| **Programa de Mejora de la Capacidad Fiscal para la Inversión Pública (****EC-L1230)**  **Matriz de Problemas, Causas, Soluciones** | | | |
| --- | --- | --- | --- |
| **Problemas/ causas** | **Magnitud / Evidencias** | **Soluciones / Productos** | **Resultados Esperados** |
| **El Problema principal**. Dificultad para financiar y fondear las necesidades de IP de Ecuador, en particular por las limitaciones a la participación del sector privado[[1]](#footnote-1). | | | |
| **Objetivo General -** Incrementar la participación de recursos privados en la IP en infraestructura y servicios a nivel nacional y subnacional[[2]](#footnote-2). | | | |
| **Impacto.** Aumentar la inversión pública comprometida con recursos provenientes de APPs como % del PIB. (De 1.9% (stock) en 2018 al 2.4% (stock) del PIB en 2023) | | | |
| **Componente I. Creación y fortalecimiento de los instrumentos de gestión fiscal responsable de la IP a través de APP** | | | |
| **Objetivo Específico 1:** Fortalecer los instrumentos de gestión fiscal de la IP a través de APP. | | | |
| **Problema específico 1:** Los proyectos de IP bajo modalidad APP no están sujetos a estudios completos de impacto fiscal, actualmente limitados únicamente al análisis de incentivos tributarios.No se realiza una eficiente evaluación, gestión y monitoreo de compromisos fiscales, tanto de carácter firme como contingente[[3]](#footnote-3). | | | |
| 1. **Síntesis del Problema.** Dificultad para identificar, cuantificar, gestionar y mitigar los riesgos fiscales asociados a los proyectos APP, debido a limitaciones en la capacidad institucional y técnica del MEF.   **Mejores prácticas**. Las mejores prácticas tanto fuera como dentro de la región establecen la necesidad de identificar y mitigar los riesgos provenientes de las APPs. Países como Brasil, Colombia, Perú, México, han desarrollado marcos normativos que ponen énfasis en la identificación y medidas de mitigación de los riesgos fiscales de dichos proyectos.  Fuente:  Reyes-Tagle, G. Bringing PPPs into the sunlight. Synergies now and pitfalls later? IDB 2018.    Schwartz, G. et. al. Public Investment and Public Private Partnerships. Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal risks. IMF 2008. | (i) Ninguno de los 4 proyecto de APP aprobados contaron con una evaluación para identificación y mitigación de riesgos (MEF). | (i) elaboración e implementación de un modelo para la identificación, jerarquización, cuantificación, asignación y mitigación de riesgos de proyectos APP; incluyendo:  a. El marco conceptual  b. La herramienta informatizada de gestión  c. Talleres de capacitación | **Aumentar el porcentaje de proyectos APP estructurados con análisis de impacto fiscal de 33,3% en 2017 a 100% en 2023.** |
| 1. **Síntesis del Problema.** Dificultad en definir y cumplir el techo presupuestario disponible para el fondeo de proyectos públicos de inversión estructurados e implementados bajo APP, debido a que no se cuenta con la información ni metodología precisa para la toma de decisiones gerenciales.   **Mejores prácticas**. Por la naturaleza de los compromisos que se generan bajo las APPs, es fundamental contar con un marco de seguimiento y evaluación de los contratos de APPs que puedan estimar y establecer la capacidad de pago del gobierno en aquellas APPs denominadas de pago por disponibilidad. Las mismas generan compromisos futuros de pago que restringen el uso de recursos presupuestarios a través del tiempo.  Fuente: Marcel, M. Development Effectiveness and Results-Based Budgeting. Papers presented during meetings of the Regional Policy Dialogue’s Public Policy Management and Transparency Network. IDB 2009. | (ii) Ninguno de los 4 proyecto de APP aprobados se integraron al proceso presupuestario (MEF). | (ii) elaboración e implantación de un modelo optimizado de análisis de disponibilidad plurianual de recursos presupuestarios[[4]](#footnote-4); incluyendo:  a. El marco conceptual  b. La herramienta informatizada de gestión  c. Talleres de capacitación | Aumento del % proyectos de APP que se integran al proceso presupuestario (# proyectos que integran el procesos presupuestario Total de proyectos de APP) |
| 1. **Síntesis del Problema.** Vulnerabilidad fiscal, debido a que no se cuantifican, ni se revelan para su registro contable, los pasivos firmes y/o contingentes derivados de proyectos APP.   **Mejores prácticas**. La identificación de los riesgos fiscales conlleva a la generación de pasivos contingentes que potencialmente pueden materializarse y crear desbalances en las finanzas públicas (ver caso México y Portugal). A su vez, los proyectos APP bajo la modalidad de pago por disponibilidad generan compromisos firmes a futuro que de no identificarse en el presupuesto puede también generar problemas presupuestarios (ver caso Cataluña, España). Por tanto es necesario cuantificar y monitorear pasivos firmes y contingentes. | (iii) Se estima que exista un total de US$ 65 millones de pasivos contingentes no registrados (solo en uno de los proyectos de APP, Rio 7 Huaquillas, R7H). (MEF) | (iii) elaboración e implementación de lineamientos para la valoración, registro, y gestión de los pasivos firmes y contingentes; incluyendo:  a. El marco conceptual  b. La herramienta informatizada de gestión  c. Talleres de capacitación | Aumento de % de proyectos con pasivos firmes y contingentes registrados. (# proyectos pasivos firmes y contingentes identificados / Total de proyectos de APP) |
| 1. **Síntesis del Problema.** Dificultad para estimar el impacto fiscal en un horizonte de mediano plazo, debido a la inexistencia o falta de precisión en los modelos de proyección de escenarios fiscales.   En el Ecuador el presupuesto se lleva de manera mixta (los ingresos son en base caja y los gastos son devengados). Dentro de la partidas de gastos se divide en gastos corrientes y los gastos de inversión (gastos permanentes (sueldos salarios, etc) y no permanentes (inversión). Las partidas presupuestarias identifican gastos de inversión (CAPEX) de gastos de operación (OPEX).  **Mejores prácticas.** En la mayoría de los países de la región se lleva un presupuesto en base caja que limita las proyecciones y estimaciones de los compromisos de las APPs en el mediano y largo plazo. Tras la crisis financiera de 2008, el FMI descubrió que el 23% del aumento no esperado de la deuda en Europa y los Estados Unidos se debió a la información incompleta sobre las obligaciones fiscales que reportaban los gobiernos. En un análisis más amplio, Bova, Ruiz-Arranz, Toscalni et al (2016) examinaron datos históricos de 80 países para estimar el costo fiscal promedio de los pasivos contingentes. El pago de pasivos contingentes, según los autores, está dominado por el sector financiero (9.7% del PIB), sin embargo, los pasivos contingentes en APP generaron una carga fiscal promedio de 1.2% del PIB, un número no menor tomando en cuenta la corta edad de la cartera de APPs a nivel mundial.  Fuente:  Reye-Tagle. G. Bringing PPPs into the sunlight. Synergies now and pitfalls later? IDB 2018.  Bova, E. et. Al. The Fiscal costs of contingent liabilities. A new dataset. IMF 2016. | (iv) Las proyecciones son básicamente incrementales (año anterior), con base solamente en el ejercicio anterior, no contemplando un horizonte de mediano plazo, por lo menos 3 años (MEF). La proyección fiscal de largo plazo se ha comenzado en R7H, con un análisis de sostenibilidad fiscal especifico de proyectos APP bajo metodología P-Fram. | (iv) elaboración e implantación de un modelo optimizado de análisis de sostenibilidad fiscal; incluyendo:  a. El marco conceptual  b La herramienta informatizada de gestión  c. Talleres de capacitación |  |
| 1. **Síntesis del Problema.** Baja transparencia en la gestión de los recursos públicos, debido a la deficiencia en los instrumentos e información necesarios para la gestión de los contratos de APP.   **Mejores prácticas**. Según el FMI, la mayoría de los países se desvía significativamente de las mejores prácticas internacionales en términos de responsabilidad y transparencia de las APP lo que limita una evaluación adecuada y oportuna de las implicaciones fiscales potenciales de los proyectos de APP.  Fuente: Cottarelli, C. Fiscal Transparency, Accountability and Risk. IMF 2012 | (v) Se estima que existen 4 contratos que no están debidamente registrados y gestionados (MEF). | (v) la elaboración e implementación de un modelo de gestión de contratos; incluyendo:  El marco conceptual  b La herramienta informatizada de gestión  c. Talleres de capacitación |  |
| 1. **Síntesis del Problema.** Dificultad para la toma de decisión sobre la identificación de inversiones bajo a la modalidad APPs, debido a la insuficiencia de información disponible de forma sistematizada y estructurada.   **Mejores prácticas**. Las APPs son inversión pública y por tanto deben registrarse en el SNIP e incorporarse dentro del proceso de programación y presupuestación del gobierno. Países como Colombia y Perú cuentan con un registro (Registro Único de APPs) en donde se lleva a cabo un seguimiento puntual de las APPs.  Fuente: DNP Colombia y MEF Perú. | (vi) Existen 4 provectos de APP identificados que no cuentan con la información complementaria y sistematizada en una base de datos estructurada (MEF). | (vi) desarrollo de un módulo de registro de proyectos APP en el sistema nacional de IP en coordinación con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES); incluyendo:  a. La estructura de la información de la base de datos  b. El sistema informatizado de gestión  c. Capacitación en la implantación y uso del sistema | Aumento del % de proyectos con información registrada en un Banco de proyectos estructurado. |
| (viii) **Síntesis del Problema.** Dificultad para llevar a cabo una gestión fiscal eficiente de los compromisos derivados de los proyectos de APP, debido a la insuficiente capacidad técnica e institucional de los RH involucrados en los procesos. Como consecuencia de todas estas debilidades, la aprobación de proyectos APP se retrasa y se pierden oportunidades de IP. | (viii) Con fondos de ATN/FI-14625-EC y ATN/OC-14626-EC, el Banco ha apoyado la capacitación de un grupo de 25 funcionarios del MEF. La alta rotación requerirá reforzar y repetir la formación con los nuevos equipos. | (viii) diseño e implantación de un programa de capacitación de funcionarios públicos en temas asociados a la preparación, estructuración y seguimiento de proyectos APP. incluyendo:  a. El ciclo de formación estándar  b. Capacitaciones específicas en temas relativos a APPs.  c. Certificaciones internacionales. | Aumento del % de RH que cuenta con capacitación especializada en inversión púbica a través de APPs. |
| **Componente II -** **Fortalecimiento de los Instrumentos de estructuración de proyectos de inversión pública bajo modalidad de APP a nivel nacional** | | | |
| **Objetivo Específico 2 -** Incrementar el monto de IP estructurada y licitada bajo modalidad de APP a nivel nacional. | | | |
| **Problema Específico 2.** No se cuenta con instrumentos eficientes ni recursos financieros adecuados para la estructuración de proyectos APP. | | | |
| 1. **Síntesis del Problema.**  La falta de un modelo de aprovechamiento de activos públicos existentes que permita apoyar su estructuración como proyectos APP, y a la carencia de instrumentos financieros especializados[[5]](#footnote-5).   **Mejores prácticas**. Se han adoptado modelos de reciclaje de activos en algunos países fuera de la región como el caso de Australia. En 2014, el gobierno australiano incluyó una medida de iniciativa de reciclaje de activos en su presupuesto 2014-15. La iniciativa otorgó incentivos a través de contribuciones financieras por un valor de hasta 15% del valor de venta evaluado del activo vendido. Australia creó un fondo de reciclaje (Asset Recycling Fund).  Fuente: americanactionforum.org | El gobierno tiene un portafolio potencial de activos públicos reutilizables[[6]](#footnote-6) para financiar nueva infraestructura de alrededor de US$6.500 millones. (MEF) | (i) el desarrollo de un programa de reciclaje de activos de infraestructura pública[[7]](#footnote-7), que incluye a) identificación de activos sujetos al programa; b) elaboración de Términos de Referencia (TdR) y pliegos de licitación para la estructuración; c) evaluación de propuestas y adjudicación de contratos; d) gestión de los procesos de estructuración; y e) diseño e implementación de un Fondo de Desarrollo de APP (reembolsable) para la estructuración de proyectos APP. | **Aumentar el porcentaje del monto de proyectos APP nacionales estructurados y licitados respecto al PIB de 2% en 2017 al 3% en 2023.** |
| (ii) **Síntesis del Problema.** Dificultad para llevar a cabo la preparación, estructuración y contratación de proyectos APP, debido a la escasez de recursos financieros públicos. | Entre 2015- 2017 fueron invertidos solamente 0,001% del PIB para la estructuración de proyectos APP (MEF)[[8]](#footnote-8). (MEF) | (ii) la preparación y estructuración de tres proyectos APP en sectores prioritarios[[9]](#footnote-9), que se nutra de los reembolsos del coste de los estudios de estructuración y de los recursos que el gobierno obtenga del programa de reciclaje de activos[[10]](#footnote-10). |  |
| **Componente III.** **Mejora de la inversión pública de los GAD con participación privada** | | | |
| **Objetivo Específico 3: Incrementar** el monto de IP estructurada y licitada bajo modalidad APP de los GAD | | | |
| **Problema Específico 3 -** Los GAD, cuentan con limitada capacidad legal, técnica, institucional y financiera para estructurar, licitar e implementar proyectos de IP bajo modalidad APP. | | | |
| (i) Dificultad para cerrar las brechas de inversión subnacional[[11]](#footnote-11), debido a que su limitada capacidad financiera restringe la posibilidad de incrementar la IP para estructurar proyectos APP. | Entre 2015-2018 fueron invertidos únicamente US$1.000.000 en estudios de estructuración para los GAD en el BDE[[12]](#footnote-12). (BDE) | (i) la preparación y estructuración técnica, legal y financiera de 12 proyectos APP[[13]](#footnote-13): | **Aumentar el porcentaje del monto de inversión de proyectos APP estructurados y licitados para los GAD de 0,14% en 2017 a 0,57% en 2023[[14]](#footnote-14).** |
| (ii) Dificultad en identificar recursos para financiar la IP de los GAD, debido a la limitada capacidad de la banca comercial para ofrecer financiamiento a largo plazo para proyectos de infraestructura; | No se cuenta con proyectos de APP para los GADs | (ii) Diseño e implementación de un fondo de garantías para la bancabilidad de proyectos APP de los GADs[[15]](#footnote-15). Incluyendo:  a. Marco conceptual  b. Manual de procedimientos y reglamento  c. Modelo de contrato de garantía entre el Fondo y la banca comercial | Aumentar el % de recursos financiados mediante la banca privada a proyectos de APP para los GADs |
| (iii) provisión de garantías financieras a dos proyectos APP. |  |
| (iii) Debilidad para la identificación, desarrollo e implementación de proyectos APP, debido a la limitada capacidad técnica e institucional de los GAD y de la limitada experiencia del BDE en el desarrollo de estos proyectos. | No se cuenta en ningún GAD con personal especializados en APP. | (iv) implantación de un plan continuo de fortalecimiento de capacidades técnicas y marco institucional del BDE y GAD[[16]](#footnote-16). | Aumentar el % de los RH de los GADs que cuentan con capacitación en APPs. |

1. La brecha de IP anual (definida como la necesidad de gasto de IP) 2019-2023 se estima en US$30.250 millones (MEF 2018). El MEF estima estructurar como APP proyectos por valor de US$6.100 millones, 20% de la brecha. [↑](#footnote-ref-1)
2. El programa aspira a estructurar US$2.850 millones entre 2019-2023, equivalente al 47% de la brecha de estructuración de proyectos APP (nacionales y subnacionales) definida por el gobierno para ese periodo (pie página 26). [↑](#footnote-ref-2)
3. Las mejores prácticas de proyectos APP indican la necesidad de identificar, jerarquizar, cuantificar, asignar y mitigar los riesgos de dichos proyectos. Brasil, Colombia, Perú, México tienen marcos normativos que incluyen la identificación, cuantificación y mitigación de esos riesgos fiscales (Schwartz, G. et. al. Public Investment and Public Private Partnerships (PPP). Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal risks. IMF 2008). [↑](#footnote-ref-3)
4. Permite gestionar los compromisos fiscales derivados de APP en el largo plazo (superando el marco presupuestario de mediano plazo). [↑](#footnote-ref-4)
5. Escasa capacidad del sector financiero nacional para prestar a largo plazo, (máximo 7 años) y sin garantías reales, y de identificar y evaluar riesgos de proyectos de infraestructura financiados mediante *project finance.* MEF (2018). [↑](#footnote-ref-5)
6. MEF (2018). Se ha adoptado el reciclaje de activos en países fuera de la región. En 2014, Australia lo incluyó en su presupuesto. La iniciativa otorgó incentivos a través de contribuciones financieras de hasta el 15% del valor de venta evaluado del activo vendido. [↑](#footnote-ref-6)
7. La iniciativa privada opera y mantiene la infraestructura existente a cambio de una contraprestación al gobierno equivalente al valor presente de los ingresos residuales, que se destinarán parcialmente a capitalizar un fondo para la estructuración y bancabilidad de nueva infraestructura pública. [↑](#footnote-ref-7)
8. La escasa asignación de recursos a la estructuración podría tener consecuencias fiscales si el análisis de los proyectos es deficiente. [↑](#footnote-ref-8)
9. Transportes, energía y sector inmobiliario. [↑](#footnote-ref-9)
10. Lista tentativa: central hidroeléctrica de Cardenillo y vías Santo Domingo-Quevedo y Quevedo-Jujan. [↑](#footnote-ref-10)
11. Esta brecha (definida como el promedio de gasto de capital del periodo 2015-2017) es de US$1.300 millones anuales aproximadamente, o 1.2% del PIB 2017 a precios corrientes (BDE 2018). [↑](#footnote-ref-11)
12. Los GAD representan el 5% de la formación bruta de capital fijo (2017), frente al 9% en 2008 (BDE 2018). [↑](#footnote-ref-12)
13. El BDE ha preparado un listado inicial de 14 proyectos. [↑](#footnote-ref-13)
14. La meta de estructuración y licitación de APP nacionales no incluye los objetivos subnacionales del indicador de resultado 3. [↑](#footnote-ref-14)
15. La financiación de estudios de estructuración estará liderada por la Unidad APP, mientras que las decisiones de financiación de proyectos serán lideradas por el ala comercial del banco de manera independiente, evitando conflictos de interés. [↑](#footnote-ref-15)
16. Incluye: a) capacitación incluyendo certificación internacional; b) diagnóstico financiero de GADs participantes para apoyar la gestión fiscal; y c) creación de Unidad APP en BDE, financiada mediante ATN/FG-16265-EC. Esta Unidad focalizará la identificación y desarrollo de proyectos, será certificada en metodologías APP, y contará con un Manual de APP que recoja los procesos de desarrollo de proyectos. Se financiarán diagnósticos de gestión financiera a los GAD participantes del programa de fortalecimiento. [↑](#footnote-ref-16)