

Noviembre, 2024



EXPOST

Informes de
Evaluación
2024

Apoyo Presupuestario para la Gestión Estratégica de las Finanzas Públicas





Este informe fue realizado con base en la información disponible de la operación a la fecha del último desembolso y conforme a lo establecido en la Política de Acceso a la Información y Transparencia Institucional, de CAF- banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, disponible en www.caf.com. En la elaboración de este informe se observaron las directrices adoptadas por CAF para evitar conflictos de interés en sus evaluaciones. Según el conocimiento de la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto, no hubo conflictos de interés en la preparación, revisión o aprobación de este informe.

DATOS BÁSICOS DE LA OPERACIÓN

País
Ecuador

Número de operación

CFA 12184

Producto - Sector

Préstamo Basado en Políticas (PBL) – Salud y Educación

Cliente

República del Ecuador

Organismo Ejecutor

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Riesgo soberano

Contacto

transparencia@caf.com

Objetivo del proyecto

Respaldar la gestión estratégica de las finanzas públicas del Ministerio de Economía y Finanzas mediante un instrumento de financiamiento que brinde recursos de libre disponibilidad, enmarcado en los sectores de salud y educación.

Fuente de Financiación

Préstamo CAF (USD)	75.000.000
Desembolsado CAF (USD)	75.000.000
Aporte local (USD)	0
Otros aportes (USD)	N/A
Detalle de otros aportes	N/A

Fechas de progreso

Fecha de solicitud de la operación

29 de agosto de 2023

Fecha de aprobación

13 de diciembre de 2023

Fecha de entrada en vigencia

13 de diciembre de 2023

Fecha de último desembolso

20 de diciembre de 2023



EVALUACIÓN

Las operaciones de libre disponibilidad son evaluadas a partir de un enfoque metodológico desarrollado por la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto de CAF (DADMI). La metodología propuesta persigue realizar una evaluación integral de estas operaciones, tomando como referencia el criterio de pertinencia enmarcado en los lineamientos para una mejor evaluación establecidos por la OCDE.

En este contexto, la pertinencia en estos instrumentos es considerada como el grado en el que las operaciones se aprueban en contextos de altas necesidades de financiamiento, con matrices de políticas robustas al momento de la aprobación y con acciones de reconocimiento de gastos, políticas prospectivas o reformas de políticas acordes con las necesidades sectoriales de los países. Para más detalles, ver anexo metodológico A2.

El Apoyo Presupuestario para la Gestión Estratégica de las Finanzas Públicas presentó una visión clara del entorno macroeconómico, financiero y fiscal de Ecuador y planteó un objetivo general acorde con estas necesidades. Aunque no se incluyeron objetivos específicos, componentes de trabajo, ni una descripción detallada de las actividades previstas con los recursos del préstamo, en un informe de seguimiento y monitoreo se encontraron referencias sobre los avances y acciones realizadas en los sectores de salud y educación en el marco del ejercicio presupuestario del año 2023.

En relación con la robustez de las matrices de política, si bien se incluyó una matriz de seguimiento, esta incluyó ejes de trabajo generales que no necesariamente permitieron realizar un seguimiento efectivo de los recursos de la operación. Aunque las acciones presentadas en la matriz de seguimiento fueron generales, sin actividades específicas y sin indicadores de política explícitos, en un informe de seguimiento y monitoreo se reseñaron una serie de acciones en los ámbitos de salud y educación que caracterizaron a la agenda en estos sectores dentro del ejercicio presupuestario del año 2023.

Por último, vale destacar que las necesidades de financiamiento de Ecuador estuvieron alrededor del 9% del PIB¹, lo que realza la relevancia de esta operación en el marco del contexto macroeconómico, fiscal y financiero exhibido por el país en 2023.

¹ Según datos provistos por la Dirección de Estudios macroeconómicos de CAF (DEM).



Componentes de la evaluación

#	Componente	Descripción
1	Alineación de política con el contexto del país	Determina la alineación de la estructura de reconocimiento de gastos o política prospectiva con las necesidades del país

Este componente valora la alineación de la política para la cual se solicitó la operación con las necesidades del país. Para ello, se toman en consideración tres preguntas que permiten obtener una primera mirada de la pertinencia de la operación. La información utilizada para el desarrollo de este indicador proviene de los documentos consignados en la fase de aprobación de la operación, así como documentos elaborados durante su implementación y cierre. De igual manera y de ser necesario, se recurre a fuentes de información oficiales para complementar la valoración realizada. A continuación, se desarrollan las tres preguntas utilizadas para la valoración de este primer componente.

#	Componente	N° pregunta	Pregunta
1.1	Alineación de política con el contexto del país	1	¿En qué medida hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?

Ecuador experimentó un crecimiento de 2,9% al cierre de 2022, y la previsión oficial para 2023 se ubicaba en 2,6%. El resultado de 2022 se sustentó en la recuperación de los precios internacionales de las materias primas, la apreciación del dólar hasta el tercer trimestre (lo que impulsó el consumo interno), la reactivación de las economías desarrolladas y el efecto base tras la pandemia. La desaceleración anticipada para 2023 se atribuía a la moderación de todos los factores que habían dinamizado la economía en 2022, previendo que, a mediano plazo, la economía crecería a un ritmo del 2,2% anual.

En materia fiscal, Ecuador cerró 2022 con su mejor desempeño fiscal de los últimos 11 años. A nivel del Sector Público No Financiero (SPNF), alcanzó un balance global y un superávit primario de 1,6% del PIB. Por su parte, en el Gobierno Central (GC) se registró un déficit global de 1,2% del PIB y un superávit primario de 0,8%. Este buen desempeño fue resultado del proceso de consolidación fiscal iniciado en 2018 con el apoyo de organismos multilaterales, la reforma tributaria aprobada a finales de 2021, un fuerte recorte del gasto en inversión y dos procesos de reestructuración de pasivos externos. Por primera vez en más de una década, el sector fiscal registró un equilibrio, lo que permitió que el stock de deuda (cerca del 48% del PIB en 2023) se mantuviera en una trayectoria estable y decreciente.

No obstante, diversos factores coyunturales alteraron el panorama fiscal para 2023. En cuanto a los ingresos, destacaron tres factores clave: (i) una parte de los recursos derivados de la reforma tributaria aprobada a fines de 2021 (y recaudados en 2022) fueron transitorios, por lo que no estuvieron presentes en 2023; (ii) la previsión de crecimiento económico fue revisada a la baja en septiembre de 2023 (1,5%), lo que indicaba que, con



un menor dinamismo de la actividad, la recaudación tributaria sería inferior a la proyectada; y (iii) durante el primer semestre de 2023, el precio de la cesta de exportación de crudo fue un 33% más bajo que en 2022, lo que anticipaba menores ingresos por exportaciones petroleras.

En cuanto al gasto, dos factores principales comprometieron el desempeño fiscal. Primero, el aumento atípico de la delincuencia y el crimen organizado en el país demandó un incremento en el gasto corriente y una mayor inversión en las fuerzas de seguridad del Estado. Segundo, las tensiones políticas del año afectaron la optimización del gasto público y la incertidumbre política generó retrasos administrativos en proyectos de inversión, lo que resultó en demoras en los desembolsos previstos por parte de los organismos internacionales de financiamiento, ejerciendo presión sobre las finanzas públicas.

Estos factores indicaban que el déficit fiscal del Gobierno Central sería considerablemente mayor que el del año anterior, estimándose en un 3,1% del PIB. Más allá de los desafíos coyunturales, el problema fiscal de Ecuador tenía un componente estructural, ya que no existía un consenso político para abordarlo, lo que llevaba a ajustar las previsiones a la baja.

En el ámbito externo, Ecuador mantuvo una situación de equilibrio desde 2020, con superávits de cuenta corriente cercanos al 2% del PIB y flujos de inversión extranjera directa cercanos al 1% del PIB. Este desempeño se respaldó por la estrategia del gobierno de ampliar los acuerdos comerciales y el buen rendimiento de sectores como la minería metálica, la industria acuícola y las exportaciones no petroleras, especialmente las agroindustriales.

En lo que respecta al sector monetario, este mostró un desempeño sólido en los últimos años, caracterizado por un nivel de solvencia superior a la normativa doméstica e internacional, un nivel de mora ubicado entre los más bajos de la región, un fondeo de la banca privada apoyado principalmente en depósitos domésticos y un desempeño que mantiene consistencia con el ciclo económico.

En materia de educación, la disposición del marco legal del estado señalaba que se debían asignar progresivamente recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la Educación Inicial, Básica y Bachillerato, con incrementos anuales de al menos 0,5% del PIB hasta alcanzar como mínimo el 6,0% del PIB. En ese sentido, en 2023, el Gobierno Nacional asignó al sector educativo un presupuesto de alrededor de 4.000 millones de dólares, priorizando incrementos para fortalecer la educación superior, la gestión académica y administrativa de los nuevos institutos existentes, becas y ayudas económicas de tercer y cuarto nivel, así como recursos para la creación de institutos y el fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica.

En cuanto al sector salud, el presupuesto aprobado para 2023 fue de 3.601 millones de dólares; un 13% más que en 2022, destinando el 52% a los salarios de médicos, enfermeras y personal de apoyo. El remanente se concentró en el desarrollo y renovación de infraestructura pública, el equipamiento previsto en el Plan Anual de Inversiones (PAI) y acciones orientadas a reducir la Desnutrición Crónica Infantil (DCI), además de asegurar la calidad de los servicios de salud y medicina prepagada.

Los presupuestos aprobados para los sectores de educación y salud buscaban garantizar el acceso a estos servicios sin discriminación, permitiendo a la población ejercer sus derechos en áreas como salud, educación, alimentación y seguridad social. Sin embargo, la implementación de estas políticas corría el riesgo de verse afectada por el desequilibrio fiscal; aspecto que podía exacerbar las brechas sociales existentes en estos sectores.

En el ámbito educativo, las brechas se evidenciaban en las tasas de analfabetismo, especialmente entre zonas urbanas y rurales (11,3 años de escolaridad y 3,8% de analfabetismo en zonas urbanas frente a 7,5 años y 12,7% en zonas rurales), entre etnias (6,6 años de escolaridad y 19% de analfabetismo en población indígena), entre quintiles de ingreso (11,5% de analfabetismo en el quintil 1 frente al 1,7% en el quintil 5) y entre géneros (7,6% de analfabetismo en mujeres frente al 5,4% en hombres) (SiGES, 2018). La situación era especialmente crítica en mujeres indígenas (22,5%), montubias (12,7%) y afroecuatorianas (7,1%) (INEC, 2015).

Por otra parte, en el ámbito de la salud, la pandemia de la COVID-19 amplió las brechas en el acceso y calidad de los servicios, creando nuevas necesidades en los servicios de salud. Era fundamental mejorar la coordinación interinstitucional, reducir la dispersión de responsabilidades entre las diversas entidades y desarrollar mecanismos que integraran el ciclo completo de atención a la población.

En este contexto, la República del Ecuador solicitó a CAF un financiamiento de hasta USD 75 millones para abordar la emergencia financiera, con recursos de libre disponibilidad enfocados en los sectores de salud y educación, para financiar operaciones del Presupuesto General del Estado.

Este financiamiento no solo ofrecería la liquidez necesaria para cubrir las necesidades de estos sectores, sino que también sería percibido por los mercados internacionales como una señal de confianza en la estabilidad económica y la gestión de la deuda pública, lo que tendría un impacto positivo en la calidad crediticia del Gobierno. Además, este financiamiento se enmarcó en la estrategia de CAF en el país, destinada a respaldar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal.

#	Componente	N° pregunta	Pregunta
1.2	Alineación de política con el contexto del país	2	¿En qué medida se definieron objetivos generales y específicos que reflejaron con claridad el propósito de la operación? ¿Fueron consistentes con las necesidades sectoriales del país?

El objetivo del préstamo fue respaldar la gestión estratégica de las finanzas públicas del Ministerio de Economía y Finanzas mediante un instrumento de financiamiento orientado a brindar recursos de libre disponibilidad para los sectores de salud y educación.

Los recursos de la operación serían destinados a financiar los gastos consignados en el Presupuesto General del Estado, de conformidad con la ley del país y con las disposiciones establecidas en el contrato de préstamo para fortalecer la gestión estratégica de las finanzas públicas.



La documentación elaborada en la fase de diseño de la operación no incluyó objetivos específicos, componentes de trabajo ni detalles adicionales al objetivo general establecido.

#	Componente	N° pregunta	Pregunta
1.3	Alineación de política con el contexto del país	3	¿En qué medida las actividades definidas fueron consistentes con los objetivos planteados siguiendo una lógica de teoría de cambio?

La documentación del crédito no incluyó objetivos específicos, componentes ni actividades concretas vinculadas al objetivo general, que contemplaba el uso de los recursos para financiar gastos consignados en el Presupuesto General del Estado en los sectores de salud y educación.

Sin embargo, aunque en la fase de diseño no fue posible determinar la alineación de las actividades o reformas acordadas con los objetivos planteados, en un informe de seguimiento y monitoreo se encontraron referencias en cuanto a la ejecución presupuestaria en los sectores de salud y educación para el año 2023.

En lo que respecta al sector de salud, la ejecución presupuestaria reveló asignación de recursos a la construcción y mejora de infraestructuras hospitalarias, adquisición de tecnología médica de vanguardia, capacitación del personal sanitario y la implementación de programas preventivos destacando que la inversión pública en salud no solo se limitó a la atención médica curativa, sino que abarcó aspectos integrales orientados a garantizar la salud en todas sus dimensiones de modo de promover acciones de políticas que fomentaran estilos de vida saludables y la prevención de enfermedades. Entre las acciones más importantes se encontraron:

- Implementación de servicios ambulatorios intensivos.
- Fortalecimiento de la flota de ambulancias.
- Talleres de promoción de salud mental, salud sexual y reproductiva, prevención de enfermedades crónicas, prevención de enfermedades transmitidas por vector, prevención de la desnutrición crónica infantil, entre otros.
- Implementación de la estrategia de transformación digital, particularmente el Sistema Tecnológico de gestión de inventarios de medicamentos, dispositivos e insumos médicos.
- Incremento sustancial de la cobertura de servicios materno-infantiles.

En lo que respecta al sector de educación, se resaltaron avances importantes en materia de acceso educativo y dotación de educación de calidad. En materia de infraestructura educativa, se realizaron ampliaciones y adecuaciones integrales en instituciones educativas como parte de los procesos de reapertura e infraestructuras que no habían contado con un mantenimiento adecuado por varios años.

Por su parte, destaca la innovación y mejora del sistema educativo gracias a la implementación de un nuevo currículo para el bachillerato general unificado y la creación de 12 nuevas figuras profesionales actualizadas en bachillerato técnico, que incluyeron aspectos de fortalecimiento y prevención de riesgos psicosociales. Finalmente, apuntó que se ha venido trabajando en el cierre de la brecha digital dentro del sistema educativo



Nacional y se han impulsado procesos de mejora continua de los aprendizajes, especialmente en el desarrollo de la lectura, beneficiando principalmente a estudiantes en escuelas rurales.

#	Componente	Descripción
2	Robustez de las matrices de políticas	Analiza los niveles de robustez de las matrices de políticas definidas en el marco de la operación

Este componente tiene como objetivo determinar la robustez, los niveles de cumplimiento y la pertinencia de las matrices de política definidas en el marco de la estructuración de la operación. Con el objetivo de realizar un seguimiento y monitoreo de la operación, se desarrolló una Matriz de Seguimiento (Tabla 1), la cual incluyó una serie reducida de categorías en las que el Estado ecuatoriano podía realizar acciones enmarcadas en los sectores de salud y educación. La ejecución de los recursos del crédito estuvo a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Tabla 1. Matriz de Seguimiento.

Objetivo	Categorías	Medio de Verificación
Respecto a Garantizar el derecho a la salud integral, gratuita y de calidad	Intervenciones para la mejora, el equipamiento, la rehabilitación y el mantenimiento de infraestructura física.	Informe técnico de situación que incluya principales acciones, recursos destinados e indicadores alcanzados tras el cumplimiento de las actividades.
	Inmunización y atención integral por la Pandemia.	
	Prestación de servicios de salud.	
	Formación y certificación de talento humano.	
	Prevención y atención de la DCI.	
Respecto a Potenciar las capacidades de la ciudadanía y promover una educación innovadora, inclusiva y de calidad en todos los niveles	Intervenciones para la mejora, el equipamiento, la rehabilitación y el mantenimiento de infraestructura física.	Informe técnico de situación que incluya principales acciones, recursos destinados e indicadores alcanzados tras el cumplimiento de las actividades.
	Culminación y construcción de infraestructura educativa.	
	Desarrollo de sistemas tecnológicos y otros servicios educativos.	
	Desarrollo de modelos de evaluación, nivelación y acceso a la educación técnica, tecnológica y superior pública.	
	Impulsar la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.	
	Fortalecimiento del conocimiento y mejora del talento humano, técnicos y docentes.	

Fuente: Documento de Evaluación de Crédito (DEC)

La matriz de seguimiento contempló la elaboración de dos informes técnicos que debían detallar la situación en los sectores de educación y salud, incluyendo las principales acciones realizadas, los recursos asignados y los indicadores alcanzados. Sin embargo, el

gobierno de Ecuador presentó ante CAF un único informe general que describió los avances en ambos sectores, así como algunas de las acciones más importantes realizadas con los recursos ejecutados con el presupuesto del año 2023.

Si bien las acciones presentadas en la matriz de seguimiento fueron generales, sin actividades específicas y sin indicadores de política explícitos, en el informe de seguimiento y monitoreo se reseñaron una serie de acciones en los ámbitos de salud y educación que caracterizaron a la agenda en estos sectores dentro del ejercicio presupuestario realizado en dicho año.

Por otra parte, es importante destacar que las necesidades de financiamiento de Ecuador en el año 2023 estuvieron alrededor de los 9 puntos porcentuales del PIB², lo que realza la relevancia de esta operación en el marco del contexto macroeconómico y financiero exhibido por la nación en dicho año.

Comentarios ejecutivo responsable y/o área de negocio

La inversión pública en Ecuador, respaldada por financiamiento internacional y guiada por su marco constitucional, es clave para promover el desarrollo sostenible y reducir desigualdades en educación y salud. La Constitución prioriza el gasto en estas áreas, estableciendo incrementos anuales en educación hasta alcanzar el 6% del PIB, garantizando la sostenibilidad fiscal, y subrayando el compromiso del Estado con la equidad social y el bienestar de la población.

El financiamiento de CAF ejemplifica cómo un enfoque estratégico y contra cíclico puede mitigar los impactos de crisis económicas en las agendas sociales. Para ello, CAF ofrece a sus clientes préstamos de liquidez destinados a financiar estrategias de gestión de deuda pública ante la ocurrencia de choques externos que dificultan el acceso del país a los mercados internacionales de capitales en condiciones consistentes con sus estrategias de manejo de pasivos. Lo destacable de este enfoque es que está orientado a fortalecer la capacidad institucional para atender prioridades críticas, como fue el caso de salud y educación.

Es así como el presupuesto 2023 en materia de educación permitió fortalecer la gestión académica, la formación técnica y tecnológica, y ampliar el acceso a becas. Las inversiones permitieron la recuperación de la infraestructura educativa afectadas por la pandemia, garantizando la rápida reapertura de las Instituciones Educativas. En salud, también se renovó infraestructura hospitalaria, se fortaleció el personal sanitario y se redujo la desnutrición crónica infantil (DCI). También se priorizó la atención en salud mental y la prevención de embarazos adolescentes, temas críticos exacerbados por la pandemia. Todo ello, contribuyó al desarrollo de un sistema educativo y de salud, inclusivo y adaptado a las necesidades interculturales y territoriales del Ecuador.

² Según datos provistos por la Dirección de Estudios macroeconómicos de CAF (DEM).

Si bien es cierto, los sectores de educación y salud han avanzado, enfrentan retos significativos como mejorar la calidad del aprendizaje, conectar habilidades con demandas laborales y ampliar la cobertura para las poblaciones más vulnerables. Además, la falta de coordinación interinstitucional limita la eficiencia de las políticas. Sin embargo, estos desafíos representan oportunidades para optimizar el manejo de los recursos y rediseñar estrategias que fortalezcan la articulación institucional y priorizar a los más desfavorecidos.



ANEXO

A1. Abreviaturas y acrónimos

Siglas	Descripción
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
DCI	Desnutrición Crónica Infantil
DEC	Documento de Evaluación de Crédito
DEM	Dirección de Estudios Macroeconómicos de CAF
GC	Gobierno Central
PIB	Producto Interno Bruto
SPNF	Sector Público No Financiero
SWAp	Operación de Enfoque Sectorial Amplio
PAI	Plan Anual de Inversiones

A2. Metodología de evaluación

La evaluación ex post consiste en una revisión objetiva y sistemática de un proyecto cuya fase de inversión ha concluido o se encuentra en la fase de post inversión. Estas evaluaciones pretenden realizar una valoración sobre el desempeño de las operaciones de financiamiento, que permita mejorar futuras operaciones, potenciando así la contribución de la organización al desarrollo de América Latina y el Caribe. Estos ejercicios se centran en determinar la pertinencia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad esperada e impacto de las operaciones, en relación con los objetivos planteados durante su diseño. La agenda de evaluaciones ex post en CAF tienen un doble objetivo: i) prevé la rendición de cuentas a los Países Accionistas, Autoridades, Alta Gerencia y público en general, sobre el desempeño de los proyectos de CAF y ii) sistematizar y difundir los aprendizajes generados a lo largo de la vida de las operaciones con el objetivo de mejorar futuras operaciones.

En lo que respecta al abordaje metodológico de los instrumentos de libre disponibilidad, estas operaciones son consideradas productos de apoyo presupuestario, lo que quiere decir que, si bien suelen tener una política asociada, no resulta indispensable que exista trazabilidad de los recursos entregados en el marco de la operación. Por ello, se profundiza únicamente en el criterio de pertinencia, utilizando dos indicadores para su valoración.

La pertinencia en estos instrumentos es considerada como el grado en el cual las operaciones se aprueban en contextos de altas necesidades de financiamiento, con matrices de políticas robustas presentadas al momento de la aprobación y con acciones de reconocimiento de gastos, políticas prospectivas o reformas de políticas acordes con

las necesidades sectoriales de los países. El análisis de las operaciones se realiza a partir de dos componentes:

Alineación de la estructura de reconocimiento de gastos, política prospectiva o reformas de políticas con las necesidades del país: valora la alineación de la estructura de reconocimiento de gastos, política prospectiva o reforma planteada con las necesidades sectoriales del país y las problemáticas identificadas. Las preguntas utilizadas para la valoración son las siguientes:

- ¿En qué medida hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?
- ¿En qué medida se definieron objetivos generales y específicos que reflejaron con claridad el propósito de la operación? ¿Fueron consistentes con las necesidades sectoriales del país?
- ¿En qué medida las actividades definidas fueron consistentes con los objetivos planteados siguiendo una lógica de teoría de cambio?

Robustez de las matrices de políticas: indicador cualitativo orientado a determinar la robustez de las matrices de políticas definidas en el marco de la operación, así como el cumplimiento de los objetivos y acciones propuestas dentro de las mismas.





EXPOST
Informes de
Evaluación
2024

