

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**ECUADOR**

**PROGRAMA DE MEJORA DE LA CAPACIDAD FISCAL PARA LA INVERSIÓN  
PÚBLICA**

**(EC-L1230)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Juan Luis Gómez (FMM/CEC), Jefe de Equipo; Gerardo Reyes-Tagle; Ana Calvo, Ida Fernández y Diana Champi (IFD/FMM); Joan Prats (IFD/CMF); Daniel Vieitez (VPC/002); Karina Calahorrano y Mariela Sánchez (CAN/CEC); Juan Carlos Dugand, Gumersindo Velazquez, Marcela Hidrovo (VPC/FMP); Roberto Leal (VPS/ESG); Javier Jiménez (LEG/SGO); y Marcio Cracel (consultor).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	9
C. Indicadores Claves de Resultados.....	11
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>12</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	12
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	13
C. Riesgos Fiduciarios .....	13
D. Otros Riesgos del Programa y Temas Clave .....	13
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>15</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación .....	15
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	17

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>REQUERIDOS</b>	
1.	<a href="#">Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y Plan Operativo Anual (POA)</a>
2.	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>
3.	<a href="#">Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)</a>
4.	<a href="#">Plan de Adquisiciones</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1.	<a href="#">Análisis Económico del Proyecto</a>
2.	<a href="#">Presupuesto Detallado</a>
3.	<a href="#">Matriz de Problemas, Causas, Soluciones</a>
4.	<a href="#">Manual de Fondo de Garantías - documento en borrador</a>
5.	<a href="#">Manual de Fondo de desarrollo de Asociaciones Público-Privadas (APP) - Borrador</a>
6.	<a href="#">Evidencia Internacional: Caso de Colombia, Perú y Paraguay</a>
7.	<a href="#">Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS)</a>
8.	<a href="#">Reglamento Operativo del Programa del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)– Borrador</a>
9.	<a href="#">Reglamento Operativo del Programa del Bando de Desarrollo del Ecuador (BDE) - Borrador</a>
10.	<a href="#">Filtro de Política de Salvaguardias (SPF)</a>

ABREVIATURAS	
APP	Asociaciones Público-Privadas
BCE	Banco Central del Ecuador
BDE	Banco de Desarrollo del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CO	Capital Ordinario
CI	Comité Interinstitucional
DNCGP	Dirección Nacional de Calidad del Gasto Público
GDPP	Gerencia de la División de Productos y Programas
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversión
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GT	Guía Técnica
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
IMF	International Monetary Fund
IP	Inversión Pública
MR	Matriz de Resultados
MEER	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
OE	Organismo Ejecutor
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PA	Plan de Adquisiciones
PACI	Análisis de Capacidad Institucional
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PIAPPEM	Public-Private Partnerships in Mexican States
PIB	Producto Interno Bruto
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PMR	Informe de Monitoreo de Progreso
POA	Plan Operativo Anual
PPIAF	Public-Private Infrastructure Advisory Facility
ROP	Reglamento Operativo del Programa
R7H	Río 7 - Huaquillas
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SGAS	Sistema de Gestión Ambiental y Social
TdR	Términos de Referencia
TIR	Tasa Interna de Retorno
UE	Unidades de Ejecución
VPN	Valor Presente Neto

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**ECUADOR**  
**PROGRAMA DE LA MEJORA DE LA CAPACIDAD FISCAL PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA**  
**(EC-L1230)**

Términos y Condiciones Financieras				
<b>Prestatario:</b> República del Ecuador			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
			<b>Plazo de amortización:</b>	25 años
<b>Organismo Ejecutores (OE):</b> Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE)			<b>Período de desembolso:</b>	5 años
			<b>Período de gracia:</b>	6,5 años <sup>(b)</sup>
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR
<b>BID (Capital Ordinario):</b>	50.000.000	78	<b>Comisión de crédito:</b>	<sup>(c)</sup>
<b>Local:</b>	14.034.095	22	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	<sup>(c)</sup>
			<b>Vida Promedio Ponderada (VPP):</b>	15,19 años
<b>Total:</b>	64.034.095	100	<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> El objetivo general es incrementar la participación de recursos privados en la Inversión Pública (IP) en infraestructura y servicios a nivel nacional y subnacional. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer los instrumentos de gestión fiscal de la IP a través de Asociaciones Público-Privadas (APP); (ii) incrementar el monto de inversión estructurada y licitada bajo modalidad de APP a nivel nacional; y (iii) incrementar el monto de IP estructurada y licitada bajo modalidad APP de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:</b> Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) que el Prestatario, por intermedio de los Organismos Ejecutores (OE), haya presentado evidencia de que cuenta con la asignación de recursos y con el personal mínimo necesario para la conformación de los equipos de gestión; (ii) que el Prestatario, por intermedio de los OE, haya presentado evidencia de que el correspondiente Reglamento Operativo del Programa (ROP) ( <a href="#">ROP del MEF</a> ; <a href="#">ROP del BDE</a> ), que incluye el <a href="#">Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS)</a> como anexo, ha sido aprobado por cada OE y ha entrado en vigencia en los términos previamente acordados con el Banco; y (iii) que el Prestatario, a través del MEF ha suscrito un convenio con el BDE en donde se establezcan las obligaciones de las partes en la ejecución del programa, incluyendo entre otras, las siguientes: (a) las condiciones de transferencia de los recursos del MEF al BDE en un plazo no mayor de 15 días calendario desde que se hace efectivo el desembolso del Banco al MEF, para la ejecución de las actividades bajo el Componente 3; y (b) que las actividades del programa a cargo del BDE se realizarán de conformidad con el contrato de préstamo y el ROP correspondiente (¶3.5).				
<b>Condiciones contractuales especiales de ejecución:</b> Para condiciones contractuales especiales de carácter socioambiental ver <a href="#">Informe de Gestión Ambiental y Social</a> (Anexo B).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
Alineación Estratégica				
<b>Desafíos<sup>(d)</sup>:</b>	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
<b>Temas Transversales<sup>(e)</sup>:</b>	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

<sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

<sup>(b)</sup> Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

<sup>(c)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

<sup>(d)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(e)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Situación fiscal.** Tras alcanzar un crecimiento real anual promedio del Producto Interno Bruto (PIB) del 4,2% entre 2000 y 2014, la caída de los precios del crudo en la segunda mitad de 2014, y la asociada reducción de los ingresos petroleros, empujaron a la economía ecuatoriana a una recesión en 2015 y 2016<sup>1</sup>. A pesar de la recuperación en 2017, con un 2,4% de crecimiento del PIB, las proyecciones de crecimiento económico de los próximos tres años se sitúan por debajo del 2%, con un estancamiento del PIB real per cápita.
- 1.2 La caída del precio del petróleo redujo los ingresos del sector público no financiero en torno al 7% del PIB en 2015<sup>2</sup>, alcanzando un déficit fiscal del 6% del PIB y generando la necesidad de un ajuste fiscal que se centró en el recorte del gasto público del 5% del PIB entre 2015 y 2016. A pesar del recorte, el déficit fiscal alcanzó 7,4% del PIB en 2016 y alrededor del 5,8% en 2017. Entre 2010 y 2015, la inversión ejecutada en infraestructura pública se situó entre el 3-5% del PIB (2010-2015)<sup>3</sup>, siendo la participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del 16%<sup>4</sup>, 0,7% del PIB en promedio. Sin embargo, como resultado del proceso de ajuste fiscal<sup>5</sup>, la inversión en 2017 había caído un 40% sobre sus niveles máximos de 2013<sup>6</sup>. Como resultado de la implementación de la nueva Ley de Fomento Productivo, se esperan recortes adicionales en 2019 y 2020<sup>7</sup>, con el objetivo de alcanzar equilibrio presupuestario en 2021<sup>8</sup>.
- 1.3 **Amplias necesidades de inversión en infraestructura.** Ecuador enfrenta el desafío de mantener su infraestructura<sup>9</sup>, y realizar nuevas inversiones necesarias para cerrar las brechas de infraestructura y recuperar el crecimiento. El gasto de inversión estimado durante el periodo 2018-2021 es de US\$6.050 millones anuales (alrededor del 5,8% del PIB de 2018 en precios corrientes)<sup>10</sup>. El gobierno estima la necesidad de inversión en el sector de agua y saneamiento en US\$2.000 millones, y anticipa proyectos de inversión en transporte por US\$1.900 millones y US\$2.200 millones en generación de energía eléctrica en los

<sup>1</sup> La economía se contrajo en 1,5% en 2016. Banco Central del Ecuador (BCE), 2017. Información estadística.

<sup>2</sup> BCE (2017).

<sup>3</sup> Serebrisky, T. et al. (2015), *Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How much and by Whom?* Inter-American Development Bank, la sitúan alrededor del 3% del PIB. Estimaciones propias utilizando el porcentaje de la formación bruta de capital fijo dedicado a la construcción acercan el promedio del periodo en 5% del PIB.

<sup>4</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, 2013). Plan Plurianual de IP 2013-2017. Los GAD son responsables de prestar servicios de agua y saneamiento, transporte, equipamiento urbano, y vivienda social, sectores con potencial de generar proyectos de Asociaciones Público-Privadas (APP).

<sup>5</sup> La reducción de las transferencias del estado a los GAD compromete su nivel de inversión en infraestructura.

<sup>6</sup> Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2017). Subsecretaría de Política Fiscal.

<sup>7</sup> La Ley de Fomento Productivo define como objetivo alcanzar el equilibrio presupuestario primario en tres años, implicando un ajuste fiscal de 4% del PIB aproximadamente.

<sup>8</sup> Plan de Prosperidad 2018-2021. MEF (2018).

<sup>9</sup> La inversión estimada para mantenimiento en transporte entre 2017-2020 es de US\$949 millones. Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP, 2017).

<sup>10</sup> Plan de Prosperidad 2018-2021. MEF (2018)

próximos tres años<sup>11</sup>. Ante la dificultad de sostener el crecimiento con el elevado nivel de gasto público de la pasada década, y limitado el recurso al endeudamiento<sup>12</sup>, el gobierno tiene como objetivo incrementar la participación de la iniciativa privada en la inversión y gestión de la infraestructura pública. Para ello, está desarrollando el Programa Nacional de APP, a través del cual se han aprobado proyectos<sup>13</sup> por aproximadamente US\$2.000 millones desde 2015. Entre 2018-2021, Ecuador aspira a estructurar e implementar proyectos bajo modalidad APP en el área de transporte por US\$1.900 millones<sup>14</sup>, en generación eléctrica por US\$2.200 millones<sup>15</sup> y US\$1.000 millones por tratamiento de aguas residuales<sup>16</sup>. A nivel subnacional, se están programando inversiones bajo modalidad APP por US\$750 millones<sup>17</sup> aproximadamente. El Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE), principal prestamista de los GAD puede asistir en la preparación de proyectos APP, pero precisa desarrollar procedimientos, metodologías y lineamientos, y una estructura orgánica especializada.

- 1.4 Los objetivos de reducción de déficit y nivel de deuda planteados por el gobierno para el periodo 2018-2021 presentan desafíos para la financiación de la estructuración y contratación de proyectos APP. El valor de dicha estructuración, incluyendo los aspectos de viabilidad socioeconómica, legal, financiera y técnica, podría representar alrededor del 1-1,5% del monto de inversión inicial de los proyectos<sup>18</sup>. La ausencia de dichos recursos podría resultar en retrasos o pérdidas de inversiones socialmente rentables y prioritarias para el país.
- 1.5 **Deficiencias en la gestión fiscal de proyectos APP.** El marco normativo de la Inversión Pública (IP) bajo modalidad APP incluye la Ley Orgánica de Incentivos para las APP y la Inversión Extranjera y su Reglamento (Decreto Ejecutivo 1040)<sup>19</sup>. La Ley define el Comité Interinstitucional de APP (CI)<sup>20</sup> como un órgano colegiado intersectorial, encargado de la coordinación y articulación de políticas y regulaciones vinculadas a las APP. El CI ha emitido una Guía Técnica (GT) que define el proceso, documentación y análisis necesarios para la aprobación de proyectos APP por el CI<sup>21</sup>.
- 1.6 La GT especifica la necesidad de que cada iniciativa, sea pública o privada, de un proyecto de inversión en infraestructura y servicios planteado bajo alguna modalidad de APP, sea sujeto a un análisis de impacto fiscal para estimar las

---

<sup>11</sup> Comité Misión Agua y Saneamiento para todos (2018), MTOP (2017) y Ministerio de Electricidad y Energía Renovables (MEER, 2017).

<sup>12</sup> El endeudamiento supera el 40% del PIB definido como límite constitucional. MEF (2017).

<sup>13</sup> Río 7 - Huaquillas (R7H) (US\$700 millones), Puerto Posorja (US\$360 millones), Puerto Manta (US\$170 millones) y Puerto Bolívar (US\$750 millones). MEF (2017).

<sup>14</sup> MTOP (2017).

<sup>15</sup> MEER (2017).

<sup>16</sup> Municipio de Quito y Cuenca (2017).

<sup>17</sup> BDE (2018).

<sup>18</sup> Klein et al (1996). *Transaction Costs in Private Infrastructure Projects—Are They Too High?* World Bank. Con un máximo de entre US\$3-4 millones para proyectos de alto monto de inversión, según tests de mercado en Ecuador.

<sup>19</sup> Su formulación fue apoyada por la ATN/ME-13378-RG, Programa Regional de Consejería en APP. La revisión del reglamento y su GT están financiadas con ATN/OC-16929-EC Mejorando la Capacidad Fiscal para la IP.

<sup>20</sup> Capítulo 1, Artículo 4.

<sup>21</sup> Metodología de análisis costo-beneficio para evaluar la conveniencia de llevar a cabo el proyecto de inversión en infraestructura y servicios a través de APP, incluyendo análisis de valor por dinero.

obligaciones firmes y contingentes derivadas del proyecto y su sostenibilidad presupuestaria. El monto acumulado de dichas obligaciones, en valor presente neto, no puede exceder el 5% del PIB<sup>22</sup>. Hasta la fecha, sin embargo, no se ha completado el análisis de impacto fiscal de los proyectos en ejecución y se desconoce el alcance completo de los compromisos fiscales adquiridos bajo dichos proyectos<sup>23</sup>.

- 1.7 Adicionalmente, la identificación, selección, jerarquización y evaluación de la cartera de proyectos bajo modalidad APP, hasta la fecha, no se ha sometido a los procesos presupuestarios de la IP tradicional. Los cuatro proyectos en ejecución hasta la fecha están siendo ejecutados bajo la modalidad de Iniciativa Privada<sup>24</sup>, y no se incorporaron a los planes de infraestructura sectoriales ni al plan de IP anual del gobierno. Las mejores prácticas en APP sugieren la necesidad de que dichos proyectos se incorporen a los planes plurianuales de IP, al igual que los proyectos ejecutados como obra pública tradicional.
- 1.8 El principal problema identificado es la dificultad para financiar y fondear las necesidades de IP de Ecuador, en particular por las limitaciones a la participación del sector privado<sup>25</sup>. Una de las alternativas con mayor potencial para fondear las necesidades de IP de Ecuador es la estructuración de proyectos bajo modalidad APP. Los problemas específicos y causas determinantes son:
- 1.9 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<sup>26</sup>. De ello se deriva:
  - a. 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<sup>27</sup>.
  - b. Dificultad en definir y cumplir el techo presupuestario disponible para el fondeo de proyectos públicos de inversión estructurados e implementados bajo APP,

---

<sup>22</sup> Artículo 16. Decreto 1040/2016 (Reglamento Ley de Incentivos a las APP).

<sup>23</sup> A través de ATN/FI-14625-EC, el BID ha completado el análisis de impacto fiscal del proyecto R7H, estableciendo el monto total de pasivos firmes y contingentes en US\$100 millones (0,1% del PIB aproximadamente, incluyendo US\$65 millones en pasivos contingentes y US\$35 millones en firmes).

<sup>24</sup> [MTOP, 2018](#).

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Las mejores prácticas de proyectos APP indican la necesidad de identificar, jerarquizar, cuantificar, asignar y mitigar los riesgos de dichos proyectos. Brasil, Colombia, Perú y 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. International Monetary Fund (IMF 2008)*).

<sup>27</sup> Ninguno de los 4 proyectos de APP en ejecución contó inicialmente con: (i) evaluación para identificación, cuantificación y mitigación de riesgos fiscales; (ii) registro en la cartera de proyectos públicos de inversión; (iii) administración y registro contable de las obligaciones contraídas por el sector público en los contratos; y (iv) generación de información sistematizada en una base de datos estructurada (MEF). Posteriormente se realizó el estudio de impacto fiscal de la vía R7H y se completó el de la Plataforma Logística de Santo Domingo, con lo que dos de seis proyectos han completado dichos estudios.



debido a que no se cuenta con la información ni metodología precisa para la toma de decisiones gerenciales (ver pie de página 27)<sup>28</sup>.

- c. 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<sup>29</sup>.
- d. 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<sup>30</sup>.
- e. Baja transparencia en la gestión de los recursos públicos, debido a la deficiencia en los instrumentos, procesos e información necesarios para la correcta gestión de los contratos de APP<sup>31</sup> (ver pie de página 27).
- f. Dificultad para la toma de decisiones en la identificación, selección, jerarquización, evaluación y gestión de proyectos APP, debido a la insuficiencia de información disponible de forma sistematizada y estructurada (ver pie de página 27).
- g. Dificultad para llevar a cabo una gestión fiscal eficiente de los compromisos de pago derivados de los proyectos APP, debido a la insuficiente capacidad técnica e institucional de los Recursos Humanos involucrados en los procesos<sup>32</sup>. Como consecuencia de todas estas debilidades, la aprobación de proyectos APP se retrasa y se pierden oportunidades de IP.

1.10 No se cuenta con instrumentos eficientes ni recursos financieros adecuados para la estructuración de proyectos APP. Esto se debe a:

- a. La falta de un modelo de aprovechamiento de activos públicos existentes que permita apoyar su estructuración como proyectos APP, y a la carencia de

---

<sup>28</sup> Los compromisos generados por contratos APP cuya fuente de pago proviene de pagos por disponibilidad y/o uso, requieren un marco que permita la estimación, seguimiento y registro contable de estos compromisos, y determinar la capacidad de pago del gobierno. Dichos compromisos futuros restringen el uso de recursos presupuestarios en el tiempo (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).

<sup>29</sup> Ver pie página 23. El programa finalizará la estimación de pasivos de los proyectos en ejecución y de posteriores iniciativas. La metodología distinguirá entre pasivos firmes y contingentes, para minimizar la probabilidad de ocurrencia de estos últimos. La retención de riesgos del ente contratante, conlleva a la generación de pasivos contingentes que podría materializarse y crear desbalances en las finanzas públicas (ver caso México y Portugal) (Reyes-Tagle, G. *Bringing PPPs into the sunlight. Synergies now and pitfalls later?* (IDB 2018).

<sup>30</sup> La proyección fiscal de largo plazo se ha comenzado en R7H, con un análisis de sostenibilidad fiscal específico de proyectos APP bajo metodología P-Fram (PPP *Fiscal Risk Assessment Model*, IMF 2016). La aplicación de presupuestos en base caja limitan la efectividad de estimación de compromisos fiscales. Bova, Ruiz-Arranz, Toscalni et al (2016) estimaron que los pasivos contingentes en APP generaron una carga fiscal promedio de 1,2% del PIB en una muestra de 80 países.

<sup>31</sup> La mayoría de países se desvía de las mejores prácticas internacionales en términos de responsabilidad y transparencia de APP, sin evaluar adecuadamente las implicaciones fiscales (Cottarelli, C. *Fiscal Transparency, Accountability and Risk*. IMF 2012).

<sup>32</sup> 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.

instrumentos financieros especializados<sup>33</sup>. El gobierno tiene un portafolio potencial de activos públicos reutilizables<sup>34</sup> para financiar nueva infraestructura de alrededor de US\$6.500 millones.

- b. 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)<sup>35</sup>.

1.11 Los GAD, cuentan con limitada capacidad legal, técnica, institucional y financiera para estructurar, licitar e implementar proyectos de IP bajo modalidad APP. Esto se debe a:

- a. Dificultad para cerrar las brechas de inversión subnacional<sup>36</sup>, 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<sup>37</sup>.
- b. 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<sup>38</sup>.
- c. 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<sup>39</sup>.

1.12 Experiencia del Banco y lecciones aprendidas. El Banco apoya el desarrollo del programa de APP en Ecuador desde 2015, incluyendo asistencia técnica para la formulación del marco normativo e institucional del programa<sup>40</sup> y apoyo para realizar los estudios de estructuración de proyectos en los sectores de energía y transporte<sup>41</sup>. Con la ATN/FG-16265-EC, el Banco está apoyando al desarrollo institucional del programa de APP en el BDE, lo que facilitará la implementación de la operación propuesta<sup>42</sup>.

1.13 En las últimas dos décadas, el Banco ha apoyado la creación y fortalecimiento de los marcos legales e institucionales de APP a través de operaciones de crédito y asistencia técnica. Resaltan las experiencias de los préstamos: (i) Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura (3090/OC-CO) cuyo objetivo fue fortalecer los mecanismos técnicos y regulatorios que promuevan la

---

<sup>33</sup> 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).

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> La escasa asignación de recursos a la estructuración podría tener consecuencias fiscales si el análisis de los proyectos es deficiente.

<sup>36</sup> 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).

<sup>37</sup> Los GAD representan el 5% de la formación bruta de capital fijo (2017), frente al 9% en 2008 (BDE, 2018).

<sup>38</sup> Pie de página 34.

<sup>39</sup> No se cuenta con personal especializado en APP en ningún GAD (BDE, 2018).

<sup>40</sup> Programa Regional de Servicios de Consejería en APP (ATN/ME-13378-RG).

<sup>41</sup> Apoyo al fortalecimiento Institucional y Estructuración de Proyectos en APP (ATN/OC-15685-EC).

<sup>42</sup> Apoyo a la Identificación y Desarrollo APP a Nivel Sub-Nacional (ATN/FG-16265-EC).

vinculación del sector privado en la IP; y (ii) el Apoyo al Programa de APP de Colombia (3697/OC-CO) cuyo objetivo fue contribuir a incrementar la inversión privada en la provisión y gestión de infraestructura productiva y social. El Banco, a través del Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN), asistió en el diseño e implementación de Unidades de APP. Destacan las experiencias de las CT: (i) Programa Regional de Servicios de Consejería en APP (ATN/ME-13378-RG) que apoyó programas de fortalecimiento institucional para provisión de infraestructura a través de APP; (ii) el apoyo a Minas Gerais en Brasil (ATN/MT-8724-BR), cuyo objetivo fue institucionalizar el sistema permanente de contratación público-privada; (iii) el desarrollo de la capacidad institucional de gestión fiscal de las APP (ATN/KR-16172-RG), cuyo objetivo es apoyar la capacidad técnica de los ministerios de finanzas para la gestión de riesgos fiscales; y (iv) el programa para el Apoyo de APP en infraestructura (ATC/OC-16389-RG), que apoya la implementación de proyectos APP a través del desarrollo y fortalecimiento de marcos regulatorios y capacidad institucional, y la generación y diseminación de mejores prácticas.

1.14 A través de este apoyo<sup>43</sup>, las lecciones aprendidas se pueden resumir en los siguientes puntos:

- a. Los ajustes fiscales derivados de la caída de ingresos se trasladan en la reducción de la IP y toma relevancia el rol del sector privado<sup>44</sup> como fuente adicional de financiamiento, y como instrumento de gestión eficiente en la provisión de servicios públicos de calidad<sup>45</sup>.
- b. Para un programa de APP fiscalmente sustentable, es necesario: (i) establecer un marco regulatorio específico que asigne funciones y responsabilidades a los diferentes actores y procedimientos para la participación del sector privado; (ii) fortalecer la capacidad institucional para la preparación, estructuración, contratación y seguimiento de los proyectos APP<sup>46</sup>, que unido a las estimaciones de demanda confiables reducen el riesgo de sobrecostos, sobrestimación de ingresos y terminaciones anticipadas de contratos<sup>47</sup>. La capacidad del MEF en la identificación, análisis y seguimiento de los pasivos firmes y contingentes derivados de las APP es clave<sup>48</sup>; (iii) desarrollar mecanismos que generen la sostenibilidad presupuestaria de los proyectos APP y que provean garantías de su bancabilidad; (iv) focalización en la mejora del servicio asociado y su impacto en los usuarios; y (v) divulgación de información en los proyectos APP para aumentar la transparencia, mitigar el

---

<sup>43</sup> Cartera del Grupo BID en APP (2006-2015): 145 operaciones- 77 (26 préstamos y 51 CT) tienen como objetivo el apoyo para el entorno propicio; 12 CT, apoyo para la preparación de proyectos; y 56 (48 préstamos, 5 CT, 2 de garantías y 1 de capital), apoyo al financiamiento de APP. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) BID (2017) Evaluación de APP en Infraestructura.

<sup>44</sup> Serebrisky, et. Al. Financiamiento de la Infraestructura en América Latina y el Caribe. Cómo, Cuánto y Quien? BID 2015.

<sup>45</sup> Reyes-Tagle (2018).

<sup>46</sup> Identificar los riesgos ambientales y sociales en el diseño y estructuración ayuda a gestionarlos durante la fase de financiamiento. Las normas de salvaguardias del BID suelen ser más rigurosas que las nacionales. OVE (2017).

<sup>47</sup> México, sector transporte: rescate del gobierno de 23 concesiones viales asumiendo deuda entre 1%-1,7% del PIB (1997), FOMIN-PIAPPEM (2008).

<sup>48</sup> Reyes-Tagle, G. and Garbacick, K. (2016). [\*Policymakers' Decisions on Public-Private Partnership Use: The Role of Institutions and Fiscal Constraints\*](#).

riesgo de corrupción y aumentar la sensibilización del público sobre sus beneficios<sup>49</sup>.

- 1.15 **Evidencia internacional.** La experiencia muestra que la participación privada en el financiamiento y gestión de infraestructura puede ofrecer ventajas, tales como<sup>50,51</sup>: (i) mayor eficiencia en la provisión y gestión de los servicios de infraestructura, al incorporar tecnología privada; (ii) innovación a través de la competencia en los procesos de licitación; (iii) recursos para el mantenimiento de la infraestructura; (iv) sostenibilidad financiera, mediante el apalancamiento de recursos financieros del privado; (v) atracción de inversionistas de largo plazo; (vi) la construcción dentro del presupuesto y tiempo de ejecución previsto; y (vii) eficiente transferencia de riesgos de ejecución del proyecto al sector privado, con lo que puede obtenerse valor por dinero en la ejecución de la obra y la gestión del activo (Para ver el caso de Colombia, Perú y Paraguay, [EEO6](#)). No han sido aplicados, hasta la fecha, metodologías de evaluación de impacto a proyectos APP debido a la complejidad de objetivos que incorporan. Las prácticas más avanzadas aplican evaluaciones ex post de valor por dinero a dichos proyectos<sup>52</sup>, la metodología propuesta bajo este programa.
- 1.16 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), y se alinea al desafío de productividad e innovación, al fortalecer procesos y capacidades de gestión de la IP mediante la modalidad de APP y contribuir con el desarrollo del sector privado para el crecimiento económico sostenible medido a través del indicador de impacto del aumento del monto de IP comprometida proveniente de APP sobre el PIB. El programa también se alinea con el área transversal de capacidad institucional y estado de derecho, a través del fortalecimiento de las agencias gubernamentales y gobiernos subnacionales con responsabilidades en IP, que verán mejoradas sus capacidades institucionales, técnicas y financieras en APP. Adicionalmente, el programa contribuirá con el Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) mediante el indicador de agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos y el indicador de producto de capacitación de funcionarios del MEF y del BDE y GAD en APP. El programa se alinea con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al apoyar la calidad del gasto de capital e impulsar la participación privada en infraestructura. Es consistente con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), que subraya la importancia del fortalecimiento institucional para la mejora de la calidad del gasto público. También es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-8), en lo referido a la mejora de la gestión de la IP, incluyendo APP. El programa está alineado con la Estrategia de País del BID con Ecuador 2018-2021 (GN-2924), en particular con el objetivo de aumentar la participación privada en la inversión en infraestructura

<sup>49</sup> *Disclosure in PPP: Jurisdictional Studies*, Grupo del Banco Mundial, *PPIAF* 2015 y OVE BID (2017).

<sup>50</sup> Canadá (*Canadian Council for PPP*, 2015) y Reino Unido (Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y BID, 2014c) destacan en desarrollo de marco normativo, institucional e implementación de proyectos APP en infraestructura productiva y social.

<sup>51</sup> 3697/OC-CO, Apoyo al Programa de APP de Colombia.

<sup>52</sup> *National Audit Office* (2018). *Private Finance Initiative and Private Finance 2. Her Majesty's Treasury*, Reino Unido.

y otros bienes públicos. La operación está incluida en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2018 (GN-2915-2). El programa está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, al contribuir con el impulso a la productividad para el crecimiento económico sostenible.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.17 El objetivo general es incrementar la participación de recursos privados en la IP en infraestructura y servicios a nivel nacional y subnacional<sup>53</sup>. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer los instrumentos de gestión fiscal de la IP a través de APP; (ii) incrementar el monto de IP estructurada y licitada bajo modalidad de APP a nivel nacional; y (iii) incrementar el monto de IP estructurada y licitada bajo modalidad APP de los GAD. Esto se logrará a través de los siguientes componentes:
- 1.18 **Componente 1. Creación y fortalecimiento de los instrumentos de gestión fiscal responsable de la IP a través de APP (US\$2,1 millones)**<sup>54</sup>. Se financiará: (i) elaboración e implementación de un modelo para la identificación, jerarquización, cuantificación, asignación y mitigación de riesgos de proyectos APP; (ii) elaboración e implantación de un modelo optimizado de análisis de disponibilidad plurianual de recursos presupuestarios<sup>55</sup>; (iii) elaboración e implementación de lineamientos para la valoración, registro, y gestión de los compromisos firmes y contingentes; (iv) elaboración e implantación de un modelo optimizado de análisis de sostenibilidad fiscal; (v) elaboración e implementación de un modelo de gestión de contratos APP; (vi) desarrollo de un módulo de registro de proyectos APP en el sistema nacional de IP; y (vii) diseño e implantación de un programa de capacitación de funcionarios públicos en temas asociados a la preparación, estructuración y seguimiento de proyectos APP.
- 1.19 **Componente 2. Fortalecimiento de instrumentos de estructuración de proyectos de IP bajo modalidad de APP a nivel nacional (US\$18,2 millones).** Se financiará: (i) el desarrollo de un programa de reciclaje de activos de infraestructura pública<sup>56</sup>, 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; y (ii) la preparación y estructuración de tres proyectos APP en

---

<sup>53</sup> 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).

<sup>54</sup> La ATN/OC16929-EC de fortalecimiento institucional del MEF, recientemente aprobada, será implementada en tiempo y forma para complementar esta operación, y financiará: (i) propuesta de Modelo Orgánico de Gestión del Programa APP en MEF y SENPLADES; (ii) propuesta para el Sistema de Registro de Proyectos APP; (iii) fortalecimiento del Marco Normativo y Metodológico; (iv) revisión de la política tarifaria de los sectores de electricidad y transporte vial; y (v) mejora de las capacidades técnicas para la gestión de APP.

<sup>55</sup> Permite gestionar los compromisos fiscales derivados de APP en el largo plazo (superando el marco presupuestario de mediano plazo).

<sup>56</sup> 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.

sectores prioritarios<sup>57</sup>, 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<sup>58</sup>.

- a. **Fondo de Desarrollo de APP** que financie la elaboración de los estudios de estructuración de proyectos de IP bajo modalidad APP y así desarrollar una cartera de proyectos bancables. El Fondo ofrecerá una fuente sostenible de recursos financieros para la estructuración de proyectos, y se capitalizará mediante el reembolso del licitante ganador o de los ministerios sectoriales en caso de licitación fallida. Hasta que el fondo sea establecido, el programa podrá financiar la estructuración de proyectos APP. El borrador de manual de procedimientos del fondo está incluido en el [EEO4](#), y se anexa al [Reglamento Operativo del Programa \(ROP\) del MEF](#), donde se establece la reglamentación de su uso.

1.20 **Componente 3. Mejora de la IP de los GAD, con participación privada (US\$40,6 millones).** Se financiará: (i) la preparación y estructuración técnica, legal y financiera de 12 proyectos APP<sup>59</sup>; (ii) diseño e implementación de un fondo de garantías para la bancabilidad de proyectos APP de los GAD<sup>60</sup>; (iii) provisión de garantías financieras a dos proyectos APP; y (iv) implantación de un plan continuo de fortalecimiento de capacidades técnicas y marco institucional del BDE y GAD<sup>61</sup>.

- a. **Fondo de Garantías.** Con el objetivo de apoyar el cierre financiero de proyectos APP subnacionales, el programa asistirá la creación y operación de un Fondo de Garantías que avale el crédito contraído por el ente privado con la banca comercial, para la construcción, rehabilitación y gestión de infraestructuras o servicio público mediante APP. Al compartir los riesgos con el sector bancario y con proveedores de capital de riesgo, se pretende rebajar el perfil de riesgo de los proyectos y obtener mejores condiciones crediticias y menores exigencias de rentabilidad esperada sobre el capital invertido para las empresas adjudicatarias, traducándose en un menor costo financiero para los GAD. Existe evidencia empírica que apoya la bondad de estos fondos para superar los problemas que limitan el acceso al crédito por riesgo percibido, tanto en el ámbito de la infraestructura como en las APP<sup>62</sup>.
- b. Para asegurar la sostenibilidad del fondo, se incorporará un mecanismo de recuperación contingente de recursos o contragarantía (bien por los GAD, bien

---

<sup>57</sup> Transportes, energía y sector inmobiliario.

<sup>58</sup> Lista tentativa: Central Hidroeléctrica de Cardenillo y vías Santo Domingo-Quevedo y Quevedo-Jujan.

<sup>59</sup> Incluye proyectos en sectores vial, logístico, agua y saneamiento y equipamiento urbano.

<sup>60</sup> La financiación de estudios de preparación y estructuración estará liderada por la unidad APP. Las decisiones de financiación de proyectos las tomará el ala comercial del BDE de manera independiente, evitando conflictos de interés.

<sup>61</sup> Incluye: (a) capacitación incluyendo certificación internacional; (b) diagnóstico financiero de GAD participantes para apoyar la gestión fiscal; y (c) creación de una 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.

<sup>62</sup> Véase Soumaré y Son Lai. 2016. *An analysis of government loan guarantees and direct investment through PPP. Economic Modelling*. 2016. Vol. 59. Para buenas prácticas en fondos de garantía véase Honohan. 2010. *Partial credit guarantees: Principles and practice. Journal of Financial Stability*; así como Beck, Klapper, y Mendoza. 2010. *The typology of particle credit guarantee funds around the world. Journal of Financial Stability*. Vol 6.

por la empresa adjudicataria o Sociedad de Propósito Especial). El fondo será gestionado por un fideicomiso mercantil creado por el BDE, con un manual de procedimientos que detalle su gobernanza y productos. El fondo detallará, en su diseño, las condiciones necesarias para asegurar su liquidez y credibilidad. El borrador de Manual de Fondo de Desarrollo de APP está incluido en el [EEO5](#) y se anexa al [ROP del BDE](#), donde se establece la reglamentación de su uso.

- 1.21 **Administración del programa (US\$3,1 millones).** Adicionalmente, se financiarán los gastos de administración relacionados con los equipos de gestión de los Organismos Ejecutores (OE), las evaluaciones y auditorías del programa, y se prevé un monto para posibles contingencias.
- 1.22 **Beneficiarios.** El principal beneficiario del programa es la población del país que contará con inversiones de mayor calidad y más sostenibles en los sectores prioritarios de inversión. También se benefician del programa, los GAD al contar con la conformación de un fondo y la financiación para la estructuración de proyectos sostenibles a nivel subnacional. Asimismo, se beneficiarán directamente, como usuarios, a funcionarios del MEF, BDE, y GAD, que serán capacitados para la identificación, preparación e implementación de proyectos APP.

### C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.23 **Resultados esperados.** El impacto esperado es el aumento de la IP con recursos provenientes de APP como porcentaje del PIB. Los resultados principales serán: (i) aumentar el porcentaje de proyectos APP estructurados con análisis de impacto fiscal de 33,3% en 2017 a 100% en 2023; (ii) aumentar el porcentaje del monto de proyectos APP nacionales estructurados y licitados respecto al PIB de 2% en 2017 al 3% en 2023; y (iii) 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<sup>63</sup>.
- 1.24 **Justificación económica.** Se realizó un [Análisis Económico](#) entre los costos y beneficios económicos/financieros del programa. Al final del 2028 (10 años desde el inicio de la ejecución del programa) se estima que las inversiones estarán generando un Valor Presente Neto (VPN) de US\$2,9 millones, con una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 16%. El análisis de sensibilidad estimó cuál sería la tasa de mortalidad máxima de proyectos que podría ocurrir, para que se produjera una TIR alrededor de 12% con un VPN positivo, lo que ya justificaría la realización de la inversión propuesta. En este escenario, se estimó que incluso con una tasa de mortalidad de 50% de los proyectos todavía se lograría una TIR de 13% con un VPN positivo de US\$346.944.

---

<sup>63</sup> La meta de estructuración y licitación de APP nacionales no incluye los objetivos subnacionales del indicador de resultado 3.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 Este programa será un préstamo de inversión específica por US\$ 64,03 millones, de los cuales el Banco financiará US\$50 millones con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO). Los recursos de contrapartida local, por US\$14,03 millones, provendrán de la República de Ecuador, US\$10 millones a través del BDE y US\$4,03 millones, correspondiente al Impuesto al Valor Agregado (IVA):

**Cuadro 1. Presupuesto Total (US\$)**

Categorías	BID		Local*		Total	%
	MEF	BDE	MEF	BDE		
<b>1. Costos Directos</b>	<b>18.094.430</b>	<b>29.095.987</b>	<b>2.171.332</b>	<b>11.525.614</b>	<b>60.887.363</b>	<b>95,09</b>
<b>Componente 1.</b> Creación y fortalecimiento de los instrumentos de gestión fiscal responsable de la IP a través de APP	1.883.930	-	226.072	-	2.110.002	3,30
<b>Componente 2.</b> Fortalecimiento de los instrumentos de estructuración de proyectos de IP bajo modalidad de APP a nivel nacional	16.210.500	-	1.945.260	-	18.155.760	28,35
<b>Componente 3.</b> Mejora de la IP de los GAD con participación privada	-	29.095.987	-	11.525.614	40.621.601	63,44
<b>2. Costos Administrativos</b>	<b>1.751.400</b>	<b>554.400</b>	<b>210.168</b>	<b>66.528</b>	<b>2.582.496</b>	<b>4,03</b>
<b>3. Imprevistos</b>	<b>202.823</b>	<b>300.960</b>	<b>24.339</b>	<b>36.115</b>	<b>564.237</b>	<b>0,88</b>
<b>Total</b>	<b>20.048.653</b>	<b>29.951.347</b>	<b>2.405.838</b>	<b>11.628.257</b>	<b>64.034.095</b>	<b>100,00</b>
<b>%</b>	<b>31,31</b>	<b>46,77</b>	<b>3,76</b>	<b>18,16</b>	<b>100</b>	

\* Contraparte del BDE incluye \$US10.000.000 (Producto 3.2), más US\$1.628.257 de IVA y la del MEF, US\$2.405.838 de IVA.

- 2.2 **Programación de desembolsos.** Los desembolsos serán realizados en el plazo de cinco años:

**Cuadro 2. Programación de los Desembolsos**

Fuente	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<b>BID</b>	8.208.901	7.637.477	25.814.708	5.609.817	2.729.095	50.000.000
<b>Local</b>	985.068	5.916.497	1.131.860	5.673.178	327.491	14.034.095
<b>Total</b>	<b>9.193.969</b>	<b>13.553.975</b>	<b>26.946.568</b>	<b>11.282.995</b>	<b>3.056.587</b>	<b>64.034.095</b>
<b>%</b>	<b>14,36</b>	<b>21,17</b>	<b>42,08</b>	<b>17,62</b>	<b>4,77</b>	<b>100</b>



## **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.3 El programa considera la elaboración de Estudios de Preinversión o Estudios de Estructuración de APP. La operación presenta impactos potenciales de los tipos de proyectos de preinversión que se podrán apoyar a través del financiamiento de los estudios de diseño técnico de preinversión en sectores como energía, transporte y agua y saneamiento. Algunos de los estudios que se desarrollen en la presente operación podrían facilitar proyectos de infraestructura asociados a potenciales impactos socioambientales significativos, que al momento no se conocen. Por tanto, de conformidad con los lineamientos de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), y a la información preliminar disponible, se aplica la Directiva B.13 al programa por ser un instrumento flexible de préstamo y, por tanto, no requiere la clasificación. Se ha preparado un [Marco de Gestión Ambiental y Social \(MGAS\)](#) que asegure que los estudios de preinversión tomen en cuenta los potenciales impactos y riesgos socioambientales, asegurando asimismo la sostenibilidad de la operación. Asimismo, en caso de que se ejecuten los proyectos, los mismos deberán ser gestionados bajo el Sistema de Gestión Ambiental y Social (SGAS) que el BDE cuenta al momento, el cual fue financiado a través de operaciones pasadas del BID con el BDE como lo fue el 3232/OC-EC y 2839/OC-EC. Se desarrollará durante la ejecución del programa una ficha de preinversión para que el SGAS pueda ser adaptado a las necesidades de este programa. Dado que la realización de los estudios de preinversión se llevarán a cabo durante la implementación de la operación, los análisis socioambientales y las consultas públicas sobre estos análisis serán ejecutados durante la preparación de los Estudios de Preinversión o Estudios de Estructuración de APP específicos de acuerdo con las características de los mismos. El [MGAS](#) (versión final) ha sido publicado en la página del Banco y será distribuido, junto al [IGAS](#), antes de la presentación del programa al Directorio Ejecutivo del BID.

## **C. Riesgos Fiduciarios**

- 2.4 Se clasifica como medio, el riesgo de que se presenten demoras en las transferencias de fondos del MEF al BDE, lo cual puede retrasar la ejecución del programa y dificultar la trazabilidad de los fondos. Como medida de mitigación, el MEF y el BDE acordarán, en el convenio subsidiario que suscriban, los mecanismos y plazos para que los recursos sean transferidos al BDE y se deberán realizar conciliaciones mensuales del reporte que se obtenga de la Cuenta Única del Tesoro para identificar los ingresos y egresos de cada institución.

## **D. Otros Riesgos del Programa y Temas Clave**

- 2.5 Se realizó un taller de gestión de riesgos, siguiendo la metodología del Banco. A continuación, se enumeran los riesgos clasificados como medios y altos:
- a. **Gestión pública y gobernabilidad.** Se clasifican como medios, los riesgos de que:
    - i. Existan retrasos en la ejecución del programa, debido a que no exista una adecuada coordinación entre las entidades miembro del CI de APP para el desarrollo de los aspectos normativos y metodológicos. Este

riesgo será mitigado mediante la provisión de asistencia técnica a todos los miembros del comité y a los OE del programa a través del Componente 1<sup>64</sup>. Se desarrollará una versión actualizada del manual de procedimientos del comité que defina de manera detallada las responsabilidades de cada miembro.

- ii. No se generen proyectos bancables desde los GAD. Este riesgo es mitigado por los esfuerzos en la preparación de planes de desarrollo territorial, y por la asistencia técnica entregada bajo la ATN/FG-16265-EC en la identificación de proyectos viables bajo la modalidad APP.
- iii. No sea operativo el mecanismo de garantías propuesto para apoyar la bancabilidad de proyectos APP si los cuatro principales bancos de Ecuador no firman el convenio de participación del Fondo de Garantías. Este riesgo será mitigado mediante la socialización periódica del fondo con los bancos. Asimismo, el diseño del fondo aspirará a generar confianza a los bancos (será gestionado por un fideicomiso y con recursos líquidos).
- iv. Los proyectos APP estructurados no se lleguen a ejecutar debido a cambios en las prioridades sectoriales en los GAD. Este riesgo será mitigado mediante la estructuración de proyectos con las autoridades provinciales y municipales elegidas en las elecciones de febrero de 2019.

b. **Desarrollo.** Se clasifican como riesgos medios que:

- i. Existan retrasos en la ejecución, debido a que grupos de interés de los GAD se opongan a alguno de los proyectos<sup>65</sup> estructurados y sujetos a financiamiento hasta el tercer año de ejecución del programa. Este riesgo será mitigado con el diseño de planes de socialización de proyectos enfocados a todos los actores identificados.
- ii. No se garantice la licitación de proyectos ya estructurados de los GAD debido a que no se logren fortalecer las capacidades técnicas, financieras e institucionales de los GAD para el manejo de proyectos APP hasta el 2021. Este riesgo será mitigado con las capacitaciones ya previstas en el programa (Producto 3.1), que son una condición para que los GAD accedan a la línea de crédito. La unidad APP acompañará a los GAD en todo el proceso desde la pre estructuración hasta la licitación.
- iii. Que existan retrasos en la ejecución del programa debido a la alta carga de trabajo del Director de Calidad del Gasto, unidad de ejecución del MEF (Componente 1 y 2), y si no existiera continuidad de personal en la unidad de coordinación de proyectos BID en el MEF. Este riesgo se mitigará a través de la incorporación de tres especialistas en la Unidad de Dirección de Calidad de Gasto con recursos del MEF y la contratación de tres especialistas en APP con recursos del programa. El programa asume los costos de la unidad de coordinación de proyectos BID en el MEF a partir de noviembre de 2019.

---

<sup>64</sup> En especial, planificación de IP y evaluaciones de impacto fiscal.

<sup>65</sup> Existe experiencia sobre modelos de APP bloqueados por considerarse privatizaciones (Quito Cables, Puente Guayasamín).

- 2.6 **Sostenibilidad del programa.** Acciones encaminadas para apoyar la sostenibilidad de los objetivos incluyen: (i) el apoyo a la creación de una unidad o punto focal para la gestión y coordinación de los proyectos APP en los dos OE. En el caso del BDE, la unidad APP ya ha sido diseñada a través de los fondos de la ATN/FG-16265-EC, e incorporada a la propuesta de nuevo estatuto del BDE. En el caso del MEF, se creará con la ATN/OC-16929-EC y se propondrá su inclusión en el nuevo estatuto del ministerio; (ii) la incorporación de instrumentos de gestión fiscal responsable de la IP a través de APP; (iii) el diseño e implementación de instrumentos (Fondo de Desarrollo de APP y Fondo de Garantías) que apoyen la sostenibilidad de los recursos disponibles para la inversión a través de APP a nivel nacional y subnacional; y (iv) la transformación de los productos de capacitación en programas recurrentes a ser impartidos, anualmente, a los responsables de APP de las entidades del Estado y los GAD.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El prestatario será la República de Ecuador, representada por el MEF. Los OE<sup>66</sup> del programa serán: (i) el MEF para el Componente 1 y 2, a través de la Dirección Nacional de Calidad del Gasto Público (DNCGP) y de la Coordinación General de Proyectos BID<sup>67</sup>; y (ii) el BDE para el Componente 3, a través de la Gerencia de la División de Productos y Programas (GDPP)<sup>68</sup>. Los OE operarán con registros y cuentas independientes para asegurar que la implementación de los componentes avance de manera paralela y sin retrasos.
- 3.2 El personal clave de los equipos de gestión por cada OE será el siguiente: (i) Coordinador(a) General; (ii) Coordinador(a) Administrativo Financiero; (iii) Responsable de las Adquisiciones; y (iv) Responsable de Planificación, Monitoreo y Evaluación. Junto a estos especialistas, en ambos equipos se contará con: (i) Experto Legal; (ii) Experto Financiero; y (iii) Experto Técnico/Ingeniero, todos en APP. Los dos equipos de gestión coordinarán las actividades vinculadas al seguimiento, evaluación y auditoría con el fin de monitorear la correcta ejecución del programa y el logro de sus objetivos.
- 3.3 Las principales funciones de los equipos de gestión de cada OE serán: (i) planificar la ejecución de las actividades; (ii) preparar, implementar y actualizar las herramientas de gestión de proyecto: Plan de Ejecución Plurianual (PEP)<sup>69</sup>, Plan de Adquisiciones (PA), Plan Operativo Anual (POA), el Informe de Monitoreo de Progreso (PMR); (iii) supervisar la ejecución y presentar los informes de avance; (iv) realizar los procesos de preparación de TdR, licitación y adquisición de bienes, y de selección y contratación de servicios; (v) presentar las

---

<sup>66</sup> El BDE firmará un acuerdo subsidiario con restitución de fondos donde se comprometerá al cumplimiento del [ROP del BDE](#) y de los derechos y deberes necesarios para la ejecución del programa.

<sup>67</sup> Se conformará un equipo de gestión con especialistas de la DNCGP y Coordinación General de Proyectos BID, financiados por el programa (§3.2).

<sup>68</sup> Se conformará un equipo de gestión con especialistas de la GDPP (financiados por BDE) y de la unidad APP del BDE, en creación, y que asumirá la gestión del programa, financiados por el programa (§3.2).

<sup>69</sup> PEP y PA se elaboraron en talleres de trabajo con los ejecutores, consolidando las adquisiciones en función de los productos y la naturaleza de las adquisiciones.

justificaciones y solicitudes de desembolso al Banco; (vi) presentar los estados financieros auditados; (vii) preparar la evaluación del programa; y (viii) coordinar las actividades a nivel gobierno que sean necesarias para la ejecución del programa. Asimismo, se preparará un ROP por cada OE ([ROP del MEF](#); [ROP del BDE](#)) que describirá: (i) las funciones, procedimientos y normas para la ejecución de los componentes detallando las funciones de las unidades ejecutoras tanto en el MEF como en el BDE; (ii) las relaciones operativas y contractuales entre las partes involucradas en el programa; (iii) el mecanismo de coordinación; y (iv) el MGAS.

- 3.4 **Coordinación institucional.** La coordinación institucional del Programa Nacional APP recae sobre el CI, que actualmente incluye al MEF, la SENPLADES y MTOP, quien lo preside delegado por la Presidencia de la República. La coordinación operativa ejecuta a través de la normativa técnica emitida por el comité y el marco normativo del programa APP. El BDE aplicará la normativa técnica definida por el CI y el marco normativo de APP. El MEF emitirá procedimientos relativos al análisis y gestión del impacto fiscal de proyectos, de aplicación a proyectos subnacionales. Los GAD participantes que soliciten financiamiento para estructuración de proyectos a través de contratos de préstamo, serán coordinados a través de la unidad responsable de APP del BDE.
- 3.5 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento. Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) que el Prestatario, por intermedio de los OE, haya presentado evidencia de que cuenta con la asignación de recursos y con el personal mínimo necesario para la conformación de los equipos de gestión.** Esta condición es crítica para asegurar la pronta iniciación de las actividades del programa y evitar retrasos debidos a la falta de capacidad administrativa y técnica para la gestión de proyectos de IP bajo modalidad APP; **(ii) que el Prestatario, por intermedio de los OE, haya presentado evidencia de que el correspondiente Reglamento Operativo del Programa (ROP) ([ROP del MEF](#); [ROP del BDE](#)), que incluye el [MGAS](#) como anexo, ha sido aprobado por cada OE y ha entrado en vigencia en los términos previamente acordados con el Banco.** Esta condición es crítica para asegurar la pronta iniciación de las actividades del programa y evitar retrasos debidos a la falta de capacidad administrativa y técnica para la gestión de proyectos de IP bajo modalidad APP; **y (iii) que el Prestatario, a través del MEF, ha suscrito un convenio con el BDE en donde se establezcan las obligaciones de las partes en la ejecución del programa, incluyendo entre otras, las siguientes: (a) las condiciones de transferencia de los recursos del MEF al BDE en un plazo no mayor de 15 días calendario desde que se hace efectivo el desembolso del Banco al MEF, para la ejecución de las actividades bajo el Componente 3; y (b) que las actividades del programa a cargo del BDE se realizarán de conformidad con el contrato de préstamo y el ROP correspondiente.** Esta condición es crítica porque establece las condiciones para que los fondos lleguen al BDE en forma oportuna y se pueda hacer un seguimiento a los fondos recibidos por cada ejecutor.
- 3.6 **Modalidad de desembolsos.** Los desembolsos se realizarán utilizando la modalidad de anticipos de fondos, con base en un flujo de caja de los pagos previstos en los compromisos debidamente adquiridos hasta los seis meses

siguientes. Dichos desembolsos se harán a las cuentas designadas por el prestatario, mediante solicitud formal de los funcionarios delegados para tales fines. Cada OE contará con anticipos independientes por lo cual en los sistemas del Banco se manejarán como dos sub préstamos. También se podrán realizar a solicitud del prestatario reembolsos de gastos y pagos directos a proveedores.

- 3.7 **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos elegibles.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para la contratación de consultorías necesarias para la elaboración de los diseños conceptuales y para el establecimiento de las unidades ejecutoras, hasta por la suma de US\$5.000.000 (8,3% del monto del préstamo) relacionados con los tres componentes, siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 13 de julio de 2018, fecha de aprobación del Perfil de Proyecto, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- 3.8 **Adquisiciones y Gestión Financiera.** Las adquisiciones financiadas con recursos del préstamo se realizarán siguiendo las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el BID (GN-2349-9), y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9). Adquisiciones por debajo del límite de licitación pública internacional (en obras para montos menores a US\$3.000.000, para bienes y servicios diferentes de consultoría para montos menores US\$250.000 y firmas consultoras montos menores a US\$200.000), podrían llevarse a cabo en el marco del Sistema Nacional de Contratación Pública Ecuador.
- 3.9 **Contrataciones directas.** En los Componentes 1 y 2 el MEF prevé la contratación mediante el método de selección directa, de consultores individuales para la coordinación del programa y posiciones de expertos en monitoreo y planificación, en temas financieros, en adquisiciones y apoyo operativo, estos consultores se contratarán de conformidad con las políticas de consultoría inciso (a) del GN-2350-9 servicios que son una continuación de un trabajo previo que ha desempeñado (ver párrafo 6.1c) del Anexo III y PA. La gestión financiera seguirá la Guía para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-6).
- 3.10 **Auditorías.** Dentro de los 120 días del cierre del ejercicio fiscal, el equipo de gestión del MEF presentará al Banco los estados financieros auditados anuales consolidados del programa. El último estado financiero auditado se presentará dentro de los 120 días siguientes de la fecha estipulada para el último desembolso. La auditoría externa del proyecto será efectuada por auditores independientes aceptables por el Banco, de acuerdo con los requerimientos del BID (OP-273-6).

## **B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**

- 3.11 **Monitoreo.** Se basará en: (i) el [PEP y POA](#); (ii) el [PA](#); (iii) la Matriz de Resultados (MR); (iv) el [Plan de Monitoreo y Evaluación \(PME\)](#); y (v) el PMR. El MEF presentará al Banco dentro de los 45 días siguientes de la finalización de cada semestre informes semestrales sobre avance en el cumplimiento de las metas de

resultados, productos y financieras para la aprobación del Banco, el cual realizará visitas de inspección y revisiones ex post como parte del monitoreo del programa.

- 3.12 **Evaluación.** El programa será evaluado conforme a las metas e indicadores anuales de los resultados y productos que integran la MR del programa, mediante una evaluación intermedia y una final utilizando la metodología de evaluación antes y después. Asimismo, se incluye una evaluación económica ex post para constatar si las rentabilidades estimadas en la evaluación ex ante se han materializado, y serán financiadas con recursos del préstamo<sup>70</sup>, así como una evaluación ex post de valor de dinero de proyectos APP, cuyo objetivo es corroborar si la eficiencia fiscal esperada de estos proyectos en la etapa de estructuración se obtuvo durante la de ejecución y prestación de servicios (ver [PME](#)). El prestatario, por sí o a través del OE, preparará y enviará al Banco un informe de evaluación intermedia, a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 50% de los recursos o cuando hayan transcurrido 40 meses de ejecución del programa, lo que ocurra primero. También enviará al Banco una evaluación final que servirá de insumo para el Informe de Terminación del Proyecto (PCR), a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 95% de los recursos del préstamo.

---

<sup>70</sup> El MEF contratará estas evaluaciones y los TdR tendrán el visto bueno de ambos ejecutores y la no objeción del Banco.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		EC-L1230
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		Si
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país		Si
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2924	Aumentar la participación privada en la inversión en infraestructura y otros bienes públicos
Matriz de resultados del programa de país	GN-2915-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2018.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución	7.7	
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	1.7	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0	
4. Análisis económico ex ante	8.0	
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE	3.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	3.0	
4.3 Supuestos Razonables	0.0	
4.4 Análisis de Sensibilidad	2.0	
4.5 Consistencia con la matriz de resultados	0.0	
5. Evaluación y seguimiento	8.5	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5	
5.2 Plan de Evaluación	6.0	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Si	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Si	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Si	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna.  Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios, Licitación pública nacional.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	El Banco apoya el desarrollo del programa de APP en Ecuador desde 2015, incluyendo asistencia técnica a la formulación del marco normativo e institucional del programa de APP y la pre-estructuración de proyectos en los sectores de energía y transporte. Con la ATN/FG-16265-EC, el Banco está apoyando al desarrollo institucional del programa de APP en el BDE, lo que facilitará la implementación de la operación propuesta. La operación está apoyada por la ATN/OC-16929-EC, recientemente aprobada, de fortalecimiento institucional del MEF.

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El objetivo principal de la operación es incrementar la participación de recursos privados en la inversión pública en infraestructura a nivel nacional y subnacional en Ecuador. Para alcanzar este objetivo, la propuesta define tres áreas específicas en las que el proyecto intervendrá. La primera área es la capacidad de funcionarios para gestionar la participación privada en inversión pública a través de asociaciones público-privadas (APP). La segunda es las barreras para la estructuración de proyectos de inversión pública nacional bajo modalidad APP. La tercera es las barreras en gestión fiscal, herramientas de financiamiento y estructuración de proyectos de inversión pública subnacional bajo modalidad APP. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son los encargados de la inversión pública a nivel subnacional.

La propuesta de proyecto diagnostica una brecha de inversión pública anual de US\$30 millones a nivel nacional. Esta brecha debe ser atendida en un contexto de déficit fiscal y recortes del gasto público en Ecuador. El Ministerio de Economía y Finanzas ha identificado que sería oportuno financiar como APP US\$6.1 millones anuales de esta brecha, lo que equivale 5.8% del PIB 2018 (a precios corrientes). Además, a nivel subnacional se requiere nuevos fondos para mantener el promedio de gasto de capital (2015-2017) que es de US\$1.3 millones o 1.2% del PIB. Ante esta situación, el programa promueve una mayor participación del sector privado en la ejecución de inversión pública a través de APP. El diagnóstico identifica brechas en la capacidad para evaluar el impacto fiscal de las obligaciones fiscales firmes y contingentes de cada APP; brechas en la disponibilidad de recursos para financiar la estructuración de APP a nivel nacional; e identifica la limitada oferta privada de herramientas financieras de largo plazo y la falta de funcionarios calificados en los GAD como barreras para estructurar APP a nivel subnacional.

El análisis económico provee una cuantificación de los ahorros al Estado a través de una mayor participación APP en la inversión pública. La cuantificación de beneficios se asocia a los ahorros que se produce con el financiamiento de estos proyectos por el sector privado. El análisis considera los costos anuales de la intervención para financiar todos los productos del programa. El análisis concluye con un valor presente neto de US\$5 millones y una tasa interna de retorno (TIR) de 21%.

El monitoreo se basa en reportes semestrales del Ministerio de Economía y Finanzas. La evaluación de los resultados e impacto esperados se harán mediante una metodología antes y después. Adicionalmente, se complementará el análisis de impacto de este proyecto con un análisis económico y de valor por dinero ex-post.

No se presentan riesgos que se clasifiquen como alto.



### MATRIZ DE RESULTADOS

<b>Objetivo del Proyecto:</b>	El objetivo general es incrementar la participación de recursos privados en la inversión pública (IP) en infraestructura y servicios a nivel nacional y subnacional. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer los instrumentos de gestión fiscal de la IP a través de Asociaciones Público-Privadas (APP); (ii) incrementar el monto de IP estructurada y licitada bajo modalidad de APP a nivel nacional; y (iii) incrementar el monto de IP estructurada y licitada bajo modalidad APP de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).										
-------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

#### IMPACTO ESPERADO

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	2023	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>IMPACTO #1: Aumentar la IP con recursos provenientes de APP como % del PIB<sup>1</sup></b>											
Stock de IP comprometida proveniente de APP / PIB	% (US\$/US\$)	1,9	2017	1,9	1,9	2,0	2,2	2,4	2,4	Informe del Balance presupuestario anual presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	<b>Línea de Base (LB):</b> 1,8% = Stock de IP comprometida provenientes de APP (US\$1,980 millones/ PIB (US\$104.296 millones -precios constantes 2017)

#### RESULTADOS ESPERADOS<sup>2</sup>

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	2023	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>RESULTADO # 1: Aumento de % de proyectos de APP estructurados con análisis de impacto fiscal</b>											
Número de proyectos APP estructurados con análisis de impacto fiscal / Total de proyectos APP	%	33,3	2017	33,3	50	50	75	100	100	Informe anual de gestión de proyectos de APP del MEF	<b>LB:</b> 33,3 = Número proyectos APP con análisis de impacto fiscal (2) / Total proyectos APP estructurados (6)

<sup>1</sup> Brecha de IP estimada durante el periodo 2019-2023 en US\$30.250 millones. El programa cubriría el 2.3% de la brecha total.

<sup>2</sup> Los resultados esperados son acumulativos.



### RESULTADOS ESPERADOS<sup>2</sup>

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	2023	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>RESULTADO #2: Aumento de % del monto de proyectos de APP nacionales estructurados y licitados</b>											
Monto de proyectos APP nacionales estructurados y licitados / PIB	%	2,0	2017	2,0	2,0	2,3	2,7	3,0	3,0 <sup>3</sup>	Informe anual de gestión de proyectos de APP del MEF	<b>LB:</b> 1,9 = Monto de estructuración proyectos APP ya licitados (US\$2.121 millones) / PIB (US\$104.296 millones)
<b>RESULTADO #3: Aumentar el % del monto de inversión en proyectos de APP estructurados y licitados para los GAD</b>											
Monto de proyectos APP estructurados y licitados de GADs/ PIB	%	0,14	2017	0,14	0,14	0,25	0,40	0,57	0,57	Informe anual de gestión de la unidad responsable de APP del BDE	<b>LB:</b> 0,13 = Monto de estructuración de proyectos APP ya licitados de GADs (US\$141 millones) / PIB (US\$104.296 millones)

### PRODUCTOS<sup>4</sup>

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	2023	Meta Final	Medios de Verificación
<b>Componente #1: Creación y fortalecimiento de los instrumentos de gestión fiscal responsable de la IP a través de APP</b>										
1.1 Modelo para la identificación, análisis y mitigación de riesgos de proyectos APP elaborado e implementado	Modelo	0	2017	1	0	0	0	0	1	Informe de la Dirección de Calidad y Gasto del MEF presentando evidencia de la implementación de cada modelo (productos 1.1-1.2 y 1.4-1.5) y lineamientos (producto 1.3)
1.2 Modelo optimizado de análisis de disponibilidad presupuestaria elaborado e implementado	Modelo	0	2017	1	0	0	0	0	1	
1.3 Lineamientos para la valoración, registro y gestión de los compromisos firmes y contingentes elaborados e implementados	Lineamientos	0	2017	0	1	0	0	0	1	

<sup>3</sup> Meta:US\$2.850 millones estructurados entre 2019-2023, lo que equivale al 47% de la brecha de estructuración de proyectos APP (nacionales y subnacionales) definida por el gobierno para ese periodo (MEF 2018).

<sup>4</sup> Los resultados son anuales.

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	2023	Meta Final	Medios de Verificación
1.4 Modelo optimizado de análisis de sostenibilidad fiscal elaborado e implementado	Modelo	0	2017	0	1	0	0	0	1	
1.5 Modelo de gestión de Contratos APP elaborado e implementado	Modelo	0	2017	0	1	0	0	0	1	
1.6 Módulo ( <i>software</i> ) de registro de proyectos de APP desarrollado	<i>Software</i>	0	2017	0	1	0	0	0	1	Que al menos un usuario haya usado el módulo desarrollado
1.7 Funcionarios públicos capacitados en APP	Funcionarios	0	2017	0	30	30	30	30	120	Informe del MEF con la participación de asistentes a los cursos
<b>Componente #2: Fortalecimiento de los instrumentos de estructuración de proyectos de IP bajo modalidad de APP a nivel nacional</b>										
2.1 Programa de reciclaje de activos de infraestructura pública implementado	Programa	0	2017	0	1	0	0	0	1	Informe anual de gestión de la unidad responsable de APP del MEF
2.1.1 Informe de identificación de activos sujetos al programa elaborado	Informe	0	2017	1	0	0	0	0	1	Informe aprobado por el MEF
2.1.2 TdR y pliegos de licitación de los estructuradores de proyectos APP elaborados	TdR y pliegos de licitación	0	2017	1	2	0	0	0	3	TdR y pliegos de licitación aprobados por MEF
2.1.3 Informe de evaluación de propuestas y adjudicación de contratos de estructuración	Informe	0	2017	1	2	0	0	0	3	Informes aprobados por el MEF
2.1.4 Informes de monitoreo de los procesos de estructuración	Informe	0	2017	1	2	0	0	0	3	Informes aprobados por el MEF
2.1.5 Documento con el diseño del Fondo de Desarrollo de APP	Documento	0	2017	1	0	0	0	0	1	Documento de diseño del Fondo aprobado
2.2 Estudios de estructuración de proyectos estratégicos de APP en sectores prioritarios	Proyectos	0	2017	0	2	1	0	0	3	Proyectos estructurados

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	2023	Meta Final	Medios de Verificación
<b>Componente #3: Mejora de la IP de los GAD, con participación privada</b>										
3.1 Estudios de estructuración de proyectos de IP bajo APP <sup>5</sup>	Estudios	0	2017	0	1	3	4	4	12	Informe anualEstudios estructuración de gestión de la Unidad de proyectos APP del BDE finalizados y entregados
3.2 Fondo de garantías para la bancabilidad de proyectos APP de los GAD diseñado e implementado	Documento de constitución del Fondo	0	2017	0	0	1	0	0	1	Documento de constitución del Fondo aprobado
3.3 Proyectos que reciben garantías del Fondo de Garantías de APP	Proyectos	0	2017	0	0	1	1	0	2	Contratos de garantía de proyecto mediante el Fondo de Garantías de APP firmados
3.4 Funcionarios públicos del BDE y GAD capacitados en APP	Funcionarios	0	2017	0	40	40	40	40	160	Informe del BDE con la participación de asistentes a los cursos

<sup>5</sup> Incluyendo la elaboración de estudios únicamente hasta la etapa de preestructuración si es que entonces se determinase que no son viables como APP.

## ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

<b>PAÍS:</b>	Ecuador
<b>PROYECTO:</b>	Programa de Mejora de la Capacidad Fiscal para la Inversión Pública (EC-L1230)
<b>ORGANISMOS EJECUTORES (OE):</b>	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE)
<b>PREPARADO POR:</b>	Juan Carlos Dugand y Gumersindo Velázquez (FMP/CEC)

### I. RESUMEN

- 1.1 Este documento contiene los acuerdos fiduciarios de adquisiciones y gestión financiera para la ejecución del programa, elaborados con base en: (i) el contexto fiduciario del país; (ii) evaluación de riesgos fiduciarios; (iii) las actividades de supervisión a la ejecución de los préstamos ejecutados por MEF y BDE; (iv) análisis de capacidad institucional realizado al MEF y BDE; y (v) los insumos de reuniones con equipos y entidades involucradas en la ejecución del proyecto.

### II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS

- 2.1 **Sistema Nacional de Adquisiciones.** El convenio respectivo se firmó el 13 de mayo de 2014; el lanzamiento de la implementación del Uso del Sistema País se dio el 24 de septiembre de 2014; y la Resolución No. RE-SERCOP-2014-0000014 se publicó el 4 noviembre 2014. El uso del sistema se aplica a la adquisición y contratación de: (i) bienes y servicios diferentes a los de consultoría y obras cuyo valor estimado sea inferior al monto límite estipulado por el Banco para la Licitación Pública Internacional (LPI); y (ii) servicios de consultoría provistos por firmas, cuyo valor estimado sea menor a US\$200.000 contratos para los cuales la lista corta puede estar conformada íntegramente por firmas nacionales de acuerdo con las Políticas de Consultores.
- 2.2 **Sistema de Gestión Financiera.** Las entidades del gobierno central utilizan el Sistema de Administración Financiera (e-SIGEF), que integra los procesos de presupuesto, contabilidad y tesorería. Las entidades del gobierno están sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General del Estado (CGE). En general, los sistemas nacionales de gestión financiera tienen un adecuado nivel de desarrollo, requiriendo ser complementados, para efectos de la ejecución de los proyectos que financia el BID, en lo referente a reportes financieros con registros extracontables y en auditoría externa con firmas auditoras elegibles para el BID. El gobierno se encuentra implementando un nuevo sistema en reemplazo del e-SIGEF y se tiene previsto que inicie su operación en 2020.

### III. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 3.1 El MEF y el BDE son los OE del programa, quienes ejecutarán el programa de manera independiente por estar sujetos a regímenes legales distintos.
- 3.2 El BDE es una institución financiera pública, con personería jurídica propia, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, vigilada por la Superintendencia de Bancos y

sujeta a las regulaciones que aplican para el sistema financiero ecuatoriano, sin embargo, por contar con una participación del estado mayor al 50%, también le aplican las disposiciones para las entidades públicas, como la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. El BDE tiene amplia experiencia en la ejecución de programas financiados por el BID mediante el otorgamiento de préstamos a los GAD.

- 3.3 El MEF ejecuta los programas con financiamiento del BID mediante una Coordinación General de Proyectos BID, que apoya labores de adquisiciones, gestión financiera y monitoreo y las áreas institucionales son las responsables de los aspectos técnicos según su competencia.
- 3.4 El MEF y el BDE han venido utilizando los sistemas nacionales de adquisiciones y éstas se registran en el portal de compras públicas. En gestión financiera, el MEF utiliza el sistema nacional e-SIGEF, mientras que el BDE se soporta en su propio sistema informático. Ambas instituciones cuentan con unidades de control interno y están sometidas al control externo de la Contraloría General del Estado.

#### IV. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 4.1 Se identificaron los siguientes riesgos: (i) que se presenten demoras en las transferencias de fondos del MEF al BDE, lo cual puede generar demoras en la ejecución del programa y que se dificulte la trazabilidad de los fondos (riesgo medio). Como medida de mitigación, el MEF y el BDE deberán acordar en el convenio subsidiario que suscriban, los mecanismos y plazos para que los recursos sean transferidos al BDE y se deberán realizar conciliaciones mensuales del reporte que se obtenga de la Cuenta Única del Tesoro para identificar los ingresos y egresos de cada institución; y (ii) que no se pueda mantener un adecuado seguimiento de los fondos entregados por el BDE a los GAD (riesgo bajo). Como medida de mitigación se deberá establecer en los contratos de préstamo entre BDE y los GAD, la obligación para el GAD de abrir y mantener cuentas bancarias independientes donde se depositarán los fondos recibidos del BID, e incluir en las conciliaciones bancarias del programa que realiza el BDE estas cuentas. Además, solo se desembolsarán los Fondos a los GAD cuando tengan compromisos de pago reales.

#### V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 **Ejecución de las adquisiciones.** El Plan de Adquisiciones (PA) inicial será por los primeros 18 meses y se actualizará anualmente o cuando sea necesario a lo largo de la duración del programa; la gestión del PA se hará empleando el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA).
  - a. **Adquisiciones de Bienes, Obras y Servicios Diferentes de Consultoría (Política de Adquisiciones GN-2349-9).** El umbral que determina el uso de la LPI se indica en la Tabla V-1. Los contratos de bienes, obras y servicios diferentes de consultoría generados bajo el programa y sujetos a LPI utilizarán los Documentos Estándar de Licitaciones emitidos por el Banco. Las adquisiciones sujetas a Licitación Pública Nacional y Comparación de Precios utilizarán los documentos acordados con el Banco.

- b. **Selección y contratación de consultores.** Para la selección y contratación de servicios de consultoría (GN-2350-9), se podrá utilizar cualquiera de los métodos descritos en las Políticas de Consultores, siempre que dicho método haya sido identificado en el PA aprobado por el Banco. El umbral que determina la integración de la lista corta con consultores internacionales se indica en la Tabla V-1. Los contratos de servicios de consultoría con firmas generados bajo el programa utilizarán la Solicitud Estándar de Propuestas emitida por el Banco.
- c. **Selección de los consultores individuales.** En los casos identificados en los PA aprobados, la contratación de consultores individuales contemplará la conformación de una lista corta de individuos calificados obtenida mediante convocatorias locales o internacionales, de ser el caso, y, siguiendo lo establecido en el documento GN-2350-9, Sección V, 5.1 al 5.4. El MEF prevé la contratación mediante el método de selección directa de consultores individuales para la coordinación y posiciones de Expertos en Monitoreo y Planificación, en el área Financiera y de Adquisiciones, así como de Apoyo Operativo. Estos consultores ya forman parte del ejecutor, por lo cual, en aplicación del párrafo 5.4 inciso a) de las Políticas de Consultores, se realizarán las contrataciones por continuidad de servicios. Se les financiará durante todo el programa desde noviembre 2019, ya que hasta esa fecha están cubiertos con fondos BID del préstamo 3726/OC-EC.
- d. **Capacitación.** En el PA se detallarán las adquisiciones que se aplican a los componentes del proyecto que incluyen elementos de capacitación y que se contratarán como servicios de consultoría y diferentes a consultoría.
- e. **Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones.** La aplicación del Sistema Nacional de Contratación Pública<sup>1</sup> en programas financiados por el Banco se adscribirá al convenio mencionado en el ¶2.1.
- f. **Preferencia Nacional.** Las ofertas de bienes con origen en el país del Prestatario tendrán una preferencia<sup>2</sup> de precio equivalente al 15% en contratos sujetos a la LPI.
- g. **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados antes de la fecha de aprobación del préstamo para la contratación de consultorías necesarias para la elaboración de los diseños conceptuales y para el establecimiento de las unidades ejecutoras, hasta por la suma de US\$5.000.000 (10% del monto del financiamiento del BID), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 13 de julio de 2018, fecha de aprobación del Perfil de Proyecto, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- h. **Otros.** en el Componente 2 y 3 se prevé la implementación de dos fondos, uno en el MEF para la estructuración de proyectos estratégicos de APP en sectores prioritarios y en el BDE un fondo de garantías para la bancabilidad de proyectos APP de los GAD. En el ROP se establecerán los lineamientos de la reglamentación del uso de ambos

---

<sup>1</sup> En caso de que el Banco valide otro sistema o subsistema, éste será aplicable a la operación, de acuerdo con lo establecido en el Contrato de Préstamo.

<sup>2</sup> Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo ([GN-2349-9](#)) Apéndice 2 y el Contrato de Préstamo.

fondos, incluido el uso que se dé a sus eventuales recuperaciones. El simple desembolso de estos recursos a los fondos, se considerará el gasto elegible para el programa.

## 5.2 Montos límites para LPI y lista corta con Conformación Internacional.

**Tabla V-1. Tabla de Montos Límites (US\$)**

Obras			Bienes			Consultoría	
LPI	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	LPI	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta 100% Nacional
≥3.000.000	<3.000.000 ≥250.000	< 250.000	≥250.000	< 250.000 ≥50.000	< 50.000	≥200.000	<200.000

## 5.3 Las adquisiciones principales, al ser parte de los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios están a cargo del Responsable de Adquisiciones (RA). Las adquisiciones más relevantes del programa deben ser preparadas con la información que se genera para la elaboración del PA, trabajo conjunto del RA con las Unidades de Compras y Técnicas de la Institución que encabeza el programa y del Especialista Sectorial quien debe asegurar que las adquisiciones van en línea para obtener los resultados y productos de la operación. Una vez aprobado el préstamo, el OE será el responsable de la preparación del PA<sup>34</sup> y el RA proveerá y asegurará que estos sean adecuados y tengan la calidad esperada conforme las políticas de adquisiciones.

**Tabla V-2. Adquisiciones Principales**

Actividad	Método de Selección	Fecha Estimada de Invitación	Monto Estimado Miles (US\$)
<b>Servicios de Consultoría Firmas</b>			
Estudios de preestructuración y estructuración de proyectos de inversión pública bajo APP elaborados. Se prevén 12 estudios en diferentes GAD.	SBCC	1er trimestre 2020	10.826
Estudios de preestructuración y estructuración de proyectos de inversión pública bajo APP elaborados.		1er trimestre 2019	15.000
Desarrollo de la normativa, metodologías de análisis y matrices de riesgos estandarizadas que regulen la identificación, análisis y mitigación de los riesgos de proyectos APP, así como la capacitación asociada (análisis de riesgos y metodología Monte Carlo y valor por dinero).		3er trimestre 2018	773
Consultoría especializada para el desarrollo del Fondo (reembolsable) para la estructuración de proyectos estratégicos de APP.		1er trimestre 2020	407
<b>Bienes y servicios diferentes a consultoría</b>			
Capacitación técnica, financiera y legal a funcionarios del MEF en la determinación y desarrollo de proyectos APP (curso de 120 horas: (i) C3P; (ii) análisis valor por dinero, financiero y de riesgos; y (iii) gestión de contratos).	LPI	3er trimestre 2020	315

<sup>3</sup> Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el BID ([GN-2349-9](#)) párrafo 1.16; Política para la Selección y contratación de Servicios de Consultoría ([GN-2350-9](#)) párrafo 1.23. El prestatario debe preparar y, antes de las negociaciones del préstamo, someter al Banco para su aprobación, un Plan de Adquisiciones aceptable para el Banco para el período inicial de por lo menos 18 meses.

<sup>4</sup> Ver [Guía para la preparación y aplicación del PA](#).

Actividad	Método de Selección	Fecha Estimada de Invitación	Monto Estimado Miles (US\$)
Servicios consultoría individual			
Consultoría especializada - fiduciaria del fideicomiso que gestiona el fondo de garantía. 1 consultor por 48 meses.	3CV	1er trimestre 2020	216
Consultoría especializada para el acompañamiento técnico para proyectos APP de los GAD. 1 consultor por 48 meses.	3CV	1er trimestre 2019	247
4 consultores individuales para la prestación de servicios de coordinador y expertos en monitoreo y planificación, financiero, adquisiciones y apoyo operativo. En el MEF se contratarán 5 consultores por 50 meses de conformidad con las políticas de consultoría párrafo 3.4 inciso a) por continuidad de servicios.	SD	4to trimestre 2019	922
Fondos			
En el MEF el Fondo (reembolsable) para la estructuración de proyectos estratégicos de APP en sectores prioritarios (incluyendo transporte, energía y agua y saneamiento) y que se nutra de los reembolsos de los estudios de estructuración desarrollado e implementado y en el BDE el Fondo de Garantía para la bancabilidad de proyectos APP de los GAD.	ROP		26.382

- 5.4 **Supervisión de adquisiciones.** Los contratos sujetos a revisión ex post por parte del Banco se realizarán conforme a lo establecido en el Apéndice 1 de las Políticas GN-2349-9 y GN-2350-9; los contratos con montos iguales o superiores a los indicados en la Tabla VI-3, serán supervisados de manera ex ante. Las visitas de revisión ex post por el Banco se realizarán, al menos una vez cada 12 meses. Los reportes de revisión ex post incluirán al menos una visita de inspección física, cuando corresponda.

**Tabla V-3. Límite de Revisión Ex Post (US\$)**

Obras	Bienes	Servicios de Consultoría	Consultoría Individual
< 3.000.000	<250.000	< 200.000	< 50.000

Nota: Los montos límite establecidos para revisión ex post se aplican en función de la capacidad fiduciaria de ejecución del OE y pueden ser modificados por el Banco en la medida que tal capacidad varíe.

- 5.5 **Registros y archivos.** Cada ejecutor deberá mantener los registros actualizados y los archivos debidamente ordenados con la documentación inherente a adquisiciones y contrataciones en carpeta única; que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con cada una de las fuentes que forman parte del programa.

## VI. ACUERDOS Y REQUISITOS DE GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 **Programación y presupuesto.** El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP) establece las normas que rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos. Estas normas son aplicadas a la ejecución de los programas que financia el Banco en el país. El sistema integrado e-SIGEF y el nuevo que desarrolla el gobierno, instrumentalizan y estandarizan la aplicación de estas normas en todo el aparato de gestión pública nacional. El MEF gestionará la obtención y actualización del dictamen de prioridad e inclusión del programa en el Plan Anual de Inversiones del Gobierno, las respectivas asignaciones presupuestarias, obtenciones de avales necesarios para los procesos contractuales y llevará el control de la ejecución presupuestaria a través de los sistemas respectivos. El BDE por contar con autonomía presupuestaria, gestionará su propia aprobación y ejecución del presupuesto necesario para el componente que ejecuta.



- 6.2 **Contabilidad y sistemas de información.** La contabilidad del proyecto en el caso del MEF se llevará en el e-SIGEF o en el nuevo sistema que desarrolla el gobierno cuando inicie su operación, en donde se registrarán todos los compromisos y pagos del programa, pero se requerirán de registros extracontables para llevar el detalle por componente y poder generar los informes financieros del programa, mientras se verifica la confiabilidad del nuevo sistema y sus reportes. El BDE llevará sus propios registros y facilitará la información necesaria al MEF para la preparación y presentación de los estados financieros consolidados del programa al BID.
- 6.3 **Desembolsos y flujo de fondos.** Desde el 2008 el Gobierno de Ecuador instauró el mecanismo de Cuenta Única del Tesoro Nacional (CUT) a través de la cual se unificó la gestión de la tesorería de todas las entidades que conforman el gobierno central.
- 6.4 La implementación de este mecanismo no eliminó el sistema de cuentas especiales, o de propósito específico, que se manejan en el Banco Central del Ecuador (BCE) para recibir el financiamiento de préstamos multilaterales. El programa contará con una cuenta exclusiva en el BCE, a donde se desembolsarán los fondos provenientes del financiamiento y para los fondos que ejecute el BDE, los fondos serán transferidos posteriormente por el MEF a una cuenta en el mismo BCE cuyo titular es el BDE, en un plazo no superior a 15 días calendario desde que se haga efectivo el desembolso del BID al MEF. Los pagos del programa serán ejecutados a través del sistema e-SIGEF o el nuevo sistema mediante débito a la CUT en el caso de MEF, mientras que el BDE se realizarán desde la cuenta que tendrán en el BCE y sus propios sistemas de registro.
- 6.5 El Banco efectuará los desembolsos del préstamo mediante la modalidad de anticipos de fondos de forma independiente para cada ejecutor, según las necesidades reales de liquidez del proyecto, incluyendo los compromisos de pago adquiridos por los GAD en el caso del BDE, conforme al plan financiero y flujo de caja detallado, para un periodo de hasta máximo seis meses. A solicitud del Prestatario, el Banco también podrá realizar pagos directos a proveedores o reembolsos de gastos. En los sistemas del Banco los componentes que ejecuta el MEF se manejarán como un subpréstamo y el que ejecuta el BDE como otro subpréstamo, para permitir el manejo de anticipos independientes.
- 6.6 El BDE desembolsará los préstamos que otorgue a los GAD en función de compromisos reales de pago y a una cuenta exclusiva que deberá tener cada GAD para recibir los recursos provenientes del financiamiento del BID.
- 6.7 La rendición de cuentas en relación con los anticipos se hace según lo establecido en la OP-273-6. Una vez se justifique al menos el 80% del saldo de anticipos anteriores, se puede realizar un nuevo desembolso.
- 6.8 La revisión de la documentación soporte de los pagos efectuados es realizada en forma ex post al desembolso de los recursos por parte del Banco y/o los auditores externos.
- 6.9 **Control interno y auditoría interna.** La Constitución de la República del Ecuador establece que la CGE es el ente encargado de dirigir el sistema de control del sector público. Como parte de dicho sector, los OE cuenta con un área de auditoría interna propia que depende directamente de la CGE, sin embargo, el Banco no utiliza sus servicios debido a que ésta no incluye dentro de sus planes de auditoría la revisión del proyecto. El ROP incluirá los principales procesos de control interno necesarios para asegurar que los

controles estén funcionando en forma adecuada. Durante la ejecución, el equipo fiduciario evaluará el cumplimiento y la calidad de dichos procesos.

- 6.10 **Control externo e informes.** Debido a que la CGE no cuenta por el momento con la capacidad suficiente para ejercer el control externo sobre proyectos financiados con recursos de endeudamiento externo, la auditoría externa del proyecto será efectuada por auditores independientes aceptables por el Banco, de acuerdo con los requerimientos del BID (OP-273-6). La firma será contratada por el MEF, para todo el programa, incluyendo lo que ejecuta el BDE, sobre la base de términos de referencia previamente acordados con el BID, y la misma podría ser financiada con recursos del financiamiento. Durante la ejecución, los informes financieros auditados se presentan anualmente, dentro de los 120 días siguientes a la fecha de cierre de cada ejercicio económico, o de la fecha del último desembolso. Adicionalmente, el BID podrá requerir de los OE reportes o informes financieros no auditados relacionados al proyecto cuando lo estime necesario.
- 6.11 No existe una política nacional de revelación pública de los informes de auditoría; no obstante, según la política de acceso y divulgación de información vigente, se deberá publicar en los sistemas del Banco los informes auditados del proyecto.

**Tabla VI-1. Plan de Supervisión**

Actividad de supervisión	Plan de supervisión			
	Naturaleza y alcance	Frecuencia	Responsable	
			Banco	Tercero
<b>Operacional</b>	Revisión del informe de progreso	Semestral	Equipo de proyecto	
	Revisión de cartera con ejecutores y MEF	De acuerdo a los Requerimientos del MEF	Equipo de proyecto	BDE y MEF
<b>Financiera</b>	Revisión de programación de flujo de efectivo y ejecución de desembolsos	A pedido del Banco, con cada solicitud de anticipo, en revisiones de cartera o visitas de supervisión	Equipo de Proyecto	
	Visitas de supervisión	Anual	Especialista fiduciario	
	Revisión de informes financieros auditados y no auditados	Anual	Especialista fiduciario y el Jefe de equipo	
	Revisión solicitudes de desembolso	Periódica	Equipo fiduciario y sectorial	
<b>Adquisiciones</b>	Revisión ex post de adquisiciones	Según plan de supervisión	Jefe de equipo y Especialista Fiduciario	
	Revisión ex ante adquisiciones	De acuerdo con el PA	Jefe de equipo/con apoyo de especialista de adquisiciones	
	Actualización PA	Anual	Jefe de equipo con apoyo de especialista de adquisiciones	
<b>Cumplimiento</b>	Cumplimiento condiciones previas	Una vez	Equipo de proyecto	
	Revisión de asignación presupuestal	Anual	Equipo de proyecto	
	Presentación de Informes financieros auditados	Anual	Jefe de equipo y Especialista fiduciario	BDE y MEF /Auditor

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/18

Ecuador. Préstamo \_\_\_\_/OC-EC a la República del Ecuador  
Programa de Mejora de la Capacidad Fiscal  
para la Inversión Pública

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Mejora de la Capacidad Fiscal para la Inversión Pública. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$50.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018)