

## DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

### I. INFORMACIÓN BÁSICA

<b>País/Región:</b>	Ecuador/CAN
<b>Nombre:</b>	Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Finanzas para la Gestión de Deuda Pública y Manejo de Riesgos
<b>Número:</b>	EC-T1301 y EC-T1304
<b>Jefe de Equipo/Miembros:</b>	Gabriel Nagy (FMM/CEC), jefe de equipo; Gustavo García (IFD/FMM); María Cecilia Deza (IFD/FMM); Edgardo Demaestri (IFD/CMF); Patricio Crausaz y Gumersindo Velazquez (FMP/CEC); Javier Jiménez (LEG/SGO); Carlos Carpizo (CAN/CEC); Karina Calahorrano (CAN/CEC); y María Lorena Kevish (IFD/FMM).
<b>Taxonomía:</b>	Apoyo al Cliente (Client Support–CS)
<b>Fecha del Abstracto de TC:</b>	11 de julio de 2014
<b>Beneficiario:</b>	República del Ecuador - Ministerio de Finanzas (MF)
<b>Agencia Ejecutora:</b>	Banco Interamericano de Desarrollo a través de la Representación en Ecuador.
<b>Financiamiento Solicitado del BID:</b>	US\$500.000
<b>Fuentes de Financiamiento:</b>	Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICSF) US\$350.000; y Programa Especial para el Desarrollo Institucional (SPID) US\$150.000.
<b>Periodo de Desembolso:</b>	24 meses
<b>Fecha de Inicio Requerido:</b>	Noviembre 2014
<b>Tipos de consultores:</b>	Consultores individuales y firmas consultoras
<b>Unidad de Preparación:</b>	IFD/FMM
<b>Unidad Responsable de Desembolso:</b>	CAN/CEC
<b>CT incluida en la Estrategia de País:</b>	Sí
<b>CT incluida en CPD:</b>	No
<b>Prioridad Sectorial GCI-9:</b>	Instituciones para el crecimiento y el bienestar social

### II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es consolidar el fortalecimiento institucional del Ministerio de Finanzas (MF) a través del desarrollo de estrategias de acercamiento a los mercados internacionales y de mitigación de riesgos financieros, así como, mediante la capacitación técnica de sus funcionarios. Se prevé que estas actividades contribuyan a diversificar las fuentes de financiamiento para el gobierno, mejorar las condiciones financieras del endeudamiento público e incrementar la eficiencia interna en los procesos de planeación, presupuestación y financiamiento público.
- 2.2 El crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) en Ecuador fue 4.5% durante 2002-2012 (promedio de la región 2,5% según la Comisión Económica para América Latina—CEPAL). Por el lado fiscal, los superávits primarios observados entre el 2001 y 2008 han contribuido a una disminución significativa del ratio deuda pública/PIB, que pasó de 58% en 2001 a 24,4% en 2013. A pesar del favorable desempeño macroeconómico y fiscal, la prima de riesgo, medido por el EMBI Global, para el 2013 fue de 530 bps, valor que se encuentra desviado

de lo que indican las variables fundamentales con respecto a la capacidad de pago del país.

- 2.3 Con respecto al riesgo soberano, actualmente el Ecuador está calificado como B con perspectiva positiva en *Standard and Poor's*; como B con perspectiva estable en *Fitch Ratings*; y como *Caa1* con perspectiva estable en *Moody's Investors Service*. Si bien las firmas calificadoras han destacado el favorable desempeño fiscal y económico del país en los últimos años, aún existen consideraciones de riesgo reputacional que impactan negativamente la percepción del país ante los mercados financieros internacionales.
- 2.4 Esta evidencia sugiere que hay espacio para mejorar las condiciones de financiamiento del gobierno, si el MF implementa una estrategia institucional de acercamiento a los distintos actores en los mercados financieros internacionales para posicionar el desempeño económico y fiscal del país, así como para reafirmar su compromiso de cumplir con sus obligaciones financieras.
- 2.5 Por otro lado, Ecuador no cuenta en la actualidad con mecanismos para reducir el impacto que una baja en el precio del petróleo, o un alza en las tasas de interés, tendrían sobre el Presupuesto General del Estado (PGE). En este sentido, el proyecto considera el desarrollo de una estrategia institucional de cobertura, mediante instrumentos financieros derivados, que atenúen el impacto fiscal de diversos shocks externos, tales como: (i) ajustes en las tasas de cambio entre monedas; (ii) cambios de tasas de interés; (iii) volatilidad del precio del petróleo y otras materias primas; y (iv) cierre de fuentes de financiamiento regionales.
- 2.6 Finalmente, es fundamental acompañar el desarrollo de estas estrategias con entrenamiento técnico especializado fortaleciendo así la capacidad de los funcionarios del MF para gestionar en forma eficiente los sistemas nacionales vinculados al financiamiento público y mitigación de riesgos financieros del gobierno central.
- 2.7 **Aspectos de innovación financiera e institucional.** La presente CT busca apoyar al MF a introducir aspectos innovadores en su gestión financiera mediante el desarrollo de una estrategia de coberturas financieras que permita al gobierno utilizar por primera vez productos financieros derivados para mitigar riesgos fiscales (Componente 2). Asimismo, el proyecto contempla un ambicioso programa de formación para fortalecer la capacidad técnica de funcionarios provenientes de distintas áreas del MF (Componente 3). Con base en la evaluación de resultados del programa de capacitaciones, se prevé que el MF dé continuidad al ciclo de formaciones técnicas para asegurar la actualización permanente de sus funcionarios.
- 2.8 **Alineación estratégica.** El proyecto está alineado con el Noveno Aumento General de Recursos del Banco (GCI-9) en su línea prioritaria de eficiencia y sostenibilidad fiscal y el objetivo particular de fortalecer los sistemas financieros públicos. Asimismo, es consistente con la estrategia del Banco con Ecuador en el área de gestión fiscal y el objetivo de apoyar al gobierno para fortalecer los procesos de planificación financiera con los procesos propios del ciclo presupuestario.

- 2.9 La CT está en línea con el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICSF) (GN-2524), en particular con su dimensión estratégica de Gestión y Organización Interna y los objetivos de fortalecer las funciones básicas del centro de gobierno; mejorar la gestión de los recursos públicos mediante la utilización de instrumentos innovadores de planificación, presupuestación, control y evaluación; y realizar una mejor evaluación, control y mitigación de riesgos. La propuesta también se alinea al Programa Especial para el Desarrollo Institucional y del Fondo Multidonante para el Desarrollo Institucional (GN-2766), específicamente con los objetivos de promover el fortalecimiento y de los sistemas nacionales fiduciarios, incluyendo los sistemas de gestión financiera; además la CT promoverá la transferencia y difusión de buenas prácticas a nivel internacional, en materia de gestión de pasivos fiscales y manejo de riesgos, a través de consultorías y capacitación dirigida al personal del MF.

### **III. DESCRIPCIÓN DE COMPONENTES, ACTIVIDADES Y PRESUPUESTO**

- 3.1 **Componente 1. Estrategia de acercamiento a los mercados.** Se apoyará el desarrollo y la implementación de la estrategia institucional con el fin de mejorar la percepción de riesgo para el financiamiento externo en el Ecuador. Este componente financiará la contratación de un consultor internacional que realizará las siguientes actividades: (i) el acompañamiento al personal del MF en reuniones que sostengan con agencias de calificación crediticia, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y distintas Agencias de Crédito a la Exportación; (ii) el apoyo en las negociaciones que la institución sostenga con dichas instituciones; y (iii) la elaboración de una guía metodológica para la vinculación, negociación e interacción de los funcionarios del MF con estos actores. De acuerdo a la naturaleza de las reuniones, la consultoría incluirá viajes al extranjero, principalmente a los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) y Europa.
- 3.2 Dentro de este componente se prevé un acompañamiento presencial del consultor las reuniones que sostenga el MF con las siguientes instituciones: OCDE, *Standard and Poor's*, *Fitch Ratings*, *Moody's Investors Service*, y con agencias de crédito a la exportación de los siguientes países: Francia, España, Bélgica, Alemania, Suecia, Inglaterra y los EEUU.
- 3.3 Los principales productos que se financiarán con la ejecución de este componente son: (i) diagnóstico de la situación actual del país frente al Comité de la OCDE sobre agencias de crédito a la exportación y frente calificadoras de riesgo; (ii) documento de estrategia de acercamiento a los mercados financieros internacionales del MF, que incluya lineamientos y procesos para el acercamiento y relacionamiento con las calificadoras de riesgo, agencias de crédito a la exportación, y otros actores financieros; y (iii) taller de capacitación en materia de negociación y relacionamiento con actores de los mercados financieros internacionales para los funcionarios y alta dirección del MF.
- 3.4 **Componente 2. Desarrollo de una estrategia de manejo de riesgos.** El presente componente tiene como objetivo apoyar al MF en el desarrollo de su estrategia de

coberturas financieras mediante la utilización de instrumentos financieros derivados que reduzcan la exposición del Presupuesto General del Estado (PGE) ante movimientos en precios de petróleo y tasas de interés.

- 3.5 Las principales actividades a financiarse mediante la contratación de una firma consultora especializada son: (i) elaboración de una estrategia de cobertura financiera para mitigar los diferentes riesgos y el impacto en el PGE de *shocks* externos como: caídas en los precios internacionales del petróleo; y variaciones en tipos de cambio y tasas de interés en los mercados internacionales; (ii) capacitación técnica al personal del MF en temas de diseño, negociación y ejecución de coberturas financieras; (iii) apoyo presencial al personal en reuniones con instituciones financieras para negociar dichos instrumentos; y (iv) elaboración de un manual de entrenamiento técnico en coberturas financieras.
- 3.6 Los productos que desarrollarán mediante esta consultoría son: (i) informe inicial de evaluación en el cual se mencionará los temas a abordar, instrumentos que se pueden utilizar, forma de adquisición y negociación y cronograma a seguir; (ii) informe final sobre la capacitación a funcionarios de la institución; (iii) elaboración de estrategias sugeridas por cada riesgo a mitigar y el mecanismo más eficiente a ser utilizados como parte de la cobertura financiera; (iv) documento final con las estrategias recomendadas; y (v) cronograma de reuniones sugerido con la banca de inversión u otros actores del mercado financiero y entrega de un informe por cada reunión de acompañamiento mantenida con oferentes de instrumentos financieros derivados. En materia de formación externa, el presente componente también financiará la participación de funcionarios del MF en programas de entrenamiento en el extranjero en materia de gestión de riesgos financieros. Asimismo, se llevarán a cabo visitas de funcionarios de gobierno a países de la región con experiencia consolidada en contratación de coberturas financieras.
- 3.7 Dada la función del Banco Central de Ecuador (BCE) como agente financiero del gobierno, y el papel operativo que tendrá en la contratación y ejecución de instrumentos financieros derivados que contrate el MF, se tiene contemplado involucrar de forma directa a funcionarios del BCE dentro de las actividades de consultoría y capacitación de este componente. Esto con la finalidad de asegurar que la estrategia de coberturas financieras incorpore de forma integral las dimensiones jurídicas y operativas de la relación entre ambas instituciones.
- 3.8 **Componente 3. Fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Finanzas.** Este componente tiene como objetivo el mejoramiento de la capacidad técnica de los funcionarios del Ministerio para fortalecer las labores de planeación, ejecución y control presupuestario que ejerce el MF en el marco del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del Ecuador.
- 3.9 Del levantamiento de necesidades del MF, se han establecido las temáticas del programa de capacitación: (i) construcción y elaboración de estadísticas de finanzas públicas; y, de deuda interna y externa del sector público, así como de pasivos contingentes; (ii) pronósticos en finanzas y macroeconomía, y sus interconexiones; (iii) gestión de riesgos financieros; (iv) econometría para

- macroeconomistas con STATA; (v) talleres avanzados de negociación; (vi) análisis del mercado financiero; y (vii) cursos de inglés para los negocios *one-to-one*. La modalidad específica de cada capacitación, número de participantes, así como el calendario definitivo será definida por el MF con base en la comparación de calidad y costos que ofrezcan las distintas instituciones educativas (nacionales e internacionales) consultadas.
- 3.10 Los funcionarios que participarán en las actividades de capacitación contempladas en este Componente están adscritos a las siguientes unidades del MF: Viceministerio de Finanzas, Subsecretaría de Financiamiento Público, Subsecretaría de Presupuesto, Subsecretaría de Política Fiscal, y la Coordinación General Jurídica.
- 3.11 **Componente 4. Evaluación de resultados y sostenibilidad del proyecto.** Este componente financiará una consultoría individual para determinar el cumplimiento de los resultados esperados del programa, así como para estimar el impacto del proyecto. La consultoría también identificará lecciones aprendidas y emitirá recomendaciones que apoyen al MF para asegurar la sostenibilidad en los beneficios esperados, mediante un plan para darle continuidad a las actividades ejecutadas en el proyecto, principalmente aquellas relacionadas con la formación técnica de funcionarios.
- 3.12 Este componente incluirá un evento de difusión, en el cual se presentarán las conclusiones de la consultoría de evaluación de resultados y sostenibilidad. Se prevé la participación del equipo de proyecto del Banco, y funcionarios del Ministerio de Finanzas, Banco Central, Especialistas Sectoriales del Banco, así como la participación de expertos internacionales en la materia. También se realizará un video que muestre las distintas actividades del proyecto, testimonios de funcionarios, y los principales resultados alcanzados. Dicho video será presentado durante el evento de difusión y se encontrará posteriormente disponible a través de canales electrónicos y redes sociales del Banco.

**Cuadro 1. Matriz de Resultados Indicativa**

Indicador de Resultado/Productos	Unidad de medida	Línea de base	Metas intermedias		Meta final	Fecha esperada de finalización
			Año 1	Año 2		
De Resultado						
Estrategia para la mejora en la percepción de riesgo del país	Estrategia elaborada	0	0	1	1	2016
Estrategia de cobertura de riesgos financieros	Estrategia elaborada	0	0	1	1	2016
Fortalecimiento capacidades técnicas de funcionarios del MF	Número de Funcionarios	0	16	15	31	2016
De Producto						
Componente 1						
Estrategia de posicionamiento ante mercados financieros	Estrategia elaborada*	0	1	0	1	2015
Componente 2						
Estrategia en materia de cobertura de riesgos con derivados financieros	Estrategia elaborada*	0	1	0	1	2015

Visitas a países con experiencia en coberturas financieras	Número de funcionarios	0	5	0	5	2015
Capacitación técnica en gestión de riesgos financieros	Número de funcionarios	0	3	3	6	2016
<b>Componente 3</b>						
Programa de entrenamiento técnico para funcionarios del MF	Número de funcionarios	0	8	12	20	2016
<b>Componente 4</b>						
Evaluación de resultados y sostenibilidad del programa	Informe elaborado	0	0	1	1	2016

\* Los consultores prepararán un documento en formato PPT o Word que detalle los ejes principales de cada estrategia.

- 3.13 El costo total de la CT es de US\$500.000; de los cuales US\$350.000 serán financiados por el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICSF), y US\$150.000 por el Programa Especial para el Desarrollo Institucional y del Fondo Multidonante para el Desarrollo Institucional. La CT no contempla recursos de contrapartida local.

**Cuadro 2. Presupuesto Indicativo (US\$)**

Descripción	SPID	ICSF	Total
<b>Componente 1: Estrategia de acercamiento a los mercados</b>			
Consultoría acercamiento mercados financieros internacionales	0	90.000	90.000
<b>Componente 2: Desarrollo de una estrategia de manejo de riesgos</b>			
Consultoría estrategia del MF en materia de cobertura de riesgos	0	230.000	230.000
Formación de funcionarios en gestión de riesgos	35.000	0	35.000
Intercambios institucionales en gestión de riesgos financieros	15.000	0	15.000
<b>Componente 3: Fortalecimiento de la capacidad institucional</b>			
Programa de entrenamiento a funcionarios del Ministerio de Finanzas	100.000	0	100.000
<b>Componente 4: Evaluación y sostenibilidad del proyecto</b>			
Consultoría evaluación de la sostenibilidad y resultados del proyecto	0	20.000	20.000
Diseminación de Resultados	0	10.000	10.000
<b>TOTAL</b>	<b>150.000</b>	<b>350.000</b>	<b>500.000</b>

#### IV. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 Los proyectos de CT no-reembolsable ejecutados por entidades del gobierno central pasan por un proceso de registro y autorización ante la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Dentro del proceso, los proyectos requieren contar con pronunciamientos favorables de parte de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, así como del Ministerio de Coordinación respectivo. Una vez aprobado el proyecto, Senplades emite un Dictamen de Prioridad que le otorga un espacio dentro del Plan Anual de Inversiones (PAI) para su ejecución.
- 4.2 Existen factores institucionales inherentes al proceso de aprobación descrito que pueden resultar en demoras significativas, las cuales podrían tener un impacto en los tiempos previstos para ejecutar el proyecto y alcanzar los objetivos planteados. Por esta razón, el Ministerio de Finanzas ha solicitado que el Banco sea el ejecutor de la CT. La ejecución de los recursos de CT se realizará a través de la Representación del Banco en Ecuador. El punto focal dentro del MF será el Viceministerio de Finanzas, cuyo personal estará coordinado con el Banco para la ejecución de las

distintas actividades previstas. El Banco contratará los servicios de consultoría (individuales y firmas) y otros servicios, de conformidad con las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9) y Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9).

## **V. RIESGOS IMPORTANTES**

- 5.1 El riesgo operativo que se prevé es la no ejecución de los componentes del proyecto en el periodo requerido. Para mitigar tal riesgo, el equipo del Banco y el Viceministerio de Finanzas han trabajado conjuntamente para preparar los Términos de Referencia de las consultorías a ser contratadas. De igual forma, los equipos están colaborando para identificar las alternativas en materia de formación y capacitación técnica para los Componentes 2 y 3 de la CT.
- 5.2 Por otra parte, existe un riesgo de coordinación con el BCE relacionado a las actividades del Componente 2. Para mitigar este riesgo, el equipo del Banco junto con los funcionarios del MF se coordinarán estrechamente para involucrar en forma oportuna a los funcionarios relevantes del Banco Central, y así asegurar que el desarrollo de la Estrategia de Coberturas Financieras considere todos los aspectos de interacción institucional y financiera entre el MF y BCE.

## **VI. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES**

- 6.1 Dada la naturaleza de las actividades que financia esta CT, no se prevén impactos ambientales y sociales negativos. En consecuencia, ha sido calificada como Categoría C y no se requieren estudios de evaluación ambiental o consultas (ver [Filtros de Salvaguardias](#)).

### **Anexos requeridos:**

Anexo I	<a href="#">Carta de Solicitud del Gobierno</a>
Anexo II	<a href="#">Términos de Referencia</a>
Anexo III	<a href="#">Plan de Adquisiciones</a>

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA DE  
FINANZAS PARA LA GESTIÓN DE DEUDA PÚBLICA Y MANEJO DE RIESGOS**

**EC-T1301                      US\$350.000 (ICS)**

**EC-T1304                      US\$150.000 (PID)**

**CERTIFICACIÓN**

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICS), de conformidad con la comunicación de fecha 18 de julio de 2014 suscrita por Goro Mutsuura, ORP/GCM. Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de US\$350.000. En el Fondo del Programa Especial para el Desarrollo Institucional (PID), de conformidad con la comunicación de fecha 21 de julio de 2014 suscrita por Kai Hertz, ORP/GCM. Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de US\$150.000, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

*Original firmado*

09/17/14

\_\_\_\_\_  
Sonia M. Rivera

\_\_\_\_\_  
Fecha

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

**APROBACIÓN**

Aprobado:

*Original firmado*

09/17/14

\_\_\_\_\_  
Vicente Fretes

\_\_\_\_\_  
Fecha

Jefe de División

División de Gestión Fiscal y Municipal  
INE/FMM