

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ECUADOR

PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CICLO DE PREINVERSIÓN

(EC-L1084)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Javier Ramiro Reyes (ICS/CEC), Jefe de Equipo; Xavier Montalvo (CAN/CEC); Marco Alemán (PDP/CEC); Santiago Schneider (PDP/CEC); Gustavo Palmerio (PDP/CEC); Kevin McTigue (LEG/SGO); Nathalie Hoffman (ICF/ICS) y Melissa Gonzalez (ICF/ICS), que ayudó a producir este documento.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A.	Contexto general, problemas y justificación	2
B.	Objetivos, componentes y costos.....	6
C.	Indicadores clave de la Matriz de Resultados.....	9
II.	ESTRUCTURA FINANCIERA Y RIESGOS PRINCIPALES	9
A.	Costos y financiamiento	9
B.	Riesgos ambientales y sociales	10
C.	Riesgos fiduciarios y medidas mitigantes.....	10
D.	Otros aspectos especiales y riesgos	11
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	11
A.	Resumen de mecanismos acordados para la ejecución.....	11
B.	Resumen de los acuerdos para el seguimiento y evaluación del programa.....	12

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

ENLACES ELECTRÓNICOS
OBLIGATORIOS <ol style="list-style-type: none">1. Plan de Actividades (POA) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=358058922. Plan de Seguimiento y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=358058693. Plan de Adquisiciones Completo http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362777524. Formulario de Salvaguardias http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35809327
OPCIONALES <ol style="list-style-type: none">1. Plan de Ejecución Plurianual (PEP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=358059062. A. Análisis Económico. Documento de Evaluación Económica del Programa (EEP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35806675 B. Tablas correspondientes a la (EEP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=358065673. Presupuesto Detallado http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=358065724. Plan de Desembolsos del Programa (PDP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=358066955. Reglamento Operativo del Programa (RO) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=358144796. Demanda de Recursos para Estudios de Preinversión http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=358066627. Informe final de análisis institucional del Instituto Nacional de Preinversión (INP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=358066688. Términos de Referencia de las Consultorías del Programa http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=358067069. Insumo Operacional (IO) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35735029

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ARF	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
GdE	Gobierno del Ecuador
GRP	Gestión de Riesgos en Proyectos
INP	Instituto Nacional de Preinversión
OE	Organismo Ejecutor
OI	Insumo Operacional
PA	Plan de Adquisiciones
PAI	Plan Anual de Inversiones
PIB	Producto Interno Bruto
PGE	Presupuesto General del Estado
PMR	Informe de Monitoreo del Progreso
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
RO	Reglamento Operativo
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SEP	Solicitud Estándar de Propuestas
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPNF	Sector Público no Financiero

(EC-L1084)

(*) La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que tiene de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Contexto general, problemas y justificación

- 1.1 Las cifras macroeconómicas del Ecuador muestran a partir del año 2007 una importancia creciente de la inversión del Sector Público no Financiero (SPNF) dentro de la inversión interna bruta de la economía, tal como se consigna en el Cuadro I-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 I-1 Evolución Inversión Porcentajes sobre Producto Interno Bruto (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/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Estudio Económico AL y el Caribe 2009/2010.

2/Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) Presentación Inversión Pública para el Desarrollo.

3/Por diferencia.

- 1.2 No obstante al incremento de 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. En este sentido, el Gobierno de Ecuador (GdE) incrementó su presupuesto de inversión pública, sin embargo el mismo no pudo ser ejecutado en su totalidad. Entre los años 1999 y 2009, la brecha promedio de ejecución en la inversión pública en el Ecuador ha sido de 34,5%. Este porcentaje permanece constante inclusive con el aumento de los volúmenes de inversión pública. De mantenerse esta subejecución, para el 2011 existiría un total de US\$1.469 millones no ejecutados en proyectos con financiamiento¹.
- 1.3 En una muestra representativa de 141 de proyectos del sector de obras públicas que representan el 14% del número total de programas del Plan Anual de Inversiones (PAI) del 2011, se evidencia que el 51% tienen retrasos respecto a su planificación. De los proyectos con retraso: (i) 40% se deben principalmente a reprogramación técnica y económica; (ii) 34% a cambio de metas; y (iii) los

¹ Fuente: Análisis de inversión Pública Sectorial y Ministerial 2006-2010, Jaime Calles.

restantes 26% estarían mayormente relacionados con problemas administrativos como ser demora en pagos, condiciones climáticas, escasez de materiales y otros factores no especificados. El análisis realizado sugiere que la necesidad de reprogramación técnica y económica y de modificar metas podría haberse evitado en gran medida si se hubiera contado con estudios de pre-inversión.

- 1.4 A través de la muestra se ha determinado que la ejecución de los proyectos con retrasos toma en promedio 84% más de tiempo de lo planificado originalmente. En consecuencia, se estima que los beneficios esperados del inicio de las operaciones de los proyectos de inversión se retrasan de la misma manera.
- 1.5 El GdE reconoce que esta debilidad en la fase de preinversión es un obstáculo importante para sostener y eventualmente incrementar el nivel de inversión alcanzado durante los años 2008 y 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 programa determinado. Adicionalmente, si en el pasado la inversión pública ha sido la variable de ajuste fiscal, mucho más lo ha sido la asignación de fondos a la fase de preinversión, cual ha quedado limitada a los eventuales recursos de la cooperación internacional o 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.
- 1.6 En el PNBV 2009-2013 del GdE se propone incrementar la inversión pública. El Plan Plurianual de Inversiones del PNBV para el período 2010-2013, implica niveles de inversión pública del Presupuesto General del Estado (PGE) del orden del 8.6% del PIB en promedio anual. Para el año 2011, se han incluido en el PAI un monto total de US\$4.692 millones en 997 programas.
- 1.7 La formulación adecuada de los proyectos de inversión es el prerequisite necesario para el nuevo rol de la inversión pública como pivote de la implementación del PNBV y el logro de resultados de desarrollo. En tal sentido, el GdE ha venido reorganizando el Sistema Nacional de Planificación para adecuarlo al nuevo enfoque estratégico del rol del Estado y de la planificación.
- 1.8 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 (SENPLADES); (ii) el Decreto Ejecutivo N° 1263 de 19 de agosto de 2008 que creó el Instituto Nacional de Preinversión (INP) como una entidad pública desconcentrada, con independencia técnica y administrativa, adscrita a la SENPLADES con la atribución de ejercer coordinación y ejecutar y certificar los procesos de preinversión y de los estudios de preinversión 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

² Diagnóstico del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y Propuesta de SNIP de CEPAL 2008.

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 el cual su artículo 56 ratifica: “Viabilidad de programas y proyectos de inversión pública: Los ejecutores de los programas y proyectos de inversión pública deberán disponer de la evaluación de viabilidad y los estudios que los sustenten”.

- 1.9 La demanda total de recursos de preinversión para el 2011 se estima en US\$190 millones, la cual es canalizada en forma sectorial y a través del INP dentro de su mandato institucional³. 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 I-2 y que estimativamente alcanzarían un monto de gasto de preinversión del orden de los US\$168 millones.

Cuadro I-2 Demanda identificada por el INP de programas de Preinversión según sectores

Rótulo de fila	US\$ Monto Preinversión	% Monto	No. programas	% No. programas
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

- 1.10 El INP fue creado como una herramienta institucional, especializada para romper el círculo vicioso que desde la fase de preinversión 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 programas con las cuales está financiando aproximadamente US\$25 millones de la demanda relevada en estudios de preinversión para diferentes instituciones. Si bien existen avances, el INP es una entidad relativamente joven y todavía no ha desarrollado todas las normas, reglamentaciones y procedimientos que regulen la preinversión, y además todavía necesita ampliar su capacidad operativa para gestionar los estudios de preinversión. La presente operación y el financiamiento que la misma otorga al INP, apoyará a financiar parte de la demanda identificada de preinversión 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.

³ Fuente: Análisis J. Calles.

- 1.11 En el marco del Plan de Rediseño de la Función Ejecutiva, en implementación desde el 2010, el INP ha planteado para la aprobación de las autoridades pertinentes un nuevo modelo de gestión que le permite operar de una forma más eficiente y alineada a sus mandatos institucionales. Este modelo de gestión, que define las áreas funcionales de la institución y el número de personal asignado en cada una de ellas, será implementado antes del inicio de las actividades de la presente operación por lo cual se constituye en condición previa para el primer desembolso.
- 1.12 Relación con la estrategia del Banco en el país y en el sector. El Banco por medio del documento (GN-2490), ha acordado con el país que apoyará a las diferentes instituciones del gobierno 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 cual otorga coherencia a la operación propuesta. Con relación a GCI-9, esta operación contribuye a la meta de países pequeños y vulnerables.
- 1.13 Adicionalmente, el Banco aprobó y está ejecutando una serie de programas nacionales con componentes de preinversión en Ecuador, ya sean de carácter general como sectorial, los mismos que contribuyen a mejorar la calidad de los programas y la gestión de la preinversión, como son: el Programa de Infraestructura y Conservación Vial (2201/OC-EC); el Proyecto de Apoyo a la Pesca Artesanal Costera (2113/OC-EC); y Diseños de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (ATC/OC-11337-EC), entre otros, y que se canalizan a través de los sectores correspondientes directamente. La experiencia y lecciones sectoriales aprendidas durante la preparación de los programas y su ejecución serán aplicadas a la ejecución de esta operación en coordinación con los sectores correspondientes. Con el objetivo de asegurar consistencia de los esfuerzos del país con el Banco en los diferentes sectores (energía, agua potable, etc.) la selección y ejecución de los estudios de preinversión por parte del ejecutor será apoyada y coordinada al interior del Banco en forma ad-hoc.
- 1.14 El planteamiento del programa como solución al problema identificado se enmarca en las experiencias realizadas por el Banco en proyectos de parecida naturaleza (BO-L1091 y AR-L1035), en los cuales se financió estudios de preinversión como parte del fortalecimiento del ciclo de inversión pública. En el primer caso se condicionó el financiamiento de los estudios a la aprobación de normativa, lo cual ocasionó un retraso en los estudios y en el segundo no se desarrollo del proyecto normatividad. En este caso en particular se optó por una solución que equilibre la necesidad de financiar los estudios, aprender de las experiencias realizadas y de esta manera replantear las reglas que normen el programa y a su vez permitan al GdE formular su marco normativo en materia de preinversión.
- 1.15 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 preinversión, se cuenta con un Insumo Operacional (OI) (ATN/FG-12779-EC) para financiar actividades que fortalecerán las áreas del INP relacionadas a la ejecución de los estudios de

preinversión y al mismo tiempo 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 para la aplicación de los recursos a la fecha vigente. Además, se financiarán actividades para la capacitación del personal de las entidades públicas beneficiarias en el uso de estas metodologías a ser utilizadas, en primera instancia, solamente en el ámbito de esta operación. El OI tendrá un plazo de ejecución de dos años e iniciará su ejecución antes de la aprobación de esta operación.

- 1.16 Las normas y metodologías para la realización de los estudios de preinversión en el marco de este programa serán posteriormente emitidas para su uso en todo el sector público, una vez que se haya comprobado su coherencia técnica y especialmente se validen en casos específicos, lo que sucederá solamente al final de la operación. Esto permitirá que la experiencia que se realice durante la ejecución del programa sirva de referente para las instituciones que están realizando actividades de preinversión con sus propios recursos.

B. Objetivos, componentes y costos

- 1.17 El objetivo general del programa es apoyar al GdE a reducir la brecha entre lo programado y lo ejecutado del PAI. El objetivo específico del programa es apoyar al INP en aumentar el porcentaje de proyectos que cuente con estudios de preinversión que demuestren su viabilidad técnica y económica. Para el efecto, se propone un monto de US\$40 millones para financiar los estudios generales y específicos de preinversión durante los próximos tres años, de forma de alcanzar una masa crítica de proyectos que puedan ser incluidos en el PAI.
- 1.18 **Componente Único. Formulación de programas de inversión pública.** Este componente financiará la realización de estudios específicos (pre-factibilidad y factibilidad técnica y económica de programas y proyectos específicos, estudios de ingeniería, impacto ambiental y diseño final y estudios complementarios) y estudios generales (básicos de carácter regional o sectorial, estudios preliminares, y otros de similar naturaleza), para así concretar una cartera de proyectos de inversión en condiciones de obtener financiamiento e iniciar su ejecución inmediata y para que no tenga retrasos al inicio y durante su ejecución, 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 PGE y que serán responsables posteriormente, ya sea de financiar un proyecto viable, o de buscar financiamiento firme para el mismo.
- 1.19 Los productos esperados de este componente único del programa son los estudios de preinversión (específicos y generales) con análisis de viabilidad técnica y económica (incluyendo ambiental, financiera, de gestión, participación comunitaria, entre otros) que puedan generar acciones de inversión pública posteriormente.
- 1.20 Pre-asignación presupuestaria por naturaleza de los estudios. Con el fin de equilibrar la interrelación que debe existir entre la distinta naturaleza de los estudios que fundamentan inversiones públicas con carácter indicativo, el

financiamiento de la operación se distribuirá en: (i) estudios estratégicos sectoriales para orientar y fundamentar inversiones (15% del financiamiento); (ii) estudios de pre-factibilidad, factibilidad e ingeniería básica para determinar viabilidad de los proyectos de inversión (70% del financiamiento); y (iii) estudios complementarios para proyectos determinados como viables, incluyendo especificaciones de diseño final o ingeniería de proyectos, (15% del financiamiento). La distribución anterior solo podrá ser modificada durante la ejecución de la operación con la aceptación previa del Banco. Los proyectos serán seleccionados en base al tiempo de su entrada en la demanda relevada del INP (primero en llegar, primero en procesar). No se pondrá límite al número de estudios que se financien por proyecto mientras tenga coherencia con las fases de preinversión.

- 1.21 Entidades beneficiarias elegibles. El INP, en su condición de Organismo Ejecutor (OE), realizará los procesos de contratación de todos los estudios que se imputen al financiamiento. En todos los casos habrá una entidad de derecho público beneficiaria que ejecutará la inversión que se procura viabilizar. Serán elegibles como beneficiarios: (i) las entidades públicas cuyos ingresos y egresos se determinan y gestionan por intermedio del PGE; y (ii) los gobiernos autónomos descentralizados cuando los programas de inversión tengan alcances interregionales y/o mancomunidades.
- 1.22 Las entidades públicas beneficiarias del programa se harán cargo de la ejecución de los estudios contratados por el INP, con cargo al financiamiento. Para tal efecto se suscribirán convenios de ejecución donde se detallarán las responsabilidades de cada parte (INP y entidad beneficiaria), para 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 programas formulados y declarados viables técnica y económicamente. El modelo para estos Convenios de Ejecución constará en el Reglamento Operativo (RO) de la operación que será condición previa al primer desembolso.
- 1.23 Elegibilidad y contenido de los estudios y criterios de evaluación. Solo serán elegibles para recibir financiamiento con cargo a los recursos del programa los estudios que correspondan a iniciativas identificadas e incorporadas al banco de proyectos o PAI administrados por SENPLADES, en cualquiera de las etapas de la fase de preinversión en que los mismos se encuentren (estudios básicos, estudios complementarios, pre-factibilidad, factibilidad, ingeniería básica y diseño definitivo). Los requisitos mínimos en materia de contenidos así como los criterios de evaluación económica para fines de viabilidad deberán estar regulados en el Manual de Preinversión que corresponde al INP emitir como condición previa al primer desembolso de la operación. Dado que el INP trabaja a demanda y que una meta institucional es la movilización rápida de los recursos financieros, no se considera efectiva la realización de preasignaciones ni priorizaciones sectoriales. El sistema nacional de planificación contiene ya los criterios de priorización de los programas de inversión que entran en el ámbito del INP. El Directorio del INP en caso de exceso de demanda en última instancia aprobará la

lista de estudios de proyectos a ser financiados una vez que el plantel técnico haya comprobado que cumplen con los criterios de elegibilidad del programa. Se priorizará los estudios basado en criterios a ser acordados entre el OE y el Banco, que se incluirán en el Manual de Preinversión.

- 1.24 El INP ha identificado e iniciado la preparación, como paquete inicial de trabajo, 17 estudios de proyectos que se encuentran en los sectores de agua potable, electricidad y energía renovable, productivo y de transporte de los cuales se han preparado los términos de referencia conjuntamente con la entidad beneficiaria para su posible financiamiento. El INP ha iniciado procesos de contratación bajo el marco y lineamientos establecidos en la Política de Adquisiciones del Banco para la Contratación Anticipada. Una vez contratados estos estudios se deberá, en base a la experiencia realizada, afinar los criterios generales y específicos de priorización para la selección de los estudios a ser financiados. Estos cambios deberán ser actualizados en el Manual de Preinversión. Se espera financiar 67 estudios de preinversión pero el número definitivo se establecerá en función de la demanda revelada.
- 1.25 Contenido del Manual de Preinversión. El Manual de Preinversión, a ser adoptado por el INP del cual se cuenta con un borrador, se constituirá en las reglas que rigen la mencionada fase del ciclo de inversión pública y contendrá como mínimo las regulaciones en materia de:
 - a. Definiciones conceptuales sobre la fase de preinversión y las subfases de idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad, ingeniería básica y diseño definitivo, así como los estudios básicos, específicos o complementarios que sirvan de marco de referencia para proyectos o los complementen en cualquiera de las sub fases señaladas.
 - b. Alcances sectoriales e institucionales del proceso incluyendo identificación de sectores estratégicos prioritarios.
 - c. Los criterios de elegibilidad que aplicará el INP para seleccionar programas y estudios de preinversión para financiamiento.
 - d. Los mecanismos para identificar demandas de financiamiento de preinversión.
 - e. Los criterios generales y específicos (prelación) por sector para priorización dentro de proyectos elegibles.
 - f. El ciclo de la gestión de preinversión y de cada una de sus subfases, incluyendo los criterios de evaluación para la toma de decisión de inversión (transversales como costo/beneficio o costo/efectividad y sectoriales de ser el caso), así como los mecanismos de convenios con entidades ejecutoras beneficiarias del financiamiento.
 - g. Las guías orientadoras, para que dentro de la legislación vigente se contemplen en los estudios de viabilidad la factibilidad de mecanismos de gestión y financiamiento.

- h. El control de gestión sobre la fase de preinversión y los resultados finales de la misma en términos de aprobación de estudios y de indicadores de evaluación para la toma de decisiones y la retroalimentación con los mismos a la entidad demandante y a SENPLADES, como organismo rector del sistema nacional de planificación.

C. Indicadores clave de la Matriz de Resultados

- 1.26 En función de los objetivos del programa y de los resultados esperados, se definen los dos siguientes indicadores clave:
 - a. Retraso promedio en la ejecución respecto del plazo de ejecución programado originalmente.
 - b. Porcentaje de proyectos con estudios de preinversión en relación al número de proyectos existentes en el PAI.
- 1.27 Estos indicadores miden la eficacia en el cumplimiento del propósito del programa que consiste en fortalecer la fase de preinversión para generar proyectos bancables y programables para su ejecución.
- 1.28 Resultados esperados. Contar con un mayor porcentaje de proyectos con estudios de preinversión que cuentan con recursos consignados en el PGE que demuestren su viabilidad técnica y económica. Con el programa se espera lograr que los retrasos en la ejecución en promedio del grupo de proyectos financiados por el programa se reduzcan del promedio actual de 43% a 26% al final del programa.
- 1.29 Se espera que el programa tenga una alta rentabilidad. La tasa interna de retorno del programa estimada se situará por encima del 30% con un valor actual neto de US\$17.672 millones, dentro de un escenario conservador, del Análisis de Sensibilidad de la Evaluación Económica (ver enlace [opcional #2A](#)).
- 1.30 El GdE ha planteado que si bien existe una demanda mayor de recursos para financiar estudios de preinversión, podrá mantener una asignación anual similar a la del presente año entre recursos fiscales a través del INP para poder reducir la brecha. Lo que le permitiría contratar estudios por alrededor de US\$40 millones por año.

II. ESTRUCTURA FINANCIERA Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Costos y financiamiento

- 2.1 El financiamiento de esta operación se realizará a través de un préstamo de inversión. El costo total asciende a US\$40.3 millones de los cuales el Banco financiará US\$40 millones con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO) y el monto restante de US\$300.000 serán financiados con aporte local.
- 2.2 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 (ver enlace [opcional #6](#)). Además de una lista de

proyectos susceptibles a ser financiados, se ha evaluado que los proyectos puedan cumplir con el borrador de Manual de Preinversión y además cuenten con la información suficiente para proceder a su licitación. Los productos a ser financiados son estudios de preinversión, según la definición del sistema de inversión pública, que generen posteriormente inversión pública.

Tabla II-1: Presupuesto del programa

Componente	BID (US\$)	Aporte Local (US\$)	Total (US\$)
Componente I: Financiamiento de la Preinversión	40.000.000		40.000.000
Gastos de Auditoría	-	300.000	300.000
Total programa	40.000.000	300.000	40.300.000

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 Para esta operación se propone la clasificación “C” de acuerdo a la política de Salvaguardias y Ambientales. La operación apoyará el financiamiento de estudios de preinversión, por lo que no se prevén riesgos socio ambientales.
- 2.4 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.

C. Riesgos fiduciarios y medidas mitigantes

- 2.5 Como parte del diseño de la operación se ha realizado un ejercicio de Gestión de Riesgos en Proyectos (GRP) del programa siguiendo la metodología del Banco con participación de las entidades beneficiarias, en donde se realizaron las siguientes actividades: (i) identificación y registro de riesgos y factores de probabilidad; (ii) ponderación de los riesgos del programa; y (iii) preparación del Plan de Mitigación de Riesgos. El detalle del análisis de riesgos del programa y el respectivo Plan de Mitigación de Riesgos se revisarán anualmente. El programa se considera de riesgo medio.
- 2.6 Se han identificado como los factores de riesgo fiduciarios más importantes los siguientes: (i) el incumplimiento de políticas y condiciones del Banco; y (ii) la realización de contrataciones fallidas o inadecuadas. Para el primer punto se han establecido las siguientes medidas mitigantes: (a) capacitación de parte del equipo fiduciario del Banco; y (b) la contratación de dos consultores individuales con perfil financiero y de adquisiciones, con experiencia en ejecución de programas financiados por el Banco, que apoyarán in situ al equipo con dedicación de tiempo completo. Para el segundo punto se llevará a cabo: (a) la supervisión del plan de contrataciones; (b) la implementación del sistema de Seguimiento de los Planes de Adquisiciones; (c) la revisión de adquisiciones ex-ante; (d) la amplia difusión de expresiones de interés para conformar listas cortas de consultores especializados para desarrollar programas específicos; y (e) la realización de un estudio de mercado de empresas de consultoría. Las actividades de mitigación de riesgos del primer riesgo y la actividad (e) del segundo serán financiadas por la

OI. El análisis en detalle y las medidas de mitigación de los riesgos fiduciarios identificados, se encuentran reflejados en el Anexo III de Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (ARF). Las medidas de mitigación de los riesgos sectoriales se encuentran plasmados en la Matriz de Evaluación de Riesgos que además contiene un cronograma y las actividades más relevantes de seguimiento de las medidas de mitigación.

D. Otros aspectos especiales y riesgos

- 2.7 El manejo del financiamiento por parte del OE para los estudios específicos y generales de preinversión, deberá reglamentarse como condición previa para el primer desembolso de la operación y deberá estar debidamente descrito en el RO. El INP como ejecutor de la operación, contratará con cargo al financiamiento todos los servicios de consultoría requeridos para los estudios de cada programa de preinversión contenido en su programación de actividades.
- 2.8 Otros riesgos identificados que pueden afectar el logro de los objetivos del programa son: (i) la falta de coordinación entre el INP y las instituciones beneficiarias; y (ii) que el incumplimiento de las normativas del Banco retrasen la ejecución del programa. Las medidas para mitigar el primero de estos riesgos son: (a) firmar pre convenios (cartas de compromisos) y convenios específicos con instituciones beneficiarias; (b) socializar los procesos del INP con el personal financiero y operativo de los beneficiarios; (c) estructurar un Plan Maestro Optimizado en la Oficina de Gestión de Proyectos del INP; y (d) elaborar documentación de procesos, procedimientos, y el RO del programa. Para el segundo riesgo se han establecido las siguientes medidas de mitigación: (a) capacitación por parte del Banco; (b) definición de riesgos ex-ante; y (c) fortalecimiento del INP por parte del Banco.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de mecanismos acordados para la ejecución

- 3.1 **Condiciones previas al primer desembolso: (i) Manual de Preinversión emitido por el OE; (ii) aprobación de un RO; (iii) modelo de gestión implementado en al menos las áreas administrativas y de planificación del OE; y (iv) conformación y nombramiento del Equipo de Gestión.**
- 3.2 La Dirección Administrativo-Financiera del INP será la encargada de la administración y seguimiento financiero del programa. Esta Dirección asumirá la coordinación con el apoyo de un equipo gestor del programa, cuya conformación deberá contar con el visto bueno del Banco. El INP, con recursos que le sean asignados presupuestariamente a tal efecto, sufragará los gastos relativos al personal necesario para la implementación del programa.
- 3.3 El equipo gestor estará integrado por: (i) un gerente del programa; (ii) un responsable técnico; (iii) un especialista de adquisiciones; (iv) un especialista financiero; y (v) un especialista de monitoreo y seguimiento. En el RO se establecerán las funciones y responsabilidades de cada involucrado en el proceso de coordinación, la estructura de supervisión técnica y fiduciaria, y la frecuencia y

contenido mínimo de los Informes de Monitoreo. Un borrador del RO se adjunta (ver enlace [opcional #5](#)).

- 3.4 La resolución de la SENPLADES, respecto a la aprobación del nuevo modelo de gestión, incluyendo la asignación del personal correspondiente en las áreas administrativas y de planificación del INP, constituirá evidencia suficiente de la implementación de dicho modelo. Las entidades públicas beneficiarias suscribirán convenios con el INP en los cuales 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, la fiscalización adecuada de cada uno de los estudios 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 RO de la operación.
- 3.5 El esquema de ejecución está basado en el análisis y las medidas de mitigación de los riesgos fiduciarios identificados, los cuales se encuentran reflejados en el Anexo III. Adicionalmente, dentro del marco de ejecución del programa, se apoyará el fortalecimiento del INP con un OI descrito en detalle en párrafo 1.15.
- 3.6 Los ARF. Los ARF reflejan los lineamientos de gestión financiera y adquisiciones que se aplicarán para la ejecución del programa. Estos se han elaborado sobre la base del análisis del contexto fiduciario del país, así como de las características del ejecutor, del análisis del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional realizado, del taller de GRP y de las reuniones sostenidas con personal del INP, y con personal clave de las entidades participantes. Estos ARF incluyen, entre otros, los siguientes temas: (i) auditorías; (ii) desembolsos; (iii) control interno y externo; (iv) modalidades y límites para los procesos de adquisiciones; (v) Plan de Adquisiciones (PA); y (vi) Plan de Supervisión Financiera.
- 3.7 El programa contempla la contratación de consultores, las cuales se realizarán bajo el marco establecido en las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores (GN-2350-9). Para los procesos de contratación de Firmas Consultoras cuyo presupuesto referencial supere el monto de US\$200.000, se utilizará la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) aprobada por el Banco. Para montos menores a los límites establecidos, el Banco acordará con el ejecutor una SEP compatible con lo establecido en las GN-2350-9. El mecanismo de coordinación entre el Banco y el INP se detallarán en el RO.
- 3.8 El ejecutor deberá actualizar el PA de manera semestral, o cuando se presenten cambios sustanciales, cubriendo los 12 meses siguientes del período de ejecución del programa. Cualquier propuesta de cambio y/o revisión del PA debe ser presentado al Banco para su aprobación.

B. Resumen de los acuerdos para el seguimiento y evaluación del programa

- 3.9 Seguimiento por parte del OE. Para realizar el seguimiento del programa, el OE utilizará los indicadores que se identifiquen en los siguientes documentos: (i) la Matriz de Resultados; (ii) el Plan de Ejecución del Programa; (iii) los Arreglos de Monitoreo y Evaluación (ver enlace [obligatorio #2](#)); (iv) el PA; (v) las Matrices

- de Riesgo, Evaluación y Mitigación de los Riesgos del Programa; y (vi) el Plan de Desembolsos del Programa.
- 3.10 Se acuerda que el instrumento metodológico principal que agrupa tanto los indicadores de resultado como los indicadores de gestión del programa será el Informe de Monitoreo del Progreso (PMR), por sus iniciales en inglés, y que el OE proporcionará de sus sistemas de información los datos suficientes para la administración del PMR.
 - 3.11 El seguimiento de la operación se llevará a cabo mediante un sistema que permitirá el seguimiento de todos los indicadores del programa pero en especial aquellos que miden el efecto directo del programa: (i) porcentaje del tiempo promedio de retraso en la ejecución de los programas que tiene estudios de preinversión financiados en el marco de esta operación; y (ii) porcentaje de proyectos con estudios de preinversión incluidos en el PAI de la SENPLADES en relación al número de proyectos existentes. Además, se realizará el seguimiento de las variables necesarias para la evaluación ex post del programa, con el grupo de control descrito más abajo.
 - 3.12 El seguimiento estará a cargo de la Unidad de Planificación del INP, que para el efecto contará con un componente específico del OI (ATN/FG-12779-EC) vinculado al programa, mediante el cual: (i) apoyará con servicios de consultoría la construcción y desarrollo del sistema de seguimiento o mecanismo de control de gestión; (ii) financiará la implantación de la herramienta de información que permita el monitoreo de los indicadores de gestión; y (iii) capacitará al personal del INP en el manejo del concepto asociado a la gerencia por resultados.
 - 3.13 Una vez finalizadas la operación por administración directa se llevará a cabo una evaluación ex-post del programa, la cual deberá basarse en la metodología de la evaluación económica utilizada para evaluar la factibilidad del programa. La evaluación deberá determinar principalmente si los beneficios identificados durante la preparación del programa efectivamente se dieron al finalizar su ejecución, o si no es posible evaluarlos, dar una idea si estos se darán posteriormente, para lo que se deberá al menos determinar si los supuestos utilizados para la evaluación ex-ante se mantuvieron durante la ejecución y si los datos utilizados eran los adecuados.
 - 3.14 Para la evaluación se deberá identificar un grupo de control con características similares a las de los proyectos cuyos estudios de preinversión se financiaron por parte del programa, para que se pueda evidenciar si los retrasos en el logro de los beneficios de los proyectos son reducidos con la existencia de estudios de preinversión. Este grupo de control dentro de lo razonable deberá ser de los mismos sectores, tamaños y de zona geográficas.
 - 3.15 El objetivo de la evaluación será proporcionarle al INP una herramienta que le permita en primer lugar evaluar los efectos del programa, y a su vez entregar a las autoridades del INP suficiente información para poder maximizar los beneficios de los proyectos de preinversión que el INP financie posteriormente. Dado que la misión del INP es principalmente el financiamiento de estudios de preinversión, se espera que una vez finalizado el programa, la entidad cuente con la capacidad

suficiente para poder realizar el seguimiento de su plan de financiamiento de estudios de preinversión y también cuenta con la capacidad de evaluar los resultados de la misma.

- 3.16 Se espera además obtener datos importantes de la relación causal entre la preinversión y la reducción de la brecha entre lo programado y ejecutado del presupuesto de inversión pública.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	La intervención contribuye al programa de apoyo a países pequeños y vulnerables.		
Metas regionales de desarrollo			
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2490	La Estrategia de País no contiene un objetivo relacionado con este sector.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2617	La operación está incluida en el Documento de Programación del País 2011.	
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. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	7.0		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	5.0	25%	10
4. Análisis económico ex ante	7.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	6.0	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Medio		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)	Si	El proyecto usa los sub-sistemas de Presupuesto, Tesoro, Control Interno, Sistemas de Información y Contratación de consultores individuales.	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
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	Un OI ha sido aprobado para apoyar la preparación y ejecución del proyecto.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

Este es un préstamo de inversión financiado con capital ordinario en beneficio de Ecuador, por lo que contribuye a cumplir la meta de préstamos a países pequeños y vulnerables. El proyecto busca contribuir a la reducción de la brecha entre inversión programada y ejecutada mediante la preparación y ejecución de un paquete de estudios de pre-inversión prioritarios para el Gobierno del Ecuador. El proyecto está contemplado en la programación del Banco en Ecuador para 2011.

En su diagnóstico el documento describe la situación de retrasos en la inversión pública, que resulta entre otros factores, de la mala oportunidad y baja disponibilidad de estudios apropiados de pre-inversión para el Plan Anual de Inversiones del Gobierno. El documento asevera que la disponibilidad de estudios de inversión realizados a tiempo, permitirá reducir los atrasos de las inversiones públicas y hacer efectivos sus beneficios en menor tiempo. Si bien la lógica de la intervención es clara, la información incluida de la demanda de estudios de pre-inversión es limitada y no todos los indicadores son SMART, ni cuentan con fuentes de información y métodos de recolección claramente identificados.

El análisis económico incluye una estimación de costo-beneficio del proyecto que sugiere una rentabilidad alta para el financiamiento propuesto. Sin embargo, no se incluyen todos los beneficios y costos potencialmente relevantes. El documento incluye una evaluación costo-beneficio ex-post con la misma metodología utilizada en el análisis ex-ante.

El proyecto cuenta con una Matriz de Riesgos que identifica posibles dificultades para la ejecución -de las cuales algunas son de alto riesgo-, así como medidas de mitigación con indicadores de seguimiento.

MATRIZ DE RESULTADOS

OBJETIVOS DEL PROYECTO: El objetivo general del programa es apoyar al Gobierno de Ecuador (GdE) a reducir la brecha entre lo programado y lo ejecutado del Plan Anual de Inversiones (PAI). El objetivo específico del programa es apoyar al Instituto Nacional de Preinversión (INP) en aumentar el porcentaje de programas que cuente con estudios de preinversión que demuestren su viabilidad técnica y económica. Para el efecto, se propone un monto de US\$40 millones para financiar los estudios generales y específicos de preinversión durante los próximos tres años, de forma de alcanzar una masa crítica de proyectos que puedan ser incluidos en el PAI.

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias						Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
IMPACTO ESPERADO: Al finalizar el programa se espera reducir la brecha entre lo programado y lo ejecutado del plan anual de inversiones.													
Retraso promedio en la ejecución respecto del plazo de ejecución programado originalmente	%	43%	2011	-	2012	-	2013	-	2014	26%	2014	Sistema de Seguimiento y Evaluación.	

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias						Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
<u>RESULTADO ESPERADO 1:</u> Aumento en el porcentaje de proyectos con estudios de pre-inversión													
Porcentaje de proyectos con estudios de preinversión en relación al número de proyectos existentes en el PAI.	%	31%*	2011	33.2 %	2012	35.8 %	2013	38%	2014	38%	2014	Estudio de demanda pre-inversión/Sistema de seguimiento y evaluación del INP	
Se estima que los recursos del financiamiento financiará 67 estudios de pre-inversión repartidos; 21 en el primer año, 25 en el segundo año y 21 en el tercer año para un número igual de proyectos. El número de proyectos en el PAI anualmente es en promedio de 950.													
* 31% de proyectos del PAI 2011 cuentan con algún tipo de estudios de preinversión, Esta proporción se mantuvo constante durante los últimos 3 años y se espera que la tendencia sea la misma. (Fuente INP).													

PRODUCTOS

Producto a) Hitos	Unidad de medida	Línea de base	2011	2012	2013	2014	Meta
<u>Componente 1: Formulación de programas de Inversión Pública</u>							
Estudios estratégicos sectoriales finalizados por valor total de US\$6 millones.	Estudios	0	0	4	1	1	6
Estudios de pre factibilidad y factibilidad finalizados por valor total de \$28 millones	Estudios	0		17	17	13	47
Estudios complementarios finalizados por valor total de US\$4 millones.	Estudios	0			4	4	8
Estudios de innovación con efectos en largo plazo finalizados por valor total de US\$2 millones.	Estudios	0			3	3	6
El sistema de seguimiento y evaluación del INP proveerá de los datos.							

ANEXO III ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PROYECTO No: EC-L1084

NOMBRE: Programa Para el Fortalecimiento del Ciclo de Preinversión

ORGANISMO EJECUTOR: Instituto Nacional de Preinversión

PREPARADO POR: Marco Alemán (PDP/CEC); Gustavo Palmerio (PDP/CEC); y Santiago Schneider (PDP/CEC).

La evaluación institucional para la gestión fiduciaria del proyecto fue realizada en base a: (i) el contexto fiduciario del país; (ii) los resultados de la evaluación de riesgos fiduciarios y taller GRP; (iii) el análisis realizado al INP utilizando la metodología SECI; (iv) reuniones de trabajo con el equipo de proyecto y v) reuniones con el personal de las diferentes áreas del INP. Como resultado de esta evaluación se han elaborado los acuerdos fiduciarios de Adquisiciones y Gestión Financiera que se aplicaran para la ejecución del proyecto.

I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS

- 1.1 *Sistema de Adquisiciones:* El Sistema Nacional de Contratación Pública – SNCP, se aprobó a través de la Ley Orgánica del SNCP en agosto de 2008. Entre los cambios sustanciales introducidos esta la creación del Instituto Nacional de Compras Públicas – INCOP, como rector de las Compras Públicas. Actualmente el INCOP el apoyo del Banco está llevando a cabo el Diagnostico del SNCP mediante la aplicación de la metodología OECD/DAC; que está en su fase final, lo cual permitirá identificar las actividades que se requieren realizar con la finalidad de fortalecer el SNCP.
- 1.2 *Sistema de Gestión Financiera:* Desde enero de 2008 las Entidades del Gobierno utilizan el Sistema de administración financiera e-SIGEF, que integra efectivamente los procesos de presupuesto, contabilidad, tesorería, pagos electrónicos y un esquema de centralización informática y uso de la tecnología Web. Asimismo, las entidades del Gobierno Central están sujetas al control y fiscalización del ente supremo de auditoría que es la Contraloría General del Estado.
- 1.3 En términos generales, los sistemas nacionales de gestión financiera tienen un adecuado nivel de desarrollo, requiriendo ser complementados por el momento, para efectos de la ejecución de los proyectos que financia el Banco, en lo referente a reporte financiero específico y a auditoría externa (a ser efectuada por una firma elegible para el Banco).

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 El INP fue creado mediante Decreto Ejecutivo 1263 del 19 de agosto 2008, como una entidad pública desconcentrada, con independencia técnica y administrativa, adscrita a SENPLADES. El INP no tiene experiencia en la ejecución de programas con financiamiento del BID; su estructura actual es reducida y en proceso de consolidación. Su nivel de ejecución de las adquisiciones planificadas en el 2009 y 2010 ha sido entre bajo y medio, por lo que se requiere fortalecer esta área durante la ejecución del programa.

- 2.2 El INP al ser una entidad pública utiliza los sistemas nacionales de Adquisiciones y Gestión Financiera del país. El Control interno de la Entidad es realizado mediante la Contraloría General del Estado (CGE).

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 Con base en la información disponible sobre el programa y del INP, se han identificado los siguientes riesgos fiduciarios:

a. Debilidades en la capacidad de ejecución:

- i. Factores: - Entidad nueva sin experiencia en la ejecución de proyectos financiados por el Banco. – Estructura reducida y en proceso de consolidación – Desconocimientos de normativa BID.
- ii. Impacto: Retrasos en la ejecución. - Incumplimiento de cláusulas contractuales.
- iii. Acciones de Mitigación: (Conformar un equipo de gestión con profesionales de experiencia en ejecución de proyectos con capacidad y competencias técnicas y fiduciarias. El equipo fiduciario del Banco prestará apoyo, capacitación y acompañamiento para la ejecución. Con recursos de la CT se contratarán dos consultores externos con perfil financiero y de adquisiciones que apoyarán in situ al equipo con dedicación full-time.

b. Debilidades en el proceso de contratación:

- i. Factores: Debilidades en la elaboración de TDRs y pliegos. – Procesos engorrosos que fomentan desinterés de consultores. – Falta de seguimiento de los procesos. – Alto porcentaje de procesos declarados desiertos. – Falta de consultores especializados – Nivel de ejecución entre bajo y medio.
- ii. Impacto: Retrasos en la ejecución – Ineficiencia en el uso de recursos. – Incumplimiento de objetivos del programa.
- iii. Acciones de mitigación: En tanto no se implemente el SEPA, se supervisará la ejecución del plan de contrataciones de manera trimestral. Inicialmente la supervisión de las contrataciones se realizará de manera Ex – Ante. Con fondos de la CT, se financiará la elaboración de una Lista Corta de Consultores especializados para apoyo en el diseño de proyectos específicos así como la realización de un estudio de mercado de empresas de consultoría. Dicha lista será actualizada de forma permanente.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES A LOS CONTRATOS

- 4.1 Algunos puntos para su consideración:
- a. Conformación del Equipo de Gestión
 - b. Aprobación del Reglamento Operativo
 - c. Manual de Preinversión Aprobado

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

Ejecución de las Adquisiciones

- 5.1 En el Plan de Adquisiciones (PA) se establecerán las adquisiciones incluidas en el Programa; el mismo que podrá ser actualizado de manera anual o cuando sea necesario. La responsabilidad de aprobación del Plan de Adquisiciones y mantener actualizado el mismo durante la ejecución del programa es del Jefe de Equipo de Proyecto (JEP).
- 5.2 El programa contempla la Contratación de Consultores bajo el marco establecido en la 2350-7; las que se llevarán a cabo conforme lo establecido en el Plan de Adquisiciones aprobado por el Banco. Para las Contrataciones de Firms Consultoras que superen el monto de US 200,000.00 se utilizará la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) aprobada por el Banco. Para contrataciones por montos menores se utilizarán SEP acordadas con el ejecutor y aprobadas por el Banco. El Plan de Adquisiciones está incluido en el Documento de Propuesta de Desarrollo de la Operación – POD; como un enlace del referido documento.

Supervisión de Adquisiciones

- 5.3 Considerando el contexto fiduciario del ejecutor y el nivel de riesgo asociado a la operación (medio), inicialmente los procesos de adquisiciones se supervisarán de manera Ex – Ante. Dicha modalidad podrá variar durante la ejecución del programa, teniendo en cuenta la implementación de las medidas de mitigación y el grado de fortalecimiento del ejecutor.

Disposiciones Especiales

- 5.4 Medidas Especiales. No se establecen medidas especiales.
- 5.5 Otros Procedimientos: No hay otros procedimientos.

Registros y Archivos

- 5.6 El ejecutor deberá mantener los registros actualizados y los archivos debidamente ordenados de tal manera que los mismos puedan ser revisados por el Banco de acuerdo a los siguientes lineamientos:
 - a. El archivo con la documentación inherente adquisiciones y contrataciones deberá estar en un solo file o carpeta única; que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiados con recursos distintos a los del programa.
 - b. El Equipo de Proyecto proporcionará la herramienta SICLAR la misma que deberá ser implementada en el programa independientemente del esquema de supervisión de adquisiciones implementado.

- 5.7 **Contratación anticipada y reconocimiento de gastos retroactivos:** No Aplica. Acuerdos y Requisitos de Gestión Financiera.

Programación y Presupuesto

- 5.8 El cuerpo legal que establece las normas generales que rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Estas normas generales son aplicadas a la ejecución de los programas que financia el banco en el país. El sistema integrado eSigef, instrumentaliza y estandariza la aplicación de estas normas generales en todo el aparato de gestión pública nacional.
- 5.9 El presupuesto del programa será calculado sobre la base del plan operativo anual acordado entre el banco y el ejecutor, y servirá de base para la inclusión formal del mismo en el presupuesto general del INP incluido en la proforma presupuestaria que es sometida a aprobación del legislativo.

Contabilidad y sistemas de Información

- 5.10 La contabilidad gubernamental se lleva a través del sistema eSigef, el cual fue parametrizado de acuerdo al plan de cuentas contables gubernamental expedido por el MF.
- 5.11 La contabilidad oficial de proyectos que reciben financiamiento del banco se lleva a través del sistema eSigef conforme al plan de cuentas contables gubernamental y al clasificador presupuestario. El eSigef actualmente no permite la elaboración de informes relacionados con los aspectos específicos de los recursos suministrados por el BID, por lo cual es necesario que mediante informes separados se revele el estado y evolución de los proyectos.
- 5.12 Por lo anterior se acordó con el ejecutor que para la operación de préstamo se deberá implementar la herramienta Ketra la cual permite preparar los informes financieros detallados del proyecto en ejecución.

Desembolsos y Flujo de Fondos

- 5.13 Desde el 2008 el Gobierno de Ecuador instauró el mecanismo de Cuenta Única del Tesoro Nacional a través de la cual se unificó la gestión de la tesorería de todas las entidades que conforman el gobierno central.
- 5.14 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 para recibir el financiamiento de préstamos multilaterales, entre ellos los del BID. Todos los pagos del programa serán ejecutados mediante debito a la Cuenta Única del Tesoro Nacional, mecanismo para manejo de la tesorería obligatorio para todas las entidades que conforman el Gobierno Central.

- 5.15 Los desembolsos del Programa se realizarán de acuerdo a las necesidades reales de liquidez del proyecto, mediante la modalidad de Anticipo de Fondos con un máximo de 20% del monto aprobado del financiamiento, y una frecuencia máxima de 5 meses. El ejecutor presentará al BID la solicitud de desembolso acompañada por el Plan Financiero y Flujo de Caja del proyecto para los próximos 180 días. Los desembolsos se justificarán en la próxima solicitud de desembolso, una vez los recursos del anticipo estén ejecutados en un mínimo de 80%.
- 5.16 Para la recepción de los recursos del préstamo el INP abrirá una cuenta para el Programa en el Banco Central del Ecuador.
- 5.17 La revisión de la documentación soporte de los gastos o pagos efectuados será realizada en forma ex-post al desembolso de los recursos por parte del Banco. Se emitirán informes con los resultados en cada visita de revisión ex-post. La revisión ex-post de desembolsos será realizada por personal del Banco y/o Consultores y los Auditores Externos.
- 5.18 Aquellos gastos que no sean considerados elegibles por parte del Banco, deberán ser reintegrados con recursos del aporte local.

Control Interno y Auditoría Interna

- 5.19 En relación a los sistemas de control interno la Constitución de la República del Ecuador establece que la Contraloría General del Estado -CGE- es el ente encargado de dirigir el sistema de control, compuesto por la auditoría interna, auditoría externa y el control interno de las entidades del Sector Público, y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos, así como expedir la normativa para el cumplimiento de estas funciones.
- 5.20 Por tratarse de una Entidad nueva, el INP no tiene todavía asignada por parte de la CGE una unidad de Auditoría Interna propia. Actualmente los trabajos de auditoría interna son realizados por personal de la casa central de la misma CGE.
- 5.21 El manual operativo 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 la calidad de dichos procesos.

Control Externo e Informes

- 5.22 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 nivel uno (firmas internacionales de auditoría), de acuerdo con los requerimientos del BID. Durante la ejecución, el INP presentará anualmente los estados financieros auditados del proyecto de acuerdo con los lineamientos del Banco y sobre la base de términos de referencia previamente aprobados por el BID. Los costos de la auditoría serán cubiertos por los recursos de contrapartida local.

Plan de Supervisión Fiduciaria

Actividad de Supervisión	Plan de Supervisión			
	Naturaleza y alcance	FRECUENCIA	Responsable	
			Banco	Tercero
OPERACIONALES	Revisión del Informe de Progreso	SEMESTRAL	Equipo Fiduciario y Sectorial	
	Revisión de Cartera con el Ejecutor y el MF	SEMESTRAL	Equipo Fiduciario y Sectorial	
FINANCIERA	Visitas de Inspección	SEMESTRAL	Especialista Fiduciario	
	Auditoría Financiera	ANUAL	Especialista Fiduciario	Ejecutor
	Revisión Ex-post Desembolsos	ANUAL	Especialista Fiduciario	
	Revisión Solicitudes de Desembolso	PERIODICA	Equipo Fiduciario	
ADQUISICIONES	Revisión Ex-ante Adquisiciones	N/A	JEP/con apoyo de Especialista Adquisiciones	Ejecutor
	Actualización Plan de Adquisiciones	Trimestral hasta implementación SEPA	JEP/con apoyo de Especialista Adquisiciones	Ejecutor
CUMPLIMIENTO	Cumplimiento Condiciones Previas	UNA VEZ	Equipo Fiduciario	
	Asignación Presupuestal	ANUAL	Especialista Fiduciario	Ejecutor
	Presentación Estados Financieros Auditados	ANUAL	Especialista Fiduciario	

Mecanismo de Ejecución

- 5.23 El INP será el ejecutor del programa, para lo cual conformará un Equipo de Gestión con dedicación permanente a la ejecución del mismo.
- 5.24 Considerando que el INP no tiene experiencia en la ejecución de programas con financiamiento del BID, se considera necesario que el Equipo de Gestión se conforme por profesionales con experiencia relevante en la ejecución de este tipo de programas. El mencionado equipo debería estar, como mínimo, conformado por un Coordinador General, un especialista financiero, un especialista en adquisiciones y contar con el apoyo de la infraestructura técnica y administrativa del INP. De manera adicional, con fondos de la OI de apoyo a la ejecución del programa, se contratarán consultores especializados en temas específicos para la revisión de los Términos de Referencia de las consultorías a ser financiadas.
- 5.25 Los tipos de consultorías, así como los requisitos para que puedan ser financiadas, se establecerán en el Manual de Preinversión, y bajo los lineamientos establecidos en el Reglamento Operativo, el cual deberá ser aprobado por la máxima autoridad del ejecutor.

Tabla de Adquisiciones

[illegible]

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

RESOLUCIÓN DE-102/11

Ecuador. Préstamo 2585/OC-EC a la República del Ecuador
Programa de Fortalecimiento del Ciclo de Preinversión

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 los contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como Prestatario, con el fin de otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de fortalecimiento del ciclo de preinversión. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$40.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y estará sujeto a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el 28 de septiembre de 2011)