Posted on: 2020-01-27T00:00:00.00-04:00

DB Reference N°: IDB-P461846-01/20

Country: Ecuador

Institution: Inter-American Development Bank

Sector: General - Finance, Management and Administration, Business Climate and Competitiveness

Deadline: 2020-02-05T00:00:00.00-04:00

Status: Published

Loan N°./Financing: 4670/OC-EC

Project: Programa de Mejora de la Capacidad Fiscal para la Inversión Pública

Title: FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN FISCAL RESPONSABLES DE LA INVERSIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP)

Borrower/Bid No:

RFI – CONSULTORÍA INTERNACIONAL

FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN FISCAL RESPONSABLES DE LA INVERSIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP)

ECUADOR

ENERO 2020

1. INTRODUCIÓN

Dentro de los objetivos de la política fiscal de la República del Ecuador consta el financiamiento de bienes y servicios públicos, así como la generación de incentivos para la inversión en los distintos sectores de la economía. En este sentido, desde el año 2015, Ecuador se ha involucrado en el desarrollo y el fomento de las asociaciones público-privadas como un mecanismo adicional de contratación que permita sostener los niveles de inversión pública y el desarrollo de infraestructura, tanto a nivel nacional como subnacional. Parte de este proceso ha contemplado la aprobación de la primera ley para el desarrollo y el fomento de las asociaciones público-privadas, así como los respectivos reglamentos que regulan esta actividad.

Pese a estos cambios, Ecuador todavía se encuentra rezagado frente al resto de países de la región que cuentan con mayor trayectoria y fortaleza institucional en este aspecto. Prueba de esto son los resultados del Infrascopio del año 2019, que sitúan al país en una posición intermedia, muy por debajo de sus vecinos más cercanos, Perú y Colombia. Además, al momento sólo se ha logrado la concesión de dos puertos bajo la presente modalidad.

Con estos resultados, la nueva administración central se ha embarcado en un proceso de incrementar la participación de sector privado en la economía. Una parte de este proceso es el incremento de la inversión pública bajo la modalidad de APP, para lo cual, el Gobierno de la República del Ecuador ha solicitado la asistencia técnica del BID para fortalecer los procedimientos de gestión fiscal. En desarrollo de su misión, el Banco ha acordado con el Gobierno el apoyo a la implementación del Programa de Mejora de la Capacidad Fiscal para la Inversión Pública (EC-L1230), cuyos organismos ejecutores son el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE).

2. ANTECEDENTES

Con fecha 10 de abril de 2019, el Gobierno de Ecuador suscribe con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el contrato de Préstamo BID No. 4670/OC-EC por un monto de US$ 64,03 millones, para contribuir a la financiación y ejecución del “Programa de Mejora de la Capacidad Fiscal para la Inversión Pública”.

El objetivo general de este Programa es el de incrementar la participación de recursos privados en infraestructura y servicios a nivel nacional y subnacional y sus objetivos específicos están dirigidos a: (i) fortalecer los instrumentos de gestión fiscal de la inversión pública a través de Asociaciones Público-Privadas (APP); (ii) incrementar el monto de inversión estructurada y licitada bajo modalidad de APP; y (iii) incrementar el monto de inversión pública (IP) estructurada y licitada bajo modalidad APP de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) con participación privada. Para alcanzar los objetivos indicados el programa comprende los siguientes componentes:

Componente 1. Creación y fortalecimiento de los instrumentos de gestión fiscal responsable de la IP a través de APP. 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 ; (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.

Componente 2. Fortalecimiento de instrumentos de estructuración de proyectos de IP bajo modalidad de APP a nivel nacional. Se financiará: (i) el desarrollo de un programa de reciclaje de activos de infraestructura pública , 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 sectores prioritarios , 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.

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.

Componente 3. Mejora de la IP de los GAD, con participación privada. Se financiará: (i) la preparación y estructuración técnica, legal y financiera de 12 proyectos APP; (ii) diseño e implementación de un fondo de garantías para la bancabilidad de proyectos APP de los GAD; (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.

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 Consultores 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, traduciéndose en un menor costo financiero para los GAD.

b. 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. Para asegurar la sostenibilidad del fondo, se incorporará un mecanismo de recuperación contingente de recursos o contragarantía (bien por los GAD, bien 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.

2.1 MARCO INSTITUCIONAL

Actualmente, Ecuador cuenta con la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, la cual tiene por objeto establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo la

modalidad de asociación público-privada y los lineamientos e institucionalidad para su aplicación. Además, crea el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas, ente encargado de emitir lineamientos y regulaciones relacionadas con el sector. Por otra parte, la aplicación de la Ley está regulada mediante el Decreto Ejecutivo 1.040, el cual contiene el Reglamento a la Ley de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas, y una Guía Metodológica emitida por el Comité Interinstitucional, el cual define el proceso y los requerimientos a ser cumplidos por parte de las distintas entidades que desean proponer proyectos mediante la vía de APP.

La Ley de Asociaciones Público-Privadas prevé que la estructuración, ejecución y evaluación de proyectos públicos bajo la presente modalidad, se ajustará, entre otros, a principios y lineamientos relacionados con la Sostenibilidad Fiscal. En este sentido, se deberá considerar la capacidad del Estado para adquirir compromisos financieros firmes o contingentes, que se deriven de la ejecución de los contratos celebrados bajo la modalidad de asociación público-privada, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

Dentro de estos contratos se debe considerar una adecuada distribución de riesgos que conlleva una identificación y valoración de los riesgos y beneficios durante la vigencia del proyecto, los cuales serán asumidos, transferidos o compartidos por la entidad pública delegante y el gestor privado, de conformidad con lo establecido en el contrato. Por otro lado, se debe determinar el Valor por Dinero, mediante el cual los proyectos públicos ejecutados bajo la modalidad de asociación público-privada deberán obtener el mejor resultado de la relación precio-calidad, y obtener las condiciones más ventajosas para los usuarios finales de la obra, bien o servicio del que se trate.

En estas iniciativas, la viabilidad comercial del proyecto público deberá ser calculada de manera agregada, contemplando incluso la posibilidad de que excepcionalmente existan subvenciones del Estado, que garantice la cobertura y la inclusión social de la población vulnerable. De igual modo, el Reglamento de Ley de incentivos para Asociaciones Publico Privadas prevé que todos los proyectos APP y los contratos APP que de ellos emanen, deberán contener como elementos esenciales mínimos, entre otros, una distribución adecuada de riesgos; la forma de contraprestación establecida al gestor privado, que podrá ser a través de tarifas pagadas por los destinatarios, pagos diferidos del sector público, una combinación de ambas u otras que establece la Ley; el régimen de incentivos y beneficios aprobados por el Comité Interinstitucional; y, la determinación de los aspectos regulatorios sectoriales específicos, que se encuentran sometidos a la garantía de estabilidad jurídica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Ley.

Bajo este contexto, Ecuador todavía no posee la capacidad institucional que permita realizar un adecuado análisis de sostenibilidad fiscal o de distribución de riesgos de un proyecto. Además, las instituciones involucradas no cuentan con los lineamientos ni las herramientas que permitan la cuantificación y el registro de pasivos firmes y contingentes en los balances fiscales, lo que sitúa al país en una posición de riesgo frente a futuras propuestas de proyectos APP. De igual manera, no existen metodologías instauradas que indiquen si la alternativa elegida es la óptima y que aseguren la generación de Valor por Dinero para los usuarios finales del bien o servicio.

3. SERVICIO DE CONSULTORÍA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN FISCAL RESPONSABLE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE APP

El objeto del presente RFI es obtener información del mercado, que permita plantear de manera más precisa el alcance de los servicios a requerirse por el Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador.

Cabe recalcar que el presente requerimiento corresponde a una etapa previa no vinculante al proceso de selección que se pretende iniciar en los próximos meses, en el marco del Contrato de Préstamo “Mejora de la Capacidad Fiscal para la inversión Pública EC-L1230”, el proceso de selección para esta consultoría se llevará a cabo de acuerdo con las Políticas del BID - documento GN-2350-9[1] Políticas para la Selección y Contratación de Consultores.

3.1 PRODUCTOS Y SERVICIOS

Las respuestas obtenidas a través de esta Solicitud de Información (RFI), permitirán robustecer los términos de referencia del proceso de selección y contratación de los siguientes productos y servicios que forman parte del Componente I del mencionado programa:

PRODUCTO 1.- Identificación, cuantificación, registro y gestión de compromisos firmes y contingentes

Desarrollo y acompañamiento en la implementación de la metodología para la identificación, cuantificación, registro y gestión de compromisos firmes y contingentes, con el fin de valorar los compromisos financieros firmes y contingentes, así como su adecuado registro en los balances del MEF y demás instrumentos financieros y de planificación financiera y presupuestaria. La metodología deberá incluir la formulación o el desarrollo de un fondo o esquema de manejo de contingencias estatales, considerando el impacto fiscal y presupuestario en las cuentas fiscales.

Posibles entregables:

- Revisión y recomendaciones para mejorar las metodologías existentes, y/o proponer nuevas para utilizarlas como insumo para la valoración, registro y gestión de compromisos firmes y contingentes derivados de proyectos bajo la modalidad de APP, alineadas a las mejores prácticas internacionales
- Propuesta de creación de un fondo o un esquema de manejo de contingencias estatales derivadas de proyectos APP.
- Propuesta de políticas y lineamientos para la implementación de la metodología en el MEF, así como también la entrega de procesos y procedimientos necesarios, incluyendo a las áreas/direcciones involucradas, para su implementación.
- Desarrollo de manuales, guías y/o herramientas didácticas (con ejemplos) para la comprensión y aplicación de la metodología y sus usos en el proceso de identificación, cuantificación, registro y gestión de contingentes.
- Capacitaciones generales y específicas relacionadas con el presente producto
- Acompañamiento técnico a las áreas/direcciones relacionadas en 2 pruebas de implementación y generación de los entregables necesarios según los procesos y procedimientos establecidos.

Revisión y propuesta de ajuste del marco normativo vigente para la implementación del modelo en caso que sea necesario.

PRODUCTO 2.- Modelo de análisis de disponibilidad plurianual de recursos presupuestarios por MEF

Desarrollo e implementación de un modelo y/o proceso de análisis de disponibilidad plurianual e impacto fiscal de recursos presupuestarios para el MEF, que permita considerar la capacidad del Estado para adquirir compromisos financieros en el largo plazo, así como la gestión de los compromisos fiscales derivados de proyectos APP.

Posibles entregables:

- Revisión y recomendaciones para reformular las metodologías existentes para utilizarlas como insumo para el desarrollo de un modelo de análisis de disponibilidad plurianual de recursos presupuestarios para proyectos de inversión bajo la modalidad de APP.
- Propuesta de políticas y lineamientos para la implementación de las metodologías en el MEF, así como también la entrega de procesos y procedimientos necesarios, incluyendo a las áreas/direcciones involucradas, para su implementación Desarrollo de manuales, guías o herramientas didácticas (incluyendo ejemplos) para la comprensión y aplicación de las metodologías para el análisis de disponibilidad plurianual de recursos presupuestarios para proyectos APP y análisis y cálculo de impacto fiscal, que permitan un eficiente monitoreo y formulación presupuestaria.
- Capacitaciones generales y específicas relacionadas con el presente producto.
- Acompañamiento técnico a las áreas/direcciones relacionadas en 2 pruebas de implementación y generación de los entregables necesarios según los procesos y procedimientos establecidos.
- Capacitación al personal sobre el uso del modelo y la implementación de los procesos desarrollados bajo esta consultoría.
- Revisión y propuesta de ajuste del marco normativo vigente para la implementación del modelo en caso necesario.

PRODUCTO 3.- Modelo de análisis de sostenibilidad fiscal del MEF

Desarrollo y acompañamiento en pruebas de implementación de un modelo y/o proceso de sostenibilidad fiscal para analizar la capacidad de pago del Estado para asumir compromisos financieros firmes o contingentes, que se deriven de la ejecución de contratos de largo plazo bajo modalidad APP. El producto deberá contemplar la factibilidad y beneficios de utilizar la herramienta PFRAM del FMI.

Posibles entregables:

- Revisión y recomendaciones para reformular las metodologías existentes para utilizarlas como insumo para el desarrollo de un modelo de sostenibilidad fiscal para proyectos de inversión bajo la modalidad de APP.
- Propuesta de políticas y lineamientos para la implementación de las metodologías en el MEF, así como también la entrega de procesos y procedimientos necesarios, contemplando las áreas/direcciones involucradas, para su implementación
- Desarrollo de manuales, guías o herramientas didácticas (incluyendo ejemplos) para la comprensión y

aplicación de las metodologías de sostenibilidad fiscal.
- Capacitaciones generales y específicas relacionadas con el presente producto.
- Acompañamiento técnico a las áreas/direcciones relacionadas en 2 pruebas de implementación y generación de los entregables necesarios según los procesos y procedimientos establecidos.
- Revisión y propuesta de ajuste del marco normativo vigente para la implementación del modelo en caso necesario.

PRODUCTO 4.- Metodología de Riesgos de APP

Desarrollo de una metodología para la identificación, análisis, asignación, cuantificación y mitigación de riesgos de proyectos APP, los cuales serán asumidos, transferidos o compartidos por el Estado y el gestor privado, de conformidad con lo establecido en el contrato y tomando en cuenta las mejores prácticas internacionales. La metodología debe contemplar las diferentes fases de un proyecto APP (factibilidad, estructuración, licitación).

Posibles Entregables:

- Lineamientos y políticas para la implementación de la metodología, considerando la normativa legal vigente.
- Revisión de metodologías existentes y propuesta de mejora o desarrollo de una nueva metodología de análisis de riesgos estandarizada para la identificación, análisis, asignación, cuantificación y mitigación de los riesgos de proyectos APP.
- Matriz de riesgos general y sectorial. Se solicitarán tres matrices específicas sectoriales: vialidad, energía, agua potable y saneamiento.
- La capacitación teórica y práctica asociada en materia de análisis de riesgos y aplicación de la metodología con al menos 3 casos completos y prácticos. de proyectos APP (uno por cada sector).
- Manuales, guías, procesos y herramientas didácticas (incluyendo ejemplos) que permitan la comprensión y aplicación de la metodología por parte de las Entidades Delegantes.

PRODUCTO 5.- Metodología de Valor Por Dinero

Revisión y propuesta de metodología de Valor por Dinero, con un enfoque cualitativo y cuantitativo, de fácil aplicación. La metodología ayudará a determinar si un proyecto es susceptible de ser o no ejecutado vía APP.

Posibles Entregables:

- Revisión y propuesta de una nueva metodología de valor por dinero simple que contemple posible limitación frente a datos disponibles y que comprenda al menos los siguientes aspectos:
    - Evaluación Socioeconómica del Proyecto;
    - Análisis de Elegibilidad en etapas tempranas;
    - Valor por Dinero: Dimensión cuantitativa a través de Comparador Público Privado;
    - Valor por Dinero: Dimensión cualitativa a través de Análisis Multicriterio, manuales, guías, procesos y/o herramientas didácticas (incluyendo ejemplos) que permitan una fácil comprensión

para aplicación de la metodología por parte de las Entidades Delegantes.

- Propuesta de marco normativo, lineamientos y/o resolución necesaria para la regulación y la aplicación de la metodología.
- La capacitación teórica y práctica para la aplicación de la metodología con al menos 3 casos completos y prácticos de proyectos APP (uno por cada sector).
- Manuales, guías, procesos y herramientas didácticas (incluyendo ejemplos) que permitan la comprensión y aplicación de la metodología por parte de las Entidades Delegantes.

3.2 PROCESO DE CONTRATACIÓN

El proceso de contratación se llevará a cabo bajo "Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID". El plazo precontractual regirá a partir de la presentación de los términos de referencia hasta la adjudicación de los servicios especializados de la consultoría. El plazo se estimará en función de los procesos de publicación, objeción y aprobación del BID para este tipo de financiamiento.

4. REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN A PROVEER POR LA FIRMA CONSULTORA

En relación con el alcance planteado, se solicita a las firmas consultoras se sirvan responder las preguntas planteadas en el presente numeral hasta las 16:00 (Hora Ecuador) del día miércoles 5 de febrero de 2020.

El envío de las respuestas a este requerimiento de información de deberá efectuarse vía correo electrónico, a la dirección sanmartinrch@gmail.com con copia al correo: maproano@finanzas.gob.ec; adjuntando el respectivo documento en PDF, de existir preguntas por parte de las firmas consultoras por favor remitirlas al mismo correo antes mencionado.

4.1 EXPERIENCIA

1. La Firma debe enviar la siguiente información:
    a. ¿La firma consultora ha realizado proyectos de consultoría para gobiernos nacionales de Latinoamérica en el desarrollo de los marcos legales, institucionales y fiscales para la gestión de proyectos APP? con facturación mayor a USD $300.000? Sírvase mencionar el país y la institución donde se prestó el servicio y la temática general de los principales proyectos.

2. ¿Ha participado en proyectos de consultoría o asesoría cuyo financiamiento provenga de parte de organismos multilaterales? Indicar por favor, un sumario del o los principales proyectos.

3. Indique por favor, si su compañía aplicaría para este proyecto a través de Casa Matriz o una subsidiaria o filial del grupo empresarial.

4. Sírvase indicar si su compañía posee representantes, subsidiarias o filiales en Latinoamérica.

    a. Indique por favor algún otro elemento que considere relevante en relación a la experiencia de la firma como Consultor, número de empleados, ingresos anuales, estructura organizacional de la empresa, sectores en los que ha trabajado o asesorado.
    b. Experiencia en asesoría a proyectos APP o entidades gubernamentales o multilaterales en desarrollo de herramientas y normativa para gestión y análisis de APP.

4.2 ALCANCE DE LA CONSULTORÍA

1. Recomendaciones y preguntas sobre el alcance, los productos y entregables estipulados en el presente documento.
2. Recomendaciones para la descripción de los perfiles profesionales potencialmente requeridos para el desarrollo de la consultoría.
3. Factores clave para que el servicio de consultoría cumpla con los objetivos planteados. De ser el caso, indicar una breve descripción.

4.3 COSTOS

1. Propuesta del costo total estimado de la presente consultoría y por producto.

4.4 PLAZO DEL SERVICIO REQUERIDO

1. Cronograma referencial para el desarrollo de la presente consultoría, por producto y por entregable.