

# Préstamos del BID en la región: caso Ecuador



DERECHO  
AMBIENTE Y  
RECURSOS  
NATURALES



Ciudadanía  
y Desarrollo

## **Préstamos del BID en la región: caso Ecuador**

### AUTORES:

- **Jorge Andrés Tapia de los Reyes**
- **Leonardo Gómez Ponce**

### ORGANIZACIÓN IMPULSORA:

**Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD), Ecuador**

### EDITADO POR

**Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)**

Calle Cartagena N° 130, Pueblo Libre, Lima, Perú

Teléfono: (511) 340-3780 | (511) 340-3720

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

### REVISIÓN GENERAL:

- **Aída Gamboa**
- **Alejandra Alegre**

### COORDINACIÓN DE LA PUBLICACIÓN:

**Isabel López**

### DISEÑADO Y DIAGRAMADO POR:

**Nauttica Media Design SAC**

Calle Las Malvas N° 163, Salamanca, Ate, Lima, Perú

Teléfono: (511) 692-1503

Correo electrónico: info@nautticamedia.com

Página web: www.nautticamedia.com.pe

### CITA SUGERIDA:

Préstamos del BID en la región: caso Ecuador. Lima: DAR, 2021. 38 pp.

Primera edición: diciembre de 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-00728.

---

Está permitida la reproducción total o parcial de este documento, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros, con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usada en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Funders Organized for Rights in the Global Economy (FORGE), Response and Vision Fund (RVF) y Rainforest Foundation Norway (RFN). Este documento presenta la opinión de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja la visión de FORGE, RVF, RFN ni de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

# **Préstamos del BID en la región: caso Ecuador**

# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>1. CONTEXTO DEL ANÁLISIS</b>	
1.1. Objetivo y objeto de estudio	7
1.2. Alcance del análisis	8
1.3. Metodología	8
1.4. Descripción de ayuda de las instituciones financieras de desarrollo en el contexto de la COVID-19	8
1.5. Antecedentes históricos del país con instituciones financieras de desarrollo	11
1.6. Características socioeconómicas del Ecuador: información estadística	14
1.7. Instituciones financieras para el desarrollo con préstamos en el Ecuador	18
1.1.8. Banco Mundial	19
1.1.9. Banco Interamericano de Desarrollo	22
1.1.10. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	24
<b>2. HALLAZGOS: EL CASO DEL ECUADOR</b>	
2.1. Marco legal nacional	26
2.2. Los préstamos de IFD relacionados con la COVID-19 en el Ecuador	29
2.3. Problemas encontrados sobre los préstamos de las IFD en el Ecuador	31
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>33</b>
<b>BIBLIIOGRAFÍA</b>	<b>34</b>

## LISTA DE ILUSTRACIONES, GRÁFICOS Y TABLAS

Ilustración 1.	Porcentaje de la población viviendo en situación de pobreza y de pobreza extrema	14
Ilustración 2.	PIB en precios actuales (en dólares estadounidenses)	15
Ilustración 3.	Crecimiento del PIB porcentaje anual	15
Ilustración 4.	Porcentaje de ocupación por sector de la PEA	16
Ilustración 5.	Comparación de cifras porcentuales sobre empleo y desempleo en el Ecuador 2019-2020	17
Gráfico 1.	Ciclo de préstamos Banco Mundial	20
Gráfico 2.	Ciclo de Proyecto BID	23
Gráfico 3.	Ciclo de vida de las operaciones de préstamo con garantía soberana	24
Gráfico 4.	Ciclo de vida de un préstamo soberano de CAF	25
Tabla 1.	Etapas del ciclo de un préstamo	21

# INTRODUCCIÓN

**A** inicios del 2020 nadie en el mundo podía imaginarse los problemas que se avecinaban. Los medios de comunicación y las redes sociales anunciaban el descubrimiento de una nueva enfermedad que estaba causando estragos en la ciudad de Wuhan, China: la COVID-19. Esta enfermedad rápidamente alcanzó el estatus de pandemia al llegar a Europa, América del Norte y América del Sur en menos de tres meses. Inmediatamente los gobiernos mundiales declararon estados de emergencia, confinaron parcial o totalmente a la población, cerraron fronteras e implementaron medidas para proteger a la población de la enfermedad y brindar un respiro a la salud pública, que se encontraba saturada.

Además de los efectos sanitarios y humanos originados por la pandemia, el efecto que más impacto tendrá a largo plazo es el socioeconómico. Es por ello por lo que este trabajo se realizó: con el objetivo de identificar los problemas económicos y sociales que el Ecuador enfrentó desde marzo hasta diciembre del 2020, con énfasis en las ayudas brindadas por las instituciones financieras para el desarrollo (IFD) regionales.

La mayoría de las naciones de la región no estaban preparadas para los impactos y ramificaciones que la pandemia acarrearía, y de esta manera tuvieron que recurrir a las IFD en busca de asistencia, tanto económica como técnica. Por lo tanto, se presentará el contexto regional de las IFD, la relación particular entre estas instituciones, los tipos de soporte que ofrecen y cuáles han sido concretamente los financiamientos adquiridos, las condiciones y si se respetaron los principios de consulta previa y salvaguardas medioambientales.



# 1

## CONTEXTO DEL ANÁLISIS

### 1.1. *Objetivo y objeto de estudio*

El objetivo de este documento es analizar los préstamos que han sido aprobados por parte de las IFD y recibidos por el Estado ecuatoriano en el contexto de pandemia; es decir, desde el 11 de marzo —cuando se declaró emergencia sanitaria— hasta diciembre del 2020.

Las políticas ambientales y sociales para proyectos son mecanismos diseñados por las IFD para proteger a las personas y al medio ambiente de posibles impactos adversos que los proyectos que serán financiados podrían provocar. Estas políticas se manifiestan en forma de salvaguardias al momento del diseño, implementación y operación de los proyectos. El objetivo de todo el marco de protección es que los receptores de financiamiento para el desarrollo tengan en cuenta que los proyectos deben respetar los derechos humanos y ambientales de aquellos ciudadanos directamente afectados por los proyectos. El consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas es una de las salvaguardias más importantes en este contexto. Este derecho se ha visto vulnerado aún más en el contexto de la COVID-19. Por esa razón, se quiere prestar especial atención a aquellos préstamos que hayan conseguido aprobación rápida, de manera que se identifiquen los riesgos del financiamiento del grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre los derechos humanos y la institucionalidad ambiental. Siendo así, el sujeto de estudio son las instituciones financieras para el desarrollo (IFD), y se enfatiza el análisis en el BID debido al rol que esta institución cumple en la región y la cantidad de préstamos que han sido aprobados durante el periodo analizado.

---

## 1.2. ***Alcance del análisis***

---

Nuestro enfoque principal es monitorear los proyectos acelerados de las IFD, específicamente las pertenecientes al Grupo BID, y cómo las decisiones que giran en torno a estos proyectos han afectado o pueden afectar el desempeño de varias instituciones y países. Para construir una visión precisa y objetiva de los hallazgos, también hemos tenido en cuenta el producto interno bruto (PIB), las deudas, los recortes presupuestarios, los préstamos, los condicionales, las salvaguardias sociales y ambientales y las evaluaciones de riesgos de un país.

El periodo de tiempo analizado está comprendido desde la declaración de emergencia y estado de excepción en el país (marzo del 2020) hasta finales del mismo año. Por otro lado, el análisis tendrá un aproximamiento a nivel regional, pero el enfoque de este informe será el caso del Ecuador.

---

## 1.3. ***Metodología***

---

Este informe tiene características mixtas, ya que se plantea una revisión de la data a nivel cuantitativo de los préstamos —número de préstamos recibidos, monto de cada uno de estos—, así como un análisis cualitativo de los datos encontrados —proyectos o iniciativas a las que se destinaron los recursos, proceso de solicitud del financiamiento, parámetros usados para acelerar el desembolso de fondos, salvaguardias que fueron omitidas—. Este enfoque permite facilitar una mayor perspectiva de los datos consolidando interpretaciones y la utilidad de los descubrimientos.

Para lograr el objetivo de este informe, hemos recopilado datos e información de diversas fuentes, entre ellas se encuentran páginas oficiales como la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador y la del Sistema de Alerta Temprana (SAT), entre otras de importancia.

---

## 1.4. ***Descripción de ayuda de las instituciones financieras de desarrollo en el contexto de la COVID-19***

---

Las instituciones financieras para el desarrollo (o IFD) son instituciones nacionales o internacionales que suministran créditos, subvenciones y otras inversiones para proyectos y actividades a nivel global. Las IFD más destacadas y conocidas son las que hacen parte del Grupo Banco Mundial y estas son el Banco Mundial, el Banco

Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Corporación Financiera Internacional, el Organismo Internacional de Garantía de Inversiones y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. El Fondo Monetario Internacional es otra de las IFD más relevantes, al igual que los bancos de desarrollo regionales como el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Islámico de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo (Coalición para los Derechos Humanos en el Desarrollo, 2021).

A inicios del 2020, con la rápida expansión de la COVID-19, las IFD se encontraron con un reto sin precedentes: apoyar a las naciones y a los mercados nacionales e internacionales ante los efectos de un choque externo provocado por el cierre total o parcial de países y ciudades enteras. La recuperación económica de los países en vías de desarrollo y el fortalecimiento de sus economías fueron colocados como asuntos prioritarios (González Migueles, 2021). Adicionalmente, la protección del empleo y apoyo a las pequeñas y medianas empresas se volvió otro elemento de importancia para estas instituciones, ya que juegan un papel fundamental en la economía, especialmente en la de los países en vías de desarrollo (Mejía & Aznar, 2020).

Las IFD globales han tomado medidas para apoyar a los países de bajos ingresos para que reduzcan los impactos de la pandemia. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha respondido acorde a las circunstancias y pidió a los Estados con mayor fortaleza económica «cumplir con su parte» cuando se trate de apoyar a los Estados que no pueden gestionar las deudas adquiridas. En adición, este organismo multilateral aprobó un paquete de reformas que prioriza el acceso a asistencia financiera sin intereses y brinda protección frente a las deudas que los Estados no pueden gestionar. Solo en el 2020 la asistencia financiera brindada por el FMI a 50 países de bajos ingresos llegó a los USD 13 000 millones, lo que supera el promedio anual por aproximadamente USD 11 000 millones. Además, concedió un alivio de por lo menos USD 739 millones al servicio de la deuda en forma de donación a 29 de los países miembros más pobres. Cabe destacar que la mayoría de las ayudas financieras brindadas por el FMI se produjeron en la capacidad de desembolsos de emergencia con condicionalidad limitada y centrada en garantizar el uso transparente de los fondos para atender las necesidades generadas por la pandemia (Fondo Monetario Internacional, 2021).

De la misma manera, el Banco Mundial supo reaccionar ante las condiciones sin precedentes que se dieron como resultado de la COVID-19. Es así que enfocó su trabajo en cuatro objetivos: salvar vidas, proteger a los pobres y vulnerables, ayudar a salvar los empleos y las empresas, y trabajar para contribuir a una recuperación más resiliente. Como el nombre de las etapas indica, estas tienen el objetivo de fortalecer los sectores más afectados por la pandemia —salud, social, económico—, mientras que la tercera esfera está enfocada más a las capacidades de sostenibilidad a largo plazo de los proyectos que se financiarán. Cada una de estas etapas está dividida en tres que son etapa de alivio, reestructuración y etapa de recuperación resiliente (Banco Mundial, 2020). Al igual que el FMI, el Banco Mundial aprobó mecanismos de desembolso rápido para ayudar a las economías más frágiles, al mismo tiempo que comenzó a ejecutar proyectos con miras a fortalecer las necesidades sanitarias inmediatas y la rápida recuperación económica. Inicialmente, se estimó que al menos USD 160 000 millones serían destinados a respaldar las respuestas de los países ante la COVID-19 a través de nuevas operaciones, reestructuración de las ya existentes, activación de medidas de apoyo en caso de catástrofes y el apoyo directo al sector privado. Desde el inicio de la pandemia de la COVID-19 hasta el 31 de diciembre del 2020 el Banco Mundial aprobó, a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cinco líneas de crédito para el Ecuador. El principal receptor fue el Ministerio

de Economía Finanzas, mientras que solo un crédito fue acreditado a la Corporación Financiera Nacional (The World Bank, 2021b). En una suerte de resumen, el portal del Grupo Banco Mundial presenta que existe un total 102 proyectos en el Ecuador con una inversión total de USD 7024 millones (World Bank Group Finances, 2021).

De manera complementaria, el Banco Mundial y el FMI hicieron un llamado a suspender el pago de deuda bilateral a fin de garantizar que los países con menos liquidez puedan enfrentar la pandemia y sus desafíos. Este llamado fue acogido por los líderes del G-20 y desde el 1 de mayo del 2020 los acreedores internacionales suspendieron los pagos de deuda bilateral de países pobres (Banco Mundial, 2021).

A nivel americano, el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la IFD que apoya los proyectos nacionales públicos y privados a través de sus dos ramas: el Banco Interamericano de Desarrollo (o BID), organismo encargado de brindar asistencia financiera y técnica a los Estados, y el Fondo Multilateral de Inversiones (o BID Lab). Ambos están enfocados en el desarrollo del sector privado de la región, así como de apoyar la innovación y desarrollo sostenible (Grupo BID, 2004). El Grupo BID reconoció los retos y riesgos que la COVID-19 representa para la región a nivel económico, social y sanitario, por lo cual expandió su accionar y reafirmó su compromiso de apoyar a los Estados con sus recursos económicos y conocimientos técnicos. En concordancia, este grupo determinó cuatro áreas de atención prioritaria y siete tipos de respuesta: capacidad de preparación y respuesta sanitaria, apoyo a las poblaciones vulnerables y vulneradas, defensa del tejido productivo y del empleo, y políticas fiscales para reducir el impacto económico. Los siete tipos de respuesta propuestos son respuesta fiduciaria, respuesta corporativa, apoyo a países, apoyo al sector privado, trabajo con socios estratégicos, apoyo a emprendedores, e innovación abierta y conocimiento (Grupo BID, 2021).

Con estas áreas de atención prioritarias y con los tipos de respuesta, el Grupo BID creó un centro de ayuda y repositorio digital donde los usuarios pueden encontrar información pertinente a cada área y tipo de ayuda; esta información se encuentra segmentada y dividida por área temática, subregión y público a la que dicha información está dirigida.

Durante el 2020, el BID reporta haber desembolsado un aproximado de USD 7900 millones en contexto de respuesta a la COVID-19. De este monto, USD 2200 millones se consignaron a proyectos destinados a mejorar las condiciones de la población vulnerable; la misma cantidad se asignó al sector productividad y empleo; USD 1300 millones fueron destinados para iniciativas de política pública y manejo fiscal; USD 1200 millones se desembolsaron como préstamos para desarrollo especial; USD 704 millones fueron consignados para la respuesta inmediata a la salud pública, y USD 250 millones se usaron en múltiples áreas prioritarias (Banco Interamericano de Desarrollo, 2021f).

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) es una institución constituida en 1970 por 19 países —17 países americanos y caribeños, España y Portugal—. Su misión es promover modelos de desarrollo sostenible mediante créditos, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado de América Latina (Banco de Desarrollo de América Latina, 2021c).

Como medida para mitigar los efectos humanos y económicos de la COVID-19, el CAF puso a disposición de los accionistas una línea de crédito contingente por hasta USD 50 millones por país para atención directa a los sistemas de salud pública, una línea de crédito de emergencia de rápido desembolso por hasta USD 2500 millones para

mitigar los efectos económicos y se destinaron USD 400 000 adicionales por país en forma de cooperación técnica no reembolsable para temas relacionados con la coyuntura global (Mejía & Aznar, 2020).

Además de las líneas de crédito y la cooperación no reembolsable, el CAF se enfocó en mantener y sostener a la banca de desarrollo nacional de sus accionistas con el objetivo de colocar recursos en los sectores productivos, con especial énfasis en las pymes con dificultades para cumplir con sus obligaciones financieras y que vieron una súbita pérdida en sus ventas de productos y servicios. Complementariamente, este organismo regional ha puesto a disposición de los Estados parte servicios no financieros como la elaboración de normas de emergencia que consideren a la COVID-19 como evento de fuerza mayor y, así, brindar excepciones a los compromisos de financiamiento de empresas otorgados por la banca privada. En resumen, las acciones del CAF se han enfocado en reducir el impacto generado por la pandemia de la COVID-19 de manera rápida y oportuna tanto a nivel público como a nivel privado de la región (Mejía & Aznar, 2020).

---

## 1.5. ***Antecedentes históricos del país con instituciones financieras de desarrollo***

---

Las relaciones históricas del país con las IFD han sido coyunturales y han dependido de los gobiernos de turno, sus visiones sobre la política económica y percepción sobre las condicionalidades con las que los organismos brindan apoyo.

El Ecuador es uno de los países que participaron en la Conferencia Monetaria y Financiera de la Organización de las Naciones Unidas de 1944, también conocida como la Conferencia de Bretton Woods. El país brindó los aportes iniciales requeridos para ser parte de tanto el FMI como para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (Paz y Miño Cepeda, 2021). Es debido a estas contribuciones que el Ecuador ha recibido un total de 22 créditos desde 1961 hasta el 31 de diciembre de 2020. Fue la década de 1960 la que vio más desembolsos a favor del país, con un total de siete. La década de 1980 fue la segunda con mayor número de desembolsos para el Ecuador, con un total de cinco. Las décadas de 1970, 1990, 2000 y 2010 vieron el mismo número de créditos aprobados para el Ecuador, dos en cada periodo. El año pasado se aprobaron dos nuevos desembolsos que fueron entregados en mayo y diciembre respectivamente (International Monetary Fund, 2021).

La relación del Ecuador con el FMI se deterioró a partir de la década de 1980, con el cambio de postura del organismo, desde una visión de capitalismo y desarrollo social con énfasis en la presencia fuerte del Estado, posicionando a este como el motor de desarrollo, hacia un modelo centrado en la fuerza del mercado y del sector privado como actor principal de los procesos de desarrollo locales. Cobijados por el Consenso de Washington, muchas de las naciones en vías de desarrollo, aceptaron las líneas de crédito del FMI a pesar de los condicionantes y reformas estructurales que requería el organismo como garantía. El Ecuador fue uno de esos países que, con una alta necesidad de liquidez sumados a gobiernos de corte liberal y neoliberal, accedió a realizar una serie de reformas al mercado interno y al rol del Estado en el manejo

financiero y económico. Esto trajo consecuencias desastrosas para el país, pues todo desembocó en el famoso Feriado Bancario de 1999 y la dolarización total de la economía nacional (Paz y Miño Cepeda, 2019).

La imagen del FMI en la sociedad civil ecuatoriana y en la población en general también se vio afectada a raíz de los llamados préstamos estructurales de la década de 1980. Sectores campesinos, indígenas y de izquierda moderada protestaron fuertemente contra las reformas planteadas por el organismo con respecto al rol del Estado y de la administración pública; las banderas de estas organizaciones contra el organismo multilateral fueron la lucha contra la privatización (de sectores como educación, salud y seguridad social) y la oposición a la autorregulación bancaria. Este sentimiento solo acrecentó hacia finales del siglo XX por lo expresado en el anterior párrafo.

Durante los primeros años del siglo XXI, la inestabilidad política y económica del Ecuador hizo que el organismo internacional vea al país con un riesgo, por lo que limitó las líneas de crédito a dos arreglos, los cuales fueron aprobados y desembolsados en el 2000 y en el 2003. A partir del 2004 hasta el 2016 no hubo acercamientos del Ecuador hacia el FMI. El expresidente Rafael Correa manifestó su intención de no depender de los organismos internacionales de financiamiento y dio preferencia a los organismos bilaterales de cooperación, específicamente a los de economías emergentes y de cooperación sur-sur. Esto debido a la facilidad de aprobación, interés competitivo y favorable para el receptor, y la inexistencia de cláusulas sobre cambios estructurales (Paz y Miño Cepeda, 2019).

A pesar del discurso en contra de las IFD tradicionales bajo la administración Correa, en 2014 acudió al FMI para avalar la colocación de bonos soberanos en el mercado financiero internacional, y en el 2016, hacia el final de su segundo y último mandato, recurrió al mismo organismo para negociar una línea de crédito para solventar los problemas de balanza de pagos (Paz y Miño Cepeda, 2019).

El FMI reconoció los problemas que generó durante las décadas de 1980 y 1990 con sus préstamos de ajuste estructural y sus aproximaciones optimistas de los posibles resultados a largo plazo en economías en desarrollo, especialmente en América Latina, todo a raíz de la crisis económica del 2008. En el 2011, la entonces flamante presidenta del FMI, Christine Lagarde, durante una entrevista dio a conocer que la institución tendría un cambio de enfoque, propendiendo a fomentar la estabilidad económica de los Estados miembros y la eliminación de condicionantes estructurales que afecten el desarrollo de políticas sociales y que se buscaría brindar asistencia técnica en temas macroeconómicos, administrativos y fiscales (Bermúdez, 2019).

Desde el 2017, el Ecuador ha intentado reconstruir su imagen frente al FMI. Específicamente, el gobierno de Lenin Moreno acudió al organismo para hacer uso de la ayuda técnica antes mencionada y solicitar créditos para solventar las necesidades económicas heredadas de la anterior administración y solucionar los problemas que se generaron. Es así como durante su administración se aprobaron tres desembolsos: uno en el 2019 y dos en el 2020. Además de los desembolsos, el organismo emitió sus recomendaciones técnicas, en las cuales se recomendó la eliminación de subsidios a los combustibles, con el objetivo de estabilizar el déficit fiscal. Esto no tuvo gran acogida entre los sectores campesino e indígena, que renovaron su descontento hacia el organismo internacional y cuestionaron al Gobierno nacional. Esto llevó a protestas sociales, disturbios y levantamientos de varios sectores ante lo que fue visto como un nuevo intento de reformas estructurales impuesto por el FMI. Como respuesta ante el descontento social, el gobierno aceptó la propuesta de la representación del sistema de Naciones Unidas en el país y convocó a un Diálogo Nacional con los sectores que

encabezaron las protestas. Como resultado, el gobierno optó por focalizar el subsidio a los combustibles (Bermúdez, 2019).

Al igual que con el FMI, el Ecuador es uno de los miembros fundadores del BID, el cual fue oficialmente constituido en 1959. El organismo financiero regional es uno de los socios más importantes del país cuando se trata del financiamiento de grandes obras de infraestructura como la hidroeléctrica Paute, el Puente de la Unidad Nacional en la provincia de Guayas, el Metro de Quito, el programa de rehabilitación del Centro Histórico de Quito y muchos proyectos más. La página web del BID destaca un total histórico de 1062 proyectos desarrollados, en etapa preparatoria y en implementación en el Ecuador; actualmente hay 95 proyectos en fase de implementación, tres en fase de preparación, 42 proyectos cancelados y 922 proyectos ejecutados (Interamerican Development Bank, 2021). En datos más concretos, el portafolio activo de préstamos del Ecuador con el BID asciende a USD 3565 millones, distribuidos en diez áreas (BID, 2021b).

Las relaciones entre el Ecuador y el BID no son complicadas como las relaciones con el FMI; principalmente debido al rol de acreedor y financista que tiene el primero. El BID se ocupa de apoyar a distintas iniciativas, proyectos o programas que los estados proponen y debidamente justifican. Su trabajo no consiste en asistir a los países con problemas en su balanza de pagos, déficit fiscal, con problemas de liquidez o con riesgo de devaluación de su moneda nacional; por lo tanto, no impone condiciones o pide ajustes estructurales.

Es por esta razón que el BID y el Ecuador han mantenido relaciones cordiales y estables, incluso durante el gobierno de Rafael Correa, quien criticaba fuertemente a los organismos financieros internacionales, se resaltó la labor y ayuda del BID en los proyectos que tenía su gobierno en 2016; además destacó que «nunca se había trabajado tanto, ni tan bien con el BID» (Presidencia de la República del Ecuador, 2016).

Al igual que con las IFD descritas anteriormente, el Ecuador es miembro fundador de la Corporación Andina de Fomento, la cual se transformó en el Banco Latinoamericano de Desarrollo (CAF) en el 2009, tras la integración de Portugal (CAF, 2021b). El CAF y el Ecuador gozan de una relación estable, ya que, al ser un organismo regional, el CAF entiende los requerimientos y necesidades de sus accionistas, y no requiere ajustes estructurales para financiar los proyectos específicos presentados.

La página web de la organización, en su apartado dedicado al Ecuador, presenta cifras totales sobre las aprobaciones de líneas de crédito totales en el 2020, que bordean los USD 1135 millones; la cartera del país, que es de USD 4123 millones; y los desembolsos realizados, que suman un total de USD 992 millones (CAF, 2021a). Adicionalmente, en un artículo de prensa publicado a finales del 2020, se promocionaba la aprobación histórica de préstamos por USD 1100 millones a favor del Ecuador en el 2020, principalmente destinados a atender la emergencia sanitaria y económica, y la mejora de infraestructura logística especializada (CAF, 2020). Sin embargo, es difícil determinar un número real de préstamos que ha obtenido el país debido al formato poco amigable del sitio web para filtrar e identificar la información. Más adelante, se retomará este punto con la información brindada por el Gobierno ecuatoriano.

## 1.6.

### Características socioeconómicas del Ecuador: información estadística

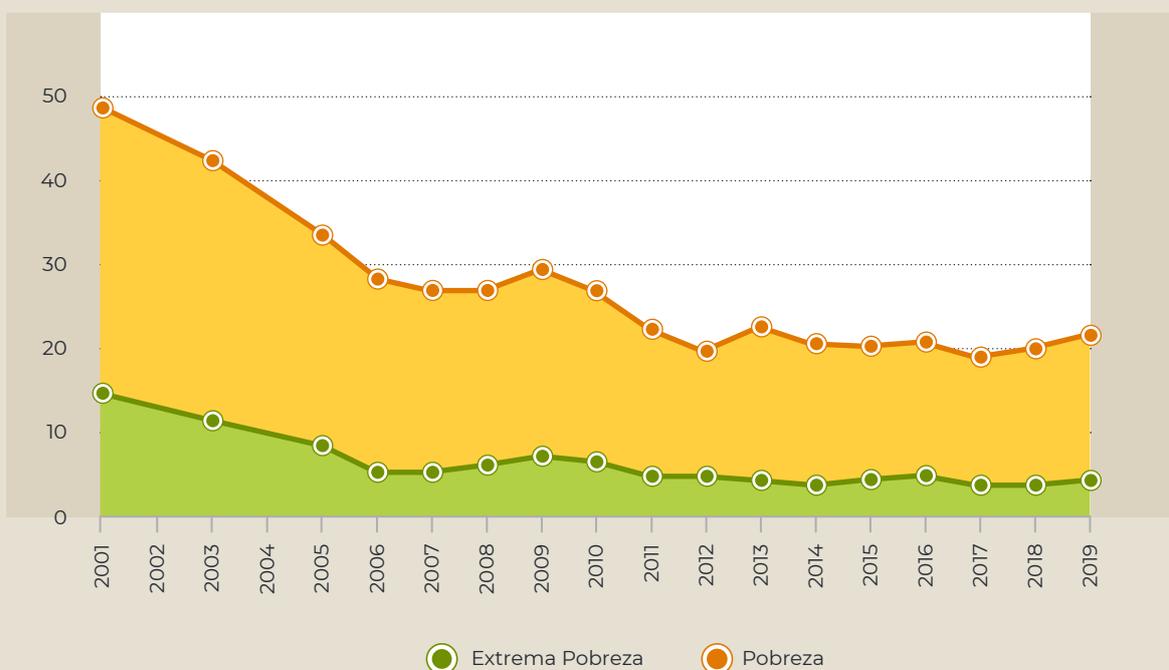
En esta sección se presentarán datos socioeconómicos, que servirán para entender la situación del país antes y después de la pandemia ocasionada por la COVID-19. Se brindará información sobre crecimiento de la población, porcentaje de pobreza y de pobreza extrema, PIB en precios actuales y crecimiento porcentual, ocupación de la población económicamente activa, y cifras de empleo y desempleo.

La población del Ecuador en el 2020 llegó a los 17,8 millones de habitantes; se incrementó un 1,2 % con relación al 2019, siendo esta la proyección de crecimiento demográfico hasta el 2025 (Comisión Económica para América Latina, 2021).

A partir del 2001, el Ecuador ha reducido sustancialmente el porcentaje de personas que viven en situación de pobreza y de pobreza extrema, siendo los porcentajes en el 2019 21,2 % y 4,1 %, respectivamente, como lo muestra la ilustración 1.

#### ILUSTRACIÓN 1

##### PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL VIVIENDO EN SITUACIÓN DE POBREZA Y DE POBREZA EXTREMA

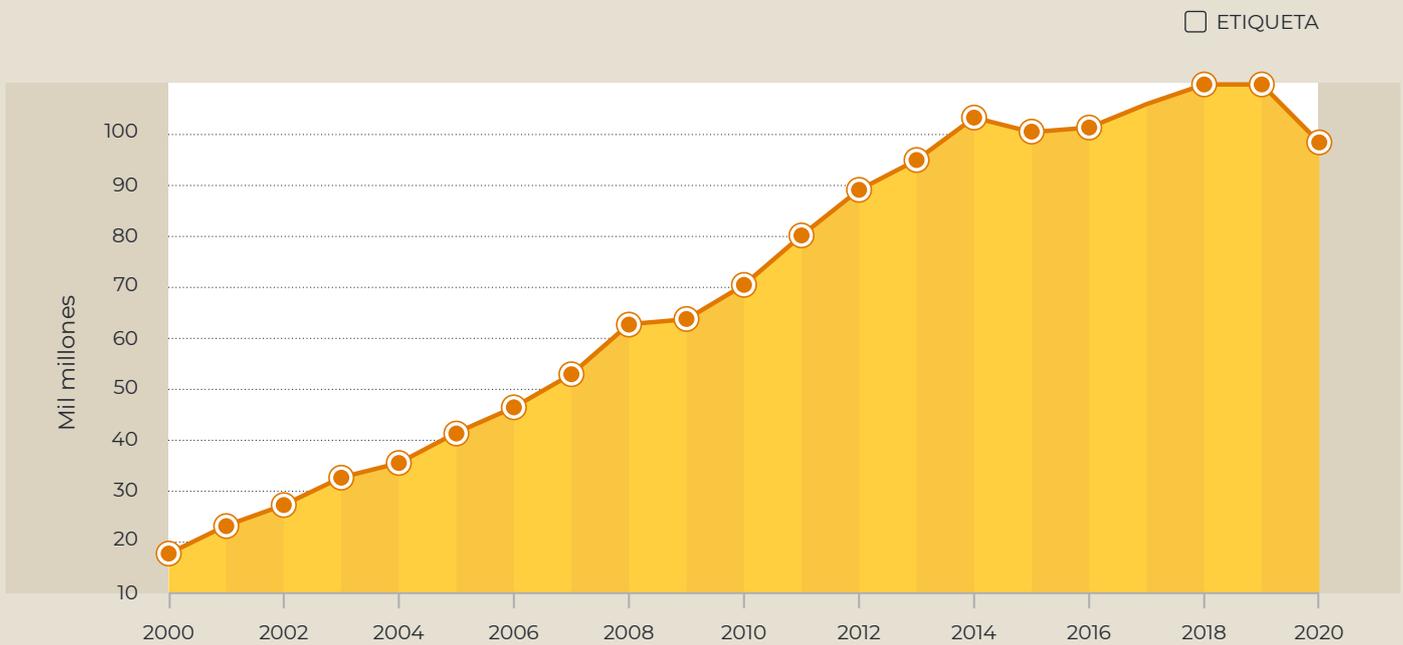


**Fuente y elaboración:** Cepal (2021).

El producto interno bruto (PIB) del Ecuador, en el 2020, a precios actuales, fue de USD 98 808 millones, lo que significa un decrecimiento del 7,75 % con relación a la cifra del 2019, como se puede observar en las siguientes ilustraciones:

## ILUSTRACIÓN 2.

## PIB EN PRECIOS ACTUALES (EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES)



Fuente y elaboración: Banco Mundial (2021b).

## ILUSTRACIÓN 3

## CRECIMIENTO DEL PIB PORCENTAJE ANUAL

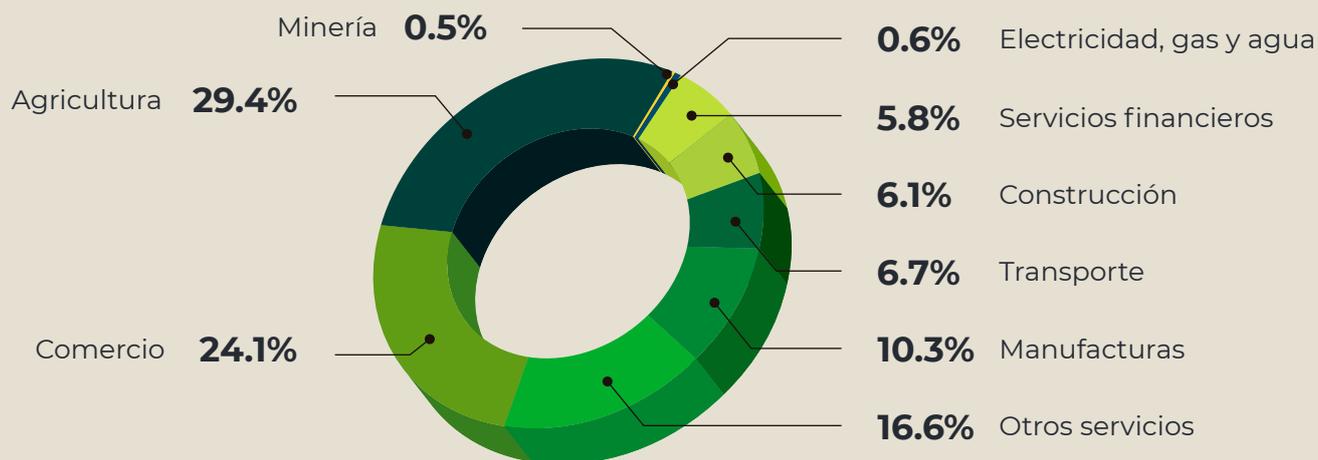


Fuente y elaboración: Banco Mundial (2021a).

En el 2019 los sectores que más generaron empleo fueron la agricultura, el comercio, las manufacturas y otros servicios, como lo detalla la ilustración 4.

#### ILUSTRACIÓN 4

##### PORCENTAJE DE OCUPACIÓN POR SECTOR DE LA PEA



Año 2019

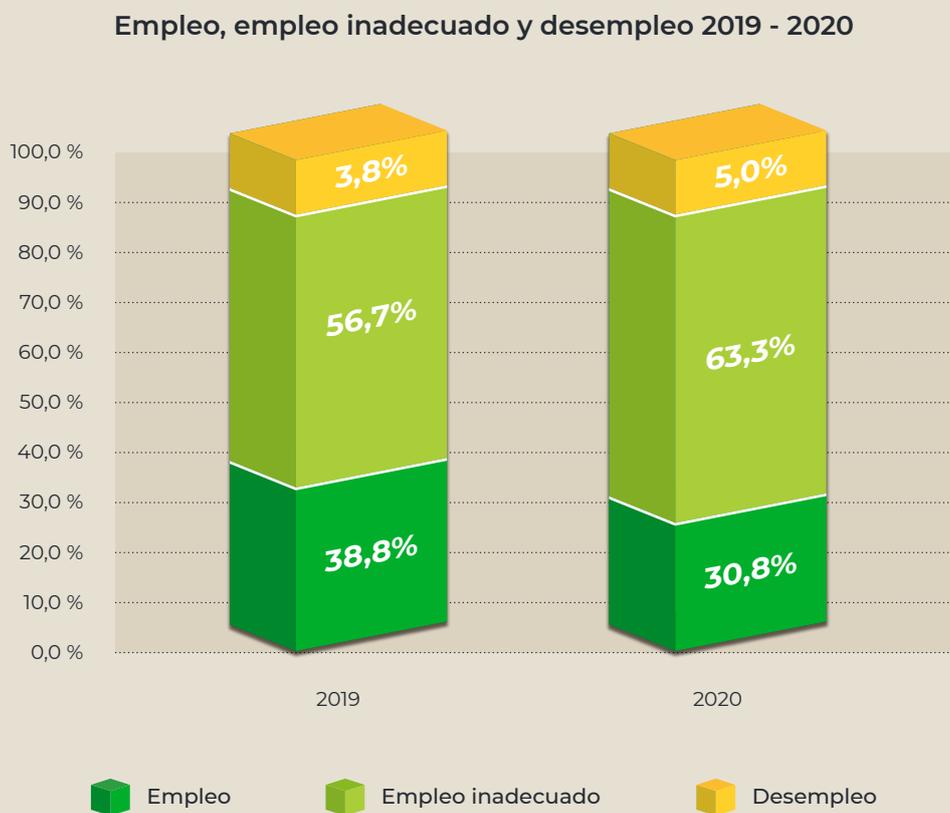
**Fuente y elaboración:** Cepal (2021).

Sin embargo, la situación durante ese año no fue tan positiva como demuestran estos indicadores, y empeoró en el 2020. Al cierre del año 2019, el empleo inadecuado —que comprende el subempleo, empleo no pleno y empleo no remunerado— llegó a su porcentaje más alto en relación con los últimos cinco años, representando el 56,7 % del total de la PEA, mientras que la PEA con empleo adecuado disminuyó en el mismo periodo de 49,3 % en el 2014 a 38,8 % en el 2019 (Redacción Primicias, 2020).

Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu) de diciembre del 2020, el porcentaje de empleo pleno se redujo de 38,8 % al 30,8 %, mientras que los porcentajes de empleo inadecuado y desempleo aumentaron de 56,7 % al 63,3 % y del 3,8 % al 5,0 % respectivamente, como se puede visualizar en la ilustración 5. Sin embargo, el periodo entre mayo y junio del 2020 reportó una tasa de desempleo de 13,7 %, siendo la cifra más alta desde 2007. De igual manera, se vio una reducción de la PEA de 65 % al 61 % de la población total (Actuaría, 2020).

## ILUSTRACIÓN 5

## COMPARACIÓN DE CIFRAS PORCENTUALES SOBRE EMPLEO Y DESEMPLEO EN EL ECUADOR 2019-2020



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2021). Elaboración: Jorge Andrés Tapia.

Esto demuestra la contracción económica como efecto de la COVID-19 que experimentó el Ecuador durante los primeros nueve meses del 2020. Estos efectos han sido el objetivo primario de los desembolsos y ayudas brindadas por las IFD globales y regionales.

El Ecuador, al igual que la región entera, está sufriendo en gran medida los efectos económicos a corto plazo de la pandemia de la COVID-19 y se espera que los choques a mediano y largo plazo sean igual de críticos para el país que no logre estabilizarse en términos económicos y políticos.

El Ecuador entró a la pandemia en un escenario de crisis económica, política y social. En lo económico el país se encontraba en contracción; el déficit en la balanza de pagos, la baja recaudación fiscal, el bajo precio del petróleo en el mercado internacional sumado a la reducción de producción en el mismo campo, la imposibilidad de liquidación y venta de activos públicos son factores que se vienen acarreado desde inicios del 2019 y se agravaron en el 2020. Según datos presentados en un reporte de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económicos (OCDE) (2020a), la deuda pública del Ecuador alcanzó 49,6 % sobre el PIB, en el 2020 pudo llegar al

63 % sobre el PIB y en el 2021 podría llegar al 65 % sobre el PIB, tanto por efecto de la deuda como por contracción del PIB. La crisis de la COVID-19 solo ha comprobado la debilidad estructural del modelo de desarrollo del Ecuador (OCDE, 2020a). Estos factores han llevado a que el país busque el financiamiento por parte de las financieras multilaterales.

En lo social, como consecuencia de la crisis económica, se espera un aumento significativo en la pobreza y en la desigualdad, en el desempleo y en el deterioro de condiciones laborales debido a la reducción de demanda de empleados y a la disminución o paralización de procesos de producción, y a un aumento en las disparidades digitales que repercuten en la posibilidad de realizar actividades telemáticas (OCDE, 2020b). Existen tres factores que agudizan el panorama social en el Ecuador: el primero es el alto porcentaje de empleo informal que existe dentro de la PEA; estos empleos están relacionados con inestabilidad, bajos ingresos, y precariedad. El segundo factor es el impacto en los sectores económicos que empleaban a más trabajadores antes de la pandemia; particularmente el sector del comercio, manufacturas y otros servicios como alojamiento y comida, que no han podido recuperar sus niveles de movimiento económico (OCDE, 2020b). El tercer factor es el predominio de las micro, pequeñas y medianas empresas en el tejido productivo del Ecuador, que son los mayores empleadores, con al menos el 60 % de la PEA trabajando en el sector de las mipymes, sumando a la limitada capacidad para enfrentar choques externos y pérdidas, se corre el riesgo de perder a los sectores que generan más movimiento económico (OCDE, 2020b). Al mismo tiempo, se identificaron problemas que existían antes de la crisis sanitaria y económica, pero que se agudizaron con la aparición de esta, como la inexistencia de programas de protección social, la amplia brecha digital, el centralismo y las disparidades de género (OCDE, 2020b).

El entorno político es uno de los elementos menos analizados en este contexto, puesto que los tomadores de decisiones y hacedores de políticas se vieron volcados a atender la crisis sanitaria. Sin embargo, a inicios del 2020, el Gobierno del expresidente Lenín Moreno gozó de una aprobación del 18,7 % (Muñoz Pandiella, 2020) y cerró su mandato con una aprobación que oscilaba entre el 4 % y el 12 % (Ecuador Verifica, 2021). La impopularidad del gobierno encargado de manejar la pandemia, sumado a los múltiples actos de corrupción que se dieron durante la crisis sanitaria, solo contribuyeron al deterioro de la credibilidad en las instituciones públicas y sus labores.

---

## 1.7.

### ***Instituciones financieras para el desarrollo con préstamos en el Ecuador***

---

Como se ha mencionado en este informe, las IFD con mayor presencia en el Ecuador, durante la crisis provocada por la COVID-19, fueron los organismos regionales, es decir el BID y el CAF; y de los organismos multilaterales globales, destaca el Banco Mundial a través del BIRF. En esta sección se analizará los procesos internos de cada organización para la aprobación de préstamos.

### 1.7.1. Banco Mundial

En primer lugar, se deben entender los tres tipos de instrumentos de financiamiento que ofrece el Banco Mundial a través de sus diferentes agencias:

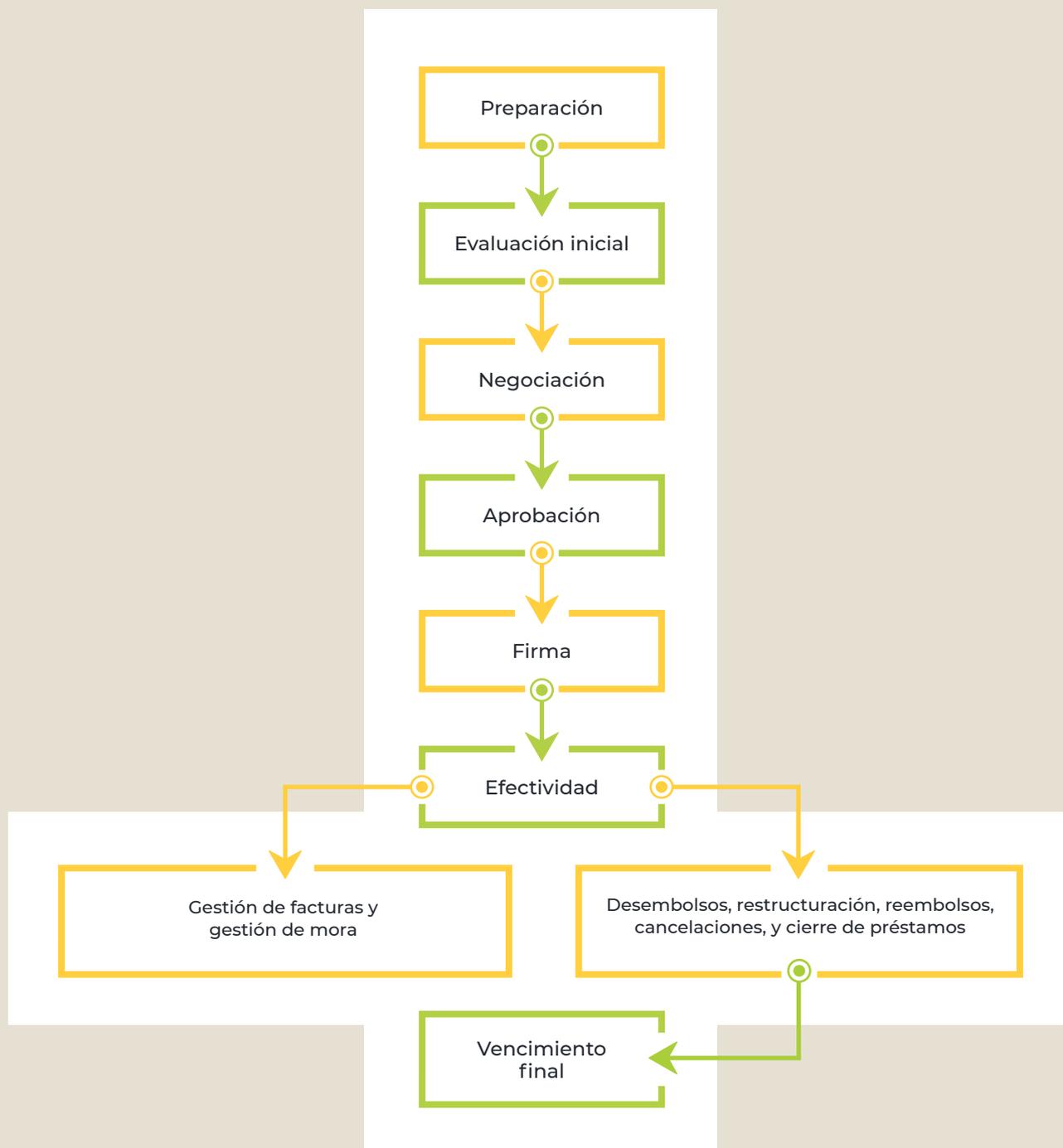
- **Financiamiento para proyectos de inversión (IPF).** Los IPF son desembolsos por concepto de gastos elegibles. Están destinados para proyectos en los sectores de infraestructura, desarrollo humano, agricultura y administración pública. Tienen un enfoque de mediano a largo plazo y no contemplan solamente asistencia financiera, sino que también usan mecanismos de transferencia de conocimientos y asistencia técnica (The World Bank, 2021c).
- **Programa por Resultados (PforR).** Los PforR son desembolsos por concepto de resultados alcanzados. Como su nombre lo indica, el financiamiento se brinda cada vez que un objetivo es alcanzado, fomentando la rendición de cuentas y las acciones concretas y visibles. De igual forma, este instrumento se enfoca en la eficiencia y efectividad de los fondos usados, así como la factibilidad y sostenibilidad de los proyectos (The World Bank, 2021d).

- **Financiamiento para políticas de desarrollo (DFP).** Son desembolsos por implementación de medidas políticas. Este instrumento fue diseñado para proveer de financiamiento rápido a políticas de desarrollo actuales o anticipadas. Su principal objetivo es apoyar a políticas de reducción de pobreza que contemplen elementos como fortalecimiento del manejo financiero público, mejoras al ambiente de inversiones, resolver cuellos de botella en la prestación de servicios y diversificación económica. En este caso, es el banco el que determina si los impactos de la política a ser financiada cumplen con los requisitos sociales y ambientales (The World Bank, 2021a).

Una vez que el prestatario ha elegido el instrumento de financiamiento más adecuado para sus necesidades, se empieza con el ciclo de préstamo, el cual se resume en el siguiente gráfico:

## GRÁFICO 1

## CICLO DE PRÉSTAMOS BANCO MUNDIAL



**Fuente y elaboración:** Banco Mundial (2017).

Para especificar sobre lo que conlleva cada una de las etapas del ciclo de préstamos, el Banco Mundial, en su manual para prestatarios, elaboró un cuadro explicativo que será adaptado y resumido a continuación:

TABLA 1

## ETAPAS DEL CICLO DE UN PRÉSTAMO

ETAPA	DESCRIPCIÓN
Preparación	Identificación y examen de la idea de proyecto. Se identifican el marco de alianza con el respectivo país, el organismo nacional encargado de la ejecución, partes interesadas y beneficiarios previstos. Se elabora una nota sobre el proyecto, se determina el diseño, se evalúa la factibilidad económica, técnica, social, y ambiental, y se señalan riesgos y las cuestiones relativas a las salvaguardas.
Evaluación inicial	Se confirman los parámetros levantados en la etapa anterior y se acuerdan plazos y mecanismos de implementación. Se generan un documento de evaluación inicial y una versión preliminar de los convenios de financiación.
Negociación	Se resuelven cuestiones pendientes de la etapa anterior. Se concretan los mecanismos de financiamiento, las disposiciones para los desembolsos, así como los términos y condiciones.
Aprobación	Abarca el examen y la aprobación de los documentos del programa/proyecto y del financiamiento por parte del directorio ejecutivo o la administración del banco.
Firma	Consiste en la firma de los convenios de financiamiento por el banco y los representantes del cliente.
Efectividad	Implica la determinación, por los oficiales del banco, de que se han cumplido las condiciones predeterminadas y acordadas para el inicio de los desembolsos.
Desembolsos, reestructuración, reembolsos, cancelaciones y cierre de préstamos	En esta etapa se define la devolución por eventuales gastos no elegibles y los anticipos no utilizados, las cancelaciones iniciadas por el banco o el cliente, los desembolsos finales y el cierre del préstamo.
Gestión de facturas y pagos en mora	Consiste en apoyo a los prestatarios para el servicio de la deuda, mediante facturas después de la firma, en algunos casos, y después de la entrada en vigor en todos los casos. Las otras actividades que se llevan a cabo en esta etapa incluyen la aplicación de los pagos del servicio de la deuda efectuados por los prestatarios a las sumas adeudadas y el seguimiento de los casos de mora en el pago, de conformidad con las políticas y los procedimientos del banco.
Vencimiento final	Constituye la fecha de reembolso final conforme se establece en el convenio de financiamiento.

**Fuente:** Banco Mundial, 2017. *Elaboración:* Jorge Andrés Tapia.

## 1.7.2. Banco Interamericano de Desarrollo

Para acceder a un préstamo del BID, los solicitantes deben presentar ciertos elementos primordiales:

- **Perfil I de un préstamo.** El objetivo de este documento es registrar el proyecto en el inventario de posibles operaciones del banco y su posterior o simultánea incorporación en el programa operativo que se acuerde con el país.
- **Documento de país.** Rige eficazmente las relaciones operacionales del banco con los países miembros prestatarios. Precisa el diálogo entre el banco y el país, establecer una estrategia convenida y debe servir de base para el proceso de programación y la evaluación de los programas. Para esto el documento debe cumplir con lo siguiente:
  - Ser compatible con los mandatos del octavo aumento de recursos del BID y de la estrategia institucional del banco.
  - Reflejar un consenso entre el país y el banco sobre los objetivos trazados a mediano y largo plazo y la estrategia que se adoptará para su logro, identificando los frentes en los que la colaboración del banco contribuiría más eficazmente a la consecución de los objetivos, al tiempo de brindar un marco eficaz para la programación de país del banco.
  - Tener sólida base en la labor analítica por sector y sobre el país. Esto requiere una colaboración intrainstitucional e interinstitucional constante y efectiva.
  - Dar participación a los directamente interesados en el proceso de preparación y darlo a conocer al público una vez aprobado por el directorio.
- **Misión de programación.** Diseñada para acordar con las autoridades nacionales el programa operativo del banco con el país. Cuenta con los siguientes elementos:
  - Estar sincronizado con el ciclo político del país para lograr una máxima sinergia con la política y las estrategias del país.
  - Facilitar una evaluación de la aportación del banco al proceso de desarrollo en los países miembros prestatarios.
  - Memorándum de programación (MP), con el cual se definen los términos de referencia para el diálogo entre el banco y las autoridades nacionales en torno a la acción del banco en el país y a la formulación del programa operativo.
  - Misión de programación, en la cual se discute en detalle con las autoridades nacionales el papel del banco en el proceso del desarrollo socioeconómico del país, se dialoga sobre las políticas de desarrollo, se examina la marcha de las acciones acordadas y se acuerda el programa operativo.
  - El informe de la misión de programación, con el cual se presentan los resultados de la misión de programación e incluye el programa operativo acordado con las autoridades (BID, 2021e).

El BID (2021c) pone a disposición de sus clientes cinco tipos desembolsos:

- Capital ordinario (CO)
- Fondo para Operaciones Especiales (FOE)
- Fondo de Donaciones del BID
- Facilidad de financiamiento intermedio
- Varios fondos en administración

El BID ha diseñado políticas operacionales generales para facilitar la preparación, evaluación y aprobación de proyectos.

Estas guías generales de acción establecen requisitos mínimos que los proyectos deben cumplir antes de pasar al ciclo de proyectos y deben ser consideradas de manera transversal en todas las etapas del ciclo, así como en todas las operaciones que realiza la institución. Estas son las siguientes:

- Contribuir eficazmente al desarrollo económico y social de los países miembros regionales.
- Ajustarse a los principios establecidos en el convenio constitutivo relativos al uso de los recursos del banco.

- Presentar solidez técnica, económica y ambiental, seguridad financiera y desenvolverse en un adecuado marco jurídico e institucional.
- Contribuir al mantenimiento de la reputación del banco como organismo financiero en los mercados internacionales (BID, 2021d).

El ciclo de proyectos del BID comprende cinco etapas que son las siguientes:

## GRÁFICO 2

### CICLO DE PROYECTO BID



**Fuente y elaboración:** BID (2021a).

Adicionalmente, las operaciones con préstamo de garantía soberana tienen un proceso distinto que se presenta en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 3

## CICLO DE VIDA DE LAS OPERACIONES DE PRÉSTAMO CON GARANTÍA SOBERANA



**Fuente:** BID (2021a). **Elaboración:** Jorge Andrés Tapia.

### 1.7.3. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

Las operaciones del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) están orientadas a lo siguiente:

- Impulsar el aumento de la producción, la productividad y el desarrollo de infraestructura eficiente.
- Promover el desarrollo de las economías verdes y resilientes al cambio climático.
- Promover el desarrollo humano y social, equitativo y solidario.
- Promover el desarrollo de sistemas financieros inclusivos y equitativos.
- Contribuir con la profundización y el fortalecimiento del sector financiero y los mercados de capital.
- Fortalecer la capacidad de respuesta de la región ante eventos externos con impacto macroeconómico.
- Promover el fortalecimiento de las instituciones para contribuir a la modernización y transparencia del Estado.
- Fortalecer las capacidades de la gestión pública para mejorar su eficiencia.

- Impulsar la integración física, logística, energética, financiera y de comunicaciones.
- Promover la participación del sector privado en la actividad económica, en el desarrollo de infraestructura y en la prestación de servicios públicos de los países accionistas (CAF, 2019).

CAF, al tener un funcionamiento más ligado al de un banco comercial, no presenta información general sobre el proceso para obtener financiamiento más

allá de la necesidad del interesado de presentar una licitación. Otro factor que nuevamente dificulta la revisión de los procesos internos del CAF es el formato poco amigable de la página web oficial de CAF y la dificultad para navegarla.

Sin embargo, existe un video de un programa de capacitación del CAF en el que se detalla el ciclo de vida de un préstamo soberano de CAF, el cual será presentado en el siguiente gráfico:

#### GRÁFICO 4

##### CICLO DE VIDA DE UN PRÉSTAMO SOBERANO DE CAF



**Fuente:** Vásquez (2020). *Elaboración:* Jorge Andrés Tapia.

La etapa de originación comprende la identificación de necesidades por parte del Gobierno nacional solicitante y CAF. Estas deben estar alineadas con la agenda de desarrollo nacional y del organismo financiero. Durante esta etapa CAF debe recibir la solicitud de crédito y esta pasa al Comité de Crédito e Inversiones para su análisis y posterior incorporación al inventario de operaciones de CAF. Durante la etapa de evaluación, CAF analiza la petición de crédito y el impacto en el desarrollo que tendrá el proyecto propuesto; se genera el Documento de Evaluación de Crédito que incluye los términos y condiciones de la operación. Con la aprobación de la operación, se procede a enviar una propuesta de contrato al Estado solicitante. La formalización no es más que la aceptación del contrato emitido por CAF por parte del Estado. Con estos pasos cumplidos, se procede a la etapa de ejecución, que implica el seguimiento al cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato y avance de proyecto a través de misiones, reportes, revisión de avances y desembolso de fondos. La etapa de cierre administrativo comprende la realización del informe de avance de indicadores que evalúa los resultados y alcance final del proyecto financiado (Vásquez, 2020).

# 2

## HALLAZGOS: EL CASO DEL ECUADOR



### 2.1. *Marco legal nacional*

La Constitución de la República del Ecuador, como norma suprema del Estado, regula el sistema y la política económicos. Su artículo 283 consagra lo siguiente:

*El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.*

Por su parte, el artículo 289 establece:

*La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público.*

El artículo 290, numerales 1 y 2, afirman:

*El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones:*

- 1. Se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes.*
- 2. Se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza [...]*

El artículo 57 establece:

*El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley [...]*

Este mismo artículo reconoce veintiún derechos colectivos, entre los cuales destacan la no discriminación; el reconocimiento; reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por la discriminación; la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles; la participación en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras; y sobre todo el derecho a consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente (Constitución del Ecuador, 2008).

También en la Constitución se establecen derechos de la naturaleza y el ambiente, específicamente en el artículo 395, que dispone lo siguiente:

*La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:*

- 1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.*
- 2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.*
- 3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.*
- 4. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.*

Los artículos 396 y 397 establecen, respectivamente, medidas para mitigar posibles impactos ambientales negativos, así como la responsabilidad del Estado en cuanto a reparaciones e indemnizaciones, y las garantías y compromisos que existen para restaurar el daño causado al ambiente y a las poblaciones que tienen el derecho individual y colectivo de vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Constitución del Ecuador, 2008).

Con respecto a la consulta previa, el artículo 398 establece lo siguiente:

*Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.*

Teniendo en cuenta el marco constitucional citado previamente, las finanzas del Estado ecuatoriano en lo relativo a este análisis, tienen además como base principal el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), una norma que «[t]iene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales». Las disposiciones de dicho Código «regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrienal del sector público, el presupuesto general del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la planificación y las finanzas públicas» (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

El Libro II del COPFP menciona la regulación referente a las finanzas públicas, las cuales son manejadas de acuerdo con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (Sinfip), el cual se constituye como el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del sector público deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta ley (Registro Oficial del Ecuador, 2010).

En cuanto al endeudamiento público, el Sinfip tiene bajo su responsabilidad normar, programar, establecer mecanismos de financiamiento, presupuestar, negociar, contratar, registrar, controlar, contabilizar y coordinar la aprobación de operaciones de endeudamiento público, de administración de deuda pública y operaciones conexas para una gestión eficiente de la deuda.

El endeudamiento público comprende la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros valores, incluidos las titularizaciones y las cuotas de participación; los convenios de novación o consolidación de obligaciones; y aquellas obligaciones en las que exista sustitución de deudor establecida por ley. Además, constituyen endeudamiento público las obligaciones no pagadas y registradas de los presupuestos clausurados. Se excluye cualquier título valor menor que 360 días.

Es importante señalar que en el país hay un límite de endeudamiento público establecido por la norma. El monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público en ningún caso podrá sobrepasar el 40 % del PIB. En casos excepcionales, cuando se requiera endeudamiento para programas o proyectos de inversión pública de interés nacional, y dicho endeudamiento supere el límite establecido en este artículo, se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Cuando se alcance el límite de endeudamiento, se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.

Las entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar:

- Programas.
- Proyectos de inversión para infraestructura y que tengan capacidad financiera de pago.
- Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país.

Se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente, con excepción de los casos que prevé la Constitución de la República para salud, educación y justicia, previa calificación de la situación excepcional, realizada por la presidenta o el presidente de la República.

---

## 2.2.

### ***Los préstamos de IFD relacionados con la COVID-19 en el Ecuador***

---

De acuerdo con los archivos del Ministerio de Economía y Finanzas, el Estado ecuatoriano obtuvo cinco créditos reembolsables con tres organismos internacionales, por un total de USD 820 millones con el CAF, el BID y el Banco Mundial, a través del BIRF.

El primer crédito se firmó el 5 de abril del 2020 con el BIRF, por USD 20 millones, a un plazo de 28 años y 11 años de gracia. Además del pago del capital, el Estado deberá pagar una tasa de intereses estimados con base en la tasa Libor de seis meses.

El segundo crédito se firmó el 17 de abril del mismo año, por USD 50 millones, con el CAF, a un plazo de 12 años y 24 meses de gracia. Similar al crédito anterior, los intereses se calculan con base en la tasa Libor de seis meses y un margen de 1,75 %.

El cuarto crédito, según el Ministerio de Economía y Finanzas, se firmó el 5 de mayo del 2020 y fue el más oneroso. Se trata de una línea de crédito con el CAF, por USD 350 millones, a un plazo de 20 años y seis adicionales de gracia. Al monto del crédito se suman intereses con base en la tasa Libor seis meses, más el 1,8% y una comisión de financiamiento del 0,35%.

El 5 de junio del mismo año se concretó un crédito con el BID por USD 250 millones, a un plazo contractual de 25 años y seis adicionales de gracia, hasta el 15 de junio del 2026. El pago de intereses se estima con base en la tasa Libor seis meses, más el 0,89%. Este fue el único crédito que en el registro del Ministerio de Economía y Finanzas consta para financiar la compra de insumos y equipos médicos para la atención de la emergencia sanitaria, así como entrega de un bono a familias afectadas por la COVID-19.

Finalmente, el 26 de abril del 2021 se firmó un crédito por USD 150 millones con el BIRF, a un plazo aproximado de 18 años y una tasa de interés similar a la anterior. Este crédito, además contó con una comisión inicial del 0,25 %.

Existen registros del BID, levantados a través del Sistema de Alerta Temprana (SAT), que muestran cinco desembolsos adicionales para proyectos del Gobierno ecuatoriano. Estos no constan en el archivo entregado por el Ministerio de Economía y Finanzas. La razón para que no consten en el listado es que fueron desembolsados bajo la figura de cooperación técnica.

El primero se trata de un desembolso por USD 800 000, para financiar un proyecto de apoyo a la inclusión y bienestar de los niños con discapacidades durante y después de la COVID-19 a través de una estrategia basada en tecnología. El proyecto data del 7 de agosto del 2020 y USD 89 000 se financian con fondos estatales.

Según el SAT, existe otro desembolso por USD 150 000 para implementar una plataforma de datos en tiempo real para el manejo de la crisis sanitaria en el Ecuador. Según la base de datos, este proyecto se financiará con un adicional de USD 68 339 provenientes de fondos públicos, para construir una metabase de datos con información de diversas fuentes, para el análisis en tiempo real del uso de recursos de salud por parte de las autoridades nacionales y locales en áreas críticas.

Existen otros dos desembolsos en beneficio del crecimiento productivo en la transición luego de la COVID-19 de la región andina: uno por USD 800 000, firmado el 15 de septiembre del 2020; y otro por USD 500 000, del 20 de noviembre del mismo año.

Finalmente, es importante mencionar que todos los créditos del 2020 fueron negociados y aprobados por el ministro de Economía y Finanzas, Richard Martínez. Martínez asumió el mando del Ministerio de Finanzas el 16 de mayo del 2018. El exministro recibió el encargo del entonces presidente Lenin Moreno para reemplazar a María Elsa Viteri, cuya visión de la política fiscal empataba con la aplicada durante de los diez años anteriores e impedía encausar una alianza con el sector empresarial y productivo.

Antes de ponerse a la cabeza del Frente Económico, Martínez fue presidente ejecutivo de la Cámara de Industrias y Producción del Ecuador (2014-2018) y presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano por tres años (del 2015 al 2018), por lo que se convirtió en un fuerte nexo entre el Gobierno de Moreno y las cámaras de Comercio e Industria del país. Es durante su estadía en el Ministerio de Finanzas que el Ecuador firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y se renegoció la deuda externa ecuatoriana.

Para el 2020, con la pandemia todavía en su punto más álgido y los aeropuertos cerrados para vuelos no esenciales, el exministro viajó dos veces a Washington, del 20 al 28 de agosto y del 10 al 16 de septiembre, justificado en reuniones con organismos multilaterales. Ambos viajes sumaron un gasto total de USD 16 149 por el pago de pasajes y viáticos. El segundo de estos viajes, realizado en septiembre, se hizo exclusivamente

para representar al Ecuador en la Asamblea Extraordinaria de Gobernadores del BID (Observatorio de Gasto Público-Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2021).

Al mes siguiente, en octubre del 2020, mediante Decreto Ejecutivo 1168, se aceptó la renuncia de Martínez al Ministerio de Finanzas y horas más tarde en rueda de prensa anunció que formaría parte del equipo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en calidad de vicepresidente de Países.

Martínez expresó: «La salida está atada a un compromiso con el país hacia futuro, enmarcada en la invitación que ha hecho el presidente del BID al Ecuador para que se sume al equipo que ha estado conformando. Es un honor como ecuatoriano y un reconocimiento al país por lo que ha venido haciendo para que el Ecuador tenga una posición estelar en organismos internacionales».

El artículo 153 de la Constitución ecuatoriana claramente establece que:

*lquienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado, bien sea para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual, ni ser funcionarias o funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país.*

Las instituciones nacionales hicieron caso omiso a esta disposición constitucional. Martínez asumió el cargo en el BID pocas semanas después en noviembre del 2020.

---

## 2.3. **Problemas encontrados sobre los préstamos de las IFD en el Ecuador**

---

Los créditos y asistencias técnicas recibidos por el Ecuador no tuvieron mayor componente ambiental, puesto que los desembolsos que se recibió tuvieron como objetivo ayudar a sostener la economía de la nación, ya sea inyectando capital para mantener el gasto público, compensar el déficit fiscal, evitar un colapso económico o adquisición de material médico de emergencia.

Por ejemplo, el préstamo otorgado por el BIRF por USD 20 millones tuvo como objetivo fortalecer la respuesta médica a la pandemia, así como las capacidades hospitalarias de emergencia. De igual manera, los fondos entregados por el CAF tuvieron por objetivo el ayudar con el gasto generado por la adquisición de materiales y equipos médicos emergentes y mitigar los efectos de la crisis económica; es decir, solventar

aspectos macroeconómicos. Tanto el BIRF como el BID brindaron líneas de crédito para la adquisición de vacunas hacia finales del 2020 cuando el mercado de estas experimentó un pico en la demanda global. Los demás créditos reembolsables o líneas de asistencia técnica fueron solicitados con miras a mejorar las capacidades técnicas en temas de prevención y monitoreo de la COVID-19.

Por lo tanto, al no existir desembolsos destinados a programas o proyectos que requieran la consulta previa a pueblos y nacionalidades indígenas o salvaguardas ambientales, las líneas de crédito otorgadas por las IFD no contemplaron salvaguardas sociales y ambientales; puesto que la prioridad del gobierno era mantener el país a flote y funcionando a pesar de las limitaciones económicas y los conflictos sociales que se acarrean desde años anteriores. Por esta razón es por lo que el gobierno ha preferido la modalidad de cooperación técnica del BID, para desarrollar proyectos específicos como el uso de macrodatos para contener a la COVID-19, apoyo a niños con discapacidades durante y después de la emergencia sanitaria, entre otros.

Se puede destacar que los grandes desembolsos de fondos y la garantía de deuda fueron solicitados para asegurar la compra de insumos médicos, implementos de vacunación y vacunas, mientras que los montos menos cuantiosos se destinaron a proyectos específicos bajo modalidades que están sujetas a un mayor involucramiento del donante.

# 3



## CONCLUSIONES

Las instituciones financieras para el desarrollo entendieron el problema que representa la pandemia de la COVID-19, y respondieron de la manera adecuada brindando distintos tipos de ayuda a los países en vías de desarrollo, especialmente a aquellos de América del Sur, la región con mayores desigualdades del mundo.

Los préstamos emergentes a tasas de interés reducidas con periodos de gracia ayudaron a muchos países, incluido el Ecuador, a mantener cierto nivel de equilibrio durante los difíciles meses con los que inició la pandemia.

Sin embargo, la ayuda brindada se ha enfocado en su mayoría a solventar problemas macroeconómicos y muy poco ha llegado a los verdaderos afectados por la COVID-19. Muchas mipymes no pudieron sobrevivir la convulsión económica, y aquellas que sobrevivieron todavía encuentran dificultades para recuperarse y volver a contar con el capital humano del que dependía de su funcionamiento para subsistir.

Tanto el desempleo como el empleo no pleno siguen en auge y las redes de protección social cada vez se hacen más débiles, lo que llevará a problemas futuros que deben ser previstos desde ahora para ser solventados efectivamente. De hacerlo tarde, los gobiernos de turno no tendrán más alternativa que recurrir a proyectos de explotación de materias primas y recursos no renovables.

Es por esta razón por lo que los procesos de acompañamiento y cooperación técnica de las IFD son importantes para el desarrollo sostenible de los países de la región. Sin estos procesos, los programas y proyectos que están financiando podrían fallar y tener repercusiones en la imagen de la institución en el país beneficiario.

Mantener las salvaguardias medioambientales y de derechos humanos hace que los receptores de ayuda o crédito desarrollen proyectos que realmente benefician a la población en general y a la sostenibilidad ambiental. Es fundamental que las IFD mantengan estos procesos de selección y aprobación, de esta manera los riesgos se minimizan y los beneficios se maximizan.

## BIBLIOGRAFÍA

**Actuaría. (2020).** Situación Laboral Ecuador 2020. <https://actuaría.com.ec/situacion-laboral-ecuador-2020/>

**Banco de Desarrollo de América Latina. (2019).** Políticas de gestión. <https://www.caf.com/media/2826053/politicas-de-gestion-sep2019.pdf>

**Banco de Desarrollo de América Latina. (2020).** CAF aprobó USD 1.100 millones en favor de Ecuador en 2020. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/12/caf-aprobo-usd-1100-millones-en-favor-de-ecuador-en-2020/>

**Banco de Desarrollo de América Latina. (2021a).** Ecuador. <https://www.caf.com/es/paises/ecuador/>

**Banco de Desarrollo de América Latina. (2021b).** Qué hacemos. <https://www.caf.com/es/sobre-caf/>

**Banco de Desarrollo de América Latina. (2021c).** Quiénes somos. <https://www.caf.com/es/sobre-caf/quienes-somos/>

**Banco Interamericano de Desarrollo. (2021a).** Ciclo de vida del proyecto. Project Learn Academy. <https://cursos.iadb.org/es/indes/pla/ciclo-de-vida-del-proyecto>

**Banco Interamericano de Desarrollo. (2021b).** Ecuador: perspectiva general. <https://www.iadb.org/es/paises/ecuador/perspectiva-general>

**Banco Interamericano de Desarrollo. (2021c).** Financiamiento y donaciones. <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/financiamiento-del-bid%2C6028.html>

**Banco Interamericano de Desarrollo. (2021d).** Preparación, evaluación y aprobación de proyectos en el BID. <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/preparacion-evaluacion-y-aprobacion-de-proyectos-en-el-bid%2C6240.html>

**Banco Interamericano de Desarrollo. (2021e).** Proceso de programación financiera del BID. <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/proceso-de-programacion-financiera-del-bid-%2C6237.html>

**Banco Interamericano de Desarrollo. (2021f).** Workbook: IDB Financed Projects in Response to COVID-19. [https://public.tableau.com/views/IDB-Financed-Projects-in-Response-to-COVID-19/COVID-19Program?%3Alanguage=en&%3Adisplay\\_count=y&publish=yes&%3Aorigin=viz\\_share\\_link&%3Alinktarget=\\_self&%3Atabs=n&show\\_new\\_tabs=true&curr\\_tab=COVID-19Program&%3AshowVizHome](https://public.tableau.com/views/IDB-Financed-Projects-in-Response-to-COVID-19/COVID-19Program?%3Alanguage=en&%3Adisplay_count=y&publish=yes&%3Aorigin=viz_share_link&%3Alinktarget=_self&%3Atabs=n&show_new_tabs=true&curr_tab=COVID-19Program&%3AshowVizHome)

**Banco Mundial. (2017).** Manual de préstamos para prestatarios del Banco Mundial.

**Banco Mundial. (2020).** Respuesta del Grupo Banco Mundial a la crisis provocada por la COVID-19 (coronavirus). <https://www.bancomundial.org/es/news/infographic/2020/11/17/world-bank-group-covid-19-crisis-response>

**Banco Mundial. (2021a).** Crecimiento del PIB (% anual)-Ecuador. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=EC&start=2000>

**Banco Mundial. (2021b).** PIB (US\$ a precios actuales)-Ecuador. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2020&locations=EC&start=2000>

**Banco Mundial. (2021c).** Responder a la pandemia de COVID-19. Informe Anual 2020. <https://www.bancomundial.org/es/about/annual-report/covid-response>

**Bermúdez, Á. (2019).** El FMI en América Latina: el controvertido rol del organismo en grandes crisis económicas en la región y el resto del mundo. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50031338>

**Coalición para los Derechos Humanos en el Desarrollo. (2021).** ¿Qué son las instituciones financieras de desarrollo (DFI)? <https://rightsindevelopment.org/resource/about-development-finance/?lang=es>

**Comisión Económica para América Latina. (2021).** Ecuador: Perfil Nacional Socio-Demográfico. CEPALSTAT - Base de Datos y Publicaciones Estadísticas. [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Social.html?pais=ECU&idioma=spanish](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=ECU&idioma=spanish)

**Ecuador Verifica. (2021).** Lenin Moreno tiene una aprobación entre el 4% y el 11%. <http://ecuadorverifica.org/2021/05/10/lenin-moreno-tiene-una-aprobacion-entre-el-4-y-el-11/>

**González Migueles, M. (2021).** Por qué las Instituciones Financieras Internacionales son importantes para la COVID-19. PNUD. <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/blog/2021/why-international-financial-institutions-matter-for-covid-19-rec.html>

**Grupo BID. (2004).** Background Papers. <https://www.iadb.org/es/noticias/hojas-informativas/2004-01-08/grupo-bid%2C2572.html>

**Grupo BID. (2021).** El Grupo BID en respuesta al COVID-19 (Coronavirus). <https://www.iadb.org/es/coronavirus>

**Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2021).** Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Boletín Técnico N. 01 - 2021 - ENEMDU. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2020/Diciembre-2020/Boletin-tecnico-de-empleo-dic20.pdf>

**Interamerican Development Bank. (2021).** Projects Search. <https://www.iadb.org/en/projects-search?country=EC&sector=&status=Closed&query=>

**International Monetary Fund. (2021).** History of Lending Commitments: Ecuador. <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberkey1=270&date1Key=2020-12-31>

**Mejía, D., & Aznar, K. (2020).** Respuestas de instituciones financieras a los impactos del COVID-19. Banco de Desarrollo de América Latina. <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2020/04/respuestas-de-instituciones-financieras-a-los-impactos-del-covid19/>

**Mumssen, C., Nolan, S. (2021, 26 de julio).** Intensificar los esfuerzos para satisfacer las necesidades de recuperación de la pandemia de los países de bajo ingreso. Diálogo a Fondo. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=16017>

**Muñoz Pandiella, L. (2020).** Ecuador entra en el último año de la complicada era Lenín Moreno. France 24. <https://www.france24.com/es/20200524-ecuador-lenin-moreno-mandato-covid19>

**Observatorio de Gasto Público-Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2021).** Gobierno ecuatoriano autorizó 21 viajes internacionales durante el confinamiento. Informes del Observatorio <https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/gobierno-ecuadoriano-autorizo-21-viajes-internacionales-durante-el-confinamiento>

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020a).** Impacto financiero del COVID-19 en Ecuador: desafíos y propuestas. <https://www.oecd.org/dev/Impacto-financiero-COVID-19-Ecuador.pdf>

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020b).** Impacto social del COVID-19 en Ecuador: desafíos y respuestas. <https://www.oecd.org/dev/Impacto-social-COVID-19-Ecuador.pdf>

**Paz y Miño Cepeda, J. (2019).** Ecuador y el FMI: empiezan los problemas. Historia y Presente. <http://www.historiaypresente.com/ecuador-fmi-empiezan-los-problemas/>

**Paz y Miño Cepeda, J. (2021).** Ecuador y la fundación del Fondo Monetario Internacional (FMI). Historia y Presente. <http://www.historiaypresente.com/ecuador-y-fmi/>

**Political Database of the Americas (2008).** Constitución de la República del Ecuador. Universidad de Georgetown. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuadorg8.html>

**Presidencia de la República del Ecuador. (2016).** Rafael Correa: «Nunca se ha trabajado tanto ni tan bien con el BID». <https://www.presidencia.gob.ec/rafael-correa-nunca-se-ha-trabajado-tanto-ni-tan-bien-con-el-bid/>

**Redacción Primicias. (2020).** Ecuador cerró 2019 con una tasa de desempleo de 3,8%. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/cifras-subempleo-desempleo-inec-enero/>

**The World Bank. (2021a).** Development Policy Financing (DPF). <https://www.worldbank.org/en/what-we-do/products-and-services/financing-instruments/development-policy-financing>

**The World Bank. (2021b).** IBRD Statement of Loans. <https://finances.worldbank.org/Loans-and-Credits/IBRD-Statement-of-Loans-Latest-Available-Snapshot/sfv5-tf7p/data>

**The World Bank. (2021c).** Investment Project Financing (IPF). <https://www.worldbank.org/en/what-we-do/products-and-services/financing-instruments/investment-project-financing>

**The World Bank. (2021d).** Program-for-Results Financing (PforR). <https://www.worldbank.org/en/programs/program-for-results-financing>

**Vásquez, E. (2020, 10 de mayo).** Ciclo de operación de un proyecto de CAF [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=auaNeGOn1XQ>

**World Bank Group Finances. (2021).** Ecuador. <https://financesapp.worldbank.org/countries/Ecuador/>

Con el apoyo de:

