

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa para el Fortalecimiento del Ciclo de Pre-Inversión		
Número del Proyecto:	EC-L1084		
Equipo de Proyecto:	Javier Ramiro Reyes (ICS/CEC); Nelson Xavier Montalvo (CAN/CEC); Marco Alemán (PDP/CEC); Santiago Schneider (PDP/CEC); Gustavo Palmerio (PDP/CEC); Diego Buchara (LEG/SGO); y Melissa Gonzalez (ICF/ICS).		
Prestatario:	República del Ecuador		
Organismo ejecutor:	Instituto Nacional de Pre-inversión		
Plan de Financiamiento:	BID (CO):	US\$40.000.000	
	Contrapartida Local:		
	Total:	US\$40.000.000	
Salvaguardias:	Políticas identificadas: N/A		
	Clasificación: Categoría:“C”		
Fecha Tentativa	Aprobación:	4 de mayo 2011	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes

2.1 Las cifras macroeconómicas del Ecuador muestran a partir del año 2007 una importancia creciente de la inversión del sector público no financiero dentro de la inversión interna bruta de la economía, tal como se consigna en el Cuadro 1. En el año 2009, este crecimiento permitió contrarrestar la caída de la tasa de inversión privada como consecuencia de los efectos de la crisis internacional y así sostener el nivel general de actividad, circunstancia reconocida unánimemente por los analistas tanto internos como externos.

Cuadro 1 Evolución Inversión Porcentajes sobre PIB			
Año	Inversión Interna Bruta 1/	Inversión SPNF 2/	Inversión Privada 3/
2001	24.80%	11.94%	12.86%
2002	26.80%	7.39%	19.41%
2003	21.00%	3.86%	17.14%
2004	23.30%	5.52%	17.78%
2005	23.60%	5.31%	18.29%
2006	23.80%	5.28%	18.52%
2007	24.30%	6.75%	17.55%
2008	27.90%	11.51%	16.39%
2009	23.30%	14.01%	9.29%

1/ CEPAL Estudio Económico AL y el Caribe 2009/2010
2/ SENPLADES Presentación Inversión Pública para el Desarrollo
3/ Por diferencia

- 2.2 No obstante esta recuperación en los niveles de inversión pública en los últimos años, el Plan Nacional de Buen Vivir (PNBV) 2009-2013 considera montos más elevados de inversión pública para implementar los cambios estructurales que parten de la nueva Constitución Política del Ecuador. La brecha promedio de ejecución en la inversión pública en el Ecuador, en los últimos 10 años es de 34,5% y para el 2010 esta bajó a 20%. De mantenerse esta sub ejecución, existiría un total de US\$1.469 millones no ejecutados en proyectos con financiamiento.¹ Según el análisis realizado efectivamente 30 y 45%, dependiendo del sector de este monto no ejecutado, se debe a falencias en la fase de pre-inversión.
- 2.3 El Gobierno del Ecuador (GdE) considera esta debilidad de la fase de pre-inversión del proceso de inversión pública como un obstáculo importante para sostener y eventualmente incrementar el nivel alcanzado durante los años 2008 y

¹ Fuente: Análisis de inversión Pública Sectorial y Ministerial 2006-20010, Jaime Calles

2009. En especial, se destaca en los diagnósticos oficiales² las debilidades de los departamentos de planificación institucional que impiden que los proyectos diseñados alcancen nivel de factibilidad así como la ausencia de lineamientos que orientan la calificación de prioridad de un proyecto determinado. Si en el pasado la inversión pública ha sido el variable de ajuste fiscal, mucho más lo ha sido la asignación de fondos a la fase de pre-inversión, la que ha quedado limitada a los eventuales recursos de la cooperación internacional o a la identificación de ideas por parte de unidades técnicas de línea en las entidades públicas, sin posibilidad de completar estudios generales y específicos por falta de financiamiento.

- 2.4 **Respuesta del GdE.** El PNBV 2009-2013 del GdE se propone revertir la tendencia histórica de la inversión. Solo para el sector social el Plan Plurianual de Inversiones del PNBV para el período 2010-2013 implica niveles de inversión pública del Presupuesto General del Estado del orden del 8.6% del producto interno bruto en promedio anual. La formulación adecuada de los proyectos de inversión es el prerequisite necesario para el nuevo rol de la inversión pública y, en tal sentido, el GdE ha venido reorganizando al Sistema Nacional de Planificación Pública para adecuarlos al nuevo enfoque estratégico del rol del estado y de la planificación.
- 2.5 Entre otras medidas, la reorganización en marcha comprende: (i) el Decreto Ejecutivo N° 878 de 18 de enero de 2007 que trasladó la competencia de programar la inversión pública desde el Ministerio de Finanzas hacia la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; (ii) el Decreto Ejecutivo N° 1263 de 19 de agosto de 2008 que creó el Instituto Nacional de Pre-Inversión (INP) como entidad pública desconcentrada, con independencia técnica y administrativa, adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación con la atribución de ejercer coordinación y ejecutar y certificar los procesos de pre-inversión y de los estudios de pre-inversión que generen entidades de derecho público del país, en especial en los sectores estratégicos; y (iii) el recientemente aprobado Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el cual regula coordinadamente y en forma vinculada y unificada, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas y deroga todas las normas legales previas en ambas materias y en su artículo 56 ratifica: “viabilidad de programas y proyectos de inversión pública. Los ejecutores de los programas de inversión pública deberán disponer de la evaluación de viabilidad y los estudios que los sustenten”.
- 2.6 La demanda total de recursos de pre inversión anual se estima en US\$190 millones la cual es canalizada en forma sectorial y a través del INP dentro de su mandato institucional.³ El INP ha relevado e incorporado a su programación, como demanda identificada sin financiamiento de los sectores, un conjunto de iniciativas que se muestran resumidas en el cuadro 2 y que estimativamente alcanzarían un monto de pre-inversión del orden de los US\$168 millones.

² Diagnóstico del Sistema Nacional de Inversión Pública para el PND 2007-2010 y Propuesta de SNIP de CEPAL 2008.

³ Fuente: Análisis J. Calles

Cuadro 2 DEMANDA IDENTIFICADA POR INP DE PROYECTOS DE PREINVERSIÓN SEGÚN SECTORES				
Rótulo de fila	US\$ Monto pre inversión	% Monto	No. Proyectos	% No. Proyectos
Agua	60.836.321	24.19	31	12.78
Electricidad y Recursos Renovables	53.895.727	11.29	58	32.01
Hidrocarburos	2.580.025	4.84	3	1.04
Industrial y Manufacturero	17.817.644	9.68	8	2.17
Investigación	8.625.152	4.84	3	3.00
Minería Estatal	4.089.200	4.84	3	2.23
Otros Productivos	3.210.000	16.13	62	31.23
Telecomunicaciones	1.078.000	6.45	5	2.88
Transporte	14.805.599	14.52	15	7.00
Otros	1.850.000	3.23	7	5.66
Total General	168.787.668	100	195	100

- 2.7 El INP ha sido creado como una herramienta institucional, especializada para romper el círculo vicioso que desde la fase de pre-inversión impide progresar en el ciclo completo de la inversión pública, actuando como apoyo transversal a todas las entidades de derecho público ejecutoras de inversión. Además, el INP ha desarrollado varias herramientas metodológicas de preparación y evaluación de proyectos con las cuales está financiando aproximadamente US\$24 millones de la demanda relevada en estudios de pre-inversión para diferentes instituciones. La presente operación y el financiamiento que la misma otorga al Instituto, apoyará a reducir la brecha de financiamiento necesario para elevar los niveles de la inversión pública y en el marco de la asistencia técnica, que acompaña esta operación, a desarrollar e implementar las metodologías de evaluación de proyectos y fortalecer la capacidad institucional del INP para cumplir sus labores eficientemente.
- 2.8 **Relación con la estrategia del Banco en el país.** El Banco ha acordado con el país que apoyará a las diferentes instituciones del GdE de acuerdo a sus prioridades, enfatizando la mejora de la calidad de la gestión pública, a través del uso de tecnologías de información y fortalecimiento de sus marcos regulatorios y procesos. lo que otorga coherencia a la operación propuesta.
- 2.9 Adicionalmente el Banco aprobó y está ejecutando una serie de proyectos nacionales con componentes de pre-inversión en Ecuador, ya sean de carácter general como sectorial, los mismos que contribuyen a mejorar la calidad de los proyectos y la gestión de la pre-inversión (2201/OC-EC, 2113/OC-EC, ATC/OC-11337-EC, entre otros) los mismos que se canalizan a través de los sectores correspondientes directamente. La experiencia y lecciones aprendidas serán aplicadas al diseño final y ejecución de esta operación.

B. Objetivos y resultados esperados

- 2.10 El objetivo general del proyecto es de apoyar al GdE para reducir la brecha de ejecución del plan anual de inversiones de forma que se cumplan con las necesidades estratégicas del PNVB en sus sucesivos ciclos de planificación de mediano y largo plazo. El objetivo específico del proyecto es apoyar al INP en contar con un número razonable de proyectos viables que satisfagan, en cantidad y calidad los planes anuales de inversiones. Para el efecto, se propone inicialmente un monto de US\$40 millones para financiar los estudios generales y específicos de pre-inversión durante los próximos tres años de forma de alcanzar una masa crítica de proyectos bancables.

- 2.11 **Componente Único: Formulación de proyectos de Inversión Pública (US\$40.000.000).** El objetivo de este componente es financiar la realización de estudios específicos (pre-factibilidad y factibilidad técnica y económica de programas y proyectos específicos, estudios de ingeniería y diseño final, estudios complementarios) y estudios generales (básicos de carácter regional o sectorial, estudios preliminares y otros de similar naturaleza), por parte de las entidades del Presupuesto General del Estado para así concretar una cartera de proyectos de inversión en condiciones de obtener financiamiento e iniciar su ejecución inmediata, en concordancia con las prioridades del PNVB y las metas cuantitativas del mismo en materia de inversión pública. El INP financiará los estudios de entidades públicas que se encuentran dentro del Presupuesto General del Estado y que serán responsables posteriormente ya sea de financiar el proyecto viable o de buscar financiamiento firme para el mismo.
- 2.12 **Cooperación Técnica.** Como apoyo del programa y en particular fortaleciendo la capacidad institucional del INP en la administración de los recursos financieros del aporte del Banco y como órgano rector de la pre-inversión, se financiará un Insumo Operacional (OI) para financiar actividades que fortalecerán las áreas del INP relacionadas a la ejecución de los estudios de pre-inversión y se fortalecerá técnicamente al INP y al subsistema de pre-inversión, principalmente en los aspectos normativos y operativos del proceso bajo su responsabilidad haciendo énfasis en los aspectos metodológicos del proceso de toma de decisiones, lo cual se constituirá en el reglamento del marco legal a la fecha vigente. Se financiarán actividades para la capacitación del personal de los ministerios y otras entidades en el uso de estas metodologías. La OI tendrá un plazo de ejecución de 2 años, e iniciará su ejecución antes de la aprobación de esta operación.
- 2.13 **Resultados esperados.** Los principales resultados esperados son: (i) cartera de proyectos declarados viables en forma sustentada y financiables en condiciones de iniciar ejecución para apoyar el sostenimiento de los niveles de inversión pública programados para los próximos cinco años; y (ii) proyectos de inversión pública declarados viables con base en los estudios financiados por el programa incorporados para su ejecución en la programación plurianual del presupuesto público etapa de ejecución.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El programa fue dimensionado en base a la capacidad del INP de administración de contratos de consultoría para los próximos tres años, contando además que cerca de US\$24 millones de recursos fiscales serán asignados en forma anual para el financiamiento de estudios.
- 3.2 El manejo del financiamiento, por parte del organismo ejecutor, para los estudios específicos y generales de pre-inversión, deberá reglamentarse en el Manual de Pre-Inversión del Instituto como condición previa para el primer desembolso de la operación. El Manual de Pre-Inversión deberá explicitar: (i) los criterios de priorización para la asignación de financiamiento entre distintas iniciativas; (ii) los requerimientos metodológicos mínimos que deberán satisfacer los estudios; (iii) los procedimientos para la evaluación de cada una de las etapas del proceso de pre-inversión; y (iv) la definición de las etapas subsiguientes para ejecutar los proyectos de inversión. El INP, como ejecutor del programa, contratará, con cargo al financiamiento, todos los servicios de consultoría

requeridos para los estudios de cada proyecto de pre-inversión contenido en su programación de actividades.

- 3.3 Las entidades públicas beneficiarias del programa quedarán involucradas en la ejecución de los estudios contratados por el INP, con cargo al financiamiento, mediante convenios de ejecución donde se detallarán las responsabilidades de cada parte, entre otras, la elaboración de términos de referencia, selección de consultores, suministro de información y apoyo a los trabajos, aprobación de los estudios realizados y acciones para procurar la ejecución de los proyectos formulados y declarados viables y bancables. El Modelo para estos Convenios de Ejecución constará en el Reglamento Operativo (RO) de la operación.

IV. SALVAGUARDAS Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 Para esta operación se propone la clasificación “C”. La operación apoyará en el financiamiento de estudios de pre inversión y el desarrollo de sistemas (consultorías, capacitación y equipamiento), por lo que no se prevén riesgos socio ambientales.
- 4.2 En materia de adquisiciones, se aplicarán las políticas establecidas por el Banco GN-2349-7 y GN-2350-7 de julio de 2006. Como resultado de la evaluación de la capacidad fiduciaria, se definirán acciones de fortalecimiento para la ejecución del proyecto, que incluyan el uso de los documentos estándar de licitación y consultoría del Banco. En la Propuesta para el Desarrollo de la Operación se detallarán los procesos de adquisiciones relevantes y se definirán los umbrales de contratación, de acuerdo a los riesgos previamente identificados.
- 4.3 Sin embargo, se incluirá en el RO, el cumplimiento de las regulaciones ambientales y sociales para cada uno de los estudios a ser financiado de acuerdo a las normativas vigentes y las salvaguardas ambientales y sociales del Banco.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 El INP, ejecutor del programa, es una institución nueva y no cuenta con experiencia en la ejecución de programas financiados por el BID. Durante la etapa de preparación, se realizará una evaluación de la capacidad institucional del INP aplicando la metodología SECI y de los riesgos de la operación a través de la aplicación de la Metodología GRP. Sobre la base de dichos análisis, se definirán los lineamientos básicos de ejecución y las acciones de mitigación y/o fortalecimiento de la capacidad de gestión del ejecutor, las cuales serán también financiadas por la OI.
- 5.2 Se incluye, como Apéndice II, la matriz preliminar de riesgos fiduciarios de la operación. El análisis del riesgo fiduciario será completado durante la preparación del POD. Se estima un plazo de ejecución de tres años.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 Se prevé la distribución del POD a QRR el 11 de marzo de 2011, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC para el 28 de marzo de 2011 y la aprobación de la operación el 4 de mayo de 2011. El total de los recursos administrativos necesarios para culminar el diseño del programa se estima en US\$47.450: US\$37.650 para consultorías y US\$9.800 para misiones, habiéndose utilizado US\$37.650 en consultorías y US\$6.800 en misiones). El tiempo de personal requerido para culminar el diseño será de 1.00 FTEs (ver detalle en Anexo V).

ANEXO II SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-PLANNING AND STATE REFORM
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Reyes, Javier Ramiro (JAVIERR@iadb.org)
	Project Title	Strengthening of the pre-investment cycle
	Project Number	EC-L1084
	Safeguard Screening Assessor(s)	Gonzalez, Melissa Maria Laura (mmgonzalez@IADB.ORG)
	Assessment Date	2010-10-12
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The operation is in compliance with environmental laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) will be screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Gonzalez, Melissa Maria Laura (mmgonzalez@IADB.ORG)
	Title:	Project Assistant
	Date:	2010-10-12

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE- PLANNING AND STATE REFORM
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	ECUADOR
	Project Status	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Reyes, Javier Ramiro (JAVIERR@iadb.org)
	Project Title	Strengthening of the pre-investment cycle
	Project Number	EC-L1084
	Safeguard Screening Assessor(s)	Gonzalez, Melissa Maria Laura (mmgonzalez@IADB.ORG)
	Assessment Date	2010-10-12
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
			Comments:
	Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. 	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Gonzalez, Melissa Maria Laura (mmgonzalez@IADB.ORG)
	Title:	Project Assistant
	Date:	2010-10-12

ANEXO III

Estrategia Ambiental y Social

- 1.1 De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703), la naturaleza de la presente operación, en su esfuerzo de iniciar la construcción de un ciclo virtuoso de formulación de proyectos de inversión, que incluya la aprobación de los mismos, el financiamiento, ejecución y seguimiento, y la evaluación de resultados e impactos obtenidos, no incluye ninguna actividad con implicancias ambientales o sociales negativas.
- 1.2 El objetivo del proyecto es apoyar al Gobierno del Ecuador en su esfuerzo por construir un ciclo virtuoso de inversión pública mediante la instalación y fortalecimiento continuo de un proceso sostenido de pre-inversión bajo el liderazgo del INP, que permita a las entidades públicas formular un número razonable de proyectos viables que satisfagan, en cantidad y calidad, las necesidades estratégicas del PND en sus sucesivos ciclos de planificación de mediano y largo plazo. Para el efecto, se propone un monto de US\$40.000.000 para financiar los estudios generales y específicos de pre-inversión durante los próximos tres años de forma de alcanzar una primera masa crítica de proyectos bancables, al mismo tiempo que se fortalece técnicamente al INP y al subsistema de pre-inversión, principalmente en los aspectos normativos y operativos del proceso bajo su responsabilidad haciendo énfasis en los aspectos metodológicos del proceso de toma de decisiones.
- 1.3 Sin embargo se incluirá en el Reglamento Operativo el cumplimiento de las regulaciones ambientales y sociales para cada uno de los estudios a ser financiado de acuerdo a las normativas vigentes y las salvaguardas ambientales y sociales del Banco.
- 1.4 Por lo expuesto anteriormente, no existen riesgos ambientales o sociales relacionados con las actividades planteadas en la presente operación. De acuerdo con los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*”, se propone que la operación sea clasificada como categoría “C” (ver Anexo II).

ANEXO IV
Índice de Trabajo Propuesto y Completado

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Preparación de Perfil de Proyecto (PP) y programación de los trabajos necesarios	Carta de Solicitud de Operación de Crédito por parte del INP.		http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35393804
	Solicitud de Financiamiento del Ministerio de Finanzas del Ecuador		http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35393809
	Decreto Ejecutivo de Creación del INP		http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35393817 http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35393818 http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35393819
	Documento de Proyecto EC-T1007 – Modernización del Sistema de Información para la Inversión Pública		http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=508510
	Presentación Cartera de Proyectos del INP		http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35393853
	Ayuda Memoria de Misión de Análisis	Septiembre-Octubre 2010	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35436996
Opciones técnicas y de	Apoyo al proceso de programación de la	Completado	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35572700

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
diseño	pre-inversión.	2010	
	Apoyo en el dimensionamiento del programa, establecimiento de costos	Completado 2010	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35572679
	Preparación del Manual Operativo del Programa, el Plan de Adquisiciones, el Matriz de Mitigación de Riesgos, Informe de las actividades realizadas en el Taller de Evaluación de Riesgos, el Mecanismo de Monitoreo y Evaluación y apoyo en la preparación del PEP y POA.	Completado 2010	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35572661 http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35572693 http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35572696 http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35572686
Recolección de información y análisis para concluir los resultados	Elaboración de la Matriz de Resultados y la Línea de base.	Completado 2010	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35572658
Análisis de capacidad institucional / recursos	Análisis de Capacidad Institucional SECI	Completado 2010	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35572639

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
humanos, procedimientos y otros aspectos de capacidad de implementación			