**Fondo de Desarrollo de Proyectos bajo modalidad de Asociación Público-Privada (APP)**

**Manual**

**(Borrador)**

**Julio 2018**

1. **Glosario de Términos**

**Glosario.-** En el análisis de los proyectos bajo la modalidad APP, los siguientes términos serán utilizados en el tenor y con el sentido que a continuación se señala:

* 1. **Análisis de Conveniencia.-** Es una metodología de análisis costo-beneficio integral, sistemática y secuencial, en la que se toman en cuenta factores y variables fundamentales (cuantitativas y cualitativas), para evaluar la conveniencia de llevar a cabo el proyecto público, a través de la modalidad de Asociación Público-Privada.
  2. **Compromisos de pagos contingentes.-** Son las obligaciones potenciales de pago a cargo del Estado, a favor del gestor privado, que se deben satisfacer siempre que se cumplan condiciones contempladas en el contrato. Para la exigencia de este tipo de pagos deben considerarse las fórmulas y procedimientos previamente pactados, en base de la asignación y matriz de riesgos del proyecto. Estos pagos son inciertos y condicionales en cuanto a su ocurrencia, puesto que no pueden ser anticipados o programados. En ningún caso se podrá incluir como pagos por contingencias o garantías, inversiones o pagos cuya ocurrencia se podría anticipar o que tenga una característica periódica. El compromiso de pago debe ser debidamente notificado al organismo rector de las finanzas públicas del Estado, de conformidad con lo establecido en esta guía y las normas que regulan las finanzas públicas.
  3. **Compromisos de pagos ciertos.-** Se refiere a los compromisos de pago asumidos por la entidad delegante, que deberán ser acordados contractualmente con el gestor privado y debidamente notificados y registrados en el organismo rector de las finanzas públicas, de conformidad con lo establecido en esta guía y las normas que regulan las finanzas públicas.
  4. **Costo total del proyecto.-**Es el costo total de inversión, sumado a los costos estimados de operación y mantenimiento del proyecto, a valor presente. Los costos totales del proyecto deben ser claramente detallados y cuantificados por rubros, conforme el tipo de proyecto, por ejemplo: cuantificación de insumos, materiales, mano de obra, etc.
  5. **Declaratoria de Interés Público.-** Es el acto administrativo de la entidad delegante por medio del cual de manera previa a los informes de viabilidades de los proyectos de iniciativa privada manifiesta su interés en desarrollar determinado proyecto, en virtud de su grado de contribución con la sociedad ecuatoriana, el grado de participación y rol del Estado en la prestación del servicio de que se trate y su modelo de gestión, y el grado de contribución al cumplimiento de los instrumentos de planificación del órgano o entidad pública. Para efectos de esta guía, el interés público e interés general son equivalentes.
  6. **Entidad Delegante.-** Para efectos de la Ley APP y demás normativa secundaria, se entenderá por entidad delegante a aquella descrita en el Art. 9 de la Ley APP. Se incluye al Gobierno Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
  7. **Gestor Privado.-** Para efectos de esta guía y demás normativa secundaria, se entenderá por gestor privado a aquel descrito en el Art. 10 de la Ley APP.
  8. **Inversión.-** Es el flujo de recursos destinado a incrementar el acervo de capital de la economía, que sirve para desarrollar infraestructura. Por lo general, este concepto corresponde a todos los costos incurridos anteriores a la operación del proyecto y los necesarios durante la ejecución del mismo, tales como construcción, adquisición de maquinaria y equipos. Los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura no son considerados como parte de la inversión.
  9. **Pago por Inversión (PPI).-** Es el desembolso que se compromete contractualmente por las partes, como aporte directo a la inversión realizada por el gestor privado dentro del proyecto APP, por el bien, obra o servicio acordado.
  10. **Pago por Uso de Servicios (PUS).-**Es la contraprestación pactada contractualmente, que asume la entidad delegante ante el gestor privado por la prestación de un servicio. Este tipo de pagos puede incluir un componente fijo por el uso del servicio y otro componente variable, en función de la cantidad demandada por parte de la entidad delegante y/o los usuarios, o combinaciones similares.
  11. **Pliegos o Bases.-** Son las condiciones que establece de manera unilateral la entidad delegante respecto del proceso concursal para la ejecución de un proyecto, incluyendo el detalle de la forma de preparación de las ofertas, forma y plazos de presentación, parámetros de evaluación y calificación de las ofertas, el proceso a seguirse para la adjudicación y suscripción del contrato, así como para la ejecución del proyecto.
  12. **Proponente Privado**.- Para efectos de esta guía, es el sujeto de derecho privado que propone, bajo su cuenta y riesgo, un proyecto ante la entidad delegante.
  13. **Proyecto Tarifado.-** Es aquel que durante la etapa de operación genera ingresos por concepto de cobro de tarifas asumidas por los usuarios o beneficiarios directos. Para efectos de esta guía, se entenderá como tarifas a las: cuotas, tasas, peajes, entre otros similares, que generen un precio que el usuario deba pagar por la prestación del servicio.
  14. **Proyecto no Tarifado.-** Es aquel cuya fuente de ingresos constituyen los pagos periódicos que realizará la entidad delegante, conforme a lo estipulado en el modelo de gestión conceptualizado.
  15. **Proyecto Auto-financiado.-** Es aquel cuya inversión inicial no es financiada con recursos públicos, tiene capacidad propia de generación de ingresos y que por lo tanto cumple con los siguientes parámetros:

**-** Demanda mínima o nula de compromisos en firme de parte del Estado; y,

**-** Que los compromisos contingentes tengan una probabilidad mínima o nula de solicitar cofinanciamiento por parte del Estado.

* 1. **Proyecto Co-financiado.-** Es aquel que requiere de una aportación pública no reembolsable, que cubra parte de la inversión ya que la demanda y las tarifas a los usuarios no permiten generar ingresos suficientes para cubrir la inversión necesaria ni los costos de operación. Este tipo de proyectos requiere compromisos financieros en firme de parte del Estado.
  2. **Proyecto Co-financiado contingente**.- Es aquel proyecto que incluye una aportación contingente por parte de la entidad delegante, durante la etapa de operación del proyecto. Este proyecto requerirá contar con compromisos contingentes.
  3. **Sostenibilidad Fiscal.-** En cumplimiento del artículo 3 de la Ley APP, la sostenibilidad fiscal comprende un estudio de pasivos ciertos y contingentes (artículo 5 de la Resolución General para la presentación y aprobación de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada), emitido por la entidad delegante, mismo que servirá como insumo para el informe de impacto fiscal realizado por la entidad rectora de las finanzas públicas, en el caso de los proyectos que establezcan obligaciones económicas para el Estado. Para el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que requieran “pagos por inversión”, así como compromisos ciertos y contingentes, y cuyo financiamiento dependa de los recursos del Gobierno Central, también deberá requerirse este análisis.
  4. **Tasa de descuento.-** Es una medida financiera que se utiliza para descontar los flujos de efectivo de un proyecto y mostrarlos en valor presente. Representa también el rendimiento mínimo de la inversión que se debería esperar en un proyecto. Para los proyectos APP las principales tasas usadas son el WACC (Costo Medio Ponderado de Capital) y el CAPM (modelo para calcular el precio de un activo y pasivo o una cartera de inversiones).
  5. **Viabilidad económica-financiera.-** Es la determinación del cumplimiento de los criterios de evaluación económica y financiera del proyecto APP, de acuerdo a lo previsto en la Ley APP, su Reglamento, la Resolución General y en esta guía.
  6. **Viabilidad legal.-** Se refiere a la determinación del cumplimiento de los requisitos legales señalados en el marco de la normativa nacional vigente, que permite la ejecución y desarrollo del proyecto APP, tomando en cuenta el análisis relacionado con las competencias y atribuciones de la entidad delegante; así como, entre otros, los relacionados con el sector, tipo del servicio y características particulares de cada proyecto.
  7. **Viabilidad técnica.-** Se refiere al cumplimiento de las especificaciones detalladas en el estudio técnico y que van a permitir la generación de obras, bienes o prestación de servicios, con la implementación del proyecto. Según el enfoque de los proyectos que se propongan, la viabilidad técnica estaría dirigida a validar técnicamente, los elementos que garanticen los resultados adecuados que se esperan del proyecto APP.
  8. **Viabilidad ambiental.-** Se refiere al cumplimiento de las normas y regulaciones ambientales establecidas por el órgano rector competente, acorde al tipo de proyecto, en el caso que fuera aplicable.

1. **Fondo de Desarrollo de Proyectos bajo modalidad APP (FDAPP)**
2. **Objetivo General**
   1. El objetivo general del Fondo de Desarrollo de Proyectos APP es financiar y facilitar la pre-estructuración y estructuración de potenciales proyectos de inversión pública bajo modalidad APP y así desarrollar una cartera de proyectos APP bancables y bien estructurados para las entidades del gobierno nacional.
   2. De manera específica, el Fondo será utilizado para financiar las siguientes actividades[[1]](#footnote-1):
      1. Preparación de estudios de pre-estructuración de proyectos para su consideración por el Comité Interinstitucional de APP.
      2. Estructuración de proyectos aprobados por el Comité Interinstitucional.
      3. Preparación de pliegos de licitación y contratos de APP.
      4. Asistencia y acompañamiento a los procesos de licitación (evaluación de ofertas y resolución de procesos competitivos), negociación y cierre financiero.
      5. Evaluación de propuestas bajo iniciativa privada.
3. **Gobernanza del FDAPP**
   1. Principios de gobernanza del FDAPP.
      1. La identificación y desarrollo de proyectos bajo modalidad APP se regirá por la Ley de Incentivos a las APP y la Inversión Extranjera (la Ley), su Reglamento asociado y la normativa técnica emitida por el Comité Interinstitucional definido por la Ley.
      2. El FDAPP tendrá vocación de adoptar las mejores practicas internacionales en la identificación y desarrollo de APP, incluyendo el respeto a las salvaguardias medioambientales, sociales y de igualdad de género.
      3. El fondo será estrictamente reembolsable, para asegurar la sostenibilidad de recursos financieros disponibles para estructurar proyectos de APP.
   2. Fondeo del FDAPP
      1. El Gobierno de Ecuador asignará US$10 millones al FDAPP de los recursos obtenidos a través de la operación de préstamo EC-L1230 con el Banco Interamericano de Desarrollo.
      2. El FDAPP podrá ser fondeado con contribuciones adicionales del gobierno por otras operaciones de financiamiento externo o con recursos fiscales. De hecho al cabo de 5 años de funciónamiento del FDAPP, el gobierno de Ecuador se compromete a fondearlo con la suma de US$ 2 millones de dólares, y así sucesivamente cada 5 años.
   3. Institucionalidad
      1. El FDAPP constituirá un Directorio, presidido por el Ministro de Economía y Finanzas o su representante, que aprobará las reglas de uso del fondo y las reglas para la aprobación de las solicitudes de financiación recibidas por los Ministerios sectoriales de Ecuador. El Directorio estará compuesto, además del Ministerio de Economía y Finanzas, por la Secretaria de Planificación del Desarrollo y por el Secretario Técnico del Comité Interinstitucional de APP (Ministerio de Transporte y Obras Publicas o Ministerio de Industria y Productividad, como corresponda). Servirá como secretariado del FDAPP la Dirección de Calidad de Gasto del MEF o, cuando sea constituida, la Unidad APP de dicho ministerio, que se ocupará de la gestión del fondo en sus aspectos administrativos y operativos.
      2. La administración financiera del fondo se realizará a través de una fiduciaria privada, a ser contratada por el MEF. Los costes de gestión fiduciaria serán incorporados al coste de las actividades que el fondo financiara para proyectos de los ministerios sectoriales.
4. **FDAPP como Fondo reembolsable**
   1. El FDAPP se crea como fondo reembolsable, aplicando los siguientes lineamientos:
      1. En caso de licitación exitosa del proyecto APP, el coste de desarrollo del proyecto (incluyendo todos los estudios y servicios de asesoría financiados, mas el costo de gestión del fondo, definido por el directorio), será reembolsado, al 100% por el licitante que gana el concurso competitivo a la firma del contrato APP.
      2. El Ministerio sectorial deberá reembolsar al fondo el 100% del coste de desarrollo del proyecto (incluyendo los costes de gestión) si debido a acciones bajo responsabilidad del ministerio, el mismo fracasa en:
         1. Iniciar la licitación del proyecto.
         2. La conclusión del proceso de licitación.
         3. La firma del contrato con el ganador de la licitación competitiva.
      3. El Ministerio sectorial deberá reembolsar al fondo el 50% del coste de desarrollo del proyecto (incluyendo los costes de gestión) si debido a acciones fuera de la responsabilidad del ministerio, el mismo fracasa en:
         1. Iniciar la licitación del proyecto.
         2. La conclusión del proceso de licitación.
         3. La firma del contrato con el ganador de la licitación competitiva.
      4. El 100% del coste de los estudios de pre-estructuración de proyectos (incluyendo los costes de gestión del fondo) será reembolsado al fondo por el ministerio sectorial, a través del proceso presupuestario, cuando:
         1. Los estudios de pre-estructuración de un proyecto aprobado por el fondo muestran que el proyecto no sería viable como APP;
         2. El proyecto no obtiene dictamen de priorización por las entidades rectoras de la inversión pública.
5. **Proceso de uso de fondos del FDAPP**
   1. El ministerio sectorial identificará los proyectos bajo modalidad APP y solicitará financiamiento al FDAPP para las actividades definidas en 2.2. La solicitud de financiamiento incluirá:
      1. La Ficha de Proyecto (con formato definido en Apéndice XX).
      2. Los términos de referencia indicativos, sobre la base de los requerimientos de la Guía Metodológica para la Presentación y Aprobación de Proyectos bajo la modalidad de APP, incluyendo los costes estimados de los estudios/servicios solicitados.
   2. El secretariado del FDAPP evaluará la solicitud sobre la base de los requerimientos de elegibilidad y hará una recomendación al Directorio del FDAPP.
      1. Si el Directorio del FDAPP aprueba la solicitud, el ministerio sectorial firmará un convenio de financiamiento con el Ministerio de Economía y Finanzas.
      2. Si el Directorio del FDAPP niega la solicitud:
         1. El ministerio sectorial puede remitir al Directorio, a través del secretariado del FDAPP, un escrito de reconsideración, incluyendo información adicional que podría justificar una reevaluación de la solicitud.
         2. El secretariado revisará la solicitud de reconsideración y remitirá una recomendación al Directorio basado en nueva información recibida.
         3. La decisión del Directorio sobre la solicitud de reconsideración será final y no serán admisibles nuevas solicitudes de reconsideración del mismo proyecto.
   3. Aceptada la solicitud de financiación, el secretariado del FDAPP establecerá: a) un comité de licitación (CL), responsable por la selección del consultor que apoye la elaboración de los estudios o la prestación de los servicios solicitados; b) y grupo técnico de trabajo (GT) que prestará apoyo al CL y monitoreará el trabajo del consultor seleccionado.
   4. El MEF, como presidente del Directorio del FDAPP, firmará el contrato de consultoría con el consultor de conformidad con el ministerio sectorial.
   5. El ministerio sectorial será responsable de obtener las autorizaciones, permisos, y aprobaciones necesarias para facilitar el desempeño del trabajo de los consultores.
6. **Criterios de evaluación de las solicitudes de financiamiento**
   1. A la evaluación de las solicitudes de financiamiento recibidas por el FDAPP se aplicarán los siguientes criterios:
      1. Cumplimiento de la documentación requerida por el FDAPP.
      2. El proyecto será consistente con:
         1. El Plan de Desarrollo de Ecuador
         2. El Plan Estratégico del sector de la entidad proponente.
         3. Los planes subnacionales de desarrollo.
      3. Otros como defina el directorio del FDAPP.
      4. Para los proyectos recibidos como iniciativa privada, el fondo no financiará estudios de preparación de proyecto. Únicamente financiará servicios de estructuración y asesoría.
7. **Actividades tras la aprobación del Directorio.**
   1. Comité de Licitación (CL).
      1. El CL estará compuesto por representantes del MEF y del Ministerio sectorial. El CL tendrá las siguientes responsabilidades:
         1. Revisar los Términos de Referencia y Pliegos de Licitación para la selección de los consultores.
         2. Acompañar el proceso de licitación de consultores.
   2. Grupo Técnico de Trabajo (GT).
      1. El CL estará compuesto por representantes del MEF y del Ministerio sectorial. El CL tendrá las siguientes responsabilidades:
         1. Evaluar los entregables de los consultores de estructuración.
         2. Aprobar los pagos a los consultores de estructuración.

1. **Contratación de consultores de estructuración**
   1. El FDAPP financiará la contratación de consultores para desarrollar las actividades definidas en la sección 2.2 de este reglamento. El proceso de contratación comenzará una vez el directorio del FDAPP ha aprobado la solicitud del ministerio sectorial.
   2. La selección de los consultores para un Proyecto en particular seguirá un proceso dividido en dos etapas.
      1. Etapa 1. Pre-calificación. El FDAPP pre-calificará, seleccionará y retendrá un panel de tres firmas consultoras bajo un contrato indefinido por un periodo máximo de 3 años (sin compromiso de entregar ordines de trabajo) desde la firma del contrato, utilizando políticas de licitación del Banco Interamericano de Desarrollo. Como se ha indicado, el FDAPP podrá renovar el panel de firmas consultoras cada 3 años.
      2. Etapa 2. Selección de firma consultora. Es el proceso de selección de una firma del panel de firmas consultoras pre-calificadas, para desarrollar una orden de trabajo (la estructuración de un proyecto APP bancable). La selección de la firma será bajo proceso competitivo, utilizando políticas de adquisiciones del Banco Interamericano de Desarrollo. No obstante, de manera justificada, y con autorización del BID y con la aprobación del directorio del FDAPP, se podrán utilizar procedimientos abreviados y de contratación directa.

El contrato de consultoría será negociado y firmado entre la firma consultora (seleccionada de entre las pre-calificadas en el panel) y el FDAPP (representado por el GT). El contrato podrá tener dos fases, pre-estructuración y estructuración. El contrato incluirá una cláusula que permita su terminación, a la finalización de la etapa de pre-estructuración, si el proyecto no fuera viable y recomendable como APP. Si el Proyecto fuera viable como APP, el contrato podrá incluir los Servicios de estructuración hasta el momento de la firma del contrato APP con el ganador de la licitación competitiva.

* + 1. Remuneración de la firma consultora. Las firmas consultoras podrán ser remuneradas de acuerdo a las siguientes tipologías

1. Remuneración fija que cubre los gastos de honorarios por los servicios prestados por la firma consultora y los gastos de logística, incluidos gastos de transporte y alojamiento
2. Remuneración fija que cubre de manera parcial los gastos de honorarios por los servicios prestados por la firma consultora y los gastos de logística, incluidos gastos de transporte y alojamiento y un honorario variable en función del éxito del proyecto. El honorario por éxito se calculará con un porcentaje del costo de inversión inicial del proyecto y en función del número de licitante que efectivamente presente una oferta al concurso en cuestión
3. Remuneración fija que cubre los gastos de logística, incluidos gastos de transporte y alojamiento y un honorario variable en función del éxito del proyecto. El honorario por éxito se calculará con un porcentaje del costo de inversión inicial del proyecto y en función del número de licitante que efectivamente presente una oferta al concurso en cuestión

1. El valor de cada transacción financiada por el fondo variará dependiendo de la naturaleza y complejidad del Proyecto y servicios requeridos. [↑](#footnote-ref-1)