



ECUADOR

EVALUACIÓN EX-POST DEL ACCESO EXCEPCIONAL BAJO EL SERVICIO DE FONDO AMPLIADO DE 2020—PRENSA

diciembre 2023

Los siguientes documentos han sido publicados y están incluidos en este paquete:

- Un comunicado de prensa que incluya una declaración del Presidente del Comité Ejecutivo.
- El Informe del Personal preparado por un equipo del personal del FMI para la reunión del Directorio Ejecutivo, consideración el 29 de noviembre de 2023. Según la información disponible en el momento de estas discusiones, el informe del personal se completó el 14 de noviembre de 2023.
- Declaración del Director Ejecutivo por Ecuador.

La política de transparencia del FMI permite la eliminación de información sensible al mercado y la divulgación prematura de las intenciones políticas de las autoridades en los informes del personal publicados y otros documentos.

Copias de este informe están disponibles al público en

Fondo Monetario Internacional • Servicios de Publicaciones

Apartado postal 92780 • Washington, DC 20090

Teléfono: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201

Correo electrónico: publicaciones@imf.org Web: <http://www.imf.org>

Fondo Monetario Internacional
Washington DC



APÉNDICE II: Comunicado de prensa

El Directorio Ejecutivo del FMI analiza la evaluación ex post de Acceso excepcional de Ecuador al Fondo Ampliado 2020

PARA PUBLICACIÓN INMEDIATA

Washington, DC – 29 de noviembre de 2023: El Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) se reunió hoy para discutir la Evaluación Ex-Post (EPE) del acceso excepcional de Ecuador al Servicio Ampliado del Fondo (SAF) de 2020.

Acuerdo del FEP 2020 aprobado por el Comité Ejecutivo el 30 de septiembre de 2020 ([Comunicado de prensa n.º 20/302](#)) siguió al [apoyo de emergencia](#) del Fondo a Ecuador en mayo de 2020 y al acuerdo anterior del SAF aprobado por el Directorio Ejecutivo del FMI en marzo de 2019 que fue cancelado en mayo de 2020. El monto total de los acuerdos implicó un acceso excepcional a los recursos del Fondo y, por lo tanto, condujo a un EPE del 2020. EFF. La EPE revisa el diseño y los resultados del programa, examina la aplicación de las políticas del Fondo y evalúa los logros según el acuerdo de 27 meses.

En los primeros meses de la pandemia, las autoridades ecuatorianas utilizaron el Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) del Fondo para satisfacer necesidades urgentes de balanza de pagos derivadas del brote de COVID-19 y para apoyar la atención médica y la protección social. También llevaron a cabo un exitoso canje de deuda con tenedores de bonos externos. El acuerdo del SAF de 2020 tenía como objetivo apoyar las políticas de Ecuador para estabilizar la economía y proteger vidas y medios de subsistencia, ampliar la cobertura de los programas de asistencia social, garantizar la sostenibilidad fiscal y de la deuda y fortalecer las instituciones nacionales. El FEP concluyó el 14 de diciembre de 2022.

El informe de EPE concluye que el programa EFF logró su objetivo principal de restaurar la estabilidad macroeconómica en el contexto de una recesión económica histórica. La mayor parte de las condicionalidades del programa finalmente se implementaron, a pesar de algunos retrasos en los pagos fiscales y reformas estructurales. Las autoridades reforzaron sus reservas fiscales, aprovechando el aumento de los precios del petróleo. Las reformas estructurales fiscales renovaron integralmente el marco fiscal de Ecuador, aunque su implementación exitosa dependerá de la creación y retención de capacidad institucional. La aprobación de la reforma del COMYF fue un logro importante para fortalecer la independencia del Banco Central y el régimen de dolarización. Sin embargo, el acceso a los mercados no se ha restablecido debido a la incertidumbre política y a las grandes vulnerabilidades fiscales que persisten, incluida la fuerte dependencia de los ingresos públicos de los precios volátiles del petróleo. El informe también concluye que la amplia asistencia técnica brindada a las autoridades ha ayudado a fortalecer la capacidad en áreas críticas, especialmente la contabilidad fiscal. En última instancia, será necesario revitalizar los esfuerzos de reforma para garantizar la sostenibilidad fiscal y restablecer el acceso a los mercados. Finalmente, la EPE concluye que se siguieron las políticas y procedimientos del Fondo para el financiamiento bajo acceso excepcional.

Evaluación de la Junta Ejecutiva¹

Los directores ejecutivos acogieron con beneplácito la evaluación ex post (EPE) del Servicio Ampliado del Fondo (SAF) 2020 de Ecuador. Señalaron que el financiamiento cuantioso y concentrado proporcionado a Ecuador fue fundamental para apoyar al país durante la pandemia de COVID-19, estabilizar la economía en el contexto de una recesión económica histórica y satisfacer las crecientes necesidades de financiamiento, especialmente el gasto en salud y protección social. Los directores también acogieron con agrado que el programa catalizó el financiamiento de otras instituciones financieras internacionales y una reestructuración exitosa de la deuda, lo cual fue fundamental para el éxito del programa.

Los directores coincidieron en que la implementación de políticas en el marco del SAF estaba en general en consonancia con los objetivos del programa. Acogieron con beneplácito la implementación de la agenda de reformas para impulsar la resiliencia fiscal y fortalecer las instituciones, incluidas enmiendas al código monetario y financiero que ayudaron a fortalecer la independencia del banco central y el régimen de dolarización. Sin embargo, los directores observaron que persisten las vulnerabilidades y que se necesitarán más reformas para restablecer el acceso a los mercados, que sigue siendo difícil de alcanzar. En este contexto, reconocieron que el programa se implementó en un entorno político fragmentado y resaltaron la importancia de la planificación de contingencias en el diseño inicial del programa cuando la incertidumbre es alta, así como de garantías políticas apropiadas para proteger contra cambios de política.

Los directores observaron que salvar las ganancias inesperadas derivadas de los precios del petróleo más altos de lo esperado y la restricción del gasto respaldada por el programa permitió al Ecuador reconstruir sus reservas fiscales y externas. Sin embargo, subrayaron que los ingresos no petroleros siguen siendo relativamente bajos y señalaron que la condicionalidad podría haber puesto mayor énfasis en la calidad y composición de la consolidación fiscal. Los directores consideraron que la suspensión de la reforma del subsidio a los combustibles tras los disturbios sociales y el rediseño de la reforma tributaria durante el programa obstaculizaron los esfuerzos de consolidación de las autoridades y permitieron que persistieran las vulnerabilidades. En este contexto, algunos directores señalaron que los desembolsos anticipados y la condicionalidad se habían concentrado significativamente en el período posterior, lo que impulsó parte de la consolidación fiscal más allá de la duración del programa, destacando la evaluación del personal técnico de que la implementación de la reforma podría haberse beneficiado si se hubiera extendido el programa. Sin embargo, los directores coincidieron en general en que para lograr el éxito del programa era necesario concentrar los desembolsos por adelantado, y algunos directores apoyaron la opinión de las autoridades de que no era necesaria una prórroga ya que el programa logró sus objetivos. También podrían haber sido beneficiosos una secuenciación más cuidadosa de las reformas y una comunicación más clara con respecto a las medidas sociales implementadas para compensar el impacto de la reforma del subsidio a los combustibles.

Los directores acogieron con agrado la conclusión de la EPE de que la política de acceso excepcional se aplicó de conformidad con las prácticas del Fondo. Sin embargo, coincidieron en que, si bien Ecuador cumplía claramente los criterios de acceso excepcional al inicio del programa, la evaluación de algunos criterios de acceso excepcional, particularmente con respecto al acceso al mercado y la capacidad de implementación, se volvió cada vez más difícil a medida que avanzaba el programa. En este sentido, señalaron que las conclusiones de la EPE deberían proporcionar un aporte valioso para la futura implementación del marco de EA y esperaban con interés los resultados de la evaluación en curso de la OEI.

¹ Al concluir la discusión, el Director Gerente, como Presidente del Directorio, resume las opiniones de los Directores Ejecutivos, y este resumen se transmite a las autoridades del país. Puede encontrarse una explicación de los calificadores utilizados en los resúmenes aquí: <http://www.imf.org/external/np/sec/misc/qualifiers.htm>.

Los directores señalaron que el programa era un buen ejemplo de integración exitosa del desarrollo de capacidades y el diseño de programas y alentaron la colaboración continua entre las autoridades y el Fondo.



ECUADOR

EVALUACIÓN EX-POST DEL ACCESO EXCEPCIONAL BAJO EL SERVICIO DE FONDO AMPLIADO 2020

14 de noviembre de 2023

RESUMEN EJECUTIVO

El Directorio Ejecutivo aprobó un Servicio de Fondo Ampliado (SAF) de 27 meses para Ecuador el 30 de septiembre de 2020. El programa respaldado por el SAF se basó en un acuerdo anterior del SAF en 2019, que había sido cancelado, y llegó inmediatamente después de un Instrumento de Financiamiento Rápido. (RFI) en 2020. Con un acceso total de 6.500 millones de dólares estadounidenses, el SAF 2020 llevó el acceso acumulativo de Ecuador al 897 por ciento de la cuota, lo que desencadenó acceso excepcional (EA). Después de cinco compras y con algunas de las revisiones combinadas, el acuerdo expiró en diciembre de 2022.

El SAF de 2020 tenía como objetivo mantener la estabilidad macroeconómica durante la crisis de la COVID-19, restablecer la sostenibilidad fiscal y fortalecer las instituciones nacionales. Para lograr estos objetivos, el diseño del programa se centró en reducir la deuda pública mediante una combinación de consolidación fiscal y reestructuración de la deuda, reformas al marco fiscal, medidas para fortalecer la transparencia y los esfuerzos anticorrupción y la gobernanza de las instituciones públicas, en particular el Banco Central.

Compras en el marco del FEP

El acuerdo se aceleró en gran medida debido a las grandes necesidades de financiación iniciales y a la falta de financiación alternativa.

El acuerdo SAF estabilizó exitosamente la economía ecuatoriana en el contexto de una recesión económica histórica. Los resultados macroeconómicos durante el programa SAF en general superaron las expectativas al inicio del programa, y los márgenes de política se reconstruyeron a niveles superiores a los objetivos al concluir el programa. El objetivo de deuda previsto en el programa se alcanzó antes de lo previsto, respaldado por un crecimiento del PIB nominal mayor de lo esperado y unos precios del petróleo más elevados. La red de seguridad social se amplió considerablemente, al tiempo que mejoraron los indicadores de pobreza y desigualdad. Implementación de reformas estructurales históricas, con el apoyo crucial de la asistencia técnica del Fondo, sentó las bases para instituciones más fuertes, aunque se necesitan reformas más profundas y completas para aumentar el potencial de crecimiento a largo plazo de Ecuador.

ECUADOR

Sin embargo, los bajos ingresos no petroleros siguen siendo una vulnerabilidad crítica debido a los cambios en el estrategia fiscal del programa en respuesta a las realidades políticas del Ecuador. Después de las elecciones presidenciales de 2021, las autoridades abandonaron el aumento previsto del IVA, que habría aumentado los ingresos no petroleros, y cambiaron la composición prevista de la consolidación fiscal para depender más de los recortes del gasto, que resultaron difíciles de sostener. Los disturbios civiles finalmente llevaron a las autoridades a detener la reforma de los subsidios a los combustibles, una política clave que era anterior al SAF de 2020 pero que era un componente importante del ajuste fiscal planeado. Aunque la mejora del saldo fiscal general estuvo cerca de los objetivos del programa, reflejó principalmente el mayor saldo petrolero, mientras que los indicadores de consolidación fiscal subyacente tuvieron un desempeño inferior a los objetivos iniciales del programa. El acceso a los mercados sigue siendo difícil de alcanzar y las reservas acumuladas han comenzado a erosionarse.

Se siguieron las políticas y procedimientos del Fondo para el financiamiento bajo acceso excepcional. La aplicación del Marco de Acceso Excepcional (EAF) fue coherente con las políticas del Fondo. El

La evaluación de los criterios de la EA requirió un acto de equilibrio cada vez más difícil a lo largo de la duración del programa y el criterio del personal se aplicó adecuadamente. Sin embargo, en retrospectiva, hay margen para fortalecer la evaluación de algunos criterios. La gestión de riesgos relacionados con los programas fue coherente con las políticas del Fondo y comprendió una planificación adecuada para imprevistos, un sistema de salvaguardias evaluación, una revisión de salvaguardias fiscales y apoyo de ORM.

**Autorizado para
su distribución por**
WHD y SPR

Elaborado por un equipo interdepartamental compuesto por Federico Amui (FIN), Atif Chaudry (SPR), Mai Chi Dao (RES, líder), Sergejs Saksonovs (FAD) y Giovanni Ugazio (WHD), con la asistencia de investigación de Natalia Martínez-Camelo (WHD) y asistencia editorial de Clarita Phillips (RES) y Mariana Bravo Coello (WHD). La Sra. Dao fue trasladada a WHD el 16 de octubre de 2023, una vez completado el trabajo principal de este informe.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
CONTEXTO	6
ESTRATEGIA Y DISEÑO DEL PROGRAMA	8
IMPLEMENTACIÓN Y DESEMPEÑO DEL PROGRAMA	11
A. Desempeño macroeconómico	11
B. Política fiscal y fortalecimiento de la protección social	14
C. Fortalecimiento de las instituciones fiscales	19
D. Fortalecimiento del Banco Central y salvaguardia de la estabilidad financiera	25
E. Reformas estructurales: impulsar el potencial de crecimiento	28
F. Financiamiento	29
COHERENCIA CON LAS POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS DEL FONDO	32
A. Aplicación del Marco de Acceso Excepcional	32
B. Información errónea	39
C. Riesgos para el Fondo	41
D. Políticas de préstamos en mora y límites de deuda	42
RESUMEN DE LA EVALUACIÓN	43
LECCIONES DEL FEF 2020	49
Referencias	62
CAJAS	
1. Reestructuración de Deuda en Ecuador 2020	10
2. Criterios de acceso excepcionales	33

ECUADOR

CIFRAS

1. Indicadores económicos seleccionados	7
2. Variables macroeconómicas clave durante el programa SAF	13
3: Índices máximos de servicio de la deuda para casos recientes de acceso excepcional	38

MESAS

1. Criterios de desempeño cuantitativos y objetivos indicativos para 2020, 2021 y 2022	53
2. Acciones previas y puntos de referencia estructurales en el marco del FEP 2020	54

APÉNDICE

I. Opiniones de las autoridades	64
---------------------------------	----

INTRODUCCIÓN

1. Este informe evalúa el acuerdo de Servicio de Fondo Ampliado (SAF) de Ecuador de 2020 en virtud de la Política de Evaluación Ex Post (EPE). El SAF de 2020 fue el tercer compromiso entre el Fondo y Ecuador en un corto período de tiempo. En marzo de 2019, la Junta aprobó un SAF de tres años (SAF 2019) con un acceso total de 4.200 millones de dólares (435 por ciento de la cuota). Tras el descubrimiento de graves deficiencias estadísticas en la recopilación de datos fiscales de Ecuador que resultaron en informes erróneos y el impacto del COVID-19, que requirió una recalibración significativa del programa, las autoridades cancelaron el SAF de 2019. Para cubrir las necesidades inmediatas derivadas de la pandemia, las autoridades solicitó una compra de Instrumento de Financiamiento Rápido (RFI) por US\$643 millones (67,3 por ciento de la cuota), que la Junta aprobó el 2 de mayo de 2020. Luego, la Junta aprobó el acuerdo SAF de 27 meses (SAF 2020) con un acceso total de US \$6.5 mil millones para Ecuador el 30 de septiembre de 2020. El SAF 2020 expiró en diciembre de 2022 con compras en cinco cuotas en lugar de ocho como se planeó originalmente, y con algunas de las revisiones combinadas. Junto con las obligaciones pendientes del SAF de 2019 y el RFI, el SAF de 2020 situó el acceso acumulativo de Ecuador en el 897 por ciento de la cuota, por encima de los límites de acceso excepcional (EA), lo que generó la necesidad de un EPE dentro de un año después de la conclusión del acuerdo.
2. En línea con la política de Evaluación Ex Post, este informe revisa el diseño del programa y resultados, examina la aplicación de las políticas del Fondo y evalúa el logro de los objetivos del programa. Hay dos elementos principales en el informe. Primero, examina si la estrategia, el diseño y el financiamiento del programa fueron apropiados para lograr los objetivos generales del programa. y si las justificaciones del acceso excepcional eran consistentes con las políticas del Fondo (FMI, 2010). En segundo lugar, el informe hace un balance de los resultados del programa y evalúa si se lograron los objetivos del programa, con el objetivo de extraer lecciones para futuros compromisos del Fondo con Ecuador, así como para el diseño de los programas del Fondo en general.
3. El informe está estructurado de la siguiente manera. Primero, describe el contexto del SAF 2020, comenzando con las vulnerabilidades y desequilibrios de larga data de la economía ecuatoriana que dieron origen al SAF cancelado de 2019. En segundo lugar, examina la estrategia y el diseño del programa y evalúa su desempeño en comparación con los objetivos iniciales. En tercer lugar, el informe evalúa si se siguieron las políticas y procedimientos del Fondo, especialmente en la aplicación de los criterios de EA y si los riesgos para el Fondo se abordaron adecuadamente. Con base en el análisis, el informe presenta una evaluación del papel del Fondo en la gestión de la crisis macroeconómica en Ecuador, la apropiación del programa por parte de las autoridades ecuatorianas y cómo los cambiantes acontecimientos políticos impactaron el desempeño del programa. El informe concluye extrayendo algunas lecciones de la experiencia con el FEP 2020 para el diseño futuro de los programas del Fondo.¹

¹ Normalmente no se esperaría que las EPE revisen el proceso de toma de decisiones que condujo a la aprobación del acuerdo, ya que la OEI está en mejor posición para considerar las funciones del personal, la gerencia y los miembros de la Junta. Véase FMI (2010).

CONTEXTO

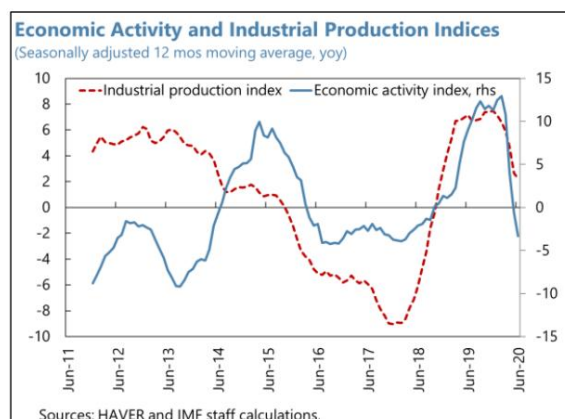
4. Ecuador es un exportador de petróleo totalmente dolarizado que experimentó una fuerte caída en el crecimiento después de la crisis petrolera de 2014-15. Ecuador exporta principalmente productos agrícolas e hidrocarburos, con los ingresos petroleros representan alrededor del 35 por ciento de los ingresos fiscales y las exportaciones de bienes, lo que la convierte en una de las economías más dependientes del petróleo de América del Sur. Otras exportaciones importantes incluyen pescado, camarones, y plátanos. Ecuador adoptó el dólar estadounidense como moneda oficial a partir del 10 de enero de 2000, luego de la crisis económica de 1998-99 durante la cual el país experimentó una crisis monetaria, fiscal y financiera combinada. El régimen de dolarización ayudó a Ecuador a mantener la estabilidad financiera y una inflación baja, pero contribuyó a una competitividad relativamente pobre, especialmente durante episodios de apreciación del dólar.

Durante 2005-2015, Ecuador experimentó una década de rápido crecimiento impulsado principalmente por la rápida expansión de la inversión en infraestructura y el desahorro del sector público. Sin embargo, la caída del precio del petróleo en 2014-15 y la consiguiente apreciación del dólar estadounidense provocaron una fuerte caída en el crecimiento económico, que persistió y finalmente se vio magnificada por la pandemia de COVID (Figura 1).

5. Ecuador atravesó un período prolongado de expansiones fiscales insostenibles y participación limitada del Fondo. Tras la finalización del Artículo IV de 2008, las autoridades dejaron de colaborar con el Fondo hasta mediados de 2014. Ecuador dejó de pagar sus bonos globales en 2008, pero recuperó el acceso al mercado en 2014. El gobierno utilizó las grandes ganancias inesperadas derivadas de los altos precios del petróleo y los nuevos préstamos (incluidos los de China, el Banco Interamericano de Desarrollo, CAF2 y directamente del Banco Central) para financiar una gran expansión fiscal. Aunque los indicadores de inclusión social y pobreza mejoraron, la trayectoria fiscal insostenible socavó la viabilidad del régimen de dolarización de jure debido al financiamiento del gobierno por parte del Banco Central. El crecimiento de los salarios superó con creces la productividad, lo que aumentó el tipo de cambio efectivo real y agravó las presiones sobre la balanza de pagos (Gráfico 1). El país volvió a colaborar con el Fondo en 2014 y utilizó el Instrumento de Financiamiento Rápido del FMI para hacer frente a las consecuencias del terremoto de 2016. El FEP de 2019, aunque cancelado a la luz de una incidencia de informes erróneos y la emergencia de la COVID, sentó bases importantes para una muy necesaria agenda de reformas para abordar las vulnerabilidades y desequilibrios de larga data del Ecuador.

6. El doble shock del COVID-19

Pandemia y colapso del precio del petróleo en 2020 agravó las vulnerabilidades preexistentes, sometió a la economía ecuatoriana a graves tensiones y llevó a las autoridades a solicitar un nuevo programa SAF. Ecuador se vio afectado por la pandemia de COVID relativamente temprano con la imposición de varias medidas de contención, así como el colapso de los precios del petróleo que afectó los ingresos del gobierno. En el segundo trimestre de 2020, PIB trimestral



2 CAF (antes Corporación Andina de Fomento) es el banco de desarrollo de América Latina y el Caribe.

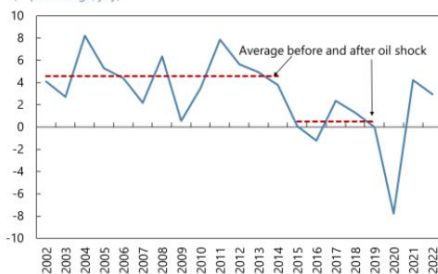
disminuyó un 12 por ciento, mientras que la posición fiscal se deterioró rápidamente con la disminución de los ingresos petroleros y no petroleros y el aumento de los gastos relacionados con la crisis de COVID. Sin otras fuentes de financiación disponibles, los depósitos del sector público disminuyeron a alrededor de 3.500 millones de dólares en el verano de 2020, menos de la mitad de su máximo de 2019 después de las compras del SAF de 2019, y tocando el nivel más bajo desde después de la crisis de los precios del petróleo de 2015. . Tras la cancelación del FEP de 2019, las autoridades utilizaron el mecanismo RFI para obtener acceso a recursos de emergencia al inicio de la crisis de la COVID-19 y solicitaron un nuevo programa del FEP en 2020.

Figura 1. Ecuador: Indicadores económicos seleccionados

El crecimiento económico fue moderado en la década de 2010...

Real GDP Growth

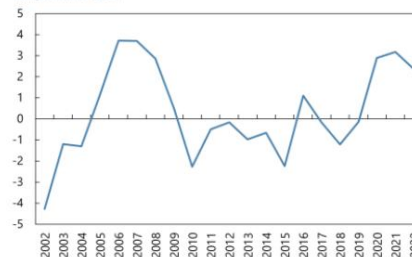
(In percentage, yoy)



...y la cuenta corriente se convirtió en un déficit persistente.

Current Account Balance

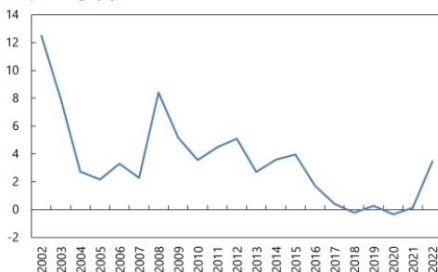
(In percent of GDP)



La inflación se mantuvo baja con la dolarización.

CPI Inflation

(In percentage, yoy)

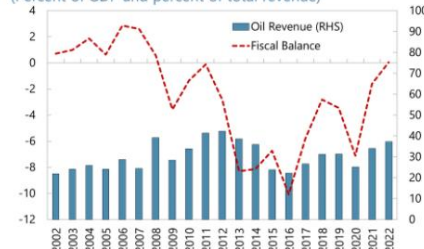


El déficit fiscal se amplió hasta niveles insostenibles y

La dependencia de los ingresos petroleros siguió siendo alta.

Fiscal Balance and Oil Revenue

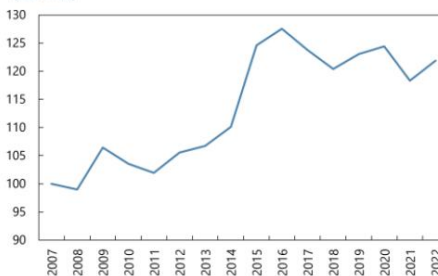
(Percent of GDP and percent of total revenue)



La competitividad se deterioró drásticamente en 2014 y no ha recuperado desde entonces.

Real Effective Exchange Rate

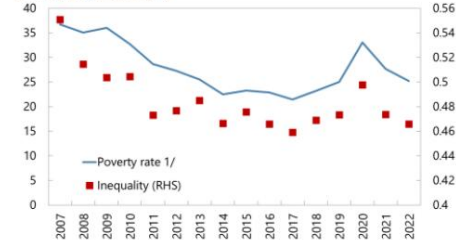
(2007=100)



Los indicadores de pobreza y desigualdad han ido mejorando en los últimos 15 años, pero se deterioró drásticamente en COVID.

Poverty and Inequality

(Percent and Gini coefficient)

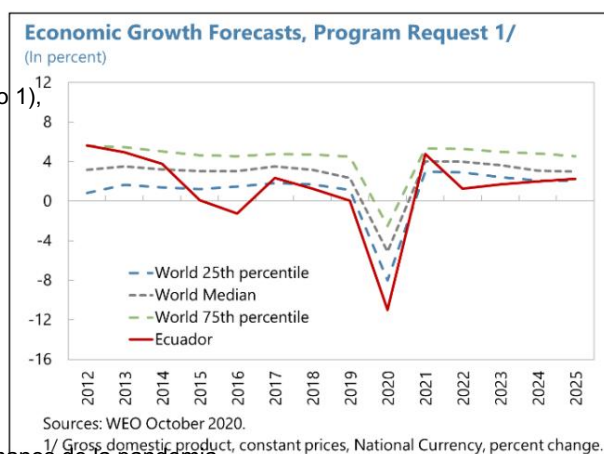


1/ Percent of households with monthly income below the poverty level. The poverty level was set by the authorities and was about \$89 in 2022.

ESTRATEGIA Y DISEÑO DEL PROGRAMA

7. El acuerdo del SAF de 2020 tenía como objetivo i) mitigar la crisis protegiendo vidas y medios de subsistencia y restaurar la estabilidad macroeconómica, y ii) garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y fortalecer las instituciones nacionales para sentar las bases de un crecimiento sólido, rico en empleo y duradero. (FMI, 2020a). El primer objetivo debía lograrse proporcionando al gobierno financiamiento suficiente para mantener las operaciones gubernamentales en un momento en que los ingresos colapsaron, gastar en medidas relacionadas con el COVID-19 (estimado en 0,8 por ciento del PIB de 2020) y expandir de seguridad social para sentar las bases de una recuperación inclusiva. Como objetivo a largo plazo, al tiempo que garantizaba una postura fiscal anticíclica durante la crisis, el programa preveía una consolidación fiscal relativamente ambiciosa y retrasada (5,5 por ciento del PIB en cinco años), junto con una reforma integral del código orgánico de presupuesto (COPLAFIP), la compensación de atrasos en los pagos internos, así como fortalecer la contratación pública y la transparencia. Las políticas estructurales del programa se centraron en cuestiones fiscales, combinadas con reformas de transparencia y anticorrupción. Un paso clave fue la aprobación del código monetario y financiero (COMYF) para fortalecer la independencia y la gobernanza del Banco Central y modernizar su balance, que fue gravemente debilitado por las prácticas pasadas de préstamos del Banco Central al gobierno. Gran parte de la agenda estructural reflejaba los objetivos y prioridades del anterior acuerdo del FEP de 2019.

8. El marco macroeconómico conservador y la falta de fuentes de financiación alternativas desempeñaron un papel fundamental a la hora de determinar el tamaño y las fases de la solicitud del programa. La solicitud del programa se realizó al inicio de la pandemia de COVID-19, con previsiones macroeconómicas muy pesimistas. Dadas las incertidumbres excepcionales que rodean la pandemia, las previsiones de crecimiento fueron, en términos generales, apropiadas. Además, al sufrir los bajos precios del petróleo y haber atravesado recientemente una reestructuración de la deuda de sus bonos externos (Recuadro 1), Ecuador tenía un espacio fiscal limitado para brindar apoyo a los vulnerables en medio de la pandemia. Teniendo en cuenta el bajo crecimiento proyectado y la consolidación fiscal retrasada, las proyecciones del déficit de financiación externa eran realistas. Como resultado, el programa incluyó una estrategia de compras anticipadas y una ruta de consolidación relativamente retrasada para dar a las autoridades espacio para mitigar los costos económicos y humanos de la pandemia.



9. La condicionalidad cuantitativa del programa se centró en el seguimiento de las metas fiscales en el contexto de una capacidad estadística limitada. El criterio clave de desempeño fiscal cuantitativo (QPC)

3 En 2020 se implementó un programa específico separado de alrededor de mil millones de dólares en transferencias de COVID-19 para brindar ayuda financiera a unas 950.000 familias necesitadas.

se fijó en el equilibrio global del gobierno central y CFDD⁴, que era más estrecho, pero concepto más confiable y oportuno que el balance del sector público no financiero (SPNF).⁵ Establecer QPC en el SPNF habría sido más integral, pero habría requerido importantes mejoras de la capacidad estadística. El programa también estableció un piso para la acumulación de depósitos del SPNF en el Banco Central, que es un indicador de la acumulación de reservas, e impuso una prohibición de acumular atrasos en pagos externos (en línea con las políticas estándar del Fondo) y de financiamiento del gobierno por parte del Banco Central. (criterios de desempeño continuo). También hubo objetivos indicativos complementarios: (i) un piso para el saldo primario no petrolero, incluidos los subsidios (NOPBS) del SPNF, (ii) un piso para el saldo general del SPNF, (iii) un piso para las reservas internacionales netas y (iv) un piso en el gasto social medido como la cobertura de las transferencias monetarias de los hogares de menores ingresos programas (Tabla 1). En cada revisión del programa, los objetivos para el saldo general y los depósitos del SPNF (IT) se ajustaron al alza para ahorrar parte de las ganancias inesperadas del petróleo proyectadas para reconstruir el colchón de políticas.

10. La condicionalidad estructural se centró en fortalecer las instituciones fiscales y fue modificada frecuentemente durante el programa. Hubo en total 5 acciones previas (PA) y 13 puntos de referencia estructurales (SB) a solicitud del programa que cubren las principales áreas de reforma de las instituciones fiscales (8 SB y 1 PA) y transparencia, anticorrupción y gobernanza (3 SB y PA).⁶ A lo largo del programa, un Se agregaron o revisaron varias condicionalidades estructurales, lo que resultó en un total acumulado de 33 SB al final de la Sexta Revisión. La aprobación del programa y las revisiones posteriores se basaron en la finalización de acciones previas (ver más abajo para más detalles), a menudo extraídas de puntos de referencia estructurales cuya implementación se retrasó. En comparación con otros programas de EA, el SAF de 2020 se basó en significativamente más SB (alrededor de 15 por año en comparación con un promedio de 11 por año en otros programas de EA, ver Recuadro 2 en FMI (2022)), implementados para abordar algunos de los problemas de Ecuador. cuestiones estructurales e institucionales que se identificaron como importantes impedimentos para la estabilización macroeconómica. El conjunto relativamente mayor de SB también reflejó la elección de la implementación gradual de grandes reformas, así como la adición de acciones correctivas para abordar el caso de informes erróneos.

11. Originalmente, el personal previó siete revisiones con fechas de prueba cada cuatro meses⁷, pero los cambios de política requirieron modificaciones al cronograma original. Solo se completó como se planeó originalmente la Primera Revisión con fecha de prueba de fines de septiembre de 2020, momento en el que ya se había desembolsado el 61,5 por ciento del financiamiento total. Como resultado del cronograma electoral, las revisiones segunda y tercera se agruparon con compras basadas en los QPC de finales de abril de 2021 (que representan el 12,3 por ciento).

4 CFDD - Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios es una cuenta especial desde la cual el gobierno financia las compras de productos combustibles, que se venderán a tasas subsidiadas.

5 Se fijó una meta indicativa sobre el balance general del SPNF. El personal originalmente planeó hacer la transición al QPC el mismo día. Saldo general del SPNF, que se correlacionó directamente con el agregado de deuda del programa, a partir de agosto de 2021, pero este plan se retrasó primero debido a retrasos persistentes en la presentación de informes y luego se abandonó tras el descubrimiento del incidente de presentación de informes erróneos.

6 Otro SB era completar la actualización del registro de asistencia social, complementando el TI sobre la expansión de la red de seguridad social.

7 A finales de abril, agosto y diciembre durante toda la duración del programa.

ECUADOR

de la financiación total). Posteriormente, a la luz de la suspensión inesperada de la reforma del subsidio a los combustibles y la presentación errónea de datos fiscales, las revisiones cuarta y quinta también se agruparon, con compras basadas en los QPC de finales de diciembre de 2021 (que representan el 15,3 por ciento del financiamiento). Ese retraso, a su vez, llevó al personal a proponer una reprogramación de las revisiones restantes del programa cancelando la Séptima Revisión y haciendo de la Sexta Revisión (basada en los QPC de finales de agosto de 2022) la última revisión del programa.

12. La participación del Fondo en Ecuador catalizó una importante reestructuración de la deuda (Recuadro 1). En la solicitud de desembolso de RFI, el personal señaló que los shocks gemelos de la pandemia y la caída de los precios del petróleo socavaban gravemente la sostenibilidad de la deuda, pero aun así la evaluaron como “el filo de la navaja”.

sostenible (FMI, 2020b). En julio de 2020, las autoridades llegaron a un acuerdo para un intercambio voluntario de bonos destinado a 17.400 millones de dólares en bonos internacionales en circulación, que concluyó el 31 de agosto después de que las autoridades alcanzaran un acuerdo a nivel de personal sobre el SAF 2020, con la gran mayoría de tenedores de bonos que acepten participar. El intercambio dio como resultado una financiación en términos de ahorro de intereses de 5.700 millones de dólares durante el período 2020-25 y un ahorro adicional de 5.600 millones de dólares en amortizaciones durante 2022-25, superando la financiación del nuevo Fondo de 6.500 millones de dólares. Antes de la aprobación del programa, las autoridades concluyeron una reestructuración de las líneas de crédito con el Banco de Desarrollo Chino (CDB) y el Eximbank de China, que en conjunto generaron un alivio acumulado del flujo de caja de aproximadamente 513 millones de dólares estadounidenses durante el período 2020-22. 8

Recuadro 1. Reestructuración de la deuda en Ecuador en 2020

La necesidad de reestructurar la deuda surgió después de que el doble impacto del COVID-19 y las subsiguientes caídas del precio del petróleo afectaran a Ecuador. Durante la solicitud de RFI en 2020, la deuda pública de Ecuador ya se evaluó como sostenible al borde del “filo de la navaja”. Dado el alto riesgo de que la deuda se vuelva insostenible, en el contexto de la actual crisis de COVID y la caída de los precios del petróleo, las autoridades iniciaron una reestructuración preventiva de la deuda de los bonos en circulación en abril de 2020 para lograr la sostenibilidad de la deuda y asegurar un mayor acuerdo de financiamiento con el Fondo. Ecuador anunció una reestructuración de sus bonos en circulación en abril de 2020 y solicitó una solicitud de consentimiento inicial el 8 de abril de 2020 para, entre otras cosas, suspender los pagos que vencen hasta el 15 de agosto para dar tiempo a negociar una reestructuración más profunda. Ecuador también solicitó un tratamiento de deuda sobre la deuda bilateral china.

El panorama de acreedores privados de Ecuador era diverso y la mayoría de los bonos de Ecuador tenían CAC mejoradas. La solicitud de consentimiento se solicitó sobre diez bonos en circulación,¹ bajo la ley de Nueva York, de los cuales nueve tenían CAC mejoradas. Teniendo en cuenta la diversidad de la base de acreedores, se formaron tres comités de acreedores.² Los bonos se reestructuraron utilizando un mecanismo de votación agregada de dos ramas. No se utilizó la votación agregada de un solo miembro.³ La reestructuración de bonos de Ecuador es un primer ejemplo de cómo se llega a un acuerdo de reestructuración de deuda utilizando CAC mejoradas.⁴ Los recortes de mercado fueron del 41 por ciento y más del 98 por ciento de los acreedores aceptaron el canje de Ecuador, lo que resultó en una participación del 100 por ciento después del uso de las CAC. La deuda privada garantizada de Ecuador, por otro lado, resultó ser costosa y exacerbó la crisis financiera, ya que Ecuador tuvo que cubrir las llamadas de margen y pagar por adelantado estos préstamos antes de la reestructuración de los bonos, drenando la liquidez que tanto necesitaba.

El intercambio de bonos estuvo supeditado a un Acuerdo a Nivel de Personal (SLA). El 10 de agosto de 2020, la solicitud de consentimiento y la invitación al canje fueron aprobadas por una mayoría de tenedores de bonos elegibles y alrededor del 98,3 por ciento del monto principal agregado estuvo de acuerdo con el canje.

8 Después de las revisiones cuarta y quinta se produjeron nuevas renegociaciones de acuerdos de crédito con el BDC y el Eximbank.

Recuadro 1. Reestructuración de la deuda en Ecuador en 2020 (conclusión)

La oferta de canje estaba supeditada a que las autoridades alcanzaran un SLA con el personal del FMI, lo que también requería una extensión de la moratoria del servicio de la deuda hasta el 31 de agosto de 2020. Las autoridades alcanzaron un SLA el 28 de agosto de 2020 y el canje de bonos se hizo efectivo el 31 de agosto, 2020.

Ecuador también concluyó dos rondas de reperfilamiento de deuda con dos bancos estatales chinos. Si bien el panorama oficial de deuda bilateral de Ecuador no era diverso, ya que China era el acreedor bilateral más importante, el panorama de acreedores dentro de China era bastante diverso: Ecuador había tomado préstamos de múltiples entidades dentro del sector público chino. Los bancos estatales chinos proporcionaron cierto alivio de liquidez poco antes del inicio del programa: China Eximbank volvió a perfilar el servicio de la deuda con vencimiento en 2020-21 a 2022-29, proporcionando un alivio de liquidez de 169 millones de dólares durante 2020:T4-2022:T4, mientras que El BDC reperfiló el servicio de deuda con vencimiento en 2020 y 2021: segundo trimestre a 2021: tercer trimestre-2024, proporcionando un alivio de liquidez de USD 103 millones durante 2020: cuarto trimestre-2022: cuarto trimestre. En septiembre de 2022, después de la Cuarta y Quinta Revisión, Ecuador concluyó con éxito otra ronda de reperfilamiento de la deuda con estos dos bancos, reduciendo el servicio de la deuda en 1.100 millones de dólares en 2022-24 y asegurando una modificación favorable de los contratos de venta de petróleo vinculados a Petrochina (ver Anexo IV del Informe del Personal de la Sexta Revisión).

1 El saldo pendiente total fue de 17 mil millones de dólares, de los cuales 15 mil millones de dólares tenían CAC mejoradas.

2 Los tres comités de acreedores eran el "Grupo Ad Hoc", integrado por los principales tenedores institucionales de la deuda soberana externa de Ecuador, un "Comité Directivo" (el "Comité Minoritario") y un grupo ad hoc de tenedores del bono 2024.

3 Véase FMI (2020d)

4 Para obtener una visión general de la evolución reciente de la reestructuración de la deuda soberana, incluida una comparación de los últimos casos de reestructuración en Ecuador y Argentina, véase FMI (2020d).

13. El programa preveía que el FMI sería la mayor fuente de financiamiento para Ecuador en 2020, con una participación mucho menor en 2021-2022. La financiación del fondo se puso a disposición del presupuesto.

A solicitud del programa, las compras planificadas para 2020 representaron el 45 por ciento del financiamiento externo total identificado, y la participación del Fondo disminuyó al 19,5 y 11,5 por ciento en 2021 y 2022, respectivamente. El programa también agregó una salvaguardia para proteger contra riesgos a la baja para las perspectivas al garantizar que las autoridades generen depósitos, en lugar de aumentar el déficit fiscal, con cualquier financiamiento adicional que puedan estar disponibles, incluso del Banco Mundial y otros acreedores.

IMPLEMENTACIÓN Y DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

A. Desempeño macroeconómico

14. El programa estabilizó la macroeconomía ecuatoriana en medio de una crisis sin precedentes. El financiamiento del FMI ayudó a garantizar que el gobierno tuviera los fondos para desempeñar funciones clave y brindar alivio ante la crisis del COVID-19. A pesar de la demora en completar las revisiones del programa y las compras relacionadas (ver ¶11), los resultados macroeconómicos durante el programa SAF generalmente excedieron las expectativas al inicio del programa (Figura 2). Los factores que contribuyeron a resultados mejores de lo esperado incluyeron la estabilización de las cuentas fiscales que evitó una parada repentina de los gastos, el éxito de la campaña de vacunación que permitió a Ecuador contener nuevos casos con relativa eficacia y reiniciar la actividad económica, los precios del petróleo inesperadamente altos y el alivio

ECUADOR

proporcionado tanto por el gasto social de COVID-19 de 2020 como por la expansión de la red de seguridad social durante el programa. A pesar de las reformas, persistieron los desafíos a la competitividad de Ecuador, especialmente en relación con las altas rigideces del mercado laboral, incluido un salario mínimo relativamente alto que fue aumentado dos veces por el gobierno durante el programa SEP.

- Crecimiento económico: la recesión en 2020 fue menor de lo esperado, aunque sigue siendo de importancia histórica. proporciones, con la economía contrayéndose un 7,8 por ciento en comparación con el 11 por ciento esperado en el momento de la solicitud del programa. En 2021, en el momento de la Segunda y Tercera Revisión, el personal técnico revisó a la baja las previsiones de crecimiento para ese año, lo que refleja los efectos de base de una contracción menor de lo esperado (FMI, 2021a). Esta decisión tuvo importantes implicaciones para la política fiscal (ver más abajo). Sin embargo, la recuperación sorprendió positivamente en 2021, con un fuerte repunte del consumo privado y de las exportaciones no petroleras. A pesar del resultado de crecimiento mejor de lo esperado, Ecuador experimentó una recuperación posterior a la COVID relativamente lenta en comparación con sus países pares.

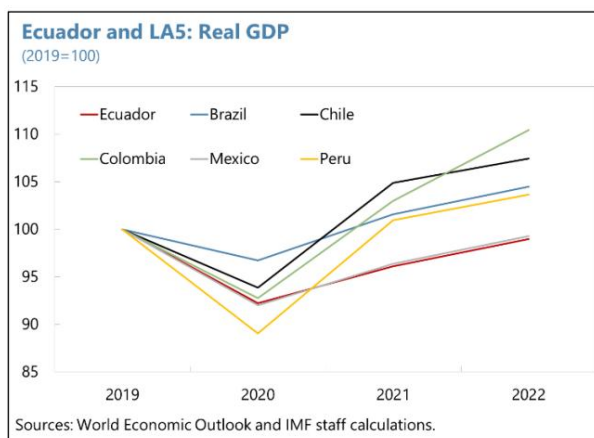
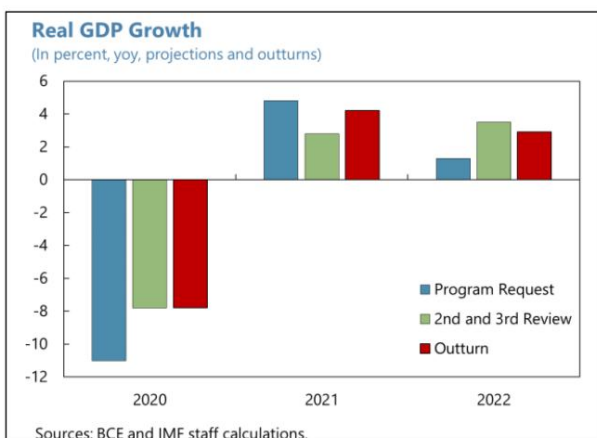
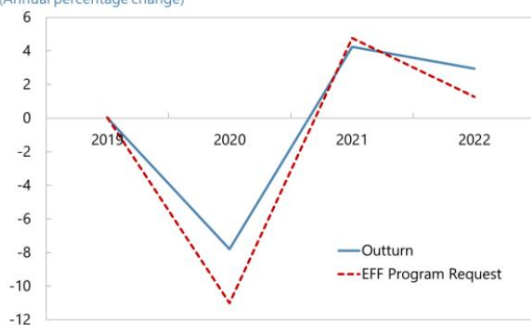


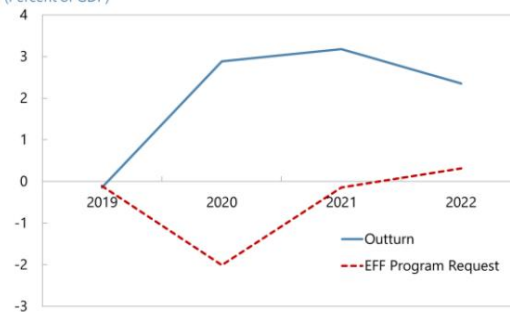
Figura 2. Ecuador: Variables macroeconómicas clave durante el programa SAF

Real GDP Growth

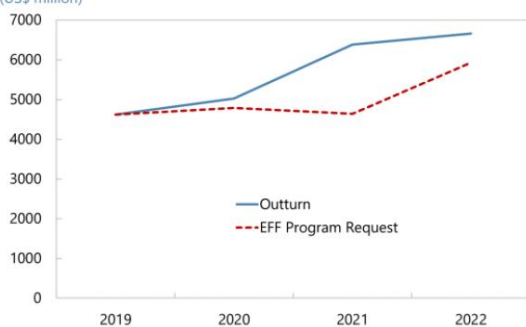
(Annual percentage change)

**Current Account Balance**

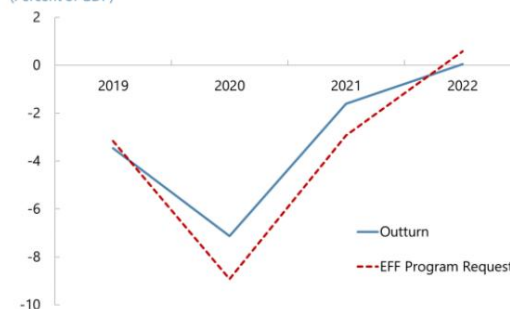
(Percent of GDP)

**NFPS Deposits**

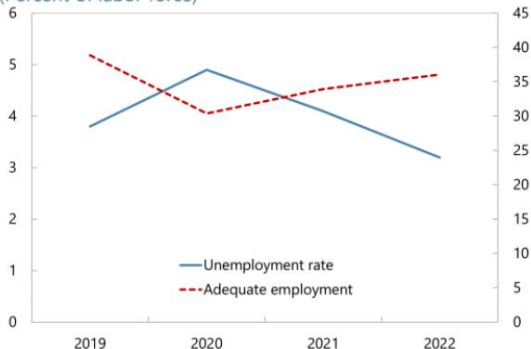
(US\$ million)

**NFPS Fiscal Balance**

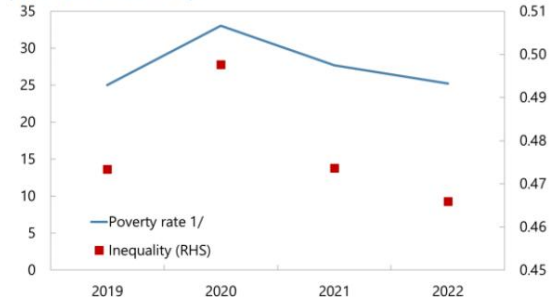
(Percent of GDP)

**Unemployment and Adequate Employment**

(Percent of labor force)

**Poverty and Inequality**

(Percent and Gini coefficient)



1/ Percent of households with monthly income below the poverty level. The poverty level was set by the authorities at about \$85-89 for the periods shown.

Fuentes: INEC, BCE, MEF y cálculos del personal técnico del FMI.

- Cuenta corriente: El saldo de la cuenta corriente sorprendió al alza en 2020, registrando un superávit de alrededor del 2,5 por ciento del PIB en comparación con un déficit proyectado del 2 por ciento del PIB a solicitud del programa. El resultado mejor de lo esperado se debió al aumento de las exportaciones no petroleras, así como a los fuertes flujos de remesas, ambos persistentes durante todo el programa. El superávit en cuenta corriente se vio impulsado aún más en 2021 y 2022 por precios del petróleo aún más altos. Como resultado, las necesidades de financiación externa fueron considerablemente menores de lo esperado y las reservas superaron sus objetivos.

ECUADOR

- **Depósitos del sector público:** Dada la dolarización, el programa utilizó depósitos del sector público al Banco Central del Ecuador (BCE) como medida de acumulación de colchones. Lo mejor de lo esperado. Los resultados macroeconómicos y los precios favorables del petróleo provocaron un rendimiento superior significativo de la acumulación de depósitos en 2021 y revisiones al alza del QPC relacionado sobre los depósitos del SPNF. En Respetando la condicionalidad del programa del FEP y a diferencia de sus políticas anteriores, las autoridades ahorraron una parte significativa de los ingresos extraordinarios del petróleo en 2021, garantizando así que los depósitos superaran significativamente sus niveles programados. Sin embargo, hacia la conclusión del programa a finales de 2022 y en la primera mitad de 2023, un deterioro fiscal considerable impulsado por menores ingresos petroleros, mayores pagos de intereses, así como un déficit de financiamiento interno en comparación con las expectativas del programa, llevaron a una fuerte reducción de depósitos.
- **Empleo y desigualdad:** El éxito del programa del FEP en la estabilización de la macroeconomía se reflejó en la recuperación relativamente fuerte que, además de los resultados de crecimiento, vio mejorar los indicadores de desempleo, pobreza y desigualdad durante el programa del FEP, recuperándose y en algunos casos superando sus niveles anteriores. niveles de crisis. La condicionalidad del FEP 2020 sobre La ampliación de la cobertura de la red de seguridad social probablemente contribuyó a la reducción de la desigualdad durante el programa.

B. Política fiscal y fortalecimiento de la protección social

Objetivos

15. La política fiscal del programa tenía como objetivo reducir la deuda de acuerdo con los límites establecidos por el código orgánico de presupuesto (COPLAFIP9), que requería consolidación fiscal para lograr superávits primarios. La solicitud del programa preveía alcanzar la meta de deuda del 57 por ciento del PIB para 2025 mediante la implementación de una consolidación fiscal del sector público no financiero (SPNF)¹⁰ del 5,5 por ciento del PIB en cinco años. El esfuerzo de consolidación se midió por una mejora en el saldo primario no petrolero, incluidos los subsidios a los combustibles (NOPBS) y, en la etapa de solicitud del programa, fue se espera que se divida aproximadamente en partes iguales entre aumentos de ingresos y reducciones de gastos. La magnitud de la consolidación prevista era comparable a la propuesta en el marco del FEP de 2019. (5,0 por ciento del PIB), aunque el plan de consolidación del SAF de 2019 se basó mucho más en el gasto, ya que el 4,3 por ciento del PIB provino de la reducción del gasto (FMI, 2019a).

9 La reforma del COPLAFIP (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas) de Ecuador fue un componente clave de la agenda de reformas estructurales en el marco del acuerdo SAF del gobierno de 2019. Fue promulgado en julio de 2020 y estableció un ancla de deuda pública del 40 por ciento del PIB que se alcanzaría para 2032 con límites de deuda intermedios del 57 y el 45 por ciento del PIB que se alcanzarían para 2025 y 2030 respectivamente. El ancla del 40 por ciento del PIB se encuentra en términos generales en el medio del rango sugerido en la solicitud de acuerdo del SAF de 2019 sobre la base de modelos que predicen el sobreendeudamiento.

10 El sector público no financiero para los efectos del programa se definió como el gobierno central presupuestario, la "cuenta de financiamiento de derivados del petróleo", los gobiernos autónomos descentralizados, los fondos de seguridad social, las empresas estatales no financieras, el Banco de Desarrollo del Ecuador, y cuentas relacionadas con los pagos a operadores privados de concesiones petroleras.

16. En medio de las primeras etapas de la pandemia de COVID-19, el programa hizo hincapié proteger a los vulnerables y previó un plan de consolidación fiscal retrasado. El programa ayudó a financiar en 2020 transferencias monetarias únicas para reemplazar los ingresos perdidos durante la COVID y, durante los dos años siguientes, tuvo como objetivo ampliar la red de seguridad social estableciendo pisos de protección social. El objetivo era más que duplicar la cobertura de las transferencias monetarias de los beneficiarios de bajos ingresos (del 37 por ciento de las familias en los tres deciles inferiores de la distribución del ingreso al 80 por ciento) para fines de 2021. La ampliación de la red de seguridad social se financiaría con el ahorro del combustible previsto. reforma de las subvenciones. Los planes de consolidación fiscal se retrasaron para evitar exacerbar la recesión provocada por la COVID y dar cabida al gasto relacionado con la pandemia. Se esperaba que NOPBS se deteriorara en un 2,6 por ciento del PIB en 2020 con mejoras posteriores del 3,3 por ciento del PIB en 2021 (a través de recortes de gastos, incluida la reversión del gasto en salud COVID-19) y del 3,0 por ciento del PIB en 2022 (a través de aumentos de ingresos de la reforma tributaria propuesta).

17. El tamaño del ajuste fiscal planeado se redujo durante el programa, su composición se centró cada vez más en los recortes de gastos y el calendario se trasladó más allá del horizonte del programa. Como el programa estaba anclado en lograr un determinado objetivo de deuda para 2025, los planes de política fiscal se definieron en un horizonte de cinco años, a pesar de que estaba previsto que el programa expirara en 2022. Inicialmente, el programa preveía que 3,7 del 5,5 por ciento del PIB en El ajuste se implementaría durante el horizonte del programa (en 2021 y 2022), dividido en partes iguales entre ingresos y gastos. En la segunda y tercera revisión del programa (tercer trimestre de 2021), quedó claro que el crecimiento y el déficit fiscal en 2020 no fueron tan malos como se esperaba, aunque también hubo preocupación de que la recuperación fuera débil. 11 Por lo tanto, el personal y las autoridades acordaron reducir el planificó un ajuste del 5,5 al 4,5 por ciento del PIB, que aún se esperaba que fuera suficiente para cumplir con el límite de deuda de COPLAFIP para 2025 un año antes de lo previsto. Las autoridades también intentaron cambiar la composición prevista de la consolidación fiscal se basará principalmente en recortes del gasto, especialmente en bienes y servicios y en la masa salarial. El ajuste planeado se prolongó cada vez más hasta más allá del horizonte del programa, con un 2,5 por ciento del 4,5 por ciento requerido después del final del programa en la Segunda y Tercera Revisión (aumentando al 3,1 por ciento en la Cuarta y Quinta Revisión).

Ecuador: Cambio Acumulado Esperado en el NOPBS												
	Solicitud de programa			Segunda y tercera revisión			Cuarta y quinta revisión			Sexta revisión		
	2020-2022	2023-2025	Total	2020-2022	2023-2025	Total	2020-2022	2023-2025	Total			
Variación acumulada en los NOPBS de los cuales	3.7	1.7	5.5	2.1	2.5	4.5	1.3	3.1	4.5	0.8	3.5	4.3
Aumento de los ingresos	1.9	0.7	2.6	-0.3	0.5	0.2	-0.6	0.7	0.2	-0.6	0.9	0.2
Reducción de gastos de los cuales	1.9	1.0	2.9	2.3	2.0	4.2	1.8	2.5	4.3	1.4	2.7	4.0
Gastos de capital	1.7	0.5	2.1	0.6	0.7	1.3	0.9	0.1	1.1	1.2	-0.1	1.1
Subsidios al combustible	1.1	0.0	1.1	1.4	0.0	1.4	-0.6	1.5	1.0	-1.2	1.7	0.6
Bienes y servicios	0.6	0.2	0.7	0.7	0.6	1.3	0.9	0.1	1.1	0.8	0.2	1.1
Sueldos y salarios	0.1	0.4	0.6	0.7	0.5	1.2	1.2	0.7	1.8	1.2	0.6	1.8
Gasto social y otros gastos	-1.7	0.1	-1.6	-1.2	0.1	-1.1	-0.8	0.0	-0.8	-0.6	0.2	-0.5

11 Los objetivos fiscales para 2021 buscaban lograr un equilibrio entre acomodar las presiones puntuales de gasto y apoyar la recuperación y ahorrar los ingresos extraordinarios del petróleo.

ECUADOR

18. Los principales cambios en la estrategia fiscal a lo largo del programa fueron impulsados por dos cambios de política clave que llevaron a desviaciones importantes de la solicitud del programa.

- En primer lugar, la nueva administración del presidente Lasso decidió llevar a cabo una consolidación fiscal impulsada por el gasto y reducir el alcance de la reforma de la política tributaria. 12 Se abandonó el aumento previamente planeado en la tasa del IVA y los planes revisados para la reforma tributaria se centraron en cambio en reducir las deducciones del IRPF y el IS, así como en medidas administrativas y temporales. Como resultado, el rendimiento esperado de la reforma se redujo del 2,5 al 0,8 por ciento del PIB. En particular, desde el momento de las revisiones combinadas Segunda y Tercera, el programa supuso una disminución en la relación entre ingresos no petroleros y PIB entre 2019 y 2022, y se esperaba que otros cambios en los ingresos compensaran el impacto de la reforma tributaria. Para preservar la senda general de consolidación fiscal, las autoridades se comprometieron a realizar recortes adicionales del gasto.
- En segundo lugar, en octubre de 2021, en respuesta al malestar social, las autoridades suspendieron el implementación de la reforma del subsidio al combustible que había comenzado en julio de 2020 y presentaba una fórmula automática de fijación de precios del combustible con aumentos graduales de precios. 13 La reforma de los subsidios por parte de las autoridades fue anterior al programa del SAF de 2020 y, aunque no formaba parte de la condicionalidad del SAF, era parte integral de la estrategia fiscal en el momento de la solicitud del programa. El personal técnico apoyó esta política en línea con el llamado de larga data del Fondo para reducir los sistemas de subsidios costosos y regresivos (ver Anexo I del FMI (2020c)). El coste de la suspensión también debía compensarse con recortes de gastos adicionales.

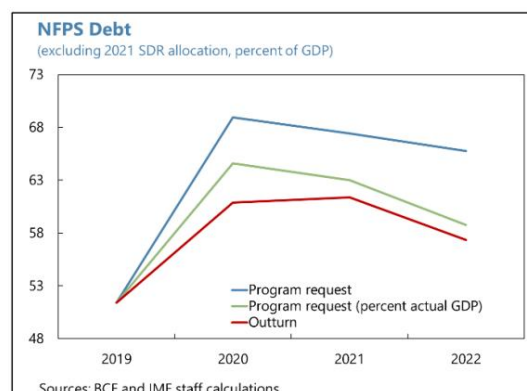
Resultados

19. El programa alcanzó el límite de endeudamiento de COPLAFIP antes de lo previsto, debido principalmente a mayor crecimiento del PIB y mayores precios del petróleo.

La deuda pública/PIB se situó en el 57,7 por ciento a finales de 2022, cerca del nivel de límite de deuda del 57 por ciento del PIB previsto en el COPLAFIP para 2025. La mayor parte de la mejora en la relación deuda/PIB fue impulsada por un crecimiento del PIB nominal mucho más fuerte de lo que se esperaba cuando se fijaron las metas de COPLAFIP. La contracción económica y el déficit fiscal en 2020

resultó ser menor de lo esperado, lo que resultó en una relación deuda/PIB mucho menor (60,9 por ciento en comparación con el 68,9 por ciento proyectado). Los precios más altos del petróleo en 2022

dieron como resultado otro aumento significativo del PIB nominal debido a un mayor deflactor. En general, el



¹² Antes de la aprobación del programa y durante la primera revisión del SAF en noviembre de 2020, el personal buscó y recibió garantías políticas de un amplio apoyo a los objetivos clave del programa por parte del entonces presidente Moreno y, posteriormente, de los principales candidatos presidenciales, entre los que se encontraba el presidente Lasso.

¹³ Suspender el aumento del precio de los combustibles fue una de las principales demandas de la comunidad indígena, que organizó protestas a nivel nacional, incluidos bloqueos de carreteras en octubre de 2019, octubre de 2021 y junio de 2022. Los intentos anteriores de reducir los subsidios al combustible en 2019 por parte de la administración del presidente Moreno preveían una reducción completa en lugar de una reducción gradual, pero tuvieron que revertirse dentro de las tres semanas posteriores a su introducción después de importante malestar social.

La reducción de los niveles de deuda entre 2020 y 2022 fue de 3,5 puntos porcentuales del PIB (excluida la asignación de DEG de 2021¹⁴), ligeramente superior a lo esperado en el momento de la solicitud del programa (3,2 puntos porcentuales del PIB).

20. Las mejoras en el saldo general estuvieron cerca de las expectativas iniciales, aunque la consolidación subyacente del NOPBS fue mucho más débil, debido principalmente a una creciente factura de subsidios al combustible. La mejora acumulada en el saldo general entre 2019 y 2022 fue del 3,5 por ciento del PIB, sólo un 0,3 por ciento del PIB menos de lo previsto en la solicitud del programa. Sin embargo, durante el mismo período, el NOPBS se deterioró en un 0,2 por ciento del PIB en lugar de la mejora del 3,7 por ciento del PIB prevista originalmente o incluso la

0,8 por ciento del PIB mejora prevista en el Sexto Examen. De la brecha del 3,9 por ciento del PIB entre los Objetivo y resultados,

Ecuador: Cambio en la situación fiscal										
(porcentaje del PIB, variación respecto del año anterior)										
	2020		2021				2022		Total	
	Solicitud de resultado	Solicitud de resultado	Solicitud de resultado	Resultado	Solicitud de resultado	Resultado	Solicitud de resultado	Resultado		
Saldo Global del cual	-5,7	-3,7	5,5	1,7	5,5	3,5			3,8	
Saldo Primario 1/	-5,3	-3,6	4,4	4,0	3,7	2,0	2,8	2,4		
Aceite	-1,7	-2,2	1,3	3,4	0,6	-0,4	0,2	0,9		
No petrolero (A)	-3,7	-1,4	3,2	0,6	3,1	2,4	2,6	1,6		
Interés	0,4	0,1	-1,5	-1,5	0,2	0,4	-0,9	-1,1		
Subsidios al combustible	-1,1	-1,1	-0,1	1,0	0,1	1,9	-1,1	1,8		
(B) 2/ NOPBS (C = A - B)	-2,6	-0,3	3,3	-0,4	3,0	0,5	3,7	-0,2		
/1 Incluye ingresos por intereses.										
/2 Esta estimación incluye subsidios directos (que se incluyen en el balance petrolero) e indirectos, subvenciones, que no entran en las cuentas fiscales.										

el 2,9 por ciento se debe a subsidios a los combustibles mayores de lo esperado debido a los mayores precios de importación de los derivados del petróleo en 2021 y especialmente en 2022. La suspensión de la reforma de los subsidios contribuyó aún más a la mayor factura de subsidios. La consolidación fiscal no petrolera medida como la mejora en el saldo primario no petrolero también fue más débil de lo esperado (un 1 por ciento del PIB menor en comparación con el solicitud de programa). Parte de este mal desempeño reflejó el ajuste antes mencionado en la estrategia del programa en la Segunda y Tercera Revisión de retrasar y reducir la consolidación fiscal total, a fin de apoyar la recuperación, que se consideró débil en 2021, mientras que la dinámica de la deuda resultó más favorable. La reversión de la política sobre la reforma de los subsidios al combustible (incluida la reducción discrecional adicional del precio del combustible en junio de 2022) y las crecientes presiones de gasto, incluso debido al empeoramiento de la situación de seguridad, probablemente contribuyeron a un mayor deterioro del equilibrio fiscal subyacente en 2022. En resumen, la mejora del saldo general estuvo cerca de su objetivo inicial a pesar del menor resultado de consolidación porque las autoridades ahorraron una parte significativa de los ingresos extraordinarios del petróleo, mayores de lo esperado. 15

¹⁴ Como parte de la asignación general de DEG de 2021, que entró en vigor en agosto de 2021, Ecuador recibió DEG 668,7 millones (equivalentes a USD 949 millones). Esta cantidad se reflejó en el balance del gobierno central, aumentando la deuda pública.

¹⁵ Aunque los mayores precios del petróleo aumentan la factura de subsidios a los combustibles de Ecuador, también aumentan los ingresos petroleros, lo que convierte a Ecuador en un beneficiario neto de los aumentos de los precios del petróleo.

ECUADOR

21. La situación fiscal se deterioró notablemente en el segundo semestre de 2022 en comparación con las previsiones del Sexto Examen. La mejora acumulada del NOPB en 2020-2021 estuvo en general en línea con lo previsto en la solicitud del programa. Sin embargo, en 2022, a pesar de un sólido resultado de crecimiento, los resultados fiscales se desviaron considerablemente no solo de los objetivos solicitados por el programa, sino también de las expectativas de la Sexta Revisión. Si bien la mejora del NOPB fue del 2,3 por ciento del PIB (comparado con el 2,7 por ciento esperado en la Sexta Revisión), el deterioro aparentemente pequeño se debió únicamente a ingresos extraordinarios no tributarios inesperados.

compensar parcialmente los grandes gastos corrientes sobrecostos.^{16,17} Los principales impulsores de El aumento del gasto fue el gasto en bienes y servicios no petroleros por parte de los gobiernos locales. Los sueldos y salarios contribuyeron con un 0,3 por ciento adicional del PIB en sobrecostos, aunque eso podría reflejar en parte el avance de las contrataciones en el sector público y los aumentos salariales que la Sexta Revisión preveía que ocurrirían en 2023. Finalmente, como la invasión rusa de Ucrania condujo a una precios de importación persistentemente más altos para los productos refinados del petróleo, se produjo una nueva revisión al alza del proyecto de ley de subsidios al combustible, lo que llevó a un desempeño inferior del NOPBS por

1 por ciento del PIB en comparación con el pronóstico de la Sexta Revisión.¹⁸

Ecuador: Resultados fiscales 2022			
	(porcentaje del PIB, variación desde 2021)		
	Diferencia de resultados de la sexta revisión		
El balance general	2.6	1.7	-1.0
de los cuales			
Saldo Primario 1/	2.8	2.0	-0.8
Aceite	0.1	-0.4	-0.5
No petroleros (A)	2.7	2.3	-0.4
de los cuales			
Ganancia	0.0	0.8	0.8
Los ingresos tributarios	0.4	0.3	0.0
Ingresos no tributarios	-0.3	0.5	0.9
Gasto	2.7	1.5	-1.1
Bienes y servicios	0.3	-0.3	-0.6
Sueldos y salarios	1.0	0.7	-0.3
Otro	1.4	1.1	-0.2
Interés	0.2	0.4	0.2
Subsidios al combustible	1.3	1.9	0.6
(B) 2/ NOPBS (C = A - B)	1.4	0.4	-1.0

/1 Incluye ingresos por intereses.
/2 Esta estimación incluye subsidios directos (que se incluyen en el balance petrolero) y subsidios indirectos, que no ingresan en las cuentas fiscales.

22. Los resultados más débiles en 2022 erosionaron parte de la acumulación de reservas de depósitos después de la conclusión del programa. Entre agosto de 2022 (última fecha de prueba del programa SAF) y diciembre de 2022, los depósitos del SPNF disminuyeron en alrededor de 2.000 millones de dólares, compensando gran parte de la acumulación experimentada en el primer semestre del año. Para todo 2022, los depósitos del SPNF aumentaron en 947 millones de dólares, mucho menos que el aumento anual previsto de 2.700 millones de dólares previsto en la Sexta Revisión del SAF. Los factores que contribuyeron al menor resultado incluyeron un menor saldo fiscal de alrededor de 1.000 millones de dólares, impulsado principalmente por un desempeño deficiente en el saldo petrolero (ya que el volumen de exportaciones no alcanzó el nivel esperado).

16 La Sexta Revisión no anticipó ningún aumento de ingresos a pesar de la reforma tributaria, ya que se esperaba que los mayores ingresos tributarios fueran compensados por menores otros ingresos. En cambio, las autoridades recibieron ganancias mayores que las previstas del Banco Central y de una de las empresas estatales, que no está incluida en el perímetro del gobierno general.

17 Aunque la Junta debatió la Sexta Revisión el 14 de diciembre de 2022, los retrasos en la presentación de datos para fines del programa y el hecho de que la última fecha de prueba para el QPC se fijó para finales de agosto de 2022, significaron que solo se publicaron 8 meses de datos fiscales. disponibles para formular la proyección anual, que terminó siendo considerablemente diferente de la resultado.

18 En junio de 2022, las autoridades redujeron aún más los precios del combustible en 0,15 dólares estadounidenses, tanto para el diésel (una reducción de alrededor del 9 por ciento) como para la gasolina (una reducción del 7 por ciento).

expectativas debido a problemas técnicos con el oleoducto) y un déficit en la emisión de deuda interna de alrededor de US\$ 900 millones. Los depósitos del SPNF ascendían a 6.700 millones de dólares en diciembre de 2022, casi el doble de los 3.500 millones de dólares de septiembre de 2020, cuando se aprobó el programa SAF.

23. En general, al final del programa, la posición fiscal de Ecuador era significativamente más sólida que su promedio histórico, pero las vulnerabilidades a las crisis del petróleo siguieron siendo importantes. El mayor saldo general fue impulsado por mayores saldos de petróleo y cierta restricción temporal del gasto. Por el contrario, los ingresos no petroleros en 2022 fueron un 0,9 por ciento del PIB inferiores a su promedio de 2013-18.

reflejando una debilidad persistente en los ingresos tributarios (todavía un 1,2 por ciento del PIB por debajo de su nivel histórico).

promedio). En particular, los ingresos procedentes del IVA y de los impuestos especiales siguen siendo 0,8 por ciento del PIB menos que en 2013-18. Menores ingresos por el Impuesto a las Transferencias al Exterior (ISD)¹⁹ y los derechos de aduana representan el resto del déficit. Los recortes de gastos compensatorios se centraron correctamente en áreas clave que garantizan ganancias de eficiencia. Los esfuerzos de los programas para reducir el gasto en salarios y bienes y servicios dieron algunos frutos, colocándolo por debajo de los promedios históricos. Sin embargo, la mayor parte de las reducciones del gasto se produjo en el gasto de capital (3 de un 4,3 por ciento del PIB), lo que ocurrió en gran medida antes de 2020.

Ecuador: Cuentas Fiscales						
	(porcentaje del PIB)					Diferencia (3) = (2) - (1)
	2013-2018 Promedio (1)	2019	2020	2021	2022 (2)	
Ganancia	36,7	36,1	31,7	36,2	39,4	2,7
Ingresos petroleros	11,0	11,3	8,0	12,3	14,7	3,6
Ingresos no petroleros	25,6	24,8	23,8	23,9	24,7	-0,9
de los cuales	15,0	13,9	13,0	13,5	13,8	-1,2
impuesto del cual						
IVA e impuestos especiales	7,3	7,0	6,2	6,7	6,6	-0,8
Ingreso	4,2	4,0	4,0	3,6	3,9	-0,3
Internacional comercial y realizar transacciones.	2,7	2,2	1,8	2,1	2,0	-0,7
Propiedad	0,5	0,4	0,6	0,7	1,1	0,6
Otro	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,1
Otro	10,7	10,9	10,7	10,4	10,9	0,3
Gasto	43,6	39,6	38,9	37,8	39,3	-4,3
Sueldos y salarios	11,3	11,5	12,2	11,4	10,7	-0,6
Gasto relacionado con el petróleo ^{1/}	10,2	8,3	7,1	8,1	10,7	0,5
Bienes y servicios no petroleros	5,1	4,3	3,7	3,5	3,8	-1,3
Gastos de capital	5,0	2,7	1,9	2,1	2,0	-3,0
Otro	12,0	12,9	14,0	12,8	12,1	0,1
El balance general	-7,0	-3,5	-7,1	-1,6	0,0	7,0
Memo: Subsidios a los combustibles ^{2/} ^{1/} Incluye costo de importación de derivados del petróleo (CFDD), de contratos petroleros (SHE), de bienes y servicios utilizados en la producción petrolera y de servicios petroleros.	-4,0	-2,2	-1,1	-2,1	-4,0	0,0

^{2/} Esta estimación incluye subsidios directos (que se incluyen en el balance petrolero) y subsidios indirectos, que no ingresan en las cuentas fiscales.

C. Fortalecimiento de las instituciones fiscales

Objetivos

24. Los objetivos iniciales del programa eran abordar problemas de larga data en las finanzas públicas. prácticas de gestión con especial enfoque en la transparencia de los fondos públicos. La condicionalidad específica del programa se basó en el FEP de 2019 previamente cancelado e incluyó: (i) poner en práctica

¹⁹ A lo largo del programa, las autoridades han buscado y la Junta ha otorgado aprobación temporal para el mantenimiento de este impuesto, que constituye tanto una restricción cambiaria sujeta a la aprobación del Fondo conforme al Artículo VIII, Sección 2(a), como una medida de gestión del flujo de capital (CFM). bajo la Visión Institucional del Fondo sobre Liberalización y Gestión de los Flujos de Capital. En 2022, la tasa impositiva se redujo del 5 al 4 por ciento. Las autoridades se han comprometido a reducir el impuesto ISD a cero con el tiempo.

ECUADOR

COPLAFIP, (ii) mejorar la gestión del efectivo y la deuda, (iii) establecer un marco para prevenir los atrasos internos, (iv) aumentar la eficiencia del gasto público y (v) construir y retener capacidad técnica en estadística.

25. Una de las primeras prioridades del FEP 2020 ha sido completar la reforma integral del código presupuestario orgánico. Los planes para la reforma del código orgánico de presupuesto son anteriores al programa SAF 2020 y se basaron en la evaluación del personal y las recomendaciones de asistencia técnica realizadas a finales de 2018 en respuesta a la solicitud de las autoridades de evaluar el marco de gestión de las finanzas públicas de Ecuador, así como en recomendaciones posteriores de asistencia técnica del personal. Estas recomendaciones se centraron en fortalecer el marco legal para la gestión de las finanzas públicas²⁰.

y reglas fiscales (modificando su cobertura institucional, mejorando su aplicación). La reforma del código presupuestario orgánico fue una condicionalidad clave del programa del FEP de 2019, aunque su eventual adopción resultó complicada. Las enmiendas legislativas iniciales para poner en práctica estas reformas fueron rechazadas por la Asamblea Nacional en octubre de 2019. La Asamblea Nacional aprobó una versión de las enmiendas en mayo de 2020, pero no cubrió varias cuestiones importantes a las que se comprometieron las autoridades en el marco del SEP de 2019. ²¹ Finalmente, en julio de 2020 se promulgó una versión revisada y la emisión de la legislación secundaria necesaria se convirtió en una condición para el SEP de 2020.

26. El SAF de 2020 también tenía como objetivo seguir avanzando en la reducción del volumen de atrasos internos y evitar su reaparición, además de fortalecer la gestión del efectivo.

La acumulación de atrasos internos (principalmente dentro del gobierno general) ha sido un problema de larga data en Ecuador que surge de las dificultades para controlar la ejecución presupuestaria y el efectivo ²².

La crisis del COVID-19 agravó el problema con pagos inesperados a la gestión pública. entidades que se ocupan de la crisis sanitaria. La condicionalidad inicial para abordar estos temas incluía la preparación de pronósticos mensuales detallados de ingresos, gastos y financiamiento (como acción previa a la solicitud del programa), así como una estrategia de liquidación de atrasos (Cuadro 2).

27. El programa también tenía como objetivo aumentar la eficiencia del gasto público fortaleciendo los procesos de adquisiciones. Se esperaba que la mejora de los procedimientos competitivos, la consolidación de las adquisiciones para obtener economías de escala y la mejora de las adquisiciones electrónicas generaran ahorros del 0,7 por ciento del PIB para 2025. Si bien la solicitud del programa tenía una acción previa centrada en las adquisiciones, los puntos de referencia estructurales sobre adquisiciones se introdujeron solo durante el Segunda y Tercera Revisión combinadas, con el requisito de introducir el Subsistema Nacional de Control²³ para combatir

²⁰ Estas incluyeron, entre otras cosas: fortalecer el proceso de formulación presupuestaria de arriba hacia abajo, incluso mediante la introducción de límites máximos de gasto agregado, limitar la discrecionalidad del Ejecutivo para modificar el presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional, fortalecer la función de supervisión de riesgos del Ministerio de Finanzas, etc. (Ver FMI (2019b)) para más detalles).

²¹ La presentación de la versión revisada fue la única acción previa para el desembolso del RFI en 2020.

²² Esas dificultades incluían, por ejemplo, proyectos de gasto de capital que recibían importantes anticipos de efectivo que no se informaban a la autoridad de gestión de efectivo, lo que provocaba episodios de iliquidez.

²³ El Subsistema Nacional de Control dedicado a combatir la corrupción en las adquisiciones incluye al SERCOP (organismo nacional de adquisiciones públicas), el Ministerio de Economía y Finanzas, la Unidad de Análisis Económico y Financiero (UAFE), la administración tributaria, la Contraloría, la Fiscalía del Estado y reguladores financieros.

corrupción en las adquisiciones, la publicación de contratos de adquisiciones, incluida la propiedad legal y la propiedad real de las entidades adjudicatarias de los contratos, para mejorar la transparencia y prevenir la corrupción, y la emisión de directrices de adquisiciones.

28. La mayor parte de la condicionalidad del programa se centró en fortalecer las instituciones fiscales y promover la agenda de transparencia y lucha contra la corrupción. De los 29 nuevos puntos de referencia estructurales (excluidos los que eran reformulaciones de los anteriores) introducidos durante el programa, 16 (55 por ciento) se centraron en las instituciones y políticas fiscales (especialmente en la reforma del marco fiscal y la gestión de efectivo) y 9 (31 por ciento) se centraron en reformas en materia de transparencia y anticorrupción.

Las medidas de transparencia también representaron 5 de las 13 nuevas acciones anteriores. Las reformas incluidas en el programa incluyeron declaraciones de activos de funcionarios públicos, la promulgación de legislación anticorrupción, la auditoría del gasto relacionado con la COVID-19, el fortalecimiento de los procedimientos de adquisiciones y la realización de diversas auditorías. El enfoque del programa en la transparencia, la gobernanza y la lucha contra la corrupción fue un ejemplo de la aplicación del recién adoptado

Marco de 2018 para

Fondo mejorado

Compromiso en materia de gobernanza. 24 la mayoría de lo estructural

los puntos de referencia fueron

introducido durante la

solicitud del programa y el combinado

Segundo y tercero

Comentarios, cuando todavía había suficiente

hora de establecer nuevo

Ecuador: Nueva condicionalidad en cada revisión						
(número de acciones previas y puntos de referencia estructurales)						
Programa	1°	2°-3°	4°-5°	6°	Total	
Pedido	Revisar	Revisar	Revisar	Revisar	Revisar	
Acciones Previas 1/	5	2	2	3	1	13
Transparencia, anticorrupción y gobernanza	1	1	1	1	1	5
Caja, gestión de deuda y atrasos	1	0	1	0	0	2
Política fiscal 2/	0	0	0	2	0	2
Marco fiscal		0	0	0	0	1
Otros (COMYF, BCE, etc.)	1		0	0	0	3
Nuevos puntos de referencia estructurales 1/	2	1	11	5	29	
Transparencia, anticorrupción y gobernanza Caja, gestión de		0	4	2	9	...
deuda y atrasos Política fiscal 2/ Marco fiscal		0	0	14
	13	0	0	14
	3	3	2	1	0	2
	0	0	3	0	...	3
Estadísticas fiscales	2	0	0	1	...	3
Otros (COMYF, BCE, etc.)	2	0	2	0	...	4

1/ Excluye acciones anteriores y puntos de referencia estructurales que sean reformulaciones de puntos de referencia estructurales previamente introducidos.

2/ Incluye condicionalidad sobre la reforma tributaria, la expansión de la asistencia social, la masa salarial del sector público, la adopción del marco fiscal de mediano plazo y el presupuesto.

condicionalidad. En ese momento, también se introdujo la condicionalidad de realizar auditorías independientes de Petroecuador y Petroamazonas, aunque finalmente no se implementó (ver más abajo). La mayor parte de las condicionalidades introducidas en las revisiones cuarta y quinta combinadas se referían a las consecuencias de el segundo incidente de declaración errónea (relativo a las transferencias de pensiones y atención médica de los PGE al IESS, ver más abajo) y se centró en realizar auditorías del gasto en salud, publicar datos corregidos para el saldo general de los PGE y estimar el stock de obligaciones potenciales de los PGE ante el IESS. 25

24 Bajo el marco, hubo un proceso centralizado de evaluación interdepartamental de las vulnerabilidades a la corrupción en Ecuador y la importancia de las reformas anticorrupción para ayudar a promover la igualdad de condiciones, aumentar la confianza en las instituciones públicas y crear un entorno empresarial más saludable. El ejemplo de Ecuador también apareció en la Revisión de la Implementación del Marco de 2018 (FMI, 2023a).

25 Las autoridades implementaron una serie de acciones correctivas adicionales antes de la discusión de la Junta sobre la información errónea, y las autoridades también se comprometieron a tomar otras medidas correctivas en los meses siguientes, algunas de las cuales se reflejaron como parte de la condicionalidad estructural bajo el programa SEP. .

ECUADOR

29. La distribución de la profundidad de la condicionalidad del programa fue bimodal: casi la mitad los puntos de referencia destinados a producir un cambio institucional duradero. La Revisión de Condicionalidad de

2018 definió una gran profundidad

de las

condicionalidad – como condiciones

que conducen a un cambio

institucional permanente (por ejemplo, nuevas

legislación), que se distingue de la

profundidad media, lo que lleva a un

cambio de naturaleza única (por ejemplo,

una aprobación del presupuesto) y poca

profundidad, lo que es un paso

hacia un cambio (FMI, 2019c).

De 29 puntos de referencia estructurales

y de 13 acciones anteriores en el

programa, 18 fueron de gran

profundidad (divididas igualmente

entre cuestiones fiscales, agenda de transparencia y otras medidas centradas principalmente en el BCE) como, por ejemplo,

promulgar legislación anticorrupción, adoptar reglamentos para implementar COPLAFIP y ampliar la cobertura de la red de seguridad

social. Salvo la presentación del presupuesto de 2023 (profundidad media), el resto de la condicionalidad implicó preparar informes

de auditoría, publicar diversos datos y preparar estrategias para la gestión de la deuda y la liquidación de atrasos. Aunque esto

se considera de poca profundidad en este marco, no significa que estas condiciones no fueran importantes o fueran fáciles de lograr

(como deja claro el caso de las auditorías de las empresas estatales).

Ecuador: Profundidad de la condicionalidad por tema				
(número de acciones previas y puntos de referencia estructurales)				
	Alto	Medio	Bajo	Total
Transparencia,				
anticorrupción y gobernanza	6	0	8	14
Caja, gestión de deuda y				
atrasos	0	0	6	6
Política fiscal 1/	4	1	1	6
Marco fiscal	2	0	1	3
empresas estatales	0	0	3	3
Estadísticas fiscales	0	0	3	3
Otros (COMYF, BCE, etc.)	6	0	1	7
Total	18	1	23	42

1/ Incluye condicionalidad sobre la reforma tributaria, la expansión de la asistencia social, la masa salarial del sector público, la adopción del marco fiscal de mediano plazo y el presupuesto.

Resultados

30. Ejecución de reformas fiscales y reformas de transparencia, anticorrupción y gobernanza

fue desafiante, reflejando un entorno político difícil y limitaciones de capacidad institucional. Aunque finalmente se

cumplieron la mayoría (20 de 25) de los puntos de referencia estructurales en las dos áreas clave, sólo 8 de ellos

eran

implementado

dentro del

horario

original. El

mayoría (12)

fueron cualquiera

retrasado o

requirió algunas

modificaciones,

es decir

Ecuador: Ejecución de condicionalidad fiscal y de transparencia en cada uno				
Revisar				
(número acumulado de puntos de referencia estructurales desde la solicitud del programa)				
	1er	2º-3º	4º-5º	6to
	Revisar	Revisar	Revisar	Revisar
Implementado	0	4	5	8
Implementado con retraso y/o modificación	1	2	6	8
después de convertirse en acción anterior Nunca cumplido	0	1	3	4
1/ Total 1/	0	0	2	5
Cuando	1	7		25

un punto de referencia estructural se evalúa en los documentos del programa como "No cumplido, parcialmente implementado", se considera no cumplido a los efectos del seguimiento del programa condicionalidad.

reformulación o reprogramación antes de la revisión o finalmente se implementaron como antes 26 Los cinco acciones para la revisión posterior (o ambas). puntos de referencia que no se cumplieron fueron: (i) legislación para fortalecer el marco para la prevención y gestión de conflictos de intereses en el sector público, (ii) dos puntos de referencia sobre los resultados de las auditorías de Petroecuador y Petroamazonas, (iii) ampliar la cobertura del programa de asistencia social²⁷, y (iv) garantizar la capacidad del Subsistema Nacional de Control para coordinar las distintas entidades que controlan las compras públicas. Las autoridades aprobaron una reforma tributaria que superó en cierta medida sus ambiciones (reducidas) durante la Segunda y Tercera revisiones, cumpliendo con el correspondiente SB, pero fue parcialmente revertida después de la conclusión del programa. 28 En general, el programa no detuvo la tendencia de disminución de los ingresos tributarios ni aumentó los ingresos no petroleros para hacer la política fiscal menos procíclica.

31. En general, la implementación de la condicionalidad del programa en materia fiscal y de transparencia, anticorrupción y gobernanza sentó las bases para instituciones más fuertes y un gasto público más eficiente, y amplió la red de seguridad social:

- La finalización de la reforma de COPLAFIP estableció un marco fiscal integral y prudente para el país. La nueva ley reformó la regla fiscal, por ejemplo, introduciendo una regla de crecimiento del gasto y definiendo adecuadamente la cobertura de la deuda pública de acuerdo con las normas estadísticas internacionales, al tiempo que fortaleció el papel del Ministerio de Economía y Finanzas en el control de la ejecución presupuestaria y fiscal. riesgos. A partir de 2023, los cambios introducidos por la ley todavía se están implementando de acuerdo con las recomendaciones de la Revisión de Salvaguardias Fiscales (FSR) completada en febrero de 2021. Las autoridades publicaron el informe del Marco Fiscal a Mediano Plazo en abril antes de la preparación del presupuesto y están preparando planes financieros mensuales. Sin embargo, aún no han implementado la asignación de reservas para contingencias. Además, una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo (MTDS) publicada introdujo un marco de políticas más estructurado para la gestión de la deuda pública.
- Los esfuerzos por mejorar la previsión y gestión del efectivo y controles más estrictos sobre la ejecución presupuestaria ayudaron a reducir el monto de los atrasos. La elaboración de la estrategia de liquidación de atrasos fue otra de las recomendaciones del IEF. Sin embargo, los atrasos en el sector público han vuelto a aumentar últimamente, lo que refleja dificultades con las auditorías del gasto sanitario y las políticas gubernamentales.

26 De los cuatro puntos de referencia sobre otras cuestiones, dos se cumplieron, uno se cumplió con retraso y uno (sobre la promulgación de legislación ALD/CFT en línea con los estándares del GAFI) no se cumplió.

27 El punto de referencia requería no menos del 70 por ciento de los tres deciles de ingresos inferiores por provincia y no menos del 65 por ciento del primer decil de ingresos a nivel nacional. Se cumplió la meta a nivel nacional, y la meta por provincia se cumplió en todas menos tres provincias relativamente ricas, por lo que las metas del punto de referencia de aumentar la cobertura del sistema de protección social se lograron esencialmente.

28 En mayo de 2023, tras la disolución del Parlamento y la declaración de nuevas elecciones presidenciales, las autoridades introdujeron legislación para aumentar las exenciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas y aumentar los límites inferiores de los tramos del PIT. Estas medidas fueron adoptadas por decreto y entraron en vigor a partir de julio de 2023, después de que la reforma fuera aprobada por el Tribunal Constitucional en junio de 2023. Deberán ser reconfirmadas o derogadas por la nueva Asamblea Nacional. Se espera que el costo total de estas medidas sea de alrededor del 0,2 por ciento del PIB, en comparación con el rendimiento del 0,5 por ciento del PIB de las medidas permanentes sobre el PIT esperado en 2021.

ECUADOR

restricciones de liquidez, aunque ahora se controlan mejor con la ayuda del experto a largo plazo del Departamento de Asuntos Fiscales (FAD).

- Hubo un aumento sustancial en la capacidad de las estadísticas fiscales. Es importante señalar que el descubrimiento del segundo incidente de informes erróneos a principios de 2022 fue un resultado directo de la importante asistencia técnica brindada por el Departamento de Estadística (STA) a las autoridades, lo que permitió la producción de datos fiscales consistentes de una variedad de fuentes (gobierno central, gobiernos subnacionales, organizaciones sociales, fondo de seguridad, etc.). Este estrecho compromiso aún está en curso, con la ayuda de un experto de largo plazo que está trabajando con la renovada oficina de estadísticas del Ministerio de Finanzas para adoptar mejores prácticas para la recopilación, verificación y coordinación de datos con otros subsectores. Todavía hay margen para mejorar las estadísticas fiscales, incluida la recopilación y producción de datos para la implementación de COPLAFIP.
- La cobertura y el gasto en protección social aumentaron acercándose a los niveles de los países pares. El programa se diseñó introduciendo pisos tanto para (i) el monto total en dólares gastado en transferencias de efectivo (bonos sociales) como (ii) la proporción de familias de bajos ingresos alcanzadas por el programa en cada provincia. Si bien en 2020 solo 3 de cada 10 hogares de los tres deciles inferiores recibieron apoyo, en el momento del Sexto Examen más de 8 de cada 10 lo recibieron. El nuevo programa de transferencias de efectivo aumentó el tamaño de la red de seguridad social durante el SAF de 650 millones de dólares (0,7 por ciento del PIB) en el presupuesto de 2019 a alrededor de 1.200 millones de dólares (1,1 por ciento del PIB) en el presupuesto de 2022.
- Hubo avances sustanciales en la agenda anticorrupción y transparencia. Las autoridades completaron y publicaron auditorías de los gastos relacionados con la COVID-19, publicaron contratos de adquisiciones que incluían información sobre la propiedad del beneficiario final de las entidades a las que se les adjudicaron contratos de adquisiciones públicas y mejoraron la publicación en línea de las declaraciones de activos de los funcionarios públicos de alto nivel. Las autoridades también iniciaron trabajos en el Subsistema Nacional de Control (SNC) para asegurar una mejor coordinación entre los distintos organismos supervisores y fortalecer el seguimiento de la contratación pública basado en el riesgo, entre otras medidas. Una mayor dependencia de las compras por catálogo ayudó a generar ahorros, por ejemplo en la adquisición de medicamentos. Se modificó el marco legal para tipificar la corrupción (código penal orgánico COIP29) para adecuarlo a los estándares y buenas prácticas internacionales. Las autoridades adoptaron nueva legislación para prevenir y gestionar los conflictos de intereses en el sector público. Sin embargo, la auditoría de los estados financieros de Petroecuador y Petroamazonas no finalizó según lo previsto ya que las autoridades no pudieron contratar auditores para esta tarea.³⁰ Además, dos elementos principales de la agenda de reformas se quedaron cortos: las leyes para fortalecer el conflicto de intereses en el sector público y para fortalecer el marco ALD/CFT en línea con los estándares del GAFI no fueron promulgadas (Tabla 2).

29 COIP: Código Orgánico Integral Penal, adoptado por la Asamblea Nacional en 2014.

30 Las autoridades están trabajando con el BID para contratar un auditor independiente para los estados financieros de las empresas petroleras públicas, y en septiembre de 2023 se lanzó una nueva licitación.

D. Fortalecer el Banco Central y salvaguardar la estabilidad financiera

Objetivos

32. El marco institucional del Banco Central se había debilitado gravemente en el pasado y un primer intento de reforma en el marco del SAF de 2019 fracasó. A partir de 2009, las modificaciones a la regulación del BCE permitieron al Banco Central otorgar préstamos a bancos estatales. Estos préstamos alcanzaron un máximo de 2,9 dólares EE.UU. mil millones (3 por ciento del PIB) a mediados de 2014. Más tarde ese año, se promulgó un nuevo código monetario financiero 31 (COMYF), que permitió al BCE financiar directamente al gobierno central.

y El gobierno recurrió a esta financiación durante una crisis de liquidez tras la caída del precio del petróleo en 2014. Dado que el crédito al gobierno alcanzó alrededor del 7 por ciento del PIB en 2017, el balance del BCE se vio gravemente debilitado y la cobertura de reservas de los bancos los depósitos en el Banco Central cayeron por debajo del 40 por ciento (desde más del 100 por ciento a principios de la década de 2010), generando dudas sobre la sostenibilidad del régimen de dolarización.

El crédito del BCE permitió al gobierno aumentar el gasto que luego se canalizó mediante transferencias al sector privado. Esto contribuyó a un aumento de la liquidez de las instituciones financieras lo que a su vez condujo a un fuerte aumento del crédito al sector privado. Para restaurar la credibilidad y eliminar la posibilidad de otra caída de las reservas, los SAF de 2019 y 2020 tenían como objetivo reformar el COMYF para eliminar el

posibilidad de que el BCE financie al gobierno. Un intento de las autoridades de completar esto.

La reforma no logró ser aprobada por la Asamblea

Nacional en 2019 y el gobierno se comprometió a volver a presentar la propuesta en el primer semestre de 2020.

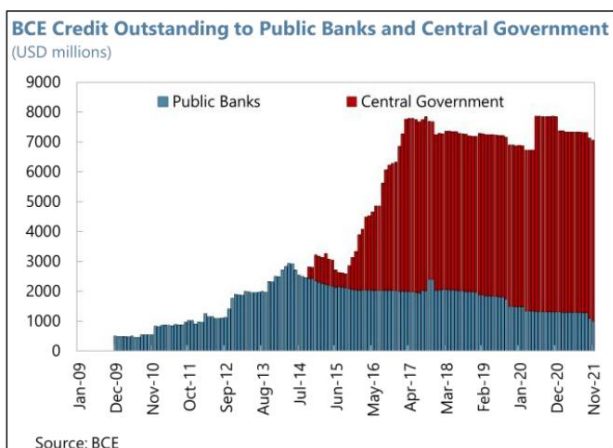
33. La reforma del COMYF tenía como objetivo fortalecer la independencia del BCE, definir claramente sus objetivos y mejorar su gobernanza. Tal como se preparó durante el SAF de 2019, la reforma se elaboró en consulta con el personal técnico del FMI e incluyó las recomendaciones de la evaluación de salvaguardias de 2019 del Banco Central y de la asistencia técnica brindada por el Fondo. Para fortalecer la independencia del BCE, la reforma prohibió cualquier nuevo préstamo directo o indirecto del BCE al sector público³²

, prohibió las operaciones cuasifiscales del BCE y estableció una Junta Directiva independiente³³ con responsabilidades fiduciarias ante el Banco Central. El COMYF incluía un requisito claro para que todos los terceros respetaran la autonomía institucional del BCE, es decir, una disposición sobre la

³¹ Véase Erraez y Reynaud (2022).

³² Antes de la reforma, el BCE tenía la tarea de comprar bonos gubernamentales, "instrumentar la inversión interna" y gestionar la liquidez del sistema para impulsar el desarrollo económico.

³³ Junta de Regulación y Política Monetaria (JPRM). Se estableció el mismo mecanismo para fortalecer la independencia para el nombramiento y remoción de los miembros de la Junta de Regulación y Política Financiera (JPRF), encargada del sistema financiero y de las pólizas de seguros.



ECUADOR

Se fortaleció la autonomía institucional del BCE, al tiempo que se fortaleció su rendición de cuentas. La reforma fortaleció significativamente la independencia de la Junta al establecer que sus miembros serían personas calificadas propuesta del Presidente de la República y designadas por la Asamblea Nacional. 34 bajo la

En el Código modificado, la destitución de los miembros de la Junta, a petición del Presidente y por las razones especificadas en el Código, también era una prerrogativa de la Asamblea Nacional. COMYF también introdujo un conjunto limitado de motivos objetivos de despido. El proyecto de ley simplificó los objetivos del Banco Central y estableció su mandato de mantener un sistema monetario estable y administrar su balance para preservar la dolarización y promover la estabilidad financiera. El proyecto de ley no se aprobó en el primer semestre de 2020, en parte debido al inicio de la pandemia. En el momento de la solicitud del FEP de 2020, las autoridades se comprometieron a aprobar la legislación a finales de enero de 2021 (punto de referencia estructural). Al final, la reforma se aprobó en abril de 2021 y el punto de referencia estructural se implementó con retraso.

34. Además de la reforma del COMYF y de prever que el PASF posterior al programa identificaría las prioridades de reforma del sector financiero, no hubo ninguna condicionalidad adicional en esta área en solicitud de programa. Inmediatamente después del brote de COVID-19, las autoridades se centraron en apoyar el crédito privado y la liquidez en el sistema financiero. La tasa de contribución al Fondo de Liquidez³⁵ se redujo del 8 al 5 por ciento de los depósitos (liberando 950 millones de dólares en activos líquidos) y se aplazaron las obligaciones crediticias privadas (el fortalecimiento de los servicios de liquidez de emergencia se convirtió en una recomendación clave del PESF posterior (FMI, 2023b).). El personal advirtió que los aplazamientos extendidos de préstamos podrían eventualmente debilitar los balances de los bancos. Además, el personal alentó a las autoridades a mejorar las herramientas de resolución bancaria y profundizar la coordinación entre las diferentes agencias reguladoras del sector financiero.

35. Las medidas de apoyo de las autoridades ayudaron a garantizar que el sistema financiero resistiera la crisis de la COVID-19 y se prolongaron repetidamente. Esta relativa resiliencia, combinada con las ya importantes necesidades de ajuste y reforma estructural en el frente fiscal, explican la relativa falta de condicionalidad del sector financiero durante el programa. Para los bancos, las medidas temporales de crisis estaban inicialmente previstas para expirar a finales de 2021, antes de ser prorrogadas, primero hasta finales de junio de 2022 y luego hasta finales de diciembre de 2022. En 2023, las autoridades tenían la intención de armonizar el marco regulatorio entre bancos y cooperativas, poniéndolos en una situación más igualitaria.

36. Las autoridades llevaron a cabo revisiones de la calidad de los activos (AQR) para los cuatro bancos públicos e introdujeron algunas reformas en el sector de las cooperativas. Los AQR para los bancos públicos fueron el único otro elemento de condicionalidad financiera explícita del SEP, introducido en la Segunda y Tercera Revisión. Aunque no están incluidas en la condicionalidad estructural, las autoridades introdujeron un mínimo

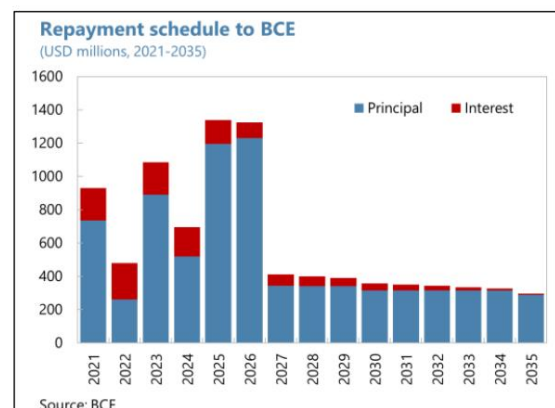
34 Antes de la reforma, los miembros de la Junta eran los ministros de cuatro áreas relacionadas con la economía y un delegado del Presidente.

35 El Fondo de Liquidez es una institución privada bajo mandato gubernamental destinada a operar como prestamista de último recurso. La misión PESF de 2023 recomendó reformas integrales al Fondo de Liquidez para fortalecer su función de prestamista de último recurso, incluida la gobernanza y el intercambio de información, la facilidad para la colocación de garantías, el tamaño del fondo, las relaciones con el BCE y las condiciones de los préstamos (FMI). 2023b).

requisitos de capital para las cooperativas y fortaleció su estructura institucional (por ejemplo, exigiendo el cumplimiento de las regulaciones sobre lavado de dinero y provisiones más estrictas).

Resultados

37. La reforma del COMYF fue una reforma importante que reforzó los cimientos del régimen de dolarización. La reforma incluyó la recapitalización del Banco Central y la transferencia de acciones de bancos públicos por valor de 2.400 millones de dólares que el Banco Central adquirió del Ministerio de Hacienda (MEF) en 2017, de regreso al MEF, comprometiéndose el gobierno a reembolsar el dinero. BCE en cuotas iguales en 2027-35. El reembolso de otros títulos del Tesoro que vencen hasta 2026 también ayudó a fortalecer las finanzas del BCE, aunque el perfil de vencimiento concentrado puede crear presiones de liquidez para el gobierno en el corto plazo. El nuevo COMYF creó una unidad especial para eliminar del balance del Banco Central los activos heredados de la



crisis bancaria de 1999.³⁶ También restableció el esquema de equilibrio de cuatro reservas, que se estableció por primera vez al inicio del régimen de dolarización para asegurar la plena cobertura de los pasivos del Banco Central utilizando sus reservas internacionales, con la expectativa de que los cuatro saldos estén completamente cubiertos para 2035. Sin la capacidad de crear dinero y actuar como prestamista de último recurso en una economía dolarizada, la restitución del saldo de cuatro reservas del BCE ayuda a proteger el régimen de dolarización. El primer saldo se cubrió a finales de 2021, y tanto el primer como el segundo saldo se cubrieron más que en su totalidad a finales de 2022. En materia de gobernanza y en relación con las recomendaciones de evaluación de salvaguardias del FMI, se nombró el comité de auditoría del Banco Central, se publicaron los estados financieros auditados del BCE y se fortaleció la estructura de toma de decisiones del BCE mediante la creación de una Junta de Regulación y Política Monetaria. Al final del programa, aún quedaban algunas lagunas en comparación con la plena adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), que es necesario abordar. Se adoptaron todas las demás recomendaciones de sa Además, los nuevos miembros de la Junta de Regulación y Política Monetaria y de la Junta de Regulación y Política Financiera (tres miembros cada uno) fueron nominados por el Presidente en agosto de 2021 y nombrados por la Asamblea Nacional en octubre de 2021.

38. La misión PESF que visitó Ecuador a finales de 2022 y entre abril y mayo de 2023 concluyó que el sector financiero de Ecuador ha sido resiliente a la crisis, aunque persisten vulnerabilidades. Los ratios de capital promedio de los bancos rondaban el 15 por ciento de los activos ponderados por riesgo a finales de diciembre de 2022. razonablemente por encima del mínimo regulatorio del 9 por ciento. La aceleración del crecimiento del crédito tras la pandemia contribuyó a una dilución mecánica de las ratios de morosidad; sin embargo, más

³⁶ Todos los activos, pasivos, derechos y obligaciones del BCE derivados de la resolución de la crisis bancaria de 1999 fueron transferidos a la recién creada Unidad de Gestión y Regularización luego de una auditoría externa independiente que se completó en diciembre de 2021 de acuerdo con el cronograma.

ECUADOR

Recientemente, el crecimiento del crédito se ha desacelerado y las condiciones de liquidez se han endurecido considerablemente. Los mayores costos de financiamiento combinados con topes inflexibles a las tasas de interés han pesado sobre la estabilidad del sistema. rentabilidad y algunas instituciones serían vulnerables bajo escenarios de pruebas de estrés realizados en el reciente PESF (FMI 2023b).

39. El PASF señaló que los bancos públicos tienen niveles de morosidad significativamente mayores. El AQR realizado en el marco del programa reveló brechas sustanciales y persistentes en la clasificación y provisión de préstamos en un banco, donde se espera que la calidad de los préstamos se deteriore aún más a medida que vencen. Sus conclusiones aún no se han abordado por completo. Si bien los bancos públicos tienen índices de capital superiores al 30 por ciento, la absorción de los déficits de provisiones estimados desencadenaría una acción supervisora en un banco. El FSAP recomendó reconocer rápidamente las pérdidas crediticias e implementar las recomendaciones de provisiones del AQR, entre otras medidas para abordar el problema (FMI, 2023b).

E. Reformas estructurales: impulsar el potencial de crecimiento

Objetivos

40. La necesidad de reformas estructurales en Ecuador ha sido reconocida a lo largo de los programas del SAF de 2019 y 2020. La solicitud del FEP de 2019 señala la necesidad de reformas del mercado laboral, como permitir contratos laborales menos rígidos y reducir los costos de contratación y despido. Sin embargo, a finales de 2019 solo se había fijado un punto de referencia estructural en esta área (la preparación de un plan de acción para fortalecer la eficiencia y la calidad del gasto en educación primaria y salud), que se propuso reprogramar y no se abordó en el programa posterior. Para el SEP 2020, el enfoque se centró en asegurar avances en la transparencia y la agenda anticorrupción. La solicitud del programa señaló que mejorar los marcos de gobernanza y anticorrupción es fundamental para mejorar el entorno empresarial, lo que fomentaría la inversión privada y la creación de empleo.³⁷

41. Mejorar la flexibilidad del mercado laboral, simplificar la regulación y las licencias y reducir la informalidad se identificó como importante para aumentar el crecimiento potencial, aunque no se establecieron condiciones en esta área. Un documento temático seleccionado para el Artículo IV de 2021 argumentó que Hay mucho margen para mejorar la flexibilidad del mercado laboral y simplificar aún más las regulaciones y licencias (FMI, 2021b). Específicamente en el mercado laboral, el personal argumentó que la informalidad es una respuesta endógena a las condiciones económicas prevalecientes y a las distorsiones de las políticas y pidió reducir las barreras a la formalización, una política de impuesto a la renta que no desaliente indebidamente la creación de empleos formales y el establecimiento de esquemas para mejorar la calidad de los empleados. Emparejar a los empleadores, incluso mediante capacitación especializada. El personal también instó a las autoridades a adherirse al mecanismo para fijar el salario mínimo que vincula los cambios al salario mínimo con parámetros macroeconómicos como la inflación y la productividad para apoyar la competitividad y la previsibilidad de las políticas.

³⁷ La Ley Humanitaria aprobada en respuesta a la crisis de la COVID-19 contenía algunas medidas para reducir las rigideces del mercado laboral, por ejemplo, permitiendo a empleadores y empleados realizar cambios mutuamente acordados en los contratos laborales existentes.

Resultados

42. Los esfuerzos de las autoridades por implementar reformas estructurales que impulsen el crecimiento fueron limitados debido a las exigencias de la COVID-19 y, en ocasiones, a una fuerte oposición política. En 2021, por ejemplo, las autoridades señalaron que estaban preparando una ley para aumentar la flexibilidad en las modalidades de trabajo, reducir la rigidez del trabajo a tiempo parcial y los contratos temporales y mejorar la equidad general en el mercado laboral. Además, las autoridades se comprometieron a aplicar el mecanismo de fijación del salario mínimo, vinculado a agregados macroeconómicos concretos y predecibles como la inflación y la productividad. Sin embargo, la ley no fue presentada a la Asamblea Nacional en medio de una fuerte oposición y los aumentos del salario mínimo siguen siendo totalmente discrecionales, lo que pesa sobre la competitividad externa de Ecuador, como se señaló en el Sexto Examen. Algunas medidas concretas adoptadas hacia el final del programa para fomentar la inversión nacional y extranjera incluyeron: (i) reducir los aranceles sobre muchos insumos para el sector industrial; (ii) fomentar una mayor participación del sector privado en el sector de petróleo y gas a través de contratos de participación; y (iii) reducir gradualmente el Impuesto a las Transferencias al Exterior (ISD) de 5 a 4 por ciento durante 2022.

F. Financiamiento

43. Se proyectó que las necesidades de financiamiento externo de Ecuador aumentarían en 2020 con el inicio de la pandemia y los menores precios internacionales del petróleo. Partiendo de una situación ya frágil que había llevado a la aprobación del SAF de 2019, se esperaba que las necesidades de financiación externa del Ecuador aumentaran debido a mayores déficits en cuenta corriente derivados de menores exportaciones de petróleo, ingresos por turismo y remesas. 38 El personal técnico también esperaba un deterioro dramático de las entradas de capital privado en 2020 (de 4.100 millones de dólares, casi exactamente el tamaño de dos compras del SAF recibidas en 2020). Debido a la operación de deuda en curso, Ecuador no tenía acceso al mercado y se esperaba que dependiera de acreedores multilaterales y bilaterales para su financiamiento en 2020.

Ecuador: Proyecciones y resultados de necesidades de financiamiento externo																				
(millones de dólares)																				
	Solicitud de Programa				Resultados			Diferencia												
	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022										
Necesidades brutas de financiación externa	9.139	10.293	6.759	6.860	112	1.864	5.369	2.782	4.292	-2.870	-4.925	-3.978	-2.568							
Necesidad de financiación en cuenta corriente	-322	4.800	3.980	2.030	2.554	4.227	-3.377	-2.711	3.790	1.709	-4.734	-3.521	-2.390							
Amortizaciones del sector público	4.449	4.577	4.627				2.376	4.449	4.449	4.627	-190	-329	-178							
Amortizaciones del sector privado											0	-127	0							
Fuentes de financiamiento externo	9.874	8.742	7.560	8.591	700	0	9.391	3.684	4.857	151	370	649	-3.876	-847	-3.735					
Bilateral	738	998					196					-330		196						
Multilateral (excluido FMI)	3.310	2.982	3.246	1.750	4.470	299	2.819	2.455	2.588	1.913		-162	-791	838						
Sector privado	2.251	5.841	0	643	0	0	4.000	1.500				-751	462	643	4.007	0	1.614	-3.002	0	-5.380
RFI 2020		1.000	0	0				0	0	802		7	-698	0	949					0
FEF 2020								1.611	949	0										611
Asignación de DEG en 2021			0	0																0
Programas anteriores del FMI	1.357	-180	-136	0			-143	-140	-1			38	-4							-1
Cambio en las reservas brutas (- denota un aumento)	-735	1.551		-801	-1.732		-4.022	-903	-565			-5.574	-101							1.167

38 Cabe señalar que el aumento de las necesidades de financiación fue aún mayor cuando se evaluó en tiempo real, es decir, en relación con las proyecciones para 2020 de diciembre de 2019 (en la Segunda y Tercera Revisión del SEP de 2019). Las necesidades de financiación a solicitud del programa eran un 25 por ciento más altas que la proyección del SAF para 2019.

ECUADOR

44. Se esperaba que el FMI fuera el mayor acreedor multilateral de Ecuador en 2020, y la gran compra anticipada era necesaria para detener la caída proyectada de las reservas. Las compras combinadas de RFI y SAF representarían el 53 por ciento del financiamiento externo identificado. Estas cifras no incluyen el efecto de la reestructuración y reperfilamiento de la deuda, que habían reducido las necesidades de amortización del sector público (ver ¶12). El personal esperaba una disminución de las reservas de alrededor de 1.600 millones de dólares en 2020 (aproximadamente un tercio de las compras combinadas de RFI y EFF) y que las reservas internacionales brutas cayeran a niveles muy bajos (13 por ciento de la métrica ARA). El SAF 2020 se aprobó en septiembre de 2020, lo que puso a disposición inmediata de 2.000 millones de dólares estadounidenses para abordar las necesidades de la balanza de pagos de Ecuador y canalizarlos al presupuesto, y una cantidad igual disponible en diciembre una vez finalizada la Primera Revisión. Con el tiempo, se esperaba que la participación del FMI en el financiamiento externo general disminuyera a medida que se reconstituyeran las reservas. El financiamiento del Fondo representaría alrededor del 20 por ciento de las fuentes de financiamiento externo en 2021 y el 12 por ciento en 2022. Se esperaba que para 2022 los flujos del sector privado fueran la principal fuente de financiamiento, representando dos tercios del total.

45. Los resultados de la cuenta corriente superaron sistemáticamente las expectativas del programa, lo que permitió acumulación de reservas mucho mayor. La resiliencia de las exportaciones y remesas no petroleras (véase el párrafo 14) a lo largo del horizonte del programa y los mayores ingresos petroleros redujeron el déficit de cuenta corriente en un total acumulado de 10.600 millones de dólares entre 2020 y 2021, lo que fue suficiente para compensar un déficit en otros desembolsos de las IFI y de los acreedores bilaterales. (1.100 millones de dólares menos de lo proyectado para 2020-2022), la falta de acceso a los mercados, que originalmente se esperaba para 2022 (500 millones de dólares) y un déficit más significativo en los flujos del sector privado (6.300 millones de dólares menos de lo proyectado para 2020-2022). . Esta última diferencia refleja un financiamiento de cartera y otras inversiones inferior al esperado. En general, los mejores resultados de la cuenta corriente situaron las reservas en una trayectoria mucho más alta en 2020. Sin embargo, en 2021-2022 no fueron suficientes para compensar el impacto del déficit de los flujos privados.

46. Poner las compras del FEP a disposición del presupuesto ayudó a aliviar una fuerte restricción de liquidez. Se esperaba que las necesidades de financiación del sector público aumentaran en casi 4.000 millones de dólares en 2020 en comparación con 2019. Las compras combinadas del SAF y los IFR representaron casi un tercio de las fuentes de financiación identificadas. El resultado de los depósitos estuvo muy cerca del monto proyectado, con el déficit inesperado en el financiamiento externo compensado por un menor déficit fiscal. En 2021 y 2022, la dinámica del financiamiento gubernamental reflejó el retraso en el desembolso del FMI (que se reflejó en retrasos para otras IFI) que fue más que compensado por un déficit mucho menor y un mayor financiamiento interno, lo que permitió una importante acumulación de depósitos.

47. El equilibrio de financiación y ajuste en el marco del programa y la distribución de la carga con otros acreedores oficiales fueron apropiados. El ajuste fiscal —medido por el saldo general del sector público no financiero— durante 2020-22 fue del 3,4 por ciento del PIB, muy cercano al previsto a solicitud del programa (3,8 por ciento del PIB, ver arriba). El ajuste fiscal, favorecido en gran medida por los altos precios del petróleo, representó más de la mitad de la financiación proporcionada por el Fondo en el marco del SAF.

En cuanto al reparto de la carga entre el FMI y otros acreedores oficiales, el Fondo proporcionó el 47 por ciento del financiamiento externo proporcionado por organismos multilaterales en 2020-22 (con una participación significativamente mayor al comienzo del SAF), y el 53 por ciento restante fue proporcionado principalmente por el BID y el Banco Mundial. El reparto de la carga para la financiación externa multilateral fue el mismo que el previsto en

solicitud de programa. El financiamiento de los acreedores bilaterales y del sector privado fue menor de lo esperado. El mayor déficit de financiación bilateral se produjo al principio del programa, cuando las garantías de financiación por \$ 2.4 mil millones de nuevos préstamos de China terminaron no materializándose en 2020-21 como se fiscal y aprobación de programas en 39. Este déficit se compensó principalmente con una combinación de ajuste reducción de reservas y financiación alternativa de fuentes internas y externas. Parte del déficit general de financiación en 2021 también se cubrió temporalmente con la asignación de DEG de 2021.

Ecuador: Proyecciones y resultados de las necesidades de financiamiento del sector público																					
(millones de dólares)																					
	Solicitud de Programa				Resultados			Diferencia													
	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022											
Necesidades brutas de financiación	11.028	14.954	8.069	4.331	-601	2.907	5.163	13.546	7.096	6.555	1.704	182	-1.407	-973	2.224						
Déficit del sector público no financiero	3.405	8.302	2.038	4.932	7.073	5.391	6.373	1.847	-1.230	-1.202	-178	782									
Amortización	7.623	6.651	2.554	3.124	2.378	6.474	2.376	3.545	3.997	229	-2	-192	-176	1.441							
Externo	4.800	3.980				3.978				421				-178							
Doméstico	2.823	2.671				2.496								1.619							
Fuentes de financiamiento bruto	11.051	15.124	7.919	5.624	8.615	11.393	5.446	13.798	8.681	7.502	9.182	4.636	-1.326	762	-2.211	1.878					
Externo	3.250	1.908	2.982	3.246	1.750	738	998	700	4.414	2.819	2.455	2.588	151	-810	-162	-791	-847	1,164			
Multilateral (excluido FMI)	0.4568	2.770	0.500	1.401	4.643	1,500			370	196	1.529	61	18	4.683	802	-330	-1.241	61	838		
Bilateral	1.000	0	0	0	2.436	3.731	2.474	2.374	1.611	0	949	0	4.616	4.045	40	-698	0	949	196		
Sector privado	2.653	2.931	2.474	2.374	-217	800	0	0	3.088	3.304	5.779	2.501	1.312	885	1.571	373			-482		
FMI									-1.734	586				3.305	512				611		
Asignación de DEG en 2021														-1.734					0		
Doméstico																			714		
Bonos y certificados del Tesoro																			128		
Otros (incluyendo discrepancia estadística) 1/																			586		
Cambio en depósitos (- denota un aumento)	-23	-170	150	-1,292					-251	-1,585				-947					-81	-1,735	346

1/ Los \$800 millones en la solicitud y ejecución del programa incluyen un préstamo de \$500 millones de Goldman Sachs transferido del BCE al MEF, el cual fue excluido de la definición de financiamiento del BCE al gobierno. Otras categorías incluyen financiamiento bajo el Convenio de Liquidez - esencialmente financiamiento gratuito de empresas estatales que no forman parte del sector público (un mecanismo financieramente represivo). Los resultados también incluyen participaciones de capital del gobierno (aparición de pasivos) y ventas de activos por parte del fondo de seguridad social, que se proyectan ex ante en cero.

48. La asignación de DEG, registrada como un aumento de los depósitos del gobierno en el Banco Central, se utilizó en parte para operaciones de gestión de efectivo. La asignación de DEG se registró en el balance del gobierno central como un aumento de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y como un aumento de los pasivos de deuda⁴⁰. El Banco Central registró la asignación en el lado de los activos como un aumento de las reservas (brutas y netas), y por el lado del pasivo como aumento de las obligaciones con el gobierno central (depósitos). El Ministerio de Finanzas y el BCE firmaron un Memorando de Entendimiento en el que se establecía que cualquier costo de intereses o riesgo de tipo de cambio derivado de la asignación de DEG recaía en el gobierno central. Las autoridades verificaron que la operación se ajustaba a la legislación local y que no socavaba las salvaguardas institucionales contra el financiamiento del Banco Central al

39 Al principio, las instituciones chinas proporcionaron garantías de financiación por 2.400 millones de dólares de nueva financiación para 2020-2021, además del reperfilamiento de deuda con CDB y Exim Bank con ahorros de US\$ 272 millones desde octubre 2020 a 2022. El nuevo financiamiento no se materializó, y el BDC proporcionó apoyo presupuestario de solo USD 183 millones a principios de 2021.

40 La deuda pública aumentó alrededor del 1 por ciento del PIB debido a la asignación de DEG.

ECUADOR

gobierno o la independencia del BCE. La asignación de DEG se utilizó en los últimos meses de 2021 para operaciones de gestión de efectivo hasta que hubo más financiamiento disponible.

49. Con los precios del petróleo en 2021-22 significativamente más altos que los previstos a solicitud del programa y con financiamiento adicional de la asignación de DEG de 2021, se podría haber procedido a una extensión del programa y una reprogramación del acceso en el momento del Sexto Examen. Cuando el RFI fue

Aprobado en mayo de 2020, precios del petróleo para Ecuador.

La mezcla se proyectó en 32 y 34,6 dólares por barril para 2021

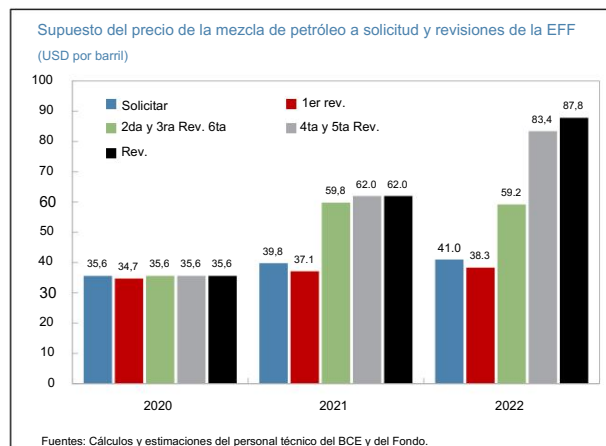
y 2022, respectivamente. En octubre, en el momento de la aprobación del SAF, estas proyecciones habían aumentado ligeramente hasta alcanzar los 39,8 y 41 dólares

EE.UU., respectivamente. Sin embargo, los precios reales terminaron siendo un 56 por ciento más altos.

de lo esperado en el momento de la solicitud del programa en 2021 (62 dólares EE.UU.) y más del doble en 2022 (86 dólares

EE.UU.). Dado que los precios del petróleo comenzaron a

aumentar de manera constante en el último trimestre de 2020, el escenario de precios del petróleo más altos de lo previsto ya era visible a principios de 2021. En la primera mitad de 2021, los precios del petróleo eran alrededor de un 70 por ciento más altos que en el mismo período del año anterior. año. Además, el financiamiento externo de Ecuador en 2021 había aumentado en US\$ 950 millones a partir de la asignación de DEG. En este contexto, el programa podría haberse recalibrado en el momento de la Sexta Revisión, cuando los precios del petróleo rondaban los 80 dólares por barril y las necesidades de liquidez se habían aliviado. La recalibración del programa podría haber adoptado la forma de una extensión de los 27 meses aprobados a al menos 36 meses, que es la duración típica del FEP. 41 La reprogramación del acceso habría extendido la compra restante hasta el tercer trimestre de 2023, otorgando más tiempo para implementar reformas y permitiendo a las autoridades buscar financiamiento de otras fuentes.



COHERENCIA CON LAS POLÍTICAS DEL FONDO Y PROCEDIMIENTOS

A. Aplicación del Marco de Acceso Excepcional

50. Dado el aumento de las necesidades de financiación mundial provocado por la pandemia, el Fondo aumentó los límites de acceso a su marco de préstamo en 2020. En un contexto de graves perturbaciones en los mercados financieros mundiales y en el que numerosos países de mercados emergentes y en desarrollo se enfrentan a necesidades de financiación apremiantes, hubo una demanda sustancial de recursos del FMI en 2020. En respuesta, en abril de 2020, el Directorio Ejecutivo aprobó un aumento temporal en los límites de acceso bajo la ventanilla regular del RFI del 50 al 100 por ciento de la cuota para el límite anual y del 100 al 100 por ciento de la cuota para el límite anual. 150 por ciento

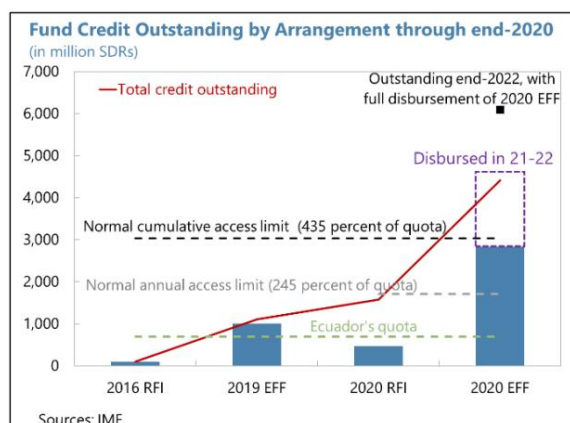
41 La duración máxima de un FEP es de 48 meses. La duración de los SEP de acceso excepcional más recientes fue de 36 meses (Portugal 2011, Irlanda 2010) o 48 meses (Grecia 2012, Ucrania 2015).

de cuota para el acceso acumulativo, neta de reembolsos programados. El límite de acceso anual a la Cuenta de Recursos Generales (GRA) fue del 145 por ciento. Esto significó que los países que ya habían endeudado bajo el RFI, y especialmente aquellos que tenían algún crédito pendiente con el Fondo, tenían poco o ningún margen para tomar prestados recursos adicionales del GRA. En respuesta, en julio de 2020, la Junta Ejecutiva apoyó el aumento de los límites de acceso anual normal (NAAL) en la GRA del 145 al 245 por ciento de la cuota, mientras que el límite de acceso acumulativo normal (NCAL) se mantuvo sin cambios en 4243 Acceso más allá del NAAL o NCAL suponen un acceso excepcional sujeto al 435 por ciento de cuota.

política de acceso excepcional.

51. Con un acceso equivalente al 661 por ciento de la cuota, el SAF de 2020 de Ecuador comprendió un acceso excepcional. Además, Ecuador tenía crédito pendiente con el Fondo procedente de acuerdos anteriores, que ascendía al 236 por ciento de su cuota.

Casi dos tercios correspondieron al monto dispuesto en el marco del SEF de 2019⁴⁴, y el resto al RFI de 2020 más el monto pendiente del RFI de 2016, cuyo período de reembolso se extendió hasta agosto de 2021.⁴⁵ Por lo tanto, acceso por encima de los 1.200 millones de dólares en 2020 o más de 2.000 millones de dólares acumulados ya habrían dado lugar a un acceso excepcional.



Cuadro 2. Criterios de acceso excepcionales

El Marco de Acceso Excepcional (EAF) fue actualizado por la Junta Ejecutiva en 2016. Según el EAF, Ecuador tenía que cumplir con los cuatro criterios de acceso excepcional (EAC) que se describen a continuación:

CAE1. El país miembro está experimentando o tiene el potencial de experimentar presiones excepcionales en su balanza de pagos sobre la cuenta corriente o la cuenta de capital, lo que resulta en una necesidad de financiamiento del Fondo que no puede satisfacerse dentro de los límites normales.

CAE2. Un análisis riguroso y sistemático indica que existe una alta probabilidad de que la deuda pública de los países miembros sea sostenible en el mediano plazo. Cuando la deuda del miembro se considere insostenible ex ante, el acceso excepcional sólo estará disponible cuando el financiamiento proporcionado por fuentes distintas al Fondo restablezca la sostenibilidad de la deuda con una alta probabilidad. Cuando la deuda del miembro se considera sostenible pero no con una alta probabilidad, el acceso excepcional se justifica si el financiamiento proporcionado por fuentes distintas al Fondo, aunque no restablezca la sostenibilidad con una alta probabilidad, mejora la sostenibilidad de la deuda y mejora suficientemente las salvaguardias de los recursos del Fondo.

⁴² En marzo de 2023, se elevaron los límites de acceso normal al 200 (600) por ciento de la cuota anual (acumulada) por un período de un año, con posibilidad de extenderlo con decisión del Directorio antes de que expire el período de 12 meses. (FMI, 2023c).

⁴³ Véase FMI 2020e.

⁴⁴ Una vez completadas tres revisiones en el marco del SEP de 2019, Ecuador retiró DEG 1.012 millones (145 por ciento de la cuota) de los DEG 3.035 millones (435 por ciento de la cuota) que habían sido aprobados.

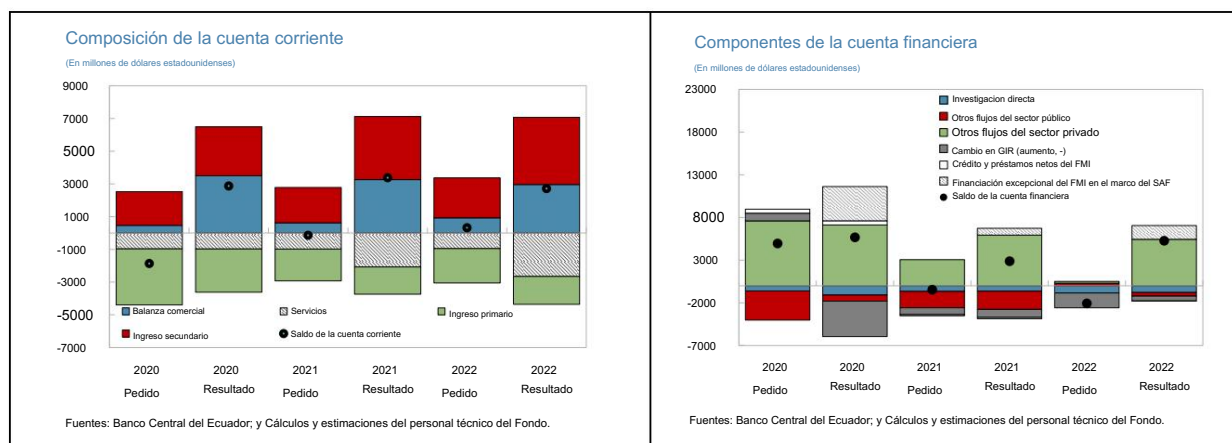
⁴⁵ El período de reembolso de las IFR es de 3¼ a 5 años.

Cuadro 2. Criterios de acceso excepcional (conclusión)

CAE3. El miembro tiene perspectivas de obtener o recuperar acceso a los mercados de capital privados dentro de un plazo y en una escala que le permitiría cumplir con sus obligaciones contraídas con el Fondo.

CAE4. El programa de políticas del miembro ofrece una perspectiva razonablemente sólida de éxito, que incluye no sólo sus planes de ajuste sino también su capacidad institucional y política para lograr ese ajuste.

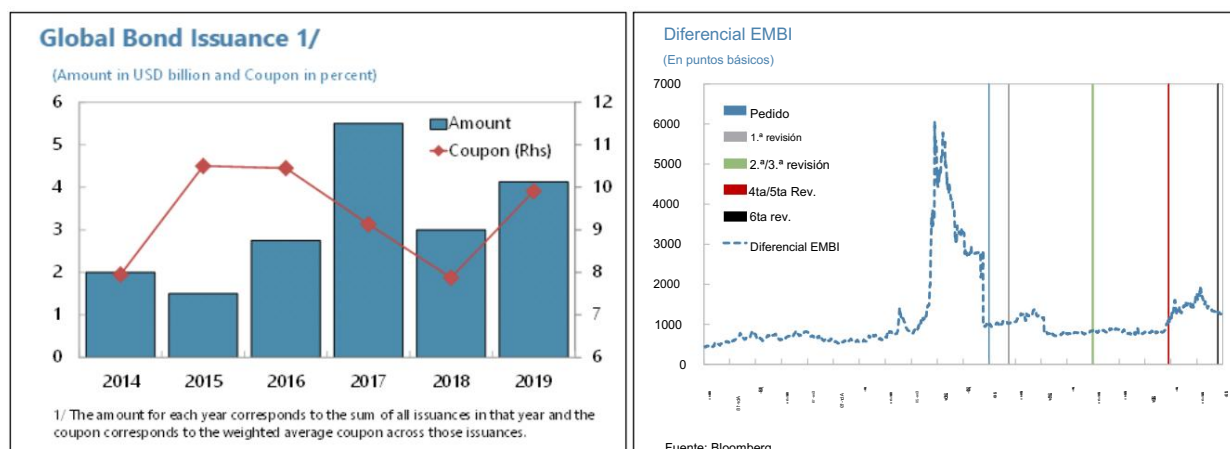
52. El CAE1 se cumplió claramente en la etapa de aprobación del programa, ya que Ecuador enfrentaba importantes necesidades de balanza de pagos a mediados de 2020. En el momento de la aprobación del programa, con presiones fiscales derivadas de la pandemia y la caída de los precios del petróleo, Ecuador se enfrentaba a una profunda recesión y el déficit de financiación externa general para 2020-22 se estimaba en 6.500 millones de dólares, tras el impacto de la política fiscal prevista. consolidación, una reestructuración exitosa de los bonos globales (ver Recuadro 1) y apoyo de las IFI y acreedores bilaterales oficiales. Se consideró que el EAC1 se cumplió en las seis revisiones, aunque a partir de la Segunda y Tercera Revisión combinadas la evaluación podría haber estado mejor justificada. Dado que los resultados de la cuenta corriente fueron significativamente mejores de lo esperado, en gran parte debido al aumento de los precios del petróleo desde 2021, la naturaleza de la necesidad de la balanza de pagos pasó a estar impulsada por menores entradas de capital del sector privado y de los acreedores oficiales. Al mismo tiempo, la acumulación de reservas superó los objetivos del programa. En las últimas revisiones del acuerdo, los argumentos a favor de la reunión del CAE1 se centraron más en la necesidad de financiación del sector público, lo que dio lugar a una necesidad excepcional de balanza de pagos



53. Después de la conclusión satisfactoria del canje de bonos, se evaluó que la deuda de Ecuador era sostenible con alta probabilidad, satisfaciendo el EAC2. Tras el desembolso del RFI de mayo de 2020, cuando se evaluó que la deuda era prácticamente sostenible, se evaluó que la deuda de Ecuador era insostenible después del continuo deterioro del entorno macroeconómico. La exitosa reestructuración de los bonos internacionales, junto con las garantías financieras de los acreedores bilaterales oficiales, el apoyo de las IFI y una mejora planificada de la situación fiscal, restauraron la sostenibilidad de la deuda del Ecuador con alta probabilidad. En el momento de la aprobación del acuerdo, se esperaba que la deuda pública alcanzara un máximo del 69 por ciento del PIB para fines de 2020 y disminuyera al 56 por ciento del PIB para 2025, anclada en el límite.

impuesta por COPLAFIP. Al final, la deuda de Ecuador alcanzó el 60,9 por ciento del PIB a finales de 2020⁴⁶ y alcanzó un máximo del 62,3 por ciento en 2021, antes de caer a alrededor del 58 por ciento del PIB a finales de 2022. La reducción de la deuda más rápida de lo esperado se logró principalmente gracias a los precios más altos del petróleo y a condiciones macroeconómicas mejores de lo previsto. En vista de esta evolución favorable de la deuda pública durante el programa y dado que la evaluación sigue siendo sostenible con una alta probabilidad, la EAC2 se consideró cumplida en todas las revisiones.

54. A solicitud del programa, el personal consideró que Ecuador recuperaría el acceso al mercado incluso durante la vida del programa, satisfaciendo así EAC3. En los seis años anteriores al SEP de 2020, Ecuador había colocado bonos internacionales todos los años con emisiones anuales que alcanzaron un máximo de más de 5 mil millones de dólares en 2017 y superaron los 4 mil millones de dólares en 2019. La renegociación de los bonos internacionales de 2020 fue exitosa y los diferenciales del EMBI se habían reducido. Disminuyó constantemente por debajo de los 1.000 puntos básicos, después de haber alcanzado un máximo de 6.000 puntos básicos al inicio de la pandemia. Guiados por la evidencia histórica que muestra que un país normalmente recupera el acceso al mercado dentro de 2 a 3 años después de una reestructuración de la deuda (ver Recuadro 1), el personal consideró que Ecuador recurriría a los mercados en 2022 por US\$500 millones.



55. Se consideró que EAC3 estaba satisfecho en todas las revisiones del programa, pero a mediados de 2022 el mercado Las condiciones para Ecuador comenzaron a deteriorarse. Los diferenciales aumentaron de poco menos de 800 puntos básicos a principios de junio a más de 1.100 puntos básicos los días previos al debate del Directorio Ejecutivo sobre la Cuarta y Quinta Revisión combinadas en medio del actual endurecimiento de las condiciones financieras a nivel mundial. En ese momento, sin embargo, la expectativa era que Ecuador aún recuperaría el acceso al mercado en 2022 por mil millones de dólares.

⁴⁷ Tras las protestas de junio de 2022 y la declaración del estado de emergencia con

Debido a la incertidumbre política resultante, las condiciones del mercado se habían deteriorado significativamente para el país, con diferenciales del EMBI que casi alcanzaron los 2.000 puntos básicos y Ecuador no pudo recurrir al sector privado.

⁴⁶ El crecimiento del PIB y las mejoras en el saldo fiscal en 2020 fueron mayores de lo previsto a solicitud del programa.

⁴⁷ La colocación esperada de bonos en los mercados privados se revisó al alza de 500 millones de dólares a 1.000 millones de dólares en el momento de la Segunda y Tercera revisión combinadas. Las autoridades planeaban contar con una garantía de 400 millones de dólares del BID para recibir una tasa más favorable. En el momento del Sexto Examen, esta garantía se había convertido en un desembolso directo de apoyo presupuestario.

ECUADOR

mercados como se esperaba. Para el Sexto Examen en diciembre de 2022, las opiniones del personal y las autoridades había cambiado considerablemente, y la expectativa era que Ecuador no recuperaría el acceso al mercado hasta después de 2023. Dado que se esperaba que las necesidades de financiamiento siguieran siendo manejables, incluso debido a los altos precios del petróleo y a reservas más sólidas, la finalización de una segunda operación de reperfilamiento de la deuda bilateral con China, una disminución sostenida de los diferenciales que alcanzaron alrededor de 1.250 puntos básicos a finales de 2022 desde un máximo de 1.800 puntos básicos durante el otoño, y la implementación continua del plan de consolidación fiscal, el personal evaluó que Ecuador recuperaría el acceso al mercado en 2024, a tiempo antes. Se esperaba que comenzaran los reembolsos al Fondo y se consideró que la EAC3 se había cumplido.

56. La capacidad de Ecuador para reembolsar al Fondo siguió siendo adecuada durante todo el programa, a pesar del aplazamiento del acceso a los mercados. Tanto el crédito máximo pendiente del Fondo como porcentaje de la cuota como todos los indicadores de obligaciones máximas con el Fondo estuvieron por debajo de la mediana para los casos de acceso excepcional GRA del comparador. Se consideró que la capacidad de pago dependía de la plena implementación del programa y del financiamiento de otros acreedores. A medida que el programa evolucionó, la capacidad de pago mejoró debido a mejores resultados fiscales y precios del petróleo considerablemente más altos. Esto se reflejó en mejores indicadores de capacidad de pago: las obligaciones máximas con el Fondo disminuyeron del 15,3 por ciento de las reservas internacionales brutas (5,1 por ciento de las exportaciones) al momento de la solicitud del programa al 7,2 por ciento de las reservas (4,1 por ciento de las exportaciones) en el Cuarto y Quinto período combinado. Revisar. Al final del programa, aunque Ecuador no pudo volver a acceder a los mercados de capital como se esperaba (1.000 millones de dólares), las necesidades netas de financiación a corto plazo se aliviaron mediante el reperfilamiento de la deuda con los bancos chinos, una conversión de un banco del BID garantía en apoyo presupuestario y financiación adicional de los bancos nacionales.

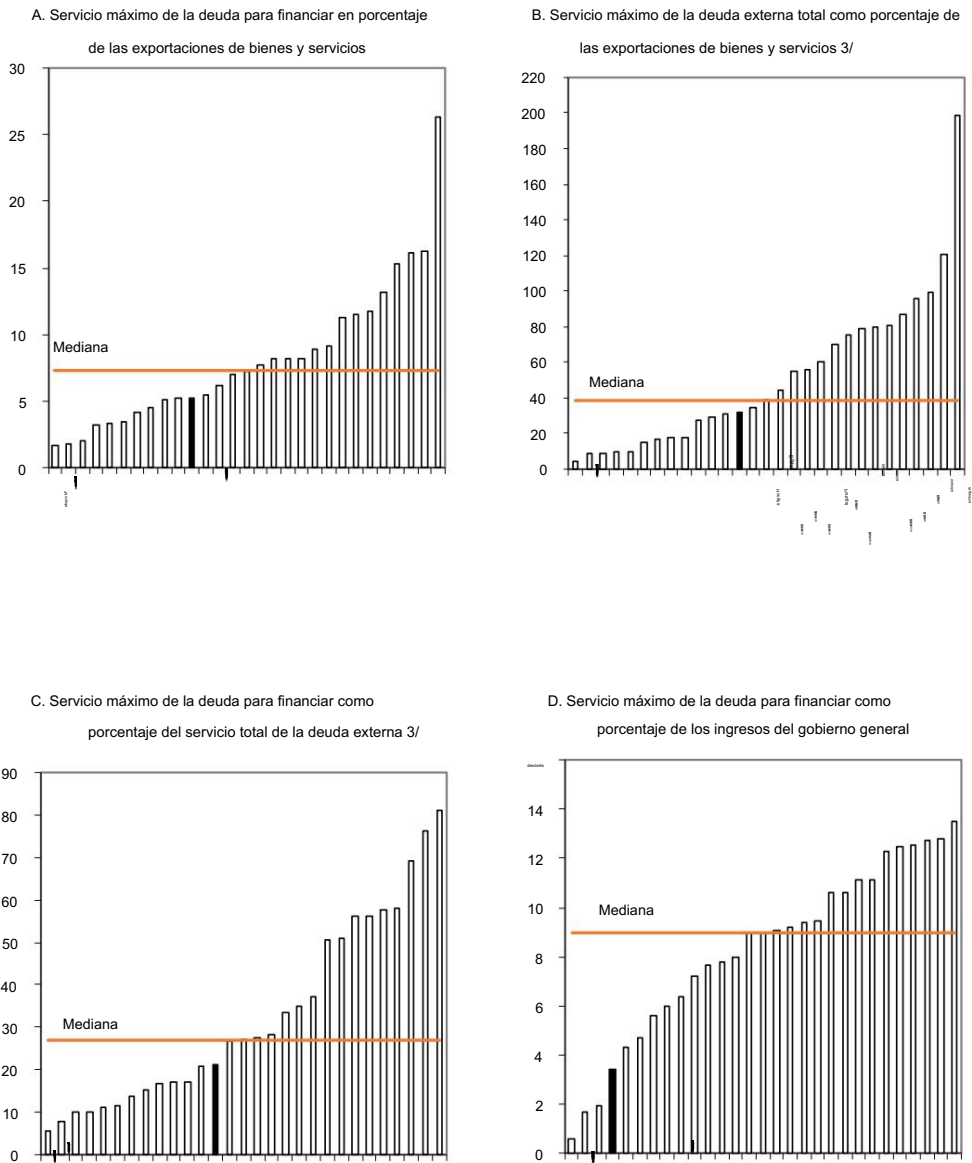
57. La EAC4 se consideró cumplida a petición del acuerdo, ya que hubo un amplio apoyo político del gobierno predominante y del Parlamento para los objetivos del programa apoyados por el Fondo. y el gobierno estaba tomando medidas para mejorar la capacidad institucional. Con las elecciones presidenciales programadas para principios de 2021, menos de cinco meses después de que la Junta Ejecutiva considerara la solicitud de acuerdo, obtener garantías políticas fue un componente clave para la reunión de la EAC4. En este contexto, el Presidente del país entregó una carta de apoyo al programa y la Asamblea Nacional contribuyó con una carta de apoyo a los objetivos del programa. Al mismo tiempo, las autoridades habían implementado acciones correctivas para abordar las deficiencias que habían resultado en el caso de declaración errónea en el marco del anterior SEP a principios de 2020.

58. El personal buscó garantías políticas sobre los objetivos clave y las políticas generales del Fondo. programa apoyado según sea necesario antes de las próximas elecciones en el momento de la Primera Revisión (diciembre de 2020). Dos de los tres principales candidatos presidenciales para las elecciones de 2021 expresaron su deseo de renegociar el programa, mientras que los tres se opusieron públicamente al aumento del IVA, que en ese momento era una piedra angular de la estrategia de ajuste fiscal. Aunque se consideró la posibilidad de obtener algunas garantías por escrito, al final esto no se materializó. El personal buscó mitigar el riesgo político asegurando acciones previas sobre el Banco Central y las leyes anticorrupción, y un compromiso para un diálogo abierto con una amplia gama de partes interesadas. Además, el programa se diseñó después de buscar aportes de grupos políticos más amplios, de modo que los objetivos y la condicionalidad asociada no tuvieran al menos oposición al inicio del programa.

59. El entorno político siguió siendo complicado durante el resto del programa con una Asamblea Nacional fragmentada donde el gobierno sólo tenía una representación minoritaria. 48 La nueva administración que asumió el poder en mayo de 2021 buscó continuar con la implementación del programa, aunque una Asamblea Nacional fragmentada hizo que las reformas fueran más desafiantes. Las autoridades finalmente implementaron la mayor parte de la condicionalidad estructural. Sin embargo, las limitaciones políticas dieron lugar a desviaciones importantes del programa original: la consolidación fiscal se basó más en el gasto (durante la Segunda y Tercera Revisión) y los aumentos de los precios de los combustibles se suspendieron poco después (octubre de 2021). Además, los precios del combustible se redujeron en torno a la Cuarta y Quinta Revisión combinadas (junio de 2022), en medio de un fuerte malestar social. Dicho esto, se llevaron a cabo dos prioridades de reforma importantes: la aprobación del COMYF y las reformas anticorrupción, que el personal consideraba piedras angulares para cumplir con la EAC4, aunque con algunos retrasos en algunas áreas (Tabla 2).

48 El partido del presidente solo tenía 12 de los 137 escaños de la Asamblea elegida en 2021. Además, el presidente había sobrevivido por poco a un intento de destitución en junio de 2022.

ECUADOR

Figura 3. Ratios máximos del servicio de la deuda para casos recientes de acceso excepcional^{1/2/}

Fuente: Departamento de Finanzas del FMI

1/ Estimaciones según lo informado en los informes del personal pertinentes a solicitud de la SBA, o acuerdos bajo el SAF aprobados desde septiembre de 2008.

2/ Los asteriscos indican los países elegibles para el PRGT en el momento del programa. Servicio de la deuda de Georgia al Fondo incluye uno de un préstamo PRGT.

3/ Para los acuerdos para los cuales no se dispone del coeficiente de deuda externa total (o servicio de la deuda), se muestra en su lugar el coeficiente de deuda externa pública.

60. En resumen, si bien el marco de acceso excepcional se siguió a solicitud del programa y en cada revisión, había espacio para una evaluación más estricta de algunos criterios. En particular, los argumentos a favor de presiones excepcionales en la balanza de pagos (EAC1) fueron menos convincentes a medida que los precios del petróleo se dispararon, y las perspectivas de recuperar el acceso a los mercados (EAC3) disminuyeron notablemente a partir de junio de 2022 con el rápido aumento de los diferenciales de crédito. Por último, el entorno político continuamente desafiante debido principalmente a una fragmentación de la Asamblea Nacional, junto con algunos desvíos importantes en los programas, plantean interrogantes sobre la satisfacción continua de la EAC4 en el momento de la Cuarta y Quinta Revisión.

B. Información errónea

61. Contexto: Dado que el caso de presentación de informes erróneos durante el anterior FEP de 2019 fue discutido por el Junta Directiva el 1 de mayo de 2020, las autoridades ecuatorianas han estado, con una amplia asistencia técnica del Departamento de Estadísticas del FMI, abordando las debilidades institucionales y técnicas de larga data en la compilación, verificación y conciliación de sus estadísticas de finanzas públicas. Estas acciones fueron fundamentales para las discusiones sobre un nuevo acuerdo del SAF con Ecuador con acceso excepcional, incluso para evaluar el cumplimiento del EAC 4, a pesar de los informes erróneos descubiertos durante el SAF anterior.

62. Desarrollo de capacidades en el SEP 2020: Al principio, el programa incluía dos puntos de referencia estructurales: (i) corregir y publicar los datos fiscales históricos, tanto por encima como por debajo de la línea, desde 2012; y (ii) preparar una guía de compilación, en consulta con la asistencia técnica del FMI, y difundirla entre los proveedores de datos de todo el SPNF a través de un taller. Para ayudar a lograr estos puntos de referencia, un experto a corto plazo de STA comenzó a trabajar en septiembre de 2020. El informe del Artículo IV de 2021 enumera tres misiones GFS (septiembre de 2020, abril de 2021 y julio de 2021). Posteriormente continuaron los esfuerzos de desarrollo de capacidades para llenar los vacíos en la presentación de datos.

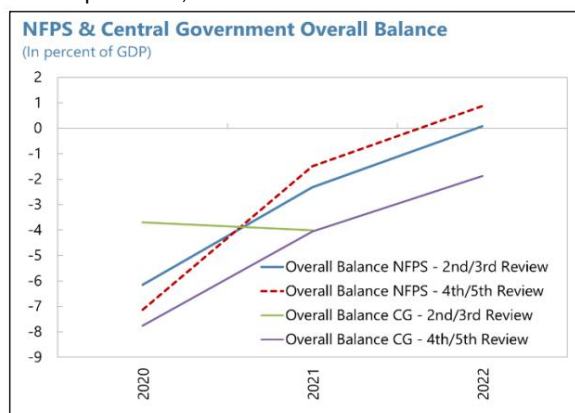
63. Se produjeron informes erróneos debido a una medición inexacta de las transferencias de pensiones de PGE a el IESS. Las transferencias de PGE no se registraron en base devengada, un requisito según el TMU. Hubo retrasos significativos en las obligaciones de transferencia de pensiones y atención médica al IESS, lo que resultó en una medición inexacta del saldo general de los PGE. Una misión de STA TA en marzo de 2022 detectó que las transferencias registradas en efectivo eran inferiores a los montos acumulados en alrededor de USD 240 millones (0,2 por ciento del PIB) por año. De acuerdo con la recomendación de STA TA y el TMU, las autoridades revisaron los datos históricos de transferencias de pensiones en línea con los montos verificados por el Departamento de Relaciones Fiscales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esta revisión provocó un aumento en los atrasos de los PGE con el IESS y un desplazamiento a la baja en el saldo general de los PGE, lo que resultó en el incumplimiento del CP de finales de abril de 2021 que controlaba por la finalización de la Segunda y Tercera Revisión con un incumplimiento asociado. compra conforme.

64. El incidente de presentación de informes erróneos y la elección del ancla fiscal: El incidente de presentación de informes erróneos durante el programa se debió a la inconsistencia en la medición de los flujos entre el gobierno central y las unidades del SPNF. En este contexto, tras rectificar el error, sólo se revisó el saldo global del gobierno central; el saldo global del SPNF no se vio afectado debido al efecto de consolidación. Por lo tanto, la elección del ancla del programa tuvo consecuencias para la incidencia de

ECUADOR

informes erróneos⁴⁹ : si el QPC se hubiera definido en el SPNF como el perímetro, no habría habido informes erróneos.

La información errónea se detectó en parte debido a una mejor compilación de las Estadísticas de Finanzas Gubernamentales (EFG) que facilitó el análisis del personal de cada subsector. Por lo tanto, anclar el programa con el QPC en el perímetro más estrecho del equilibrio general del gobierno central y el CFDD resultó en revelar los problemas subyacentes en la presentación de datos del SPNF al gobierno central, lo que tal vez no hubiera sido posible con el perímetro más amplio.



Revisión de los ingresos por intereses: Hubo otra revisión a la baja de datos no relacionada con el NOPBS del NFPS para todas las fechas de prueba según los acuerdos EFF de 2019 y 2020. Esto se hizo para contabilizar adecuadamente el tratamiento de los ingresos por intereses. La NOPBS del SPNF era una QPC en el momento del FEP de 2019 y se convirtió en una TI en el marco del FEP de 2020. Esta revisión dio lugar a un cambio a la baja en NOPBS pero no representó una información errónea. ⁵⁰

66. Relevancia con caso anterior de información errónea: Ecuador tuvo un caso de información errónea en 2019 que resultó en una compra no conforme debido a una declaración errónea en NOPB. Las acciones correctivas inmediatas como resultado de un caso anterior de información errónea se orientaron hacia las estadísticas y la presentación de informes del sector público no financiero. El incidente de información errónea durante el FEP 2020 se produjo debido a una medición inexacta de los flujos entre el PGE y el SPNF. Si bien esta información errónea puede haber puesto de relieve una debilidad constante en la presentación de datos, desde entonces las autoridades han tomado medidas correctivas para eliminar las lagunas. La Junta otorgó una exención sobre la compra en incumplimiento sobre la base de las acciones correctivas tomadas por las autoridades y las medidas correctivas comprometidas por ellas, incluidas aquellas medidas de política apropiadas para lograr la información precisa del saldo general de PGE.

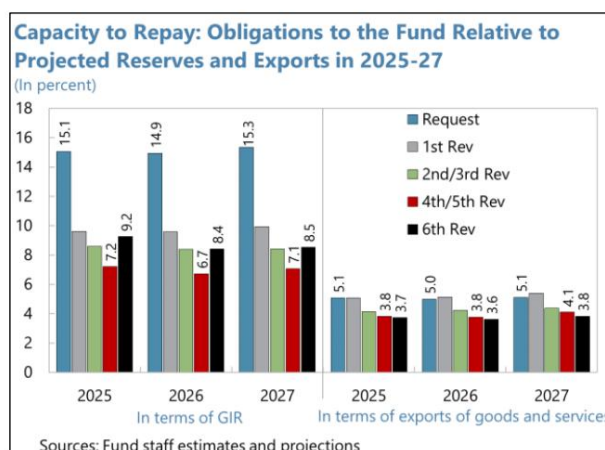
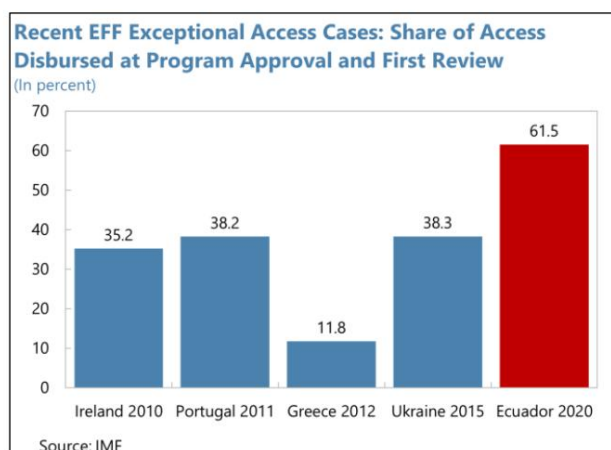
67. Cumplimiento de las políticas de información errónea: Se siguieron las políticas apropiadas del Fondo siguiendo la detección de la declaración errónea y de la compra no conforme. El Director General rápidamente escribió una carta al Ministro de Economía y Finanzas informándole sobre la información errónea. El Ministro de Economía y Finanzas, en su respuesta, confirmó la presencia del incidente de notificación errónea y explicó las razones detrás de la misma. De acuerdo con las políticas, la MD presentó posteriormente un informe a la Junta Ejecutiva con sus recomendaciones. Sobre la base de las recomendaciones del DM, la Junta Ejecutiva concedió una exención.

49 Hubo otro informe erróneo no relacionado que afectó el equilibrio general del SPNF. Por favor ver más abajo.

50 En general, el personal vio motivos para otorgar a las autoridades el beneficio de la duda y no considerar que estas revisiones dieran lugar a informes erróneos debido a: (i) la falta de disponibilidad de datos relevantes hasta el otoño de 2021, (ii) los propios cálculos del personal de NOPBS, y (iii) ambigüedad en el TMU. El personal y las autoridades revisaron el TMU para aclarar la evaluación del TI de NOPBS excluyendo los ingresos por intereses.

C. Riesgos para el Fondo

68. Los riesgos para el Fondo derivados del programa eran elevados, especialmente debido a la fuerte acceso anticipado. Al inicio del programa, los riesgos eran particularmente elevados debido a la alta incertidumbre reinante sobre la evolución de la pandemia y los precios internacionales del petróleo. El acceso se aceleró en gran medida en 2020 debido a las grandes necesidades proyectadas de la BdP51, pero se planeó que algunas medidas importantes del programa, en particular la modernización del marco legal del Banco Central y la aprobación de la reforma tributaria, no se llevaran a cabo hasta 2021. El acuerdo aumentó significativamente la exposición del Fondo a Ecuador, convirtiéndose el país en el sexto mayor prestatario después de la compra al finalizar la Primera Revisión.⁵² Por otro lado, el impacto en la posición de liquidez del Fondo fue moderado y, como se analiza en el párrafo 56, en el momento de la solicitud del programa, la capacidad de Ecuador para pagar al Fondo se evaluó como adecuada, dependiendo de la implementación del programa y el apoyo de otros acreedores que permitirá a Ecuador reconstruir sus reservas de liquidez. La evaluación de la capacidad de pago mejoró a medida que evolucionó el programa, dados los mayores precios del petróleo y mejores resultados fiscales.



69. Se llevaron a cabo las evaluaciones de salvaguardias requeridas, se llevó a cabo una evaluación de riesgos completa. se llevó a cabo a solicitud del programa, y la Oficina de Gestión de Riesgos (ORM) contribuyó a la evaluación de los riesgos generales para el Fondo. Todo esto contribuyó a mitigar los riesgos de la institución.

- De acuerdo con la política del Fondo, tanto una evaluación de salvaguardias del Banco Central como una evaluación fiscal se llevaron a cabo revisiones de salvaguardias. Se había realizado una evaluación de salvaguardias del Banco Central. finalizó en junio de 2019 en el contexto de la solicitud del FEP de 2019, por lo que no se realizó ninguna evaluación actualizada. requerido en el momento de la solicitud del FEP 2020. ⁵³ En el programa se incluyeron dos acciones previas.

⁵¹ El 61 por ciento del acceso total se desembolsará en los primeros cuatro meses del programa, antes de finales de 2020.

⁵² El cuarto prestatario más grande en un escenario de retiro total, en el que la exposición total del Fondo GRA a Ecuador sería ascienden al 7 por ciento, y se comparan con la exposición de otros miembros a finales de julio de 2020.

⁵³ Según la política del Fondo tras la racionalización de 2015, no se requiere evaluación para un acuerdo sucesor aprobado dentro de los 18 meses posteriores a la fecha en que se realizó la última evaluación de salvaguardias.

ECUADOR

Solicitud de abordar algunas de las recomendaciones de la evaluación de 2019 relacionadas con el establecimiento de estructuras de auditoría internas y externas adecuadas. Para la Primera Revisión, se habían implementado cinco recomendaciones de las evaluaciones de 2019 y las autoridades estaban avanzando en la transición a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Otras recomendaciones requirieron aprobar la reforma del COMYF, que fue aprobada en abril de 2021, con cierto retraso. La implementación de las normas de contabilidad NIIF y otras recomendaciones se retrasó considerablemente e incluso cuando el BCE adoptó las NIIF en 2022, el marco de información financiera todavía se desviaba de las normas internacionales en algunos aspectos relevantes y debe alinearse aún más con las NIIF. En general, los planes para implementar las recomendaciones retrasadas se discutieron adecuadamente en los MEFP.

- La revisión de las salvaguardias fiscales se realizó en febrero de 2021. Las recomendaciones incluyeron, entre otras cosas, implementar un enfoque basado en riesgos para las auditorías internas y externas, establecer un grupo de trabajo interno para supervisar la implementación de reformas bajo COPLAFIP y garantizar una transición fluida y oportuna a la nueva plataforma digital transaccional (SINAFIP). Aunque el personal y el experto a largo plazo del FAD dieron seguimiento a las recomendaciones, se podría haber incluido en los informes del personal una discusión más amplia de los hallazgos y recomendaciones de la revisión de las salvaguardias fiscales, especialmente considerando su enfoque en las reformas de la gestión financiera pública (PFM).
- El personal llevó a cabo una evaluación de riesgos completa en el momento de la solicitud del programa en el Suplemento “Evaluación del Riesgo del Fondo y Posición de Liquidez del Fondo”. A lo largo del programa, el personal fue adecuadamente sincero sobre los riesgos significativos para el programa y el Fondo. La ORM brindó orientación sobre las autoevaluaciones de riesgos empresariales de Ecuador desde el inicio del programa. El personal, asesorado por ORM, examinó los riesgos comerciales, operativos, reputacionales y financieros del programa, considerando específicamente el riesgo crediticio para el Fondo, incluso en función de la capacidad de pagar las cuotas y las dietas analizadas en los informes del personal. El ORM también participó en la revisión del caso de presentación de informes erróneos de 2022 y las medidas correctivas requeridas por las autoridades, destacando la relevancia de un programa adecuado de desarrollo de capacidades, incluso en materia de estadísticas y presentación de datos, para mitigar los riesgos para el Fondo.
- Finalmente, al principio del programa, se discutieron con las autoridades medidas de contingencia en caso de un escenario negativo. Estas incluyeron medidas en los frentes fiscal, externo y financiero. Además, dados los riesgos para sus presupuestos de 2021 y 2022 y su marco general de mediano plazo, a partir de 2021, las autoridades identificaron políticas de contingencia de corto y mediano plazo que se implementarían en caso de que se materializara un escenario adverso.

D. Préstamos en mora y políticas de límites de deuda

70. Las autoridades cumplieron con la política de préstamos en mora haciendo esfuerzos de buena fe para liquidar antiguas reclamaciones derivadas del incumplimiento de 2008-2009. Al comienzo del programa, Ecuador mantenía un monto residual de atrasos con los tenedores de bonos privados internacionales derivados de reclamaciones pendientes sobre esos bonos internacionales que las autoridades repudiaron en 2008-2009.

Aunque la mayoría de estas obligaciones gubernamentales fueron recompradas por el gobierno, US\$52

Quedaban pendientes de pago varios millones de dólares pertenecientes a acreedores individuales, que las autoridades no pudieron identificar para liquidar las reclamaciones. Como parte de los esfuerzos de buena fe para saldar los atrasos restantes, las autoridades establecieron un procedimiento público a seguir si un tenedor de estos bonos solicitaba el rescate de los títulos. La opinión del personal de que se hicieron esfuerzos de buena fe para llegar a un acuerdo de colaboración con los acreedores restantes y el compromiso de las autoridades de monitorear la evolución de las relaciones con estos acreedores fue apropiada y consistente con los requisitos de la política de préstamos en mora aplicada a los acreedores privados. La política de préstamos en mora se aplicó durante todas las revisiones, ya que los atrasos aún estaban pendientes al final del programa.

71. La documentación del programa cumplió con los requisitos de la política de límites de deuda. La Política de Límites de Deuda (PR 20/337) requiere la inclusión de una tabla con un perfil de los tenedores de la deuda pública del país en los informes del personal sobre las solicitudes de programas y todas las revisiones, y cuando sea posible, la inclusión también del servicio de la deuda. Los documentos del programa incluían tanto la tabla de perfil de los tenedores de deuda como la tabla de servicio de la deuda para satisfacer el requisito de la Política de Límites de Deuda de 2020. Ecuador, al ser un país con acceso al mercado, no estaba sujeto a la fijación de condicionalidades (QPC/IT) sobre la deuda.

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN

72. El SEP de 2020 tenía como objetivo hacer frente a las consecuencias del shock de la COVID-19 en medio de desequilibrios de larga data y continuar la agenda de reformas del SEP de 2019. Cualquier evaluación de los resultados debe considerar no solo el impacto sin precedentes del COVID-19, sino también la falta previa de compromiso del Fondo y otros BMD con Ecuador. Entre 2008 y 2014 no hubo consultas periódicas del Artículo IV con Ecuador. El país volvió a colaborar con el Fondo en 2014 y las consultas in situ del Artículo IV se llevaron a cabo en 2015 y 2016 (cuando Ecuador utilizó el Instrumento de Financiamiento Rápido del FMI para hacer frente a las consecuencias del terremoto de 2016). La reapertura en 2019 de la Oficina del Representante Residente del Fondo en Quito marcó un paso clave adicional en este proceso.

La solicitud de programa del FEP de 2019 constituyó, por tanto, el primer intento de apoyar una agenda de reformas integral después de diez años de contactos muy fragmentados. El marco institucional era opaco y la capacidad técnica de las autoridades se había visto erosionada. El primer incidente de información errónea y la interrupción provocada por la pandemia requirieron un nuevo programa, lo que dio como resultado el SEF de 2020, que se basó en los cimientos del programa de 2019. Los objetivos iniciales del programa se fijaron durante un momento de incertidumbre sin precedentes, que persistió hasta bien entrado 2021, cuando se tomaron decisiones cruciales sobre estrategia fiscal.

73. El programa SAF 2020 estabilizó exitosamente la economía ecuatoriana en el contexto de una recesión económica histórica. Las compras anticipadas proporcionadas por el programa fueron cruciales para aliviar los graves déficits de financiamiento en 2020. El programa también catalizó el financiamiento de otras IFI y una reestructuración exitosa de la deuda de bonos internacionales, lo que proporcionó alivio del servicio de la deuda en el corto plazo y mejoró el perfil de la deuda de Ecuador. sostenible. En última instancia, los resultados macroeconómicos fueron mejores de lo previsto en el momento de la solicitud del programa, en parte debido a la evolución favorable de los precios del petróleo. Las autoridades lograron reconstruir las finanzas fiscales y externas. colchones, aunque se vieron presionados en 2022 debido a un esfuerzo de ajuste fiscal más débil y

ECUADOR

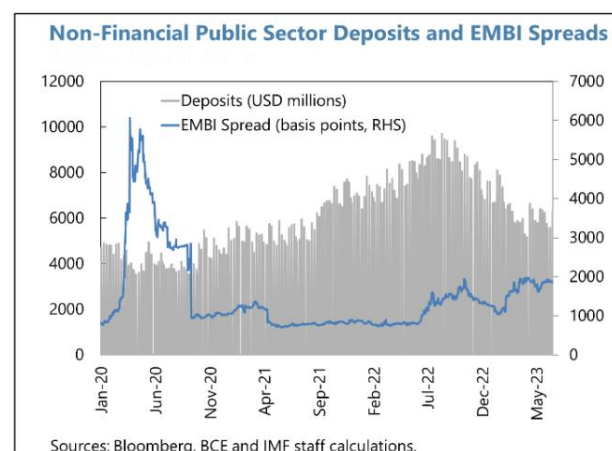
reversión de la política sobre la reforma de los subsidios. Por lo tanto, aunque el programa ayudó a estabilizar la economía tras la perturbación histórica, persisten importantes vulnerabilidades que pesan sobre las perspectivas de acceso a los mercados.

74. El acceso a los mercados sigue siendo difícil de alcanzar, lo que refleja el escepticismo sobre la durabilidad de la consolidación fiscal y la reforma institucional, así como la creciente incertidumbre política. Una reestructuración proactiva de la deuda al inicio del programa ayudó a mantener relaciones ordenadas con los acreedores del sector privado. Aunque el objetivo de deuda se logró antes de lo previsto, no estuvo respaldado por políticas sólidas y continuas, que ya se debilitaron en 2022. Por lo tanto, los comentarios del mercado siguen centrados en el pobre historial de ajuste fiscal de Ecuador y las debilidades institucionales a las que se deben los logros positivos del programa. (facilitados por los altos precios del petróleo) proporcionan sólo un contraejemplo. Los diferenciales de los bonos en circulación han aumentado a más de 1.900 puntos básicos (al 10 de noviembre de 2023) en comparación con su punto más bajo de aproximadamente 730 puntos básicos en el segundo semestre de 2022, lo que refleja el reciente deterioro de las cuentas fiscales, las difíciles condiciones de financiación, así como el resurgimiento de una elevada incertidumbre política y las perspectivas políticas asociadas. El ajuste financiero global está provocando una huida hacia la seguridad, lo que pesa aún más sobre las perspectivas de acceso a los mercados.

75. La duración inusualmente corta del programa y el calendario de compras anticipado estuvieron condicionadas por el impacto sin precedentes de la COVID-19, pero se sumaron a los riesgos de implementación. No era factible ni deseable iniciar la consolidación fiscal en medio de las primeras etapas de la pandemia, lo que, junto con proyecciones apropiadamente conservadoras, dio lugar a grandes e inmediatas necesidades de financiamiento. Sin embargo, esto también implicó que unos resultados mejores de lo esperado después de 2020 dieron a las autoridades más libertad para renegociar las políticas de los programas, a veces en detrimento de su calidad y durabilidad. Aunque todas las revisiones de los programas contemplaron el período 2020-25 como horizonte temporal para la consolidación fiscal, no se ha producido un ajuste posterior al programa, lo que refleja en parte la crisis política y las nuevas elecciones en 2023.

Esto subraya la importancia de mantener el ajuste planificado dentro del período del programa.

En retrospectiva, habría sido preferible al menos una extensión marginal del programa para abarcar todo el año 2022 (ver más abajo) dada la desviación significativa en los resultados fiscales de 2022 con respecto a las proyecciones de la Sexta Revisión y la consiguiente rápida disminución de las reservas de depósitos del SPNF (Figura de texto).



Sources: Bloomberg, BCE and IMF staff calculations.

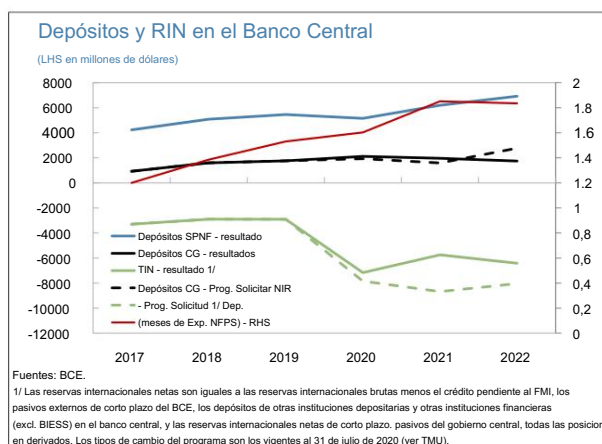
76. La elección de los Criterios Cuantitativos de Desempeño (QPC) y las Metas Indicativas (IT) fue apropiada a la luz de las limitaciones institucionales, pero limitó la capacidad de seguir el progreso hacia una meta más amplia de consolidación fiscal.

- El ancla fiscal original: el equilibrio general del Gobierno Central (GC), incluido el cuenta de derivados (CFDD), fue elegida tras el incidente de información errónea del FEP de 2019. Una ampliación del ancla al equilibrio general del SPNF habría permitido una mayor

Originalmente se había previsto un seguimiento consolidado de los saldos fiscales, pero no se materializó debido a limitaciones de capacidad.

- El TI que integra el NOPBS del SPNF amplía adecuadamente el perímetro más allá de la central gobierno y, además, previene la volatilidad de los ingresos petroleros y las variaciones exógenas en la economía global. que las condiciones financieras afecten el objetivo del programa. Al mismo tiempo, los esfuerzos por frenar el petróleo los subsidios, por otro lado, mejorarían adecuadamente el desempeño bajo este ancla. Lo ideal sería que este ancla fiscal hubiera sido un QPC en lugar de TI, además o en lugar del equilibrio global del CG y CFDD. El uso de esta métrica QPC habría inculcado más disciplina en la implementación del programa, ya que permite una menor dependencia de las ganancias inesperadas positivas del precio del petróleo.
- Más allá del nivel, se podría haber monitoreado la calidad y composición del ajuste fiscal más estrechamente, por ejemplo con un objetivo cuantitativo para la recaudación de ingresos. El FEP 2020 lo hizo no incluir una condicionalidad cuantitativa para monitorear la composición del ajuste, permitiendo un paso de reformas de ingresos a recortes de gastos insostenibles. A falta de un sistema fiscal más granular condicionalidad para asegurar la calidad del ajuste fiscal, gran parte de la mejora en la fiscalidad posiciones corren un mayor riesgo de revertirse, como lo muestra el ejemplo de Ecuador.⁵⁴
- Los depósitos del SPNF en el Banco Central fueron el ancla cuasifiscal adecuada para el seguimiento.

desempeño del programa, ya que brinda información de alta frecuencia sobre el desempeño fiscal por encima de la línea. También sirve como la medida más directa de los amortiguadores externos, ya que en una economía dolarizada, el Banco Central tiene palancas de política limitadas para afectar la RIN.⁵⁵ Sin embargo, para dotar a este QPC de una justificación más explícita, el objetivo de depósitos del SPNF podría anclarse en torno a una función de gasto público u otra métrica de adecuación.



La mayoría de los QPC y IT se cumplieron en las seis revisiones de programas, a menudo con un margen considerable, a pesar de que el tamaño y la durabilidad de la consolidación fiscal subyacente (medida ya sea por NOPBS o NOPB) tuvo un desempeño inferior en relación con la solicitud del programa y algunas revisiones posteriores. El retraso en la consolidación fiscal hasta el período posterior al programa y la limitación de los QPC para rastrear el ajuste fiscal subyacente explican en parte esta divergencia en los resultados medidos con diferentes métricas.

77. Durante el programa, las autoridades fortalecieron las reservas fiscales, aprovechando precios del petróleo más altos y depender de recortes de gastos de duración incierta. Aunque el

54 FMI (2019c) también presenta evidencia de una relación positiva entre la condicionalidad fiscal granular y el desempeño de los programas.

55 Otras economías dolarizadas/euroizadas (Panamá, Kosovo) tienen anclas similares para monitorear las reservas externas.

ECUADOR

El ajuste fiscal implementado fue suficiente para cumplir con los QPC y los objetivos de reducción de la deuda se alcanzaron antes de lo previsto, esto se logró debido a circunstancias externas favorables (precios del petróleo mucho más altos de lo previsto) y una contracción en los gastos de durabilidad incierta, como lo demuestra desarrollos posteriores al programa. El cambio en la estrategia fiscal del programa en la Segunda y Tercera Revisión puede haber sido necesario para reflejar la realidad política de Ecuador y también justificado para abordar el gasto ineficiente. Sin embargo, trasladar la carga del ajuste al gasto planteó nuevos desafíos, ya que implementar recortes de gastos corrientes a través de programas del Fondo es en general difícil de sostener. 56 Después del programa, estos logros se ven aún más amenazados por nuevas presiones de gasto debido al empeoramiento de la situación de seguridad y el impacto potencial del fenómeno de El Niño.

78. Aunque se ahorró parte de los mayores ingresos petroleros, abandonar el aumento del IVA previamente planeado y suspender la reforma de los subsidios a los combustibles permitió que persistieran importantes vulnerabilidades. La disciplina política proporcionada por el programa ayudó a las autoridades a ahorrar una cantidad significativa de las ganancias inesperadas del petróleo de los últimos años, en marcado contraste con prácticas pasadas. El marco político El respaldo del programa y los ajustes de los correspondientes criterios de desempeño desempeñaron un papel importante para garantizar estos ahorros. Sin embargo, la suavizada reforma tributaria y la suspensión de la reforma de los subsidios a los combustibles dejaron al presupuesto todavía fuertemente dependiente de los volátiles ingresos petroleros y con elevadas necesidades brutas de financiamiento. Una caída sostenida de los precios y/o la producción del petróleo puede potencialmente deshacer todos los avances en las posiciones fiscales y externas logrados por el programa. Por lo tanto, aumentar los ingresos no petroleros de manera favorable al crecimiento sigue siendo una prioridad fundamental de la reforma. El aumento de la factura de los subsidios al combustible sigue siendo una importante pérdida de recursos, que de otro modo podrían haberse utilizado mejor para otros fines, incluido el de crear mayores reservas. 57 Un mayor énfasis en la calidad y composición de la consolidación fiscal a lo largo del programa podría haber ayudado a que las mejoras a corto plazo en las posiciones fiscales fueran más duraderas, contribuyendo al objetivo del programa de asegurar la sostenibilidad fiscal a largo plazo y aumentar el potencial de crecimiento.

79. Decisión del personal de continuar participando en el programa a pesar de una política muy importante Los reveses ocurridos durante el programa reflejaron un difícil acto de equilibrio en medio de un entorno sociopolítico cada vez más desafiante. Múltiples retrasos en las revisiones indican que el personal adoptó una postura razonablemente firme al instar a las autoridades a cumplir con sus compromisos políticos iniciales de una reforma tributaria importante y una reforma de los subsidios a los combustibles. Sin embargo, el cambio de gobierno, el impacto aún muy tangible de la pandemia en 2021 y los episodios de malestar social en 2021 y 2022 sugirieron que se necesitaba cierta flexibilidad para salvaguardar los objetivos más amplios de estabilización y reforma institucional. Esta compensación alcanzó su punto más intenso durante la finalización del Sexto Examen, cuando se habían logrado algunos de los objetivos importantes pero comenzaron a surgir evidencias de cambios de política (por ejemplo, una reducción del precio del combustible). El personal necesitaba sopesar la evidencia del debilitamiento del compromiso político frente al riesgo para la reputación de no completar o retrasar la revisión del Fondo, y las implicaciones para las perspectivas de acceso al mercado de Ecuador. Los acontecimientos posteriores han demostrado que

56 Véase FMI (2019c).

57 Como el acceso al mercado aún no se ha restablecido, las autoridades están utilizando reservas creadas a través del programa para satisfacer las necesidades de financiamiento.

ampliar el programa podría haber equilibrado mejor estas consideraciones. La voluntad de las autoridades de ofrecer medidas compensatorias por las reformas abandonadas fue crucial para mantener el compromiso, aunque dichas medidas fueron a menudo temporales y de menor calidad. En conjunto, la decisión de continuar el compromiso fue apropiada para salvaguardar algunas reformas institucionales importantes y garantizar la estabilidad macroeconómica, pero aún queda mucho por hacer para abordar vulnerabilidades de larga data.

80. La política de acceso excepcional se aplicó de conformidad con las prácticas del Fondo. Sin embargo, cumplir con algunos de los criterios de la EA se volvió cada vez más difícil a lo largo del programa. Como el marco macro y los precios del petróleo resultaron mejores de lo previsto al principio, las necesidades de la balanza de pagos pasaron a estar impulsadas por cierto déficit en el financiamiento oficial y el objetivo de crear reservas más allá de las expectativas del programa en medio de una mayor incertidumbre (EAC1). El acceso a los mercados sigue siendo difícil de alcanzar, y los diferenciales comenzaron a aumentar en el momento del Sexto Examen, lo que indica obstáculos elevados para acceder a los mercados para obtener financiación (EAC3). La evaluación de la capacidad política e institucional para emprender reformas (EAC4) fue la más desafiante, ya que los argumentos para cumplir con la EAC4 se debilitaron después de los cambios de políticas y surgió el caso de un incidente de información errónea (segunda vez en menos de dos años). El personal consideró que se había cumplido la capacidad política para implementar las políticas requeridas, dado el compromiso de las autoridades con los objetivos clave generales y el estrecho compromiso continuo con el Fondo, incluso cuando los desafíos políticos se intensificaron. A pesar de la aparición de informes erróneos, se consideró que se cumplió con la capacidad institucional para implementar el programa dada la fuerte voluntad de las autoridades de rectificar las deficiencias adoptando un amplio conjunto de asistencia técnica del Fondo y otros socios de DC.

81. La ampliación de la protección social fue un elemento importante del programa, pero su eficacia podría mejorarse. A pesar de que el ancla del gasto social (un TI establecido en función del número de familias que reciben asistencia social) es una innovación importante para la condicionalidad del SEP de 2020, no está claro si el público percibió la ampliación de la protección social como un complemento a la los esfuerzos de ajuste. También fue pequeño en relación con los subsidios al combustible. El programa de gasto social debería haber sido un amortiguador crítico para proteger a la población vulnerable de cualquier impacto adverso. del ajuste del programa, especialmente la reforma tributaria y la reforma del subsidio a los combustibles. Sin embargo, la intensificación del malestar social y la oposición a la reforma de los subsidios a los combustibles sugieren que el público no percibió que estas políticas proporcionaran suficientes amortiguadores. Una mejor alineación del momento de la expansión de la protección social con la reforma de los subsidios a los combustibles podría haber mejorado la percepción de la política de compensación para los pobres. Además, se podría haber adoptado una estrategia de comunicación con el público más eficaz y específica, posiblemente basada en un punto de referencia estructural y vinculada a los objetivos generales del programa.

82. Sin embargo, el FEP de 2019 y 2020 aportó una valiosa experiencia al introducir un mecanismo automático de fijación de precios del combustible, incluso si su funcionamiento sigue suspendido. Reducir los subsidios a la energía nunca es una tarea fácil y estaba destinado a ser aún más difícil cuando los precios de las materias primas comenzaron a aumentar y el entorno político se deterioró. A pesar de los desafíos planteados por la reforma de los subsidios a los combustibles, las autoridades lograron algunos avances importantes. En primer lugar, incluso si el precio de los productos combustibles subsidiados sigue estando muy por debajo de los precios del mercado, y más aún desde el aumento del precio del petróleo tras la invasión de Ucrania, estos precios casi se duplicaron durante el programa SEP.

ECUADOR

En segundo lugar, con el ánimo de mantener algunos esfuerzos de reforma en esta área, las autoridades recientemente abolió los subsidios al diésel para las grandes granjas camaroneras. De cara al futuro, se debe hacer más para seguir reduciendo la factura de los subsidios al combustible y reemplazar los subsidios generales con transferencias focalizadas para proteger a los vulnerables. Dada la historia de intentos de eliminar subsidios, será fundamental construir una coalición más amplia en apoyo de esta medida y la compensación asociada a la población más afectada, lo que requerirá una estrategia de comunicación más sólida y disciplinada.⁵⁸

83. Las reformas estructurales fiscales renovaron integralmente el marco fiscal de Ecuador, pero su implementación exitosa dependerá de la creación y retención de capacidad institucional.

La histórica reforma del código presupuestario orgánico, completada como acción previa a la aprobación del programa SAF 2020, sentó las bases para la planificación presupuestaria, la disciplina del gasto y la gestión del riesgo fiscal. El programa también hizo un gran esfuerzo para eliminar gradualmente los atrasos internos tanto con los proveedores (en gran medida exitosos) como dentro del sector público (donde aún queda trabajo por hacer). El desafío radica en implementar efectivamente las reformas y sostener las mejoras resultantes en el marco fiscal.

84. El enfoque del programa en promover la agenda anticorrupción y transparencia, que surgió de la evaluación del personal sobre las vulnerabilidades de la gobernanza, fue apropiado y sentó las bases para mejorar la eficiencia del gasto y los esfuerzos anticorrupción. Las reformas realizadas en el marco del programa lograron avances en la solución de vulnerabilidades que han persistido durante muchos años y contribuyeron a un compromiso sincero y productivo con las autoridades en estas áreas difíciles.

85. La aprobación de la reforma del COMYF fue un logro importante para fortalecer la independencia del Banco Central y el régimen de dolarización, aunque aún queda cierto margen para realizar ajustes. La reforma prohibió el financiamiento del Banco Central al sector público y estableció una Junta Directiva independiente, estableciendo reglas claras para el nombramiento y destitución de sus miembros. El COMYF modificado simplificó los objetivos del BCE, entre ellos preservar la integridad del régimen de dolarización y promover la estabilidad financiera. La reforma fortaleció el balance del Banco Central al devolver acciones de los bancos públicos al gobierno central (por lo que el Ministro de Finanzas reembolsaría al BCE), eliminando activos heredados de la crisis financiera de 1999 y restableciendo el esquema de equilibrio de cuatro reservas para asegurar la cobertura total de los pasivos del Banco Central con reservas internacionales. El código modificado podría haber establecido más claramente los poderes del Banco Central sobre la Junta de Regulación y Política Financiera (JPRF) en asuntos tales como la fijación de tasas de interés y la conducción de la política macroprudencial, y sobre la autonomía del BCE respecto del Ministerio de Finanzas en términos de su preparación del presupuesto. El COMYF también podría aclarar mejor las responsabilidades y poderes de los diferentes organismos supervisores y reformar el marco jurídico de resolución bancaria.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, FMI (2019d) para recomendaciones detalladas en el caso de Colombia.

86. Si bien aumentar la resiliencia fiscal y fortalecer las instituciones fueron prioridades correctas en medio de la crisis de la COVID-19, se necesitan reformas más amplias en el sector financiero y los mercados laborales y de productos. El FEP de 2020 se centró apropiadamente en restaurar la sostenibilidad fiscal y mejorar las instituciones como la agenda establecida por el programa del FEP de 2019. El enfoque en la sostenibilidad de la deuda, así como en la política fiscal y las instituciones, en lugar de una agenda de reformas estructurales más integral, reflejó las prioridades más urgentes y las limitaciones políticas y de capacidad en medio, primero, de la pandemia y, segundo, de los desafíos políticos. Dicho esto, queda mucho trabajo por delante. El PASF recientemente concluido esbozó una agenda integral de reformas, que las autoridades deberían implementar, para mejorar la supervisión del sector financiero, reforzar las redes de seguridad del sector financiero y reducir gradualmente la represión financiera. El Artículo IV de 2021 hizo importantes recomendaciones sobre reformas del mercado laboral y durante el programa el personal instó continuamente a las autoridades a abandonar los aumentos discrecionales del salario mínimo. Sin duda, estas medidas habrían sido difíciles en el complicado entorno político que prevaleció durante el programa del SEP, pero siguen siendo muy pertinentes y deberían considerarse en acuerdos futuros.

LECCIONES DEL FEF 2020

87. El caso de Ecuador sugiere que la claridad sobre los objetivos principales es esencial para diseñar y ejecutar un programa de acceso excepcional en medio de un entorno político difícil y una capacidad institucional limitada. Por ejemplo, las modificaciones sustanciales de la estrategia fiscal (de equilibrada a basada en el gasto) fueron resultado de preferencias y restricciones políticas cambiantes más que de consideraciones económicas. Si bien reflejar las preferencias políticas de las autoridades es clave para garantizar una fuerte apropiación de la agenda, esto no debe hacerse a expensas de sacrificar la calidad y credibilidad de las políticas. El diseño del programa puede haberse beneficiado de una elaboración más granular de los objetivos del programa ex ante. Por ejemplo, el personal podría haberse centrado no sólo en la claramente necesaria reducción de la deuda y el déficit y en lograr la meta de deuda específica de COPLAFIP, sino también en hacer explícitamente

El aumento de los ingresos no petroleros es un objetivo de primer orden del ajuste fiscal. La condicionalidad de la reforma tributaria, que se volvió menos explícita con el tiempo, podría haber sido más granular y más fuerte al preferir un diseño de reforma sobre otro. Incluso si dichos puntos de referencia finalmente no se cumplieran, debido a posteriores cambios de política, esto habría proporcionado una señal más clara para la evaluación de los criterios de acceso excepcionales (ver más abajo).

88. Una evaluación temprana de las vulnerabilidades de la deuda y decisiones rápidas sobre el tratamiento de la deuda son crucial para permitir que un programa de EA en un país muy endeudado tenga posibilidades de éxito. Ecuador pudo llegar a un acuerdo con los tenedores de deuda privada y cerrar la operación de deuda en un corto período de tiempo, permitiendo un acceso excepcional a un financiamiento muy necesario para hacer frente a los efectos del COVID-19. La reestructuración de la deuda de Ecuador ofrece un buen ejemplo de éxito, al tiempo que destaca Para conocer la importancia de las cláusulas de acción colectiva mejoradas (CAC), véase el Recuadro 1. Las autoridades desempeñaron un papel proactivo para facilitar y lograr una alta participación de los acreedores en el intercambio, gracias a una estrategia de interacción transparente con los acreedores y una futura estrategia de comunicación.

89. Los cambios de política ocurridos durante el programa sugieren que se podría haber considerado una duración recalibrada del programa y una implementación gradual o garantías ex ante más granulares. Un extendido

ECUADOR

La duración del SEP de hasta 36 meses, con una fase más retrasada de las compras en la segunda mitad del programa, cuando los precios del petróleo se dispararon y las necesidades de reservas eran menos agudas, podría haber permitido que la fecha de prueba final abarcara todo el año fiscal 2022. una reprogramación también habría sido útil para mantener el impulso del ajuste de políticas muy retrasado, especialmente cuando las presiones financieras se volvieron menos agudas y aumentaron los riesgos de desvíos en las políticas. Además, el compromiso político podría haberse fortalecido mediante una condicionalidad más granular del programa para avances hacia la sostenibilidad fiscal más allá de los objetivos temporales de deuda (por ejemplo, con QPC sobre ingresos no petroleros). Sin embargo, imponer más disciplina en la implementación del programa puede ir en contra del objetivo de asegurar la apropiación de las autoridades y, por lo tanto, presenta el diseño de la estrategia del programa con una compensación intrínsecamente difícil.

90. La experiencia de Ecuador sugiere que puede ser conveniente elaborar planes de contingencia contra cambios de política lo antes posible, especialmente cuando el paquete de reformas es muy ambicioso. Desde el principio quedó claro que la reforma tributaria iba a ser un paso difícil y que la reforma de los subsidios a los combustibles por parte de las autoridades sería difícil de sostener, incluso con el pleno compromiso de las autoridades. Además, la renovada agitación política desde principios de 2023 es un claro recordatorio de que ningún plan de contingencia puede abordar plenamente todos los riesgos para la implementación del programa. El diseño del programa de Ecuador tuvo debidamente en cuenta los importantes riesgos a la baja para las condiciones macroeconómicas y los déficits financieros. Sin embargo, el debate interno del Fondo y el compromiso con las autoridades, especialmente en la etapa de solicitud del programa, pueden haberse beneficiado de una articulación más proactiva de qué políticas constituyen requisitos esenciales para mantener el acuerdo (especialmente en el contexto de la reunión del EAC4) y si existen políticas alternativas creíbles en las que confiar si las políticas originales resultan inviables. Por ejemplo, habría sido útil buscar ahorros alternativos en caso de que la reforma de los subsidios fracasara antes y no después. El momento de dicha planificación es fundamental, ya que una vez que un programa está en marcha, interrumpirlo conlleva un costo financiero y de reputación adicional para el país y el Fondo.

91. La experiencia con cambios de política en el caso del programa de Ecuador sugiere que las prácticas comunes para obtener garantías políticas pueden no siempre ser suficientes. Antes de las elecciones de 2021, el personal buscó garantías políticas sobre políticas clave y objetivos generales de los principales candidatos, pero solo obtuvo lo que equivalían a declaraciones de amplio apoyo. Así, sólo unos meses después de las elecciones, la nueva administración abandonó la propuesta de aumentar el IVA para aumentar los ingresos no petroleros, una de las principales políticas del programa. Podría haber formas de buscar garantías más creíbles.

Por ejemplo, el personal podría haber pedido garantías por escrito a los candidatos (en privado o, idealmente, públicamente), así como compromisos específicos con políticas clave que son esenciales para lograr los objetivos del programa. Si el nuevo gobierno decide abandonar sus compromisos anteriores con el personal asumidos antes de las elecciones, el personal podría solicitar una carta formal a la Junta Ejecutiva explicando las razones para cambiar de rumbo. Otra opción para aumentar la credibilidad de las garantías políticas podría ser aprobar leyes sobre medidas difíciles (como la reforma fiscal original) desde el principio, pero que entren en vigor con retraso, cuando se espera que la economía se recupere.

92. El SAF de Ecuador muestra que la implementación del marco de acceso excepcional podría fortalecerse mediante el desarrollo de una guía uniforme sobre cómo proceder si la evaluación

cambios a lo largo del programa. En el caso de Ecuador, era totalmente razonable defender un acceso excepcional a finales de 2020 basándose en la interrupción de la pandemia y el sólido paquete de políticas de las autoridades. Sin embargo, más tarde, cuando los resultados fiscales y financieros resultaron mejores de lo esperado y surgieron pruebas de cambios de política, la evaluación se volvió menos clara. En cuanto a las perspectivas de recuperar el acceso al mercado (EAC3), el personal técnico se habría beneficiado de una orientación más granular sobre cuándo se necesita una explicación integral para justificar que se supone que un país recuperará el acceso al mercado⁵⁹, o cuando no se puede evaluar que se cumple el criterio a menos que existan circunstancias especiales subyacentes a los altos diferenciales (por ejemplo, país en conflicto, desastre natural). Aunque puede que no sea posible establecer requisitos objetivos claros para evaluar el EAC4, ya que el criterio es más cualitativo y depende en gran medida del criterio del personal, el personal podría considerar circunstancias específicas bajo las cuales no se puede evaluar que el criterio se cumple. ⁶⁰ La experiencia de Ecuador también muestra que la apropiación es de suma importancia al evaluar la capacidad para implementar reformas y cumplir con la EAC4, pero que asegurar una apropiación sólida durante todo el período de implementación del programa es extremadamente desafiante en medio de un entorno políticamente fragmentado y volátil. En un entorno sociopolítico cada vez más desafiante, los programas del Fondo pueden necesitar depender más de Acciones Previas para respaldar la evaluación de la EAC4.

La experiencia con el SAF Ecuador 2020 sugiere que una mirada más sistemática a la EA del Fondo

Es posible que se necesite una política. La evaluación en curso de la Política de EA del Fondo por parte de la OEI brinda una buena oportunidad para evaluar la política y su aplicación desde una perspectiva más amplia en casos individuales de EA por primera vez desde 2004 (ver OEI, 2023).

93. Dados los importantes riesgos desde el principio, algunos de los cuales se materializaron posteriormente, el programa podría haberse beneficiado de evaluaciones periódicas del impacto de un escenario negativo sobre la capacidad de pago de Ecuador. Hubo riesgos significativos para un programa de EA para Ecuador desde el principio dada la débil capacidad, el panorama político fragmentado y el necesario acceso anticipado, como lo reconoció el personal a lo largo del programa.

Además, si bien los riesgos de escenarios negativos en el SEP de 2020 se habían discutido en las solicitudes de programas, la evaluación de riesgos podría haberse actualizado con un análisis cuantitativo de un escenario negativo sobre la capacidad de reembolsar al Fondo en todas las revisiones de programas. Tal evaluación podría haber informado de manera transparente cómo la realización de riesgos negativos clave para el programa en Ecuador—en particular la implementación parcial de políticas y el retraso en el acceso a los mercados, podrían afectar la capacidad del país para pagar durante el transcurso del programa.

94. El programa EFF de Ecuador es un buen ejemplo de la importancia de una colaboración intensiva con los departamentos de DC. Las diversas líneas de trabajo de asistencia técnica implementadas antes del inicio del SEP 2020 y que se prolongaron más allá de su conclusión (con expertos a largo plazo proporcionados por FAD y STA) han permitido a las autoridades fortalecer su capacidad en áreas críticas, en particular la contabilidad fiscal. y permitió un seguimiento adecuado del progreso del programa. Profundo

59 Por ejemplo, en los casos en que los diferenciales de los bonos soberanos sean muy altos, se requeriría que el personal explicara detalladamente el escenario base bajo el cual se espera que los diferenciales disminuyan y se recupere el acceso al mercado.

60 Por ejemplo, en los casos de próximas elecciones presidenciales, cuando los candidatos de los que se podría esperar que ganen la campaña (o expresen claramente) su oposición a los objetivos del programa, las reformas clave o la participación del Fondo.

ECUADOR

La cooperación entre el área y los departamentos de CD ayudó a formular condicionalidades estructurales, por ejemplo en materia de transparencia y anticorrupción, y mejoró la tracción con las autoridades. Los departamentos de DC también participaron significativamente a nivel técnico para ayudar con la reforma del COMYF. El descubrimiento de incidentes de informes erróneos y las consiguientes acciones correctivas fueron un resultado directo de la intensa colaboración de asistencia técnica, que a su vez condujo a una mayor transparencia y mejores datos recaudación en las cuentas fiscales del gobierno.

Cuadro 1. Ecuador: Criterios de desempeño cuantitativos y metas indicativas para 2020, 2021 y 2022

(En millones de USD, a menos que se especifique lo contrario)

	Finales de septiembre 2020		Finales de diciembre 2020		Finales de abril 2021			Finales de septiembre 2021			Finales de diciembre 2021			Finales de agosto de 2022							
	Objetivo		Objetivo		Objetivo			Objetivo			Objetivo			Objetivo							
	3/	Estado real	3/	Estado real	4/	Actual	Estado	4/	Actual	Estado	4/	Actual	Estado	5/	Actual	Estado					
Criterios de desempeño cuantitativos																					
1. Saldo global del gobierno central presupuestario y CFDD (piso) 1/ 2. Acumulación de depósitos del SPNF en el banco central (piso) 2/ 3. No acumulación de atrasos en pagos externos (PC continua)	-2.883	-1.378	Cumplido	-3.893	-4.297	No cumplido	-305	-419	No cumplido	-2.253	-1.675	Recurrido	-4.071	-4.300	No cumplido	223	1.357	-1.455	338	Recurrido	
4. (Sin novedades) Crédito neto al gobierno por parte del banco central (CP continuo)	-1.989	-227	Cumplido	487	1.293	Cumplido	22	-55	No cumplido	-181	1.095	Recurrido	0	0	Recurrido	0	0	Recurrido	1.264	2.270	Recurrido
	0	0	Cumplido	0	0	Cumplido	0	0	Cumplido	0	0	Recurrido	0	0	Recurrido	0	0	Recurrido	0	0	Recurrido
	0	0	Cumplido	0	0	Cumplido	0	0	Cumplido	0	0	Recurrido	0	0	Recurrido	0	0	Recurrido	0	0	Recurrido
Objetivos indicativos																					
5. Saldo primario no petróleo del SPNF (incluidos subsidios a los combustibles) (piso) 1/ 6. Saldo global del SPNF (piso) 1/ 7. Variación del stock de RN - definición del programa (piso) 2/ 8. Cobertura de los programas de transferencias monetarias para familias de bajos ingresos - número de familias (piso)	-2.539	-996	Cumplido	-5.365	-4.072	Cumplido	-436	-90	Cumplido	-3.475	-4.068	No cumplido	-8.218	-7.432	No cumplido			-4.495	-3.762	Recurrido	
	-2.699	-1.333	Cumplido	-5.544	-4.334	Cumplido	-337	842	Cumplido	-525	366	Recurrido	-2.372	-1.579	Recurrido			555	1.966	Recurrido	
	-2.193	40	Cumplido	-4.041	-2.357	Cumplido	-110	542	Cumplido	-222	1.704	Recurrido	261	1.498	Recurrido			790	2.031	Recurrido	
	62.240	63.764	Cumplido	226.000	271.668	Cumplido	384.600	443.619	Cumplido	452.799	No Cumplido		548.819	Recurrido							Recurrido
9. Número de familias en el primer decil de ingresos a nivel nacional cubiertas por programas de transferencias monetarias (piso)																				385782	Recurrido
9. Número de familias en los tres deciles de ingresos más bajos por provincia cubiertas por programas de transferencias monetarias (piso)																				1.181.777	No Cumplido

1/ Ajustado por precios del petróleo según TMU.

2/ Ajustado por los precios del petróleo, por desembolsos adicionales con respecto a la base de referencia de instituciones multilaterales y otras fuentes externas según la UTM.

3/ Para metas 2020, variación acumulada desde el 1 de julio de 2020.

4/ Para metas 2021, variación acumulada desde el 1 de enero de 2021.

5/ Para metas a 2022, variación acumulada desde el 1 de enero de 2022.

ECUADOR

Cuadro 2. Ecuador: Acciones previas y puntos de referencia estructurales en el marco del SAF 2020

Acción previa	Introducido en	Implementación Estado
Adoptar un reglamento, en consulta con el personal del Fondo, para implementar las enmiendas de julio de 2020 a COPLAFIP que exigen la presentación de datos fiscales de entidades del sector público, incluidos los GAD, entidades de seguridad social y empresas estatales, al Ministerio de Economía y Finanzas, detallando la cobertura de la información (ingresos, gastos, activos, pasivos), la periodicidad del suministro de información y los mecanismos de aplicación en caso de incumplimiento.	Solicitud de programa	Reunió
Promulgar/modificar regulaciones para exigir la publicación en un sitio web gubernamental de todos los contratos de adquisiciones públicas, y los nombres de las entidades adjudicadas y sus beneficiarios finales, los nombres de los funcionarios públicos que adjudican los contratos y la validación ex post de prestación de los servicios contratados, facilitando el acceso a los documentos correspondientes.	Solicitud de programa	Reunió
Entregar al personal del FMI un plan financiero PGE, preparado en consulta con la asistencia técnica y el personal del FMI. aprobado por el Comité Financiero del MEF, con previsión mensual detallada de ingresos, gastos y financiamiento para el resto del año 2020.	Solicitud de programa	Reunió
Aprobar una resolución del JPRF que permita al BCE adoptar una política de selección y rotación de auditores externos que debería prever mandatos de más largo plazo (de tres a cinco años) e incluir requisitos técnicos de experiencia en banca central, cumplimiento de las Normas Internacionales de Auditoría y experiencia en la aplicación de las NIIF.	Solicitud de programa	Reunió
Aprobar una resolución del JPRF creando un comité de auditoría, el cual deberá estar compuesto por miembros externos no ejecutivos con experiencia profesional relevante, especialmente en el área de auditoría y NIIF.	Solicitud de programa	Reunió
La oficina del Presidente para recibir de la Asamblea Nacional aprobó la ley con las modificaciones al COIP, incluyendo medidas para asegurar que los actos de corrupción sean tipificados como delitos de conformidad con los artículos 15 al 30 de las Naciones Unidas. Convención Contra la Corrupción.	Primera revisión	Reunió

Tabla 2. Ecuador. Acciones previas y puntos de referencia estructurales en el marco del FEP 2020 (continuación)		
Acción previa	Introducido en	Implementación Estado
Finalizar a nivel presidencial, en consulta con Personal del FMI, las modificaciones al marco legal del Banco Central que se presentarían a la Asamblea Nacional Asamblea.	Primera revisión	Reunió
De conformidad con la norma emitida por el SERCOP en septiembre de 2020, poner a disposición del público en el sitio web de adquisiciones los contratos de adquisiciones que excedan los US\$ 962.410 adjudicados desde septiembre de 2020, incluida la información sobre la propiedad legal y, cuando esté disponible, sobre el beneficiario real de las personas jurídicas que participan en la contratación pública, de forma directa y gratuitamente accesible y amigable para el usuario.	Segunda y Tercera combinadas Revisar	Reunió
Consolidar el trabajo de auditoría de COVID-19 en un entorno dedicado página web dentro del sitio web de la Contraloría General de la República. La página web proporcionará fácil acceso a todos los informes de auditoría independiente publicados sobre el gasto relacionado con COVID-19 con los enlaces correspondientes a los informes. La página web dedicada a la auditoría de COVID-19 También debe informar al público sobre otros casos de COVID-19. informes de auditoría relacionados que no pueden publicarse en el página web en este momento debido a la confidencialidad requerido por la ley que surja de investigaciones en curso y procedimientos judiciales. La página web debe proporcionar un resumen de las conclusiones de dichos informes basados en información que puede ser divulgada.	Segunda y Tercera combinadas Revisar	Reunió
Preparar y presentar al personal del FMI un plan financiero del gobierno central para lo que resta del año 2021 aprobado por el Comité Financiero. El plan financiero incluirá el flujo de caja mensual detallado, los atrasos a julio de 2021 verificados por el MEF siguiendo la definición por sector de COPLAFIP, estimación de liquidación 2021 y datos de acumulación mensual, un documento con los riesgos potenciales asociados al plan financiero, posibles medidas mitigantes, y una explicación de las desviaciones del Plan Financiero 2021 entregada a Personal técnico del FMI en diciembre de 2020.	Segunda y Tercera combinadas Revisar	Reunió

ECUADOR

Tabla 2. Ecuador. Acciones previas y puntos de referencia estructurales en el marco del FEP 2020 (continuación)

Acción previa	Introducido en	Implementación Estado
Adoptar un decreto presidencial (Reglamento General de Compras Públicas), en consulta con el personal del Fondo, para el diseño y operación del Marco de Contratación Pública que exigirá el uso de acuerdos marco públicos y otros métodos dinámicos de contratación y la recopilación y publicación de la propiedad del beneficiario final. información en los contratos públicos.	Cuarto y quinto combinados Revisar	Reunió
Adoptar un decreto presidencial que establezca la optimización del gasto público, incluida la masa salarial, en consonancia con el MFMP y los objetivos fiscales.	Cuarto y quinto combinados Revisar	Reunió
Publicar el MFMP y las metas fiscales aprobadas por la NFCC, en línea con los compromisos del programa.	Cuarto y quinto combinados Revisar	Reunió
Iniciar auditorías independientes de los estados financieros de 2019 y 2020 de Petroecuador y Petroamazonas acordando los términos de referencia y cronograma para completar las auditorías.	Cuarto y quinto combinados Revisar	Reunió
Firmar un acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el IESS para llevar a cabo el proceso de adquisiciones, acordar el cronograma y la priorización para que las empresas realicen auditorías de atención médica, que se reflejarán en los términos de referencia para las auditorías de atención médica.	Cuarto y quinto combinados Revisar	Reunió
Desarrollar y compartir con el personal del Fondo un plan de acción/estrategia con plazos determinados para emprender reformas legales y acciones administrativas destinadas a fortalecer el marco legal para las obligaciones del Estado sobre el gasto en salud y las auditorías relacionadas a partir de 2023, de modo que las obligaciones del PGE con el IESS (si corresponde) se informará, registrará y aclarará de manera oportuna y transparente.	Sexta revisión	Reunió
Complete las auditorías de atención médica de 2020 y 2021 y comparta los resultados con el personal del Fondo.	Sexta revisión	Reunió

Tabla 2. Ecuador. Acciones previas y puntos de referencia estructurales en el marco del FEP 2020 (continuación)			
Punto de referencia estructural	Introducido en	Momento	Implementación Estado
Adoptar un reglamento, en consulta con el personal del Fondo, para implementar las enmiendas de julio de 2020 a COPLAFIP, entre otras, con respecto a la deuda pública, el MFMP, la preparación presupuestaria y los límites de gasto, la preparación y publicación de un documento de estrategia fiscal, la ejecución presupuestaria, el efectivo gestión y atrasos, procedimientos de modificación presupuestaria, marco de gestión del riesgo fiscal, régimen de medidas correctivas y marco de reglas fiscales.	Solicitud de programa	Finales de noviembre 2020	No se cumplen. Implementado con retraso
La JPRF aprobará un estatuto de auditoría interna elaborado por el Comité de Auditoría del BCE alineado con estándares internacionales para prever: (i) el mandato y la independencia de la función; (ii) cobertura de todas las operaciones del BCE, (iii) adopción de un enfoque basado en riesgos, (iv) un programa de evaluación de calidad interna y externa, y (v) informes periódicos a un organismo de supervisión independiente.	Solicitud de programa	Finales de noviembre 2020	Reunió
Mejorar la publicación en línea existente de declaraciones de activos garantizando el acceso fácil, con capacidad de búsqueda y oportuno a las declaraciones de funcionarios públicos de alto nivel y/ o personas políticamente expuestas (PEP), y publicando información adicional en línea, incluyendo información detallada sobre ingresos, activos y pasivos, con base en normas adoptadas por la Contraloría General, a solicitud del gobierno.	Solicitud de programa	Finales de noviembre 2020	No se cumplen. fue reformulado como nuevo SB para agosto de 2022
Entregar al personal del FMI un plan financiero de PGE para el año 2021 aprobado por el Comité Financiero.	Solicitud de programa	16 de diciembre de 2020	Reunió
Promulgación de la legislación anticorrupción, aprobada por la Asamblea Nacional, incluidas medidas para garantizar que los actos de corrupción sean tipificados como delito de conformidad con los artículos 15 a 30 de las Naciones Unidas. Convención Contra la Corrupción.	Solicitud de programa	Fin de diciembre 2020	Reunió

ECUADOR

Tabla 2. Ecuador. Acciones previas y puntos de referencia estructurales en el marco del FEP 2020 (continuación)			
Punto de referencia estructural	Introducido en	Momento	Implementación Estado
Promulgación de enmiendas al marco legal del Banco Central, elaboradas en consulta con el personal del Fondo según lo comprometido en el marco del SEP de 2019.	Solicitud de programa	finales de enero 2021	No se cumplen. Implementado con retraso en abril de 2021
Publicar una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo (MTDS), preparada con el apoyo de la asistencia técnica del FMI, que evalúe las compensaciones de costos y riesgos de las diferentes fuentes de financiamiento público y establezca una agenda de políticas.	Solicitud de programa	finales de febrero 2021	Reunió
Compartir con el personal del FMI una estrategia actualizada de liquidación de atrasos con información actualizada sobre el saldo de atrasos a finales de 2020 basada en los flujos trimestrales para el gobierno central y entidades relevantes seleccionadas del SPNF en línea con la asistencia técnica del FMI.	Solicitud de programa	Finales de abril de 2021	No se cumplen. Fue convertido a nuevo SB para noviembre 2021
Corregir y publicar los datos históricos del SPNF, tanto por encima como por debajo de la línea, desde 2012.	Solicitud de programa	Finales de mayo de 2021	No cumplido. Implementado con retraso en agosto de 2021
Preparar una guía de compilación, en consulta con la asistencia técnica del FMI, y difundirla entre los proveedores de datos de todo el SPNF a través de un taller.	Solicitud de programa	Finales de mayo de 2021	Reunió
Realizar una auditoría independiente del gasto relacionado con COVID-19 por parte de la Contraloría General a mediados de 2021 y publicar los resultados en un sitio web gubernamental.	Solicitud de programa	Finales de junio 2021	No se cumplen. Se completó como PA en septiembre de 2021.
Promulgación de una reforma tributaria, elaborada en consulta con el personal del Fondo, destinada a generar ingresos y mejorar la eficiencia general del sistema tributario, en línea con los elementos sustantivos y el proceso constitucional descritos en el párrafo 17, viñeta 1 (Solicitud de programa) del MEFP.	Solicitud de programa	Finales de septiembre de 2021	No se cumplen. Implementado con revisión importante y retraso en noviembre de 2021.
Establecer y poner en funcionamiento el Subsistema Nacional de Control (SNC) para combatir la corrupción en las adquisiciones. El SNC facilitará la coordinación entre las entidades públicas con competencias de control del sistema de adquisiciones públicas, a través de la interoperabilidad de sus bases de datos.	Conjunto Segundo y tercero Revisar	finales de octubre 2021	No se cumplen. Parcialmente implementado.

Tabla 2. Ecuador. Acciones previas y puntos de referencia estructurales en el marco del FEP 2020 (continuación)			
Punto de referencia estructural	Introducido en	Momento	Implementación Estado
De conformidad con la norma emitida por el SERCOP en septiembre de 2020, poner a disposición del público en el sitio web de adquisiciones, todos los contratos adjudicados desde septiembre de 2020, incluida la información sobre la propiedad legal y, cuando esté disponible, sobre el beneficiario final de las personas jurídicas que participan en la contratación pública, en de forma directa, gratuita y fácil de usar.	Conjunto Segundo y tercero Revisar	Finales de noviembre 2021	Reunió
SERCOP, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación, emitirá directrices de adquisiciones para todos los sectores del gobierno para aumentar la dependencia de las compras por catálogo, mejorar los procesos de adquisiciones y hacer cumplir las compras al por mayor y estandarizadas para la administración central. La aplicación se implementará gradualmente desde finales de 2021 (gobierno central, IESS) hasta finales del primer trimestre de 2022 (gobiernos subnacionales, empresas estatales).	Conjunto Segundo y tercero Revisar	Finales de noviembre 2021	No se cumplen. Fue reformulado y reunido como AP en junio de 2022
Iniciar revisiones independientes de la calidad de los activos por parte de terceros de los balances de 2019 y 2020 de todos los bancos públicos seleccionando la empresa de terceros y acordando unos términos de referencia.	Conjunto Segundo y tercero Revisar	Finales de noviembre 2021	Reunió
Iniciar auditorías independientes de los estados financieros de 2019 y 2020 de Petroecuador y Petroamazonas acordando los términos de referencia y cronograma para completar las auditorías.	Conjunto Segundo y tercero Revisar	Finales de noviembre 2021	No se cumplen. Fue recibido como asistente personal. en junio de 2022
MEF publicará una metodología para estimar el stock de atrasos y las plantillas para informar sobre atrasos que utilizarán las entidades del sector público.	Conjunto Segundo y tercero Revisar	Finales de noviembre 2021	No se cumplen. Implementado con retraso en enero de 2022
Establecer el Comité Nacional de Coordinación Fiscal (NFCC) según lo establecido en COPLAFIP.	Conjunto Segundo y tercero Revisar	Finales de noviembre 2021	No se cumplen. Implementado con retraso en diciembre de 2021.
Promulgar nueva legislación ALD/CFT para fortalecer el marco ALD/CFT en línea con los estándares del GAFI.	Conjunto Segundo y tercero Revisar (fecha de vencimiento original Finaliza marzo-2022)	finales de octubre 2022	No se cumplen
Completar la actualización del registro social y ampliar la cobertura del programa de asistencia social a al menos el 80 por ciento de las familias en los tres deciles inferiores de la distribución del ingreso.	Solicitud de programa (fecha de vencimiento original 16 de diciembre de 2021)	Mediados de abril de 2022	No se cumplen. Implementado con retraso

ECUADOR

Tabla 2. Ecuador. Acciones previas y puntos de referencia estructurales en el marco del FEP 2020 (continuación)			
Punto de referencia estructural	Introducido en	Momento	Implementación Estado
Compartir con el personal del FMI las auditorías independientes completadas de los estados financieros individuales de 2019 y 2020 de Petroecuador y Petroamazonas.	Conjunto Segundo y tercero Revisar	Finales de abril de 2022	No se cumplen. Se dividió en noviembre Compromiso SB y MEFP 2022 para 2023
Compartir con el personal del FMI las revisiones realizadas por terceros independientes de la calidad de los activos de los balances de 2019 y 2020 de todos los bancos públicos.	Conjunto Segundo y tercero Revisar	Finales de junio 2022	No se cumplen. Implementado con retraso en agosto de 2022
Identificar y compartir con el personal del FMI el stock existente de obligaciones potenciales de PGE, incluidos los reclamos brutos de salud del IESS, otros reclamos del IESS, los GAD, el sector privado u otros (si los hubiera), por naturaleza de gasto, año y beneficiarios.	Cuarto combinado y Quinta Revisión	Finales de junio 2022	No se cumplen. Implementado con retraso en agosto de 2022
SERCOP, con el apoyo del Subsistema Nacional de Control (SNC) y la Superintendencia de Sociedades, para completar la información faltante de la UBO en los 100 contratos adjudicados más grandes desde septiembre de 2020 y publicarla en un sitio web gubernamental de fácil acceso.	Cuarto combinado y Quinta Revisión	Finales de junio 2022	No se cumplen. Implementado con retraso en octubre de 2022
Promulgar legislación para fortalecer el marco para prevenir y gestionar conflictos de intereses en el sector público, ampliando el sistema de declaración de activos existente para incluir ingresos e intereses de funcionarios públicos de alto nivel y/o personas políticamente expuestas (PEP), y garantizando la publicación en línea de esta información sobre ingresos e intereses de funcionarios públicos de alto nivel y/o personas políticamente expuestas (PEP), en línea con la UNCAC (Artículos 7 y 8) y las buenas prácticas internacionales.	Primera revisión (fecha de vencimiento original Finales de enero de 2022)	Finales de agosto de 2022	No se cumplen
Publicar datos históricos revisados del SPNF, con explicaciones de las revisiones de los datos del IESS, tanto por encima como por debajo de la línea, desde 2013.	Cuarta y quinta revisión combinadas	Finales de septiembre de 2022	Reunió
Compartir con el personal del FMI los resultados de las auditorías realizadas por la Administración Tributaria (SRI) de los gastos tributarios de las empresas adjudicatarias de los 100 contratos públicos más grandes otorgados durante 2020-2021.	Conjunto Segundo y tercero Revisar (fecha de vencimiento original Finales de septiembre de 2022)	finales de octubre 2022	Reunió
Compartir con el personal del FMI las auditorías independientes completadas de los estados financieros de 2021 de la entidad fusionada de Petroecuador y Petroamazonas (auditorías de entidades conjuntas, para adaptarse a los requisitos de las NIIF).	Conjunto Segundo y tercero Revisar (originalmente fijado para el ejercicio financiero de 2020) declaraciones)	finales de octubre 2022	No se cumplen. Se cambió al compromiso MEFP para finales de 2023

Tabla 2. Ecuador. Acciones previas y puntos de referencia estructurales en el marco del FEP 2020 (conclusión)			
Punto de referencia estructural	Introducido en	Momento	Implementación Estado
Presentar un presupuesto para 2023 acorde con el programa y los compromisos del MTFF.	Cuarto combinado y Quinta Revisión	finales de octubre 2022	Reunió
Complete las auditorías de atención médica de 2020 y 2021 y comparta los resultados con el personal del Fondo.	Cuarto combinado y Quinta Revisión	finales de octubre 2022	No se cumplen. Fue recibido como PA en noviembre de 2022
Compartir con el personal del FMI las auditorías independientes completadas de los estados financieros individuales de 2019 de Petroecuador y Petroamazonas.	Cuarto combinado y Quinta Revisión	Finales de noviembre 2022	No se cumplen
Ampliar la cobertura del programa de asistencia social a no menos del 70 por ciento de cobertura de los tres deciles inferiores de ingresos por provincia y no menos del 65 por ciento del primer decil de ingresos a nivel nacional.	Conjunto Segundo y tercero Revisar (fecha de vencimiento original Finales de diciembre de 2022)	Finales de noviembre 2022	No se cumplen. Parcialmente implementado.

ECUADOR

Referencias

Erraez, JP y J. Reynaud, 2022, "[Expansión del balance del banco central en una economía dolarizada: el caso de Ecuador](#)", Documento de trabajo No. 22/234 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Oficina de Evaluación Independiente del FMI, 2023, Borrador de [documento temático sobre la política de acceso excepcional del FMI](#) (Washington).

Fondo Monetario Internacional, 2010, [Evaluaciones ex post de acuerdos de acceso excepcionales— Nota de orientación revisada](#) (Washington).

—, 2019a, [Ecuador: Informe del personal para la Consulta del Artículo IV de 2019 y solicitud de una ampliación Acuerdo en el marco del Servicio Ampliado del Fondo - Comunicado de prensa; Informe del personal; y Declaración del Director Ejecutivo para Ecuador](#) (Washington)

—, 2019b, [Ecuador: Primera revisión bajo el Acuerdo de Servicio Ampliado del Fondo, Solicitudes de Renuncia al incumplimiento de los criterios de desempeño, modificación de los criterios de desempeño y Revisión de garantías de financiación: comunicado de prensa e informe del personal](#) (Washington)

—, 2019c, [2018 Revisión del diseño y la condicionalidad del programa](#) (Washington)

—, 2019d, [Colombia: Informe de asistencia técnica: reforma de los precios de la energía](#) (Washington)

—, 2020a, [Ecuador: Solicitud de un acuerdo ampliado en el marco del Servicio Ampliado del Fondo – Presione soltar; Informe del personal; Suplemento de Personal y Declaración del Director Ejecutivo por Ecuador](#) (Washington)

—, 2020b, [Ecuador: Solicitud de compra en el marco del Instrumento de Financiamiento Rápido y cancelación del acuerdo en el marco del Servicio Ampliado del Fondo-Comunicado de prensa; Informe del personal; y Declaración del Director Ejecutivo para Ecuador](#) (Washington)

—, 2020c, [Ecuador: Primera revisión bajo el acuerdo ampliado bajo el Fondo Ampliado Facilidad y Solicitud de Modificación de Criterios Cuantitativos de Desempeño-Comunicado de Prensa; Personal Informe; y Declaración del Director Ejecutivo por Ecuador](#) (Washington)

—, 2020d, [La arquitectura internacional para resolver la deuda soberana que involucra al sector privado Acreedores: acontecimientos recientes, desafíos y opciones de reforma](#) (Washington)

—, 2020e, [Modificación Temporal de los Límites de Acceso Anual del Fondo](#) (Washington)

—, 2021a, [Ecuador: Consulta del Artículo IV de 2021, segunda y tercera revisiones en el marco del Acuerdo Ampliado Acuerdo bajo la Línea de Fondo Ampliada, Solicitud de Exención por Incumplimiento de](#)

[Revisión de criterios de desempeño y garantías de financiamiento: comunicado de prensa; Informe del personal; y Declaración del Director Ejecutivo por Ecuador \(Washington\)](#)

—, 2021b, [Ecuador: Cuestiones seleccionadas \(Washington\)](#)

—, 2022, [República Árabe de Egipto: Evaluación ex post del acceso excepcional según la norma de 2020 Por acuerdo-Comunicado de prensa; Informe del personal; y Declaración del Director Ejecutivo para los Países Árabes República de Egipto: \(Washington\)](#)

—, 2023a, [Revisión de la implementación del Marco de 2018 para una mayor participación de los fondos en Gobernanca: \(Washington\)](#)

—, 2023b, [Ecuador: Evaluación de la estabilidad del sistema financiero \(Washington\)](#)

—, 2023c, [Modificaciones Temporales a los Límites de Acceso Anual y Acumulado del Fondo \(Washington\)](#)

Apéndice I. Opiniones de las autoridades

Las autoridades ecuatorianas coinciden en que los principales objetivos establecidos al inicio del SAF se cumplieron con éxito: el programa restableció la estabilidad macroeconómica en el contexto de una crisis económica histórica y sentó algunas bases institucionales para un crecimiento sostenible. Compartimos ampliamente la evaluación de la EPE y creemos que proporciona lecciones valiosas para la futura participación del Fondo en Ecuador, así como para el diseño de programas respaldados por el Fondo en general. Sin embargo, en nuestra opinión, el informe debería haber considerado algunos elementos adicionales para garantizar que las lecciones aprendidas del programa estén bien fundamentadas y sean realistas.

Contexto

1. Acogemos con agrado la inclusión del contexto histórico específico del país en el informe. El prolongado período de expansiones fiscales insostenibles, deterioro institucional y participación limitada del Fondo antes del SAF de 2019 significó que la economía ecuatoriana había acumulado profundos desequilibrios macroeconómicos y vulnerabilidades estructurales antes de la pandemia. Por lo tanto, compartimos la observación del informe de que el impacto de la pandemia agravó las vulnerabilidades preexistentes y cualquier evaluación de los resultados del programa debe considerar la pandemia así como las fragilidades subyacentes que se habían desarrollado anteriormente. Dado el aumento significativo de las necesidades de financiamiento en 2020, la falta de acceso a los mercados y la ausencia de reservas, el SAF 2020 fue fundamental para ayudar a Ecuador a superar uno de los momentos económicamente más desafiantes de su historia. En estas circunstancias extremas, el Fondo actuó como un prestamista de último recurso eficaz y oportuno y el programa funcionó como un importante ancla de política para Ecuador.
2. Creemos firmemente que reconocer adecuadamente el contexto político en el que se implementó el programa habría mejorado la calidad de la EPE. A lo largo del informe, hay comentarios sobre las decisiones tomadas durante la implementación del programa, a menudo sin una referencia adecuada al desafiante contexto político en el que se tomaron esas decisiones. Esta visión algo parcial limita el alcance para extraer lecciones políticas efectivas. Como antecedente general, es importante subrayar que el programa, que contenía un ambicioso plan de consolidación fiscal y una sólida agenda de reformas con un elevado número de puntos de referencia estructurales, fue implementado por dos administraciones consecutivas, ambas con un apoyo legislativo débil y limitaciones políticas significativas.
3. Los logros fiscales de Ecuador también deben analizarse a la luz de los muy difíciles entorno global y las políticas fiscales expansivas adoptadas globalmente en ese momento. La mejora general del saldo fiscal de Ecuador del 3,5 por ciento del PIB entre 2020 y 2022 se logró durante un ciclo económico muy difícil. Si bien la mayoría de las economías del mundo experimentaron políticas fiscales y monetarias expansivas, Ecuador continuó, bajo el SAF de 2020, el proceso de consolidación fiscal que había comenzado bajo el SAF de 2019. Un reconocimiento del contexto global y de las políticas imperantes hubiera permitido valorar adecuadamente nuestro compromiso con el programa y el esfuerzo realizado por el gobierno y la población ecuatoriana durante aquellos años desafiantes.

Diseño de programa

4. Si bien estamos de acuerdo en que el diseño del programa fue en su mayor parte apropiado, el informe tiende a centrarse sobre las desviaciones del programa de su diseño inicial y no logra extraer algunas lecciones críticas de diseño. En primer lugar, el tamaño y el cronograma de los esfuerzos de consolidación fiscal previstos inicialmente en el programa, en particular su ambiciosa reforma tributaria, no fueron consistentes con el entorno político fragmentado y las condiciones sociales vulnerables. En segundo lugar, si bien el objetivo del programa de apuntalar el balance del Banco Central era totalmente adecuado, las reformas monetarias planeadas podrían haber suavizado el perfil accidentado e inapropiado de los pagos de la deuda del gobierno y los bancos públicos al Banco Central. En tercer lugar, nos sorprende que el informe no haga ninguna referencia al establecimiento previsto de dos juntas de regulación monetaria y financiera separadas ni a las opciones alternativas discutidas durante las negociaciones del programa.

¹ Consideramos que nuestro

Las opiniones sobre estos temas complementan las conclusiones del EPE y brindan una perspectiva más amplia para extraer lecciones para futuros programas respaldados por el Fondo.

5. En nuestra opinión, los ingresos iniciales esperados de la reforma tributaria fueron excesivamente ambicioso tanto social como políticamente, aunque se esperaba convenientemente que se materializara en una administración sucesiva. El informe señala que el rendimiento de la reforma tributaria promulgada fue menor de lo esperado en el momento de la aprobación del programa. Consideramos que el informe se habría beneficiado si hubiera reconocido los desafíos inherentes a la reforma tributaria retrasada, así como el contexto político más amplio en el que se aprobó la reforma. En primer lugar, en reconocimiento de los desafíos excepcionales planteados por la pandemia, los desembolsos de los programas se concentraron en gran medida al principio, mientras que las reformas de consolidación fiscal se retrasaron y tuvieron que ser implementadas por una administración entrante. El programa no preveía ninguna acción inicial, ni siquiera de implementación efectiva diferida, para lograr un consenso político para el considerable paquete fiscal. En segundo lugar, la reforma fue una clara demostración del compromiso del gobierno con el programa y la disciplina fiscal. Aunque el presidente Lasso había anunciado públicamente durante la campaña presidencial que no aumentaría los impuestos, la administración presentó el proyecto de ley tributario a la Asamblea Nacional y trabajó decididamente con los legisladores para lograr su aprobación. La reforma fue aprobada a pesar del apoyo legislativo marginal de la administración (el partido de gobierno tenía 12 legisladores de un total de 137) y cuando la economía comenzaba a recuperarse de los nefastos efectos de la pandemia, lo que llevó a segmentos relevantes de la población a oponerse ferozmente él. Por estas razones, la reforma promulgada fue el mejor resultado posible que se podría haber logrado dado el diseño y las limitaciones políticas, y creemos que el monto de ingresos provenientes de los aumentos de impuestos previstos al inicio del programa era social y políticamente demasiado ambicioso. Si bien la reforma progresiva logró grandes avances en nuestra estrategia de consolidación fiscal, somos conscientes de que Ecuador podría necesitar seguir movilizando más ingresos internos en el futuro, pero es imperativo que cualquier aumento previsto tenga el apoyo social y político para ser sostenible en el tiempo.

¹ Nos referimos a la Junta de Regulación y Política Monetaria y a la Junta de Regulación y Política Financiera, que por simplicidad acortamos en el texto.

ECUADOR

6. Aunque los recortes de gastos han demostrado ser un desafío, seguimos creyendo que reequilibrar la consolidación fiscal hacia menores gastos era una estrategia adecuada. Históricamente, el gasto del gobierno general había sido de alrededor del 21 por ciento del PIB en Ecuador. En 2007, aumentaron al 24 por ciento del PIB y en 2008, el último año en que se completó una Consulta del Artículo IV antes de 2014, aumentaron al 35 por ciento del PIB. El gasto del gobierno general alcanzó un máximo del 47 por ciento del PIB en 2013. En 2019, el año anterior al SAF de 2020, había disminuido al 40 por ciento del PIB. Después del aumento exponencial e insostenible del gasto a finales de la década de 2000 y principios de la de 2010, creemos firmemente que era y sigue siendo necesario un enfoque deliberado en la eficiencia del gasto. Durante la implementación del programa, redujimos aún más los gastos a pesar de los desafíos legales y estructurales, incluidas disposiciones legales que limitan la consolidación de los gobiernos locales y salarios públicos relativamente altos, entre otros factores que hacen rígida la composición de los gastos. La observación del informe de que la composición del ajuste fiscal se basó cada vez más en recortes de gastos durante el programa se complementaría mejor con una explicación de las limitaciones políticas mencionadas anteriormente para aumentar los ingresos tributarios y reconociendo la tendencia de gastos fiscales crecientes e insostenibles durante el período de ocho años que comenzaron en 2007. De hecho, el informe señala que el plan de consolidación del SEP de 2019 se basó mucho más en gastos.

7. Si bien el programa tenía como objetivo apuntalar adecuadamente el balance del Banco Central, el perfil de los pagos de deuda del gobierno al Banco Central debería haber sido más fluido con el tiempo. Durante los diez años de debilitamiento institucional y compromiso fragmentado del Fondo que comenzaron en 2007, el Banco Central amplió su balance para financiar al gobierno y a los bancos públicos, socavando el régimen de dolarización. Con la reactivación del Fondo, el pago de la deuda del gobierno y de los bancos públicos al Banco Central –que ascendía a 8.300 millones de dólares– se convirtió en una de nuestras principales prioridades para abordar los desequilibrios subyacentes y fortalecer nuestras instituciones. El Código Monetario y Financiero (COMYF), que fue una de las reformas estructurales clave del SEP, incluía disposiciones para que todos los bonos del Tesoro y de los bancos públicos en poder del Banco Central se reembolsaran íntegramente al vencimiento, sin ninguna opción de pago parcial. refinanciación. El gobierno y los bancos públicos han reembolsado debidamente al Banco Central a medida que sus bonos vencieron, sumando 2.400 millones de dólares durante el período 2021-2023 (equivalente a más del 35 por ciento de los desembolsos totales en el marco del SAF), de los cuales más de 1.000 millones de dólares fueron no se reembolsarán hasta 2023. Estos pagos han fortalecido el balance del Banco Central y han reducido aún más la relación deuda pública/PIB de Ecuador. Sin embargo, también han provocado efectivamente una contracción monetaria durante un período en el que la actividad económica ha sido débil y la inflación se ha mantenido baja. Además, han aumentado las tensiones de liquidez en las cuentas fiscales. El calendario de pagos seguirá concentrado y lleno de obstáculos en los próximos años, lo que generará más preocupación sobre sus efectos contractivos. En retrospectiva, habríamos diseñado un calendario de pagos más fluido pero sostenible para garantizar el fortalecimiento institucional sin crear presiones económicas y fiscales indebidas, que han erosionado de manera importante el apoyo público a estas reformas esenciales.

8. La EPE debería haber incluido una consideración de los problemas de coordinación y las ineficiencias que surgieron de la insistencia del personal del Fondo en crear dos juntas de regulación monetaria y financiera separadas como parte de las reformas del programa. Nosotros y el personal del Fondo discutimos en

Prolongar las mejores estructuras institucionales para fortalecer la gobernanza del Banco Central y la regulación del sector financiero durante los preparativos del SEP de 2019 y del SEP de 2020. En varios casos, planteamos nuestras objeciones a tener dos juntas separadas, incluidas áreas grises y superposición entre las funciones y responsabilidades de cada junta y, como resultado, posibles problemas de coordinación; los desafíos financieros y operativos relacionados con la creación de un organismo regulador completamente nuevo (la junta monetaria se convertiría en la Junta del Banco Central, pero la junta financiera se convertiría en un organismo completamente nuevo); y el marco de gestión de crisis menos eficaz y más complicado que resultaría. Si bien diferentes entornos institucionales pueden funcionar en diferentes contextos, dadas las funciones limitadas del Banco Central en nuestra economía dolarizada, pensamos que sería más sensato tener una junta fuerte a cargo de la regulación monetaria y financiera. Si bien aceptamos la posición del personal del Fondo sobre esta configuración institucional porque no podíamos darnos el lujo de retrasar la aprobación de los programas, las objeciones que planteamos durante el proceso se han reflejado en la práctica, generando funciones superpuestas y zonas grises entre las dos juntas y creando un complicado proceso de gestión de liquidez o crisis. Además, con procedimientos de nominación similares para los miembros de ambas juntas, la capacidad de garantizar órganos técnicos e independientes no se habría visto afectada por un marco alternativo, aunque encontrar perfiles adecuados durante todo el proceso de nominación con un cuerpo legislativo fragmentado ha demostrado ser más difícil con dos tableros separados. La reciente Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero del Fondo en Ecuador destaca las limitaciones del acuerdo actual. Existe un amplio consenso entre las autoridades actuales y anteriores, los participantes del mercado financiero y los economistas independientes en Ecuador de que una junta monetaria y financiera única habría sido más efectiva y habría creado menos riesgos que dos juntas separadas.

9. En nuestra opinión, hay lecciones importantes que el Fondo puede aprender de la experiencia con la creación de los dos tableros separados. Para que esta configuración se convirtiera en parte del programa, hubo múltiples discusiones que involucraron al personal del Fondo (incluso a través de departamentos funcionales) y las autoridades ecuatorianas. Creemos que el Fondo debería reflexionar sobre su propia toma de decisiones y su proceso interno de controles y equilibrios durante el diseño de esta importante parte del programa para extraer lecciones para futuros programas del Fondo.

Rendimiento del programa

10. Se lograron los objetivos del programa y Ecuador concluyó el SAF de manera mucho más sólida posición que la esperada en el momento de la aprobación del programa. Como se señala en el informe, el programa estabilizó exitosamente la economía y promovió un cambio institucional duradero. A pesar de los desafíos internos y globales que enfrentamos durante la implementación, cumplimos con todos los criterios cuantitativos de desempeño, incluidos algunos importantes –como la reducción de la deuda pública y la acumulación de reservas internacionales–, con un rendimiento superior significativo. Como también se señala en el informe, las reformas estructurales en áreas clave –fiscal, monetaria, gobernabilidad y anticorrupción, entre otras– fortalecieron el marco institucional, que era opaco y débil cuando se aprobó el programa. Así como la consolidación fiscal se logró durante un entorno económico global extremadamente desafiante, durante este período se adoptó una gran cantidad de reformas estructurales significativas, a pesar del débil apoyo político de las administraciones en la Asamblea Nacional y los bajos niveles de aprobación pública.

ECUADOR

11. Algunas secciones del informe parecen no reconocer los efectos duales de los precios del petróleo en la economía ecuatoriana. La EPE señala repetidamente que los resultados mejores de lo esperado durante el programa se debieron al aumento de los precios del petróleo. Si bien reconocemos los efectos positivos del aumento de los precios del petróleo para ayudar a alcanzar ciertos objetivos del programa, esa observación sólo analiza el lado de los ingresos del aumento de los precios del petróleo y pasa por alto sus efectos sobre los gastos, así como otras dinámicas históricas. Los precios más altos del petróleo en Ecuador también significan mayores subsidios a los combustibles y, en el pasado, siempre llevaron a mayores gastos gubernamentales, más allá de los subsidios a los combustibles. Esta vez, sin embargo, fue diferente. Se salvó una parte importante de las ganancias extraordinarias del petróleo. Por lo tanto, los resultados del programa fueron el resultado de precios del petróleo más altos de lo esperado, pero también de acciones políticas deliberadas, implementadas en condiciones muy difíciles. El informe podría haber reconocido de manera más clara estas dinámicas, decisiones y resultados.

12. Del mismo modo, no compartimos la afirmación del informe de que idealmente el saldo primario no petrolero, incluidos los subsidios al combustible, debería haber sido un QPC en lugar de un IT. El saldo primario no petrolero se consolidó en un 1,6 por ciento del PIB durante el programa, mientras que incluyendo los subsidios a los combustibles esa consolidación fue de sólo un 0,2 por ciento del PIB. Los subsidios a los combustibles aumentaron drásticamente durante la implementación del programa, principalmente como resultado del aumento significativo de los precios del petróleo, lo que llevó a las autoridades de muchos países del mundo a introducir subsidios temporales a la energía. Los QPC deberían diseñarse para promover políticas específicas. Sin embargo, el saldo primario no petrolero, incluidos los subsidios, dependía de factores externos, mucho más allá del ámbito de acción de las autoridades. Además, el saldo primario no petrolero, incluida la definición de subsidios, trata los precios del petróleo de manera asimétrica, ya que excluye todos los ingresos relacionados con el petróleo pero mantiene los desembolsos por subsidios al petróleo. Por estas razones, no compartimos el argumento del informe de que idealmente debería haber sido un QPC.

13. Ecuador logró avances históricos en la reducción de los subsidios a los combustibles durante el programa. El informe señala que la suspensión de la fórmula automática de fijación de precios de los combustibles para reducir gradualmente los subsidios en octubre de 2021 y el aumento marginal de los subsidios a los combustibles en julio de 2022 fueron algunos de los factores que frenaron la caída de los gastos prevista en el programa. Si bien esta observación puede ser cierta, la EPE podría haber brindado un mayor contexto para evaluar adecuadamente los importantes avances que logró Ecuador en este asunto. La reducción de los subsidios a los combustibles fue un logro significativo, especialmente considerando que los precios fijos de los combustibles habían sido políticamente intocables en Ecuador durante décadas. El informe debería haber reconocido la feroz oposición a la reducción de los subsidios a los combustibles entre grupos influyentes de la población, así como el entorno social y político en el que se tomaron las decisiones de suspender los ajustes de los precios de los combustibles. Ecuador enfrentó semanas de malestar social desestabilizador cuando se revisaron los precios del combustible. También se produjeron violentas protestas sociales que casi derrocaron al gobierno cuando la administración intentó recortar los subsidios al combustible en octubre de 2019, lo que pone de relieve cuán políticamente sensible ya había sido el tema antes de la aprobación del programa. En este contexto desafiante, logramos reducir los subsidios a los combustibles (aunque no en la medida prevista cuando se aprobó el programa) y seguimos comprometidos a seguir reduciendo de manera duradera la factura de los subsidios a los combustibles. Como ejemplo, en diciembre de 2022 nos centramos en los subsidios a los combustibles para el sector del camarón, lo que generó una reducción anual esperada en los gastos fiscales de alrededor de 170 millones de dólares. Compartimos la evaluación del informe de que Ecuador aportó una valiosa experiencia en la introducción de mecanismos de fijación de precios de combustibles.

14. El aumento relevante en la cobertura de los beneficiarios de transferencias de efectivo de bajos ingresos fue una política de protección social crucial, pero no un mecanismo eficaz para ayudar a reducir los subsidios a los combustibles. Estamos de acuerdo con la intención general, señalada en el informe, de utilizar un aumento en las transferencias de efectivo a los ciudadanos menos favorecidos, un subsidio eficaz y bien dirigido, para ayudar a allanar el camino para la reducción de subsidios a los combustibles ineficientes y fiscalmente costosos. Sin embargo, este no fue el mecanismo adecuado para compensar una reducción de los subsidios a los combustibles en Ecuador, ya que las personas que se beneficiaron de la cobertura adicional de las transferencias de efectivo eran diferentes de los grupos más ruidosos y más afectados por la reducción de los subsidios a los combustibles. En nuestra opinión, un mecanismo para compensar las reducciones de los subsidios debería apuntar a la población más afectada por la medida. En ese sentido, creemos que otra lección del programa es que el Fondo, en coordinación con otras IFI, podría brindar asistencia técnica sobre un enfoque gradual y fragmentado para reducir los subsidios a los combustibles. Dicho esto, la ampliación de la red de seguridad social durante el programa fue fundamental para proteger a la población más vulnerable de los efectos económicos de la pandemia, así como de las consecuencias de la menor actividad económica resultante de la consolidación fiscal.

Financiación

15. El diseño del financiamiento y desembolsos fue apropiado dadas las circunstancias. Financiación era apropiado para abordar los desafíos que enfrentaba Ecuador en ese momento. Compartimos la opinión de la EPE de que las compras anticipadas proporcionadas por el programa fueron cruciales para aliviar los graves déficits de financiamiento en 2020. Reconocemos que el diseño de desembolso anticipado implicó una confianza significativa en nuestro compromiso inquebrantable con el programa, que se correspondió plenamente a lo largo de todo el proceso. los 27 meses de su implementación.

16. Si bien el programa catalizó la financiación pertinente de otras IFI, la coordinación entre ellas podría mejorar. El programa desbloqueó préstamos adicionales de apoyo presupuestario de los bancos multilaterales de desarrollo, que eran vitales para satisfacer nuestras apremiantes necesidades de financiación. Sin embargo, algunos proyectos de préstamo que nos propusieron no eran consistentes con los objetivos del programa. En particular, si bien el programa tenía objetivos claros de consolidación fiscal, ciertos proyectos preveían expansiones fiscales no triviales e incluían mayores gastos corrientes permanentes. En nuestra opinión, mejorar la coordinación entre las IFI, particularmente en términos de mantener objetivos fiscales amplios, podría ser otra lección aprendida del programa.

17. El SAF catalizó reestructuraciones de deuda cruciales. En el verano de 2020, llegamos a un acuerdo para un intercambio voluntario de bonos internacionales en circulación, que estaba supeditado a alcanzar un acuerdo a nivel de personal sobre el SAF. El intercambio generó ahorros en intereses de 5.700 millones de dólares durante el período 2020-2025 y ahorros adicionales de 5.600 millones de dólares en amortizaciones durante el período 2022-2025, superando considerablemente la financiación total del programa de 6.500 millones de dólares. Como se señaló en el EPE, esta fue la primera vez que se utilizaron CAC mejoradas en un acuerdo de reestructuración de deuda. Poco antes de la aprobación del programa, concluimos la reestructuración de la deuda con dos bancos estatales chinos que produjo un alivio acumulado del flujo de caja de 272 millones de dólares durante el período 2020-2022. En septiembre de 2022, reperfilamos la deuda con dos bancos estatales chinos, reduciendo el servicio de la deuda en US\$687 millones durante el período 2022-2024, entre otras modificaciones favorables. El informe toma nota debidamente de estas reestructuraciones y de sus efectos positivos impacto en la sostenibilidad de la deuda de Ecuador.

ECUADOR

Marco de acceso excepcional

18. La aplicación de los criterios excepcionales de acceso puede ser discrecional; por lo tanto, en nuestra opinión, debería revisarse. Si bien el informe señala que la política de acceso excepcional se aplicó de acuerdo con las prácticas del FMI, también establece claramente que es difícil evaluar algunos de los criterios de acceso excepcional. Dado que el juicio del personal sobre este asunto parece ser discrecional, se debe ser extremadamente cuidadoso con la aplicación práctica de los criterios, para que realmente agreguen salvaguardias relevantes al FMI y eviten crear espacio para la falta de imparcialidad en las decisiones del Fondo.

Informes erróneos

19. El caso de presentación de informes erróneos fue una oportunidad para identificar y abordar rápidamente deficiencias de capacidad institucional y técnica de larga data. Una de las contribuciones fundamentales del SEP fue ayudar a las autoridades a abordar fallas institucionales heredadas, incluida la calidad de las estadísticas. Si no hubiera sido por el programa, no se habrían identificado ni resuelto fallas persistentes en las estadísticas de las finanzas públicas. Por esa razón, vimos el caso de informes erróneos como una oportunidad para tomar conciencia de las lagunas en la presentación de datos y resolverlas, con el apoyo de una valiosa asistencia técnica del Fondo.

Evaluación

20. Si bien estamos de acuerdo en gran medida con la evaluación del EPE, no respaldamos la referencia a una extensión presuntamente deseable del programa, ya que carece de fundamento. La EPE del FEP 2020 de Ecuador aporta algunas lecciones valiosas. Sin embargo, observamos con preocupación la sugerencia de que debería haber sido preferible una extensión del programa. Cumplimos con todos los criterios de desempeño cuantitativos, incluidos algunos con desempeño superior, y con la mayoría de un número significativo de puntos de referencia estructurales, como señala el informe. Los puntos de referencia excepcionales que no pudimos cumplir se debieron a razones que escapan a nuestro control. Por lo tanto, antes de la finalización del programa no había ningún motivo para que pidiéramos ninguna prórroga. No nos sorprendió que el Comité Ejecutivo aprobara la sexta y última revisión del programa sin ninguna objeción.

Observaciones finales

21. Compartimos ampliamente la evaluación y las lecciones de la EPE. Como se indica en el informe, el programa estabilizó exitosamente la economía en el contexto de una recesión histórica con importantes riesgos de deterioro y fortaleció instituciones fiscales, monetarias y anticorrupción claves para sentar las bases de un crecimiento sostenible. A pesar de estos logros, compartimos la observación del personal de que las vulnerabilidades persisten y el acceso al mercado sigue siendo difícil de alcanzar. Seguimos comprometidos a salvaguardar nuestros logros en el marco del SAF y a seguir trabajando estrechamente con el FMI y otros socios para el desarrollo para abordar nuestros desafíos macroeconómicos.

22. Tenemos algunos desacuerdos específicos con el informe de EPE. Como se discutió anteriormente, estamos especialmente preocupado por la sugerencia del informe de que habría sido preferible una extensión del programa. En nuestra opinión, no hay motivos para hacer tal observación, ya que cumplimos con todos

objetivos cuantitativos y casi todo el número significativo de puntos de referencia estructurales y los muy pocos que no se cumplieron se debieron a razones ajenas a nuestro control. Creemos firmemente que el progreso que logró Ecuador en la reducción de los subsidios a los combustibles fue un logro histórico. Como se señala en el informe, el precio del combustible subsidiado casi se duplicó durante el FEP. Nos hubiera gustado seguir recortando los subsidios a los combustibles, pero nos enfrentamos a una feroz reacción social y política que no podíamos ignorar.

Subrayamos que la reforma del subsidio a los combustibles no fue parte de la condicionalidad del programa y creemos que la EPE se habría beneficiado de un mejor reconocimiento de las limitaciones políticas que enfrentamos al adoptar nuestras decisiones. En la misma línea, consideramos la reforma tributaria como un logro significativo dadas las circunstancias políticas y el ciclo económico. Por último, no compartimos la opinión de que idealmente el saldo primario no petrolero, incluidos los subsidios a los combustibles, debería haber sido un QPC.

Ese parámetro es asimétrico y se vio considerablemente afectado por factores externos que no reflejaron decisiones de política.

23. En nuestra opinión, hay una lección que aprender con respecto al perfil de la deuda. pagos del gobierno al Banco Central. Después de presenciar los efectos contractivos y las tensiones de liquidez creadas por el perfil concentrado de vencimientos de los bonos, creemos que deberíamos haber diseñado un calendario de pagos más fluido pero sostenible. Habría asegurado el fortalecimiento institucional sin crear restricciones económicas y fiscales indebidas ni oposición social a esta reforma crítica.

24. Creemos que el Fondo puede aprender lecciones importantes de la proceso que condujo al establecimiento de juntas monetaria y financiera separadas. Personal del fondo y las autoridades ecuatorianas mantuvieron prolongadas discusiones sobre este acuerdo institucional durante las negociaciones del programa. Como se indicó anteriormente, aceptamos la posición del personal del Fondo sobre esta configuración porque no podíamos darnos el lujo de retrasar la aprobación de los programas. El diseño presenta múltiples deficiencias que se han confirmado en la práctica. En nuestra opinión, el Fondo debería reflexionar sobre su proceso interno que, a pesar de nuestras objeciones, condujo a la creación de la actual estructura institucional ineficiente y engorrosa.

25. Es importante tener en cuenta el contexto para evaluar adecuadamente los proyectos respaldados por el Fondo. programas. Las circunstancias económicas globales y el entorno político interno fueron adversos durante la implementación del programa. De hecho, el SAF enfrentó riesgos considerables desde sus inicios, cuando las perspectivas eran muy inciertas en medio de una grave desaceleración macroeconómica y con una elección presidencial dentro de seis meses –que podría haber tenido un resultado significativamente diferente. Las dos administraciones que lideraron la implementación del programa tuvieron un apoyo legislativo mínimo y un apoyo público consistentemente bajo. El contexto ayuda a comprender las razones y limitaciones detrás de las decisiones importantes tomadas y las medidas políticas implementadas durante el programa. Si bien la sección de resumen de la evaluación se refiere cautelosamente al contexto en el que se tomaron la mayoría de las decisiones, muchas declaraciones en el resto del informe proporcionan mucho menos contexto y, como resultado, en algunos casos son menos informativas.

26. Nuestro compromiso con el programa y la estrecha colaboración del personal fueron decisivos para éxito del FEP. Como se señala en el informe, el programa muestra que la apropiación es de suma importancia al evaluar la capacidad para implementar reformas. Queremos reiterar nuestra propiedad de

ECUADOR

el programa y el compromiso con el mismo, incluso hasta la fecha. Por ejemplo, durante la implementación del SAF tomamos todas las medidas bajo nuestro control para contratar una firma de primer nivel para auditar los estados financieros de la compañía petrolera estatal, pero el proceso de licitación para seleccionar una firma auditora, que sería financiada con un BID préstamo, finalizado sin pujas. Tras la conclusión del programa, hemos logrado avances concretos en este sentido. Hemos lanzado un nuevo proceso de licitación y recibido ofertas, y actualmente esperamos que la auditoría de los estados financieros de la compañía petrolera estatal comience en unos meses. Queremos reconocer al personal del Fondo por su estrecha colaboración y su comunicación abierta y franca con nosotros, que fueron esenciales para el éxito del programa.

27. El programa contribuyó decisivamente a establecer un programa de políticas nacionales. Es difícil llegar a un consenso sobre objetivos fiscales y estructurales clave en Ecuador. El FEP ayudó efectivamente a alcanzar esos acuerdos críticos durante un período muy difícil. Agradecemos al Fondo su crucial apoyo financiero y técnico cuando Ecuador enfrentó una crisis sin precedentes con riesgos fuertemente inclinados a la baja. Reafirmamos nuestro compromiso de mantener una estrecha relación con el FMI.

Declaración de Afonso Bevilaqua, Director Ejecutivo por Ecuador
Bernardo Acosta, Asesor Senior del Director Ejecutivo y Pedro
Miranda, Asesor Senior del Director Ejecutivo
29 de noviembre de 2023

En nombre de nuestras autoridades ecuatorianas, deseamos expresar nuestro agradecimiento al Fondo 1. por el fundamental apoyo financiero y político que el SAF brindó a Ecuador. Nuestras autoridades están en general de acuerdo con la evaluación del EPE y quisieran agradecer al personal por el informe.

Fondo

2. La economía ecuatoriana desarrolló importantes desequilibrios antes de la pandemia. Durante el auge petrolero que comenzó alrededor de 2008, el gasto público se disparó de un promedio de alrededor del 21 por ciento del PIB en la primera mitad de la década de 2000 al 46 por ciento del PIB en 2014. Cuando el auge terminó en 2014, el Banco Central del Ecuador comenzó a financiar al gobierno central, con un crédito pendiente que alcanzó el 7 por ciento del PIB en 2017 y socavando el régimen de dolarización. En 2015, la Asamblea Nacional aprobó una legislación propuesta por la administración para eliminar las entonces obligatorias transferencias del Tesoro al Fondo de Seguridad Social, debilitando la sostenibilidad del sistema de pensiones. Las colocaciones de bonos externos a altas tasas de interés y vencimientos cortos se dispararon en 2016, 2017 y principios de 2018. La deuda pública aumentó del 19 por ciento del PIB en 2009 al 51 por ciento del PIB en 2019. Estos acontecimientos socavaron considerablemente la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico fue anémico. entre 2015 y 2019, y la producción creció un 2,4 por ciento durante todo el período.

3. La pandemia agravó las vulnerabilidades preexistentes y el programa de acceso excepcional fue aprobado en un momento crucial. El SAF de 2019 estableció una agenda de reformas integral que buscaba abordar las fragilidades macroeconómicas subyacentes. Con las perturbaciones causadas por la pandemia, junto con el caso de información errónea, surgió la necesidad de un nuevo programa, el FEP 2020. En el momento de la aprobación del SAF de 2020, se esperaba que la producción se contrajera un 11 por ciento ese año. Las compras fuertemente anticipadas del programa aliviaron las grandes necesidades de financiamiento iniciales y el PIB disminuyó un 7,8 por ciento en 2020, lo que todavía fue una recesión sin precedentes. Ecuador cumplió con los criterios para un acceso excepcional, lo que se justificó por el efecto nefasto que tuvo la crisis pandémica en una economía con importantes desequilibrios macroeconómicos subyacentes y la falta de fuentes de financiamiento alternativas. El SAF también permitió la reestructuración crucial de los bonos internacionales, lo que resultó en ahorros de 5.700 millones de dólares en intereses durante el período 2020-2025 y 5.600 millones de dólares en amortizaciones durante el período 2022-2025, superando significativamente los 6.500 millones de dólares de financiación proporcionados por el SAF. El programa también facilitó la reestructuración de la deuda con los bancos estatales chinos. Como lo resaltaron nuestras autoridades en el informe, el acuerdo fue fundamental para ayudar a Ecuador a superar uno de los momentos económicamente más desafiantes de su historia y el Fondo actuó como un prestamista de último recurso eficaz y oportuno para

Rendimiento del programa

4. Los principales objetivos establecidos al inicio del FEP se alcanzaron con éxito.

Ecuador restableció la estabilidad macroeconómica y sentó bases fundamentales para un crecimiento sostenible. Nuestras autoridades adoptaron medidas políticas decisivas para convertir un déficit fiscal general del 7,1 por ciento del PIB en 2020 en un pequeño superávit en 2022, el primero desde 2008. La dependencia fiscal de los ingresos petroleros disminuyó significativamente. A diferencia del patrón mostrado desde que Ecuador comenzó a exportar petróleo en la década de 1970, esta vez se salvó una parte sustancial de las ganancias extraordinarias del petróleo, rompiendo una correlación viciosa que intensificaba los riesgos económicos. Al finalizar el programa, el déficit primario no petrolero era notablemente menor que en años anteriores. Se implementaron reformas estructurales importantes y profundas, incluida una reforma tributaria progresiva y leyes que fortalecieron el marco fiscal, reforzaron la gobernanza y la autonomía del Banco Central y criminalizaron la corrupción.

5. Ecuador concluyó el acuerdo en una posición mucho más fuerte de lo esperado en el momento de su aprobación. La reducción de la deuda pública y la acumulación de reservas internacionales superaron con creces lo esperado cuando se aprobó el programa en septiembre de 2020. La deuda pública, que ha estado en una trayectoria descendente sostenida, alcanzó el objetivo del 57 por ciento del PIB a principios de 2023, justo después de que concluyera el programa. En lugar de en 2025 como se había previsto originalmente. Las reservas internacionales se dispararon de 2.500 millones de dólares en el momento de la aprobación del programa a 7.700 millones de dólares al finalizar el programa, superando significativamente los 5.000 millones de dólares previstos cuando se aprobó el acuerdo del SAF. Si bien unos precios del petróleo superiores a lo previsto impulsaron los ingresos petroleros, también provocaron un fuerte aumento de la factura de subsidios al combustible. Nuestras autoridades contuvieron nuevas presiones de gasto, apoyando la acumulación de reservas internacionales.

6. La implementación de un paquete de reformas muy exigente también fue sólida. Como se señala en el EPE, el programa contenía un gran número de puntos de referencia estructurales. Los 33 puntos de referencia estructurales equivalen a alrededor de 15 por año, en comparación con un promedio de 11 por año en otros programas de acceso excepcional. Cumplir con esta ambiciosa agenda de reformas impuso una pesada carga a nuestras autoridades. Su firme compromiso con el SAF fue fundamental para la implementación exitosa de la mayoría de las reformas en una coyuntura difícil.

7. La promulgación del proyecto de ley de impuestos progresivos a finales de 2021 mejoró la sostenibilidad fiscal y marcó un logro significativo. En 2021, la economía comenzó a recuperarse de la importante recesión de 2020. En mayo asumió el cargo una nueva administración, que había anunciado públicamente durante la campaña que no aumentaría los impuestos. Además, la nueva administración tuvo una representación legislativa mínima: 12 legisladores de un total de 137. A pesar de este desafiante contexto, el proyecto de ley tributario fue aprobado en noviembre de 2021. Aumentó el impuesto sobre la renta de la población más rica, haciendo que el sistema tributario sea más equitativo. La aprobación de esta reforma fue un logro notable y el mejor resultado posible dadas las circunstancias, a pesar de que el aumento de los ingresos como porcentaje del PIB fue menor de lo esperado cuando se diseñó el programa. Incluso la EPE, que se centra en comparar los resultados del programa en relación con su diseño y presta relativamente menos atención a las circunstancias externas, reconoce que "estaba claro

"En una etapa temprana, la reforma fiscal iba a ser un paso difícil". La promulgación del proyecto de ley es un testimonio del compromiso inquebrantable de nuestras autoridades con el programa.

8. Se fortalecieron la gobernanza fiscal y la transparencia. Como se señaló en la EPE, la mayor parte de la condicionalidad del programa se centró en fortalecer las instituciones fiscales y avanzar en la agenda de transparencia y anticorrupción. Se completaron una amplia gama de importantes puntos de referencia estructurales en estas áreas, incluida la mejora de la gestión del efectivo y la deuda, el desarrollo de capacidad técnica en estadísticas fiscales, el fortalecimiento de los procedimientos de adquisiciones y la realización de diversas auditorías.

Se dio mayor transparencia a las obligaciones del gobierno central con el Fondo de Seguridad Social, parte de las cuales ya han sido reembolsadas. Como resultado de estas reformas, Ecuador tiene un marco fiscal sólido, una mayor transparencia y una legislación que penaliza los actos de corrupción, todo lo cual ha aumentado la confianza en las instituciones públicas.

9. Las reformas al código monetario y financiero fortalecieron la autonomía y la gobernanza del Banco Central y el régimen de dolarización. Las reformas apuntalaron la autonomía del Banco Central, estableciendo una Junta Directiva independiente y eliminando la posibilidad de financiamiento monetario del presupuesto –lo que incluía asegurar el pago total de la deuda del gobierno al Banco Central al vencimiento. Además de proteger institucionalmente el régimen de dolarización, las reformas abordaron cuestiones que habían estado sin resolver durante décadas. Fortalecieron el balance del Banco Central ordenando la recompra por parte del gobierno central de acciones de los bancos públicos del Banco Central, eliminando los activos heredados de la crisis financiera de 1999 y restaurando el esquema de equilibrio de cuatro reservas para asegurar la cobertura total de los pasivos del Banco Central. con reservas internacionales.

10. Una notable expansión de los programas de asistencia social fortaleció la red de seguridad social en un momento crítico. Si bien solo tres de cada 10 hogares necesitados recibieron transferencias de efectivo antes de la aprobación del acuerdo del SAF, ocho de cada 10 las recibieron al finalizar el programa. El número de familias beneficiarias aumentó de aproximadamente 550.000 a 1,2 millones. La expansión exitosa de la red de seguridad fue fundamental para proteger a la población más vulnerable de los efectos económicos de la pandemia, así como de la menor actividad económica resultante del ajuste fiscal.

11. Aunque no fue parte de la condicionalidad del programa, Ecuador logró avances considerables en la reducción de los subsidios a los combustibles. Durante el primer año del SAF, el gobierno aumentó gradualmente los precios de los combustibles en el surtidor, reduciendo los recursos fiscales asignados a los subsidios a los combustibles, una medida audaz que se había evitado durante décadas. En octubre de 2021 hubo que suspender nuevos ajustes de los precios de la gasolina y en junio de 2022 se produjo un ligero aumento de los subsidios al combustible debido a presiones políticas y sociales insuperables. Sin embargo, nuestras autoridades han mantenido su compromiso de reducir de manera duradera la factura de los subsidios a los combustibles y en diciembre de 2022 eliminaron los subsidios a los combustibles para el sector camaronero, excepto para las granjas más pequeñas. La EPE señala que los precios de los combustibles casi se duplicaron durante el programa y reconoce que "reducir los subsidios a la energía nunca es una tarea fácil y tenía que ser aún más difícil cuando los precios de las materias primas comenzaron a a

El ambiente político se deterioró". Cabe señalar que las múltiples referencias de la EPE a la reversión de políticas en materia de reforma de los subsidios podrían ser engañosas, ya que la reducción de los subsidios a los combustibles no era parte de la condicionalidad del programa.

Evaluación y lecciones del FEP

12. Nuestras autoridades comparten ampliamente la evaluación y las lecciones de la EPE. Toman nota positiva del reconocimiento de que era necesaria cierta flexibilidad para adaptarse a las cambiantes circunstancias políticas, sociales y económicas para salvaguardar los objetivos más amplios de estabilización y reforma institucional, que se cumplieron. Tienen un desacuerdo específico con el informe y, para contribuir al diseño de los programas del Fondo, comparten dos de sus propias lecciones del acuerdo del SAF que no aparecen en el EPE.

13. La referencia del EPE a una extensión presuntamente deseable del programa carece de fundamento en opinión de nuestras autoridades. Como señala el informe, Ecuador cumplió con todos los criterios de desempeño cuantitativos y con la mayoría de un número significativo de puntos de referencia estructurales. Además, los resultados macroeconómicos durante el SAF en general superaron –por un amplio margen– las expectativas al inicio del programa. No había ninguna razón para que nuestras autoridades solicitaran una extensión del programa y están seriamente preocupadas por la sugerencia del informe de que hubiera sido preferible una extensión del FEP.

14. Nuestras autoridades creen que debería haberse programado un perfil más suave de los pagos de la deuda del gobierno al Banco Central. Dado el importante financiamiento del Banco Central al gobierno central desde 2014, nuestras autoridades establecieron como una de sus prioridades asegurar el pago de esa deuda. Las reformas monetarias y financieras, aprobadas como parte del programa, exigían que todos los bonos del Tesoro en poder del Banco Central se reembolsaran en su totalidad al vencimiento. Si bien los pagos de los bonos que han vencido han fortalecido el balance del Banco Central, también han aumentado la tensión de liquidez en las cuentas fiscales y efectivamente han causado una contracción monetaria durante un período en el que la actividad económica ha sido débil y la inflación se ha mantenido baja. El calendario de pagos seguirá concentrado y lleno de obstáculos en los próximos años. En opinión de nuestras autoridades, un calendario de pagos más fluido habría asegurado el fortalecimiento institucional sin crear restricciones económicas y fiscales indebidas ni oposición social a esta reforma crítica.

15. Nuestras autoridades consideran que el Fondo podría extraer importantes conocimientos de la experiencia del Ecuador con la creación de dos juntas monetaria y financiera separadas. Durante la preparación de los SAF de 2019 y 2020, nuestras autoridades y el personal del Fondo discutieron extensamente cuál es la mejor configuración institucional para fortalecer la gobernanza del Banco Central y la regulación del sector financiero. Si bien diferentes entornos institucionales pueden funcionar en diferentes contextos, dadas las funciones limitadas del Banco Central en la economía dolarizada de Ecuador, nuestras autoridades pensaron que sería más sensato tener una junta fuerte a cargo de la regulación monetaria y financiera. A pesar de sus objeciones bien fundadas a tener dos juntas separadas, aceptaron la propuesta del personal del Fondo.

posición en dos juntas separadas porque no podían permitirse el lujo de retrasar la aprobación de los programas. En la práctica, ha habido áreas grises entre las funciones y responsabilidades de cada junta y, como resultado, considerables problemas de coordinación. La junta financiera ha enfrentado importantes desafíos operativos, ya que es un organismo regulador completamente nuevo. (Esto no fue un problema para la junta monetaria ya que fue establecida como la junta del Banco Central.) Finalmente, la liquidez y la gestión de crisis requieren un proceso complicado. La reciente Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero de Ecuador realizada por el Fondo resalta las limitaciones del acuerdo actual. Autoridades actuales y anteriores y participantes del mercado financiero en Ecuador consideran que una junta monetaria y financiera única habría sido más efectiva y habría creado menos riesgos que las dos.

tableros separados. Nuestras autoridades creen que el Fondo debería reflexionar sobre su propia toma de decisiones y su proceso interno de controles y equilibrios durante el diseño de esta importante parte del programa para extraer lecciones para futuros programas del Fondo.

Observaciones finales

decidida. El FEP fue fundamental para ayudar a Ecuador a superar una situación extremadamente vulnerable. período y sentó las bases para un crecimiento económico sostenible. Durante su período de 27 meses, dos administraciones lograron avances considerables en el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica y fortalecer las instituciones nacionales y al mismo tiempo proteger a los más vulnerables. El equipo de la misión es duro. El trabajo y el estrecho vínculo con nuestras autoridades fue fundamental para el éxito del programa.

17. Se han logrado avances significativos durante un período difícil, pero las vulnerabilidades persisten. La historia económica de Ecuador durante los últimos 15 años ha sido paradójica: la economía desarrolló desequilibrios y vulnerabilidades cuando las condiciones eran favorables y logró una notable recuperación cuando las circunstancias fueron adversas. Sólo dos años después de la devastador año 2020, el país había equilibrado sus cuentas públicas e institucionalizado un marco legal marco que fortaleciera la sostenibilidad y la transparencia. Dicho esto, nuestras autoridades son conscientes de los persistentes desafíos macroeconómicos y se comprometió a seguir enfrentándolos. Reiteramos el interés de nuestras autoridades de seguir colaborando estrechamente con el Fondo.