

— ANÁLISIS DE EJECUCIÓN

Agenda de Crecimiento

Ecuador 2040

Qué se ejecuta, quién la mueve y dónde se traba

— EN ESTE DOCUMENTO

Índice

Análisis de inteligencia regulatoria sobre la Agenda de Crecimiento Ecuador 2040, presentada el 21 de julio de 2026. El objeto no es dictaminar sobre su contenido económico, sino sobre su probabilidad de ejecución: dónde se traba, quién la mueve y qué decisión corresponde tomar hoy.

§ I	Ficha del instrumento	Naturaleza, emisores, ámbito y estado de vigencia
§ II	Resumen ejecutivo	La única movida estratégica y sus siete mecánicas
§ III	Evaluación de riesgo multidimensional	Cuatro vectores, riesgo dominante y perfil inherente a residual
§ IV	Mapa de poder	Actores por cuadrante, tácticas y actor cuello de botella

FICHA DEL INSTRUMENTO

Agenda de Crecimiento Ecuador 2040: qué es y qué *no* es

La ACE 2040 es un instrumento de planificación indicativa.

TABLA · IDENTIFICACIÓN DEL INSTRUMENTO

CAMPO	CONTENIDO	LECTURA DE EJECUCIÓN
DENOMINACIÓN	Agenda de Crecimiento Ecuador 2040 (ACE 2040)	Marca de política, no de norma
NATURALEZA	Instrumento de planificación estratégica de largo plazo	Indicativo, no vinculante
PRESENTACIÓN	21 de julio de 2026, Palacio de Carondelet	Acto político, no publicación oficial
EMISORES	MEF · MPCEIP · Secretaría General de la Administración Pública, Planificación y Gabinete	Tres firmas, ningún titular único
ACOMPAÑAMIENTO	Banco Interamericano de Desarrollo e iniciativa Ecuador Crece	Financiamiento y condicionalidad externa
ÁMBITO	Nacional. Horizonte 2026–2040	Excede tres períodos presidenciales
ADOPCIÓN FORMAL	Sin decreto ni acuerdo de adopción identificado a la fecha	Supuesto crítico S1
ANCLAJE JURÍDICO	Alineación declarada al PND 2025–2029 y a los ODS	Única vía indirecta de obligatoriedad

Un dictamen jurídico pregunta si un instrumento es lícito. La inteligencia regulatoria pregunta si va a ejecutarse. En el caso de la ACE 2040 la pregunta es especialmente pertinente, porque el documento carece de fuerza obligatoria propia: no impone deberes, no habilita sanciones y no asigna presupuesto. Su capacidad de mover la realidad depende íntegramente de instrumentos derivados —proyectos de ley, reglamentos, acuerdos ministeriales— que todavía no existen.

Esto no descalifica al instrumento. Lo sitúa. La ACE 2040 opera como señal de política y como cartera ordenada de reformas; su valor se realiza en el momento en que un acto administrativo la convierte en obligación de gestión. Ese momento aún no ha ocurrido, y es el hecho analítico central del presente informe.

La ACE 2040 no crea obligaciones. Crea una lista. Que esa lista se convierta en política depende de un acto administrativo que todavía nadie ha firmado.

JMH ADVISORY · INTELIGENCIA REGULATORIA

RESUMEN EJECUTIVO

Del Estado que gasta al Estado que *habilita*

La única movida estratégica de la ACE 2040 es desplazar el motor del crecimiento desde el gasto público hacia la inversión privada, y redefinir al Estado como removedor de restricciones en lugar de operador económico.

En una economía dolarizada, sin política monetaria ni cambiaria propia, y con un modelo histórico apoyado en renta petrolera volátil, la única vía sostenible de crecimiento es movilizar inversión privada bajo reglas creíbles. De ahí que la Agenda no se organice por sectores ni por obras, sino por restricciones: institucionalidad, estabilidad fiscal, competitividad y profundidad financiera. Cada pilar es una fricción a remover, no una cartera de proyectos a ejecutar.

Ochocientas propuestas levantadas en mesas de Quito, Guayaquil y Cuenca con 360 asistentes de 201 instituciones fueron depuradas con los entes rectores hasta consolidar cuatro pilares, nueve ejes, 47 lineamientos y 480 acciones de política. Sobre ese volumen el documento construye una cascada de cuatro niveles cuya función declarada es impedir que la Agenda degenere en inventario.

TABLA · CIFRAS QUE DEFINEN EL INSTRUMENTO

DIMENSIÓN	DATO	IMPLICACIÓN
ARQUITECTURA	4 pilares · 9 ejes · 47 lineamientos · 480 acciones	Cartera de gestión, no de obra
ORIGEN PARTICIPATIVO	≈800 propuestas · 360 asistentes · 201 instituciones	Legitimidad de origen alta
HORIZONTE DE ACCIÓN	Corto 6–12 m · Mediano 12–36 m · Largo +36 m	Sin fechas asignadas por acción
RESPALDO MULTILATERAL	BID Ecuador Crece: hasta USD 10.500 M a cinco años	Condicionado a ejecución
SEÑAL DE MERCADO	Riesgo país bajo 400 pb, mínimo en doce años	Fuente de credibilidad
BRECHA DE PRODUCTIVIDAD	USD 6,6 por hora frente a USD 9,1 en la región	Diferencial del 27%
MERCADO LABORAL	Informalidad 55,7% · empleo adecuado 37,1%	Problema estructural
COSTO LOGÍSTICO	USD 17,9 por cada USD 100 de ventas	Uno de los más altos de la región

Las siete mecánicas que deciden la *ejecución*

De la totalidad del documento, solo un subconjunto de disposiciones influye efectivamente en quién decide, quién ejecuta y con qué recursos. Son estas.

- **Cascada de cuatro niveles.** Pilares, ejes, lineamientos y acciones. Convierte ochocientas propuestas dispersas en 480 unidades trazables y traslada la unidad de gestión desde el pilar retórico hacia la acción con responsable identificable.
- **Ocho criterios de caracterización.** Cada acción fue clasificada por viabilidad, estado, horizonte, nivel de decisión, complejidad, instrumento de implementación, riesgo y rol del ente rector. Es el activo más valioso del ejercicio: preclasifica el costo político y jurídico de cada reforma antes de intentarla.
- **Entrega formal a los entes rectores.** Los pilares, ejes, lineamientos y acciones se entregan a cada ministerio para revisión técnica bilateral. Es el mecanismo de apropiación institucional y, simultáneamente, el punto de fuga de la Agenda.

- **Instancia permanente de coordinación.** El documento plantea definirla, pero no la crea, no la nombra y no le asigna competencias. Queda enunciada como intención en un capítulo de cierre.
- **Decisión de no crear estructuras paralelas.** La Agenda se articula con los espacios de gobernanza existentes. Reduce fricción burocrática y, con ella, reduce poder de arrastre sobre carteras que no responden al MEF.
- **Cooperación estratégica con multilaterales.** El canal BID aporta capacidad técnica y financiera, y con ella una condicionalidad externa que puede operar como sustituto de la disciplina interna.
- **Panel de control dinámico y rendición pública.** Único compromiso verificable de transparencia del documento. Se anuncia sin fecha, sin responsable y sin línea base.

La ACE 2040 sabe exactamente qué nivel de decisión requiere cada una de sus 480 acciones —presidencial, legislativo, ministerial o técnico— pero no ha designado a quién corresponde vigilar que ese nivel se active.

Un inversionista puede leer en la ACE 2040 la dirección del país. No puede fechar ninguna de sus reformas. Esa es, exactamente, la distancia entre una señal y un compromiso.

JMH ADVISORY · INTELIGENCIA REGULATORIA

EVALUACIÓN DE RIESGO MULTIDIMENSIONAL

Cuatro vectores y un cuello de botella operativo

La cuestión no es si la Agenda es correcta, sino qué la mata.

Riesgo político · 3/5 *medio*

La ACE 2040 no requiere aprobación legislativa para existir: es un instrumento indicativo emitido dentro de la potestad de planificación del Ejecutivo. Pero su contenido sí la requiere. El propio documento identifica proyectos de ley como instrumento de implementación de una parte relevante de la cartera, con concentración en las dos materias de mayor fricción política del país: régimen laboral y régimen tributario. Además, el horizonte 2040 abarca

tres períodos presidenciales sin ningún mecanismo de blindaje: no hay ley, no hay decreto y no hay pacto multipartidista suscrito que impida su abandono con un cambio de gabinete.

El gobierno controla la agenda ejecutiva y goza de una ventana de credibilidad —riesgo país en mínimos de doce años—, lo que abarata políticamente las reformas de primera generación. La alerta es la ausencia de cualquier candado institucional que garantice su ejecución sobre un compromiso de quince años.

Riesgo operativo · 4/5 *alto*

Aquí se concentra la amenaza real. Todo lo esencial queda delegado a instrumentos que no existen y sin plazo alguno: la instancia de coordinación se plantea definir, el marco de seguimiento se formulará, el panel de control se construirá. El propio Capítulo 6 redacta sus compromisos en futuro indefinido. La cobertura periodística especializada de la primera semana ya registró el hallazgo: la Agenda no fija metas, indicadores ni cronograma de ejecución.

La coordinación exigida no involucra dos o tres agencias sino prácticamente todo el aparato económico y sectorial —Economía y Finanzas, Producción, Trabajo, Energía, Transporte, la administración tributaria, la aduana, el servicio de contratación pública, las superintendencias y los reguladores financieros—, sin autoridad designada por encima de ellos y con decisión explícita de no crear estructuras paralelas. El sistema de monitoreo no existe todavía y el presupuesto no aparece asignado: el financiamiento multilateral es marco de disponibilidad, no partida presupuestaria.

Sin embargo, existe precedente institucional de planificación nacional con instrumentos vinculantes, el MEF concentra capacidad técnica real y liderazgo del proceso, y el respaldo multilateral aporta financiamiento y asistencia técnica ya anunciados.

Riesgo fiscal · 2/5 *bajo*

El instrumento no crea exoneraciones, no otorga beneficios tributarios y no compromete gasto directo. La intención del segundo pilar es la contraria: optimizar el gasto tributario, revisar la efectividad de los incentivos y focalizar los beneficios existentes. En términos de recaudación, la ACE 2040 es neutra o, a lo mucho, levemente positiva.

La cartera de 480 acciones no está costada. No hay ficha fiscal por acción ni estimación agregada de la inversión pública requerida, y el vehículo financiero anunciado es endeudamiento multilateral.

Riesgo reputacional · 3/5 *medio*

La alineación internacional es sólida y la narrativa de lanzamiento fue favorable: reglas claras, empleo formal, respaldo explícito del BID y presencia de su presidente en el acto. Pero existe un encuadre negativo con base fáctica verificable dentro del propio documento — agenda sin metas ni indicadores— que la prensa especializada activó a los pocos días del lanzamiento y que el texto no puede refutar porque efectivamente difiere el marco de seguimiento.

A lo aterior se suman dos vulnerabilidades latentes: la lectura de la Agenda como recetario de ajuste redactado con banca multilateral, encuadre históricamente potente en Ecuador, y la debilidad del tratamiento ambiental, que deja espacio de acción para organizaciones aún no movilizadas.

Síntesis de puntuación

TABLA · MATRIZ DE RIESGO POR VECTOR

VECTOR	SCORE	HECHO QUE FIJA EL SCORE
POLÍTICO	3 · Medio	Reformas laboral y tributaria requieren Asamblea
OPERATIVO	4 · Alto	Instancia, cronograma y panel diferidos sin plazo; más de diez entes rectores sin autoridad común
FISCAL	2 · Bajo	Sin exoneraciones nuevas y dirección de consolidación; cartera sin costear
REPUTACIONAL	3 · Medio	Agenda sin metas con base fáctica en el propio documento

Riesgo *dominante*

El dominante es el operativo. Si el vector político falla, se retrasan reformas específicas y la Agenda sobrevive con la cartera que no requiere ley. Si falla el fiscal, se recortan acciones. Si falla el reputacional, se pierde legitimidad pero se ejecuta. Si falla el operativo —no se designa la instancia, no se publica el cronograma, no se construye el panel— la Agenda deja de existir como objeto de gestión: 480 acciones sin dueño ni fecha son un catálogo, no una política.

El efecto cascada lo confirma: sin cronograma no hay programación presupuestaria; sin programación presupuestaria no hay desembolso multilateral con hitos; sin desembolso no

hay reforma financiada. Y ningún actor puede resolverlo unilateralmente, porque la designación de la instancia coordinadora es una decisión presidencial, no ministerial.

Cuello de botella

La instancia permanente de coordinación que el propio documento se limita a plantear. Mientras no exista, nadie es dueño de la Agenda completa y cada cartera ejecuta únicamente aquello que ya le convenía ejecutar.

Recomendación

La Secretaría General de la Administración Pública, Planificación y Gabinete debe impulsar un decreto ejecutivo que institucionalice la ACE 2040 —instancia coordinadora con competencias, secretaría técnica radicada en el MEF y obligación de reporte trimestral público— y el MEF debe publicar, en una fecha límite, la matriz de 480 acciones con sus ocho criterios de caracterización. Si el plazo se vence sin decreto, la Agenda queda reducida a documento de referencia y sus acciones se diluyen en los planes operativos anuales preexistentes de cada ministerio, que es el modo habitual en que mueren las agendas de largo plazo en el país.

El riesgo dominante no es que la Agenda esté equivocada. Es que nadie tiene el deber jurídico de ejecutarla.

JMH ADVISORY · INTELIGENCIA REGULATORIA

MAPA DE PODER

Quién mueve la Agenda y quién la vacía sin *oponerse*

En la ACE 2040 el bloqueo no vendrá de opositores declarados sino de aliados nominales con capacidad de inacción.

TABLA · MATRIZ PODER-POSICIÓN

CUADRANTE	ACTORES	TÁCTICA
ALIADOS · ALTO PODER	Presidencia y Secretaría General de la Administración Pública; Ministerio de	Activar e involucrar

	Economía y Finanzas; Banco Interamericano de Desarrollo	
BLOQUEADORES · ALTO PODER	Entes rectores sectoriales (Trabajo, administración tributaria, aduana, contratación pública, transporte, energía); Asamblea Nacional	Neutralizar y convertir
ALIADOS · BAJO PODER	Gremios productivos y cámaras; academia; organismos técnicos participantes	Movilizar como masa crítica
OPOSITORES · BAJO PODER	Centrales sindicales ante la reforma laboral; prensa especializada y organizaciones ambientales	Monitorear sin asignar recursos

Aliados con poder de *arrastre*

- **Presidencia de la República.** Es el único actor capaz de convertir la Agenda en obligación mediante decreto. Su firma es la palanca más barata y de mayor apalancamiento disponible: no requiere Asamblea, no requiere presupuesto y produce un dueño institucional donde hoy no hay ninguno.
- **Ministerio de Economía y Finanzas.** Autor técnico del instrumento y administrador del presupuesto. Controla la Proforma, que es el único documento del Estado que obliga a todos. Su interés propio está alineado: la Agenda es su producto institucional.
- **Banco Interamericano de Desarrollo.** Aporta financiamiento, credibilidad y una condicionalidad externa que ninguna cartera ecuatoriana puede imponer a otra. Su advertencia pública en el lanzamiento —sin reglas claras y garantías a la inversión la Agenda no se concreta— es una herramienta de presión legítima y ya activada.

El actor cuello de botella: los entes *rectores*

Los ministerios y agencias sectoriales son aliados en teoría y bloqueadores efectivos. Ninguno se opondrá públicamente a una agenda de crecimiento; varios simplemente no la incorporarán a su planificación operativa anual, que es donde se decide qué se hace con el presupuesto y el personal del año. El documento entrega la cartera de acciones a cada rector y confía en la revisión técnica bilateral como mecanismo de apropiación.

La táctica correcta no es la presión sino la reducción de carga. Cada acción debe entrar en el plan operativo del ente rector con su ancla en la Agenda, no como plan paralelo que compite con sus metas propias. El instrumento operativo debe ser una carta de compromiso

bilateral con tres campos —acción, responsable nominal, fecha de hito— firmada por el titular de cada cartera y publicada. Eso convierte la inacción silenciosa en incumplimiento visible, que es la única forma de poder que la coordinación tiene sobre carteras que no le reportan.

La Asamblea Nacional pertenece al mismo cuadrante por razones distintas: sin ella no hay reforma laboral ni tributaria, y ambas concentran el costo político del programa. Primero deben ejecutarse las acciones que no requieren ley —simplificación de trámites, digitalización aduanera, contratación pública, interoperabilidad— para llegar al debate legislativo con resultados tempranos verificables en lugar de con un documento de intenciones.

Actores a movilizar y ruido a *vigilar*

Los 201 participantes institucionales del proceso son la reserva de legitimidad de la Agenda y no tienen poder de ejecución. Su mejor uso no es consultivo sino de auditoría: un comité privado de seguimiento que publique su propio semáforo de avance genera costo reputacional por incumplimiento sin necesidad de competencia jurídica alguna. Es el mecanismo más económico para sostener la presión de ejecución durante quince años.

En el cuadrante de menor poder, hay dos frentes que deben vigilarse sin asignación de recursos: las centrales sindicales cuando se presente la reforma de modalidades contractuales, y la crítica especializada sobre ausencia de metas y sobre la delgadez ambiental del documento. Esta segunda no se desactiva argumentando: se desactiva publicando indicadores.

El riesgo no es que alguien se oponga a la Agenda. Es que todos la aplaudan y nadie la incorpore a su plan operativo del año.

JMH ADVISORY · INTELIGENCIA REGULATORIA

— JMH · ADVISORY | 2026

Inteligencia regulatoria · *ACE 2040*

Agenda de Crecimiento Ecuador 2040 · análisis de ejecución

FUENTE Y ALCANCE

Documento elaborado a partir del texto oficial de la Agenda de Crecimiento Ecuador 2040, primera edición 2026, complementado con verificación de vigencia y cobertura pública del lanzamiento del 21 de julio de 2026. El análisis evalúa probabilidad de ejecución, no legalidad ni mérito económico de las políticas propuestas.

MÉTODO

Inteligencia Regulatoria JMH, método DÉCIDE versión 2.0: verificación del instrumento, extracción del objeto regulatorio, evaluación de riesgo multidimensional en cuatro vectores con rúbricas de uno a cinco y mapa de poder de actores.

PRODUCTO DOCUMENTAL

JMH · Advisory · informe de inteligencia regulatoria. Quito, Ecuador. La metodología y sus rúbricas son propiedad intelectual de JMH · Advisory.

Jairon Merchán Haz

JMH · ADVISORY | [JMERCHANHAZ.COM](https://jmerchanhaz.com)

jairon@jmerchanhaz.com