COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

# GUÍA METODOLÓGICA

PARA PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN DE PROYECTOS BAJO LA MODALIDAD DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

VERSIÓN 1.0 – 2017

COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

**CONTENIDO:**


CARATULA DE LA
GUÍA METODOLÓGICA ..... 0
CONTENIDO: ..... 1
1. INTRODUCCIÓN ..... 4
2. GLOSARIO DE TÉRMINOS ..... 5
3. REGIMEN APP ECUADOR ..... 9
RÉGIMEN LEGAL APP EN ECUADOR ..... 9
INSTITUCIONALIDAD DEL RÉGIMEN APP ECUADOR ..... 9
4. FLUJO DE PROCESOS PARA LA PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN DE PROYECTOS BAJO LA MODALIDAD DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA (APP) ..... 10
ETAPA 1: ANÁLISIS DE VIABILIDAD Y CONVENIENCIA ..... 12
Fase 1: Interés público y viabilidades ..... 14
Fase 2: Análisis de conveniencia, cumplimiento del artículo 3 de la ley APP, aprobación del proyecto y del régimen de incentivos aplicables, cuando corresponda ..... 16
ETAPA 2: APROBACIÓN DEL PROYECTO BAJO LA MODALIDAD APP E INCENTIVOS 17
Responsabilidad del Secretario Técnico ..... 19
ETAPA 3: GESTIÓN CONTRACTUAL Y MONITOREO ..... 20
5. DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR AL COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS ..... 22
DOCUMENTOS MÍNIMOS A PRESENTAR ..... 22
FICHA UNICA DEL PROYECTO APP ..... 23
6. DE LOS ESTUDIOS QUE DEBEN REALIZARSE POR LA ENTIDAD DELEGANTE PARA SOMETER A LA APROBACIÓN DEL PROYECTO BAJO LA MODALIDAD APP ..... 26
ANÁLISIS DE CONVENIENCIA ..... 26
Índice de Elegibilidad ..... 26

COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS
Comparador Público – Privado (CPP) ..... 32

ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY APP ..... 37

JUSTIFICACIÓN DE INCENTIVOS ..... 38

Detalle y cuantificación monetaria de los incentivos solicitados ..... 39

Cálculo del monto de inversión comparado con el sacrificio fiscal de otorgar los incentivos (monto de incentivos) ..... 40

Cálculo del monto del resultado del ejercicio antes de utilidades e impuestos comparado con el valor de los incentivos solicitados ..... 41

Cálculo comparativo entre los ingresos para el Estado y el sacrificio fiscal ..... 41

Justificación de la necesidad de contar con los incentivos ..... 42

7. ANÁLISIS DE PARÁMETROS PARA LA APROBACIÓN DE PROYECTOS BAJO LA MODALIDAD DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA Y RÉGIMEN DE INCENTIVOS APLICABLE, POR PARTE DEL COMITÉ APP ..... 43

ANÁLISIS LEGAL ..... 43

Antecedentes Generales ..... 43

Base Legal ..... 44

ANÁLISIS ECONÓMICO – FINANCIERO ..... 44

Para la aprobación del proyecto bajo la modalidad APP ..... 45

Análisis del Proyecto ..... 45

Evaluación del cumplimiento del análisis de conveniencia y del cumplimiento del artículo 3 de la ley APP ..... 46

Análisis de la justificación de la necesidad de contar con los incentivos ..... 46

8. NOTAS TÉCNICAS ..... 48

MODELOS FINANCIEROS PARA PROYECTOS APP ..... 48

Estructura del flujo de caja del proyecto (evaluación pura) ..... 48

Estructura del flujo de caja del inversionista (evaluación del proyecto financiado) 49

TASAS DE DESCUENTO ..... 49

Tasa de descuento “Costo promedio ponderado de capital - WACC” ..... 50

Tasa de descuento "Modelo de valuación de activos financieros - CAPM" ..... 50

INDICADORES FINANCIEROS ..... 51

Valor actual neto – VAN ..... 51

Tasa Interna de Retorno – TIR ..... 52

Ratio de endeudamiento – DSCR ..... 52

Contenido mínimo del proyecto APP ..... 53

# 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo establecer el proceso que deben cumplir las entidades públicas delegantes, para poner a consideración del Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas (en adelante Comité APP), la aprobación de sus proyectos bajo la modalidad de Asociación Público Privada (en adelante APP) y, cuando corresponda, el régimen de incentivos aplicables.

Se enfatiza en esta guía todo el análisis que deben realizar las entidades públicas delegantes en cada proyecto, pues de acuerdo a la Ley Orgánica de Incentivos para las Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera (en adelante Ley APP), y su Reglamento de aplicación, es cada entidad pública la encargada y responsable de la estructuración del proyecto, de la elaboración de los estudios necesarios para ello y de todo lo relacionado con el proceso concursal para escoger al gestor privado que desarrollará el proyecto APP. De igual manera, la presente Guía y la Resolución de la que forma parte, relevan el papel del Comité Interinstitucional a una instancia de validación estrictamente de los parámetros normativos que establece la Ley APP y su Reglamento, para que un proyecto sea considerado una Asociación Público Privada, mas no se convierte en una instancia de certificación de la veracidad de los estudios presentados por las entidades delegantes, ni del proceso concursal que realicen.

En resumen, la guía está compuesta por ocho temas, siendo el primero esta breve introducción. En el segundo punto se desarrolla un glosario que expone la terminología utilizada en la guía. Posteriormente, se expone el Régimen APP en Ecuador, con un resumen de la normativa que regula el sector y la institucionalidad que se ha creado para fomentar estas asociaciones. Los puntos cuarto y quinto establecen el proceso que deben seguir las iniciativas públicas y privadas para ser estructuradas como Asociación Público Privada, así como la documentación que se debe presentar al Comité Interinstitucional para la aprobación del proyecto, así como el régimen de incentivos.

En el sexto punto se detallan los estudios que deberá realizar la entidad delegante y que validará el Comité APP, para tomar una decisión sobre la aprobación del proyecto planteado. El séptimo punto establece el contenido de los informes referenciales que se prepararán por parte del Secretario Técnico del Comité, para que sus miembros puedan tomar una decisión motivada sobre el proyecto presentado. Finalmente, el punto octavo contiene varias notas técnicas que pretenden profundizar la importancia de los análisis financieros del proyecto, así como el contenido mínimo que debe tener un proyecto APP para ser considerado como tal.

## 2. GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Glosario.-** En el análisis de los proyectos bajo la modalidad APP, los siguientes términos serán utilizados en el tenor y con el sentido que a continuación se señala:

1. **Análisis de Conveniencia.-** Es una metodología de análisis costo-beneficio integral, sistemática y secuencial, en la que se toman en cuenta factores y variables fundamentales (cuantitativas y cualitativas), para evaluar la conveniencia de llevar a cabo el proyecto público, a través de la modalidad de Asociación Público-Privada.

2. **Compromisos de pagos contingentes.-** Son las obligaciones potenciales de pago a cargo del Estado, a favor del gestor privado, que se deben satisfacer siempre que se cumplan condiciones contempladas en el contrato. Para la exigencia de este tipo de pagos deben considerarse las fórmulas y procedimientos previamente pactados, en base de la asignación y matriz de riesgos del proyecto. Estos pagos son inciertos y condicionales en cuanto a su ocurrencia, puesto que no pueden ser anticipados o programados. En ningún caso se podrá incluir como pagos por contingencias o garantías, inversiones o pagos cuya ocurrencia se podría anticipar o que tenga una característica periódica. El compromiso de pago debe ser debidamente notificado al organismo rector de las finanzas públicas del Estado, de conformidad con lo establecido en esta guía y las normas que regulan las finanzas públicas.

3. **Compromisos de pagos ciertos.-** Se refiere a los compromisos de pago asumidos por la entidad delegante, que deberán ser acordados contractualmente con el gestor privado y debidamente notificados y registrados en el organismo rector de las finanzas públicas, de conformidad con lo establecido en esta guía y las normas que regulan las finanzas públicas.

4. **Costo total del proyecto.-**Es el costo total de inversión, sumado a los costos estimados de operación y mantenimiento del proyecto, a valor presente. Los costos totales del proyecto deben ser claramente detallados y cuantificados por rubros, conforme el tipo de proyecto, por ejemplo: cuantificación de insumos, materiales, mano de obra, etc.

5. **Declaratoria de Interés Público.-** Es el acto administrativo de la entidad delegante por medio del cual de manera previa a los informes de viabilidades de los proyectos de iniciativa privada manifiesta su interés en desarrollar determinado proyecto, en virtud de su grado de contribución con la sociedad ecuatoriana, el grado de participación y rol del Estado en la prestación del servicio de que se trate y su modelo de gestión, y el grado de

contribución al cumplimiento de los instrumentos de planificación del órgano o entidad pública. Para efectos de esta guía, el interés público e interés general son equivalentes.

6. **Entidad Delegante.-** Para efectos de la Ley APP y demás normativa secundaria, se entenderá por entidad delegante a aquella descrita en el Art. 9 de la Ley APP. Se incluye al Gobierno Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

7. **Gestor Privado.-** Para efectos de esta guía y demás normativa secundaria, se entenderá por gestor privado a aquel descrito en el Art. 10 de la Ley APP.

8. **Inversión.-** Es el flujo de recursos destinado a incrementar el acervo de capital de la economía, que sirve para desarrollar infraestructura. Por lo general, este concepto corresponde a todos los costos incurridos anteriores a la operación del proyecto y los necesarios durante la ejecución del mismo, tales como construcción, adquisición de maquinaria y equipos. Los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura no son considerados como parte de la inversión.

9. **Pago por Inversión (PPI).-** Es el desembolso que se compromete contractualmente por las partes, como aporte directo a la inversión realizada por el gestor privado dentro del proyecto APP, por el bien, obra o servicio acordado.

10. **Pago por Uso de Servicios (PUS).-**Es la contraprestación pactada contractualmente, que asume la entidad delegante ante el gestor privado por la prestación de un servicio. Este tipo de pagos puede incluir un componente fijo por el uso del servicio y otro componente variable, en función de la cantidad demandada por parte de la entidad delegante y/o los usuarios, o combinaciones similares.
11. **Pliegos o Bases.-** Son las condiciones que establece de manera unilateral la entidad delegante respecto del proceso concursal para la ejecución de un proyecto, incluyendo el detalle de la forma de preparación de las ofertas, forma y plazos de presentación, parámetros de evaluación y calificación de las ofertas, el proceso a seguirse para la adjudicación y suscripción del contrato, así como para la ejecución del proyecto.

12. **Proponente Privado**.- Para efectos de esta guía, es el sujeto de derecho privado que propone, bajo su cuenta y riesgo, un proyecto ante la entidad delegante.

13. **Proyecto Tarifado.-** Es aquel que durante la etapa de operación genera ingresos por concepto de cobro de tarifas asumidas por los usuarios o beneficiarios directos.

Para efectos de esta guía, se entenderá como tarifas a las: cuotas, tasas, peajes, entre otros similares, que generen un precio que el usuario deba pagar por la prestación del servicio.

14. **Proyecto no Tarifado.-** Es aquel cuya fuente de ingresos constituyen los pagos periódicos que realizará la entidad delegante, conforme a lo estipulado en el modelo de gestión conceptualizado.

15. **Proyecto Auto-financiado.-** Es aquel cuya inversión inicial no es financiada con recursos públicos, tiene capacidad propia de generación de ingresos y que por lo tanto cumple con los siguientes parámetros:
    - Demanda mínima o nula de compromisos en firme de parte del Estado; y,
    - Que los compromisos contingentes tengan una probabilidad mínima o nula de solicitar cofinanciamiento por parte del Estado.

16. **Proyecto Co-financiado.-** Es aquel que requiere de una aportación pública no reembolsable, que cubra parte de la inversión ya que la demanda y las tarifas a los usuarios no permiten generar ingresos suficientes para cubrir la inversión necesaria ni los costos de operación. Este tipo de proyectos requiere compromisos financieros en firme de parte del Estado.

17. **Proyecto Co-financiado contingente**.- Es aquel proyecto que incluye una aportación contingente por parte de la entidad delegante, durante la etapa de operación del proyecto. Este proyecto requerirá contar con compromisos contingentes.

18. **Sostenibilidad Fiscal.-** En cumplimiento del artículo 3 de la Ley APP, la sostenibilidad fiscal comprende un estudio de pasivos ciertos y contingentes (artículo 5 de la Resolución General para la presentación y aprobación de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada), emitido por la entidad delegante, mismo que servirá como insumo para el informe de impacto fiscal realizado por la entidad rectora de las finanzas públicas, en el caso de los proyectos que establezcan obligaciones económicas para el Estado.

    Para el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que requieran "pagos por inversión", así como compromisos ciertos y contingentes, y cuyo financiamiento dependa de los recursos del Gobierno Central, también deberá requerirse este análisis.

19. **Tasa de descuento.-** Es una medida financiera que se utiliza para descontar los flujos de efectivo de un proyecto y mostrarlos en valor presente. Representa también el

rendimiento mínimo de la inversión que se debería esperar en un proyecto. Para los proyectos APP las principales tasas usadas son el WACC (Costo Medio Ponderado de Capital) y el CAPM (modelo para calcular el precio de un activo y pasivo o una cartera de inversiones).

20. **Viabilidad económica-financiera.-** Es la determinación del cumplimiento de los criterios de evaluación económica y financiera del proyecto APP, de acuerdo a lo previsto en la Ley APP, su Reglamento, la Resolución General y en esta guía.

21. **Viabilidad legal.-** Se refiere a la determinación del cumplimiento de los requisitos legales señalados en el marco de la normativa nacional vigente, que permite la ejecución y desarrollo del proyecto APP, tomando en cuenta el análisis relacionado con las competencias y atribuciones de la entidad delegante; así como, entre otros, los relacionados con el sector, tipo del servicio y características particulares de cada proyecto.

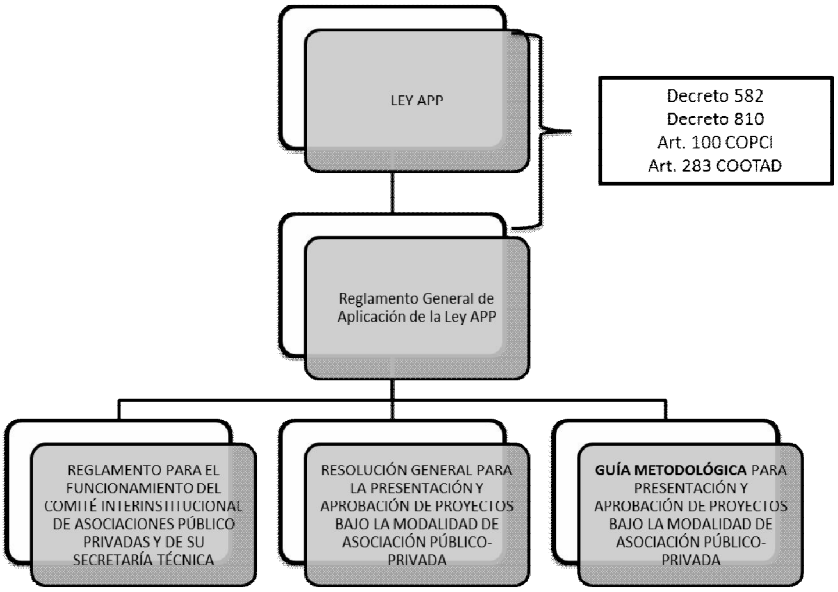
22. **Viabilidad técnica.-** Se refiere al cumplimiento de las especificaciones detalladas en el estudio técnico y que van a permitir la generación de obras, bienes o prestación de servicios, con la implementación del proyecto. Según el enfoque de los proyectos que se propongan, la viabilidad técnica estaría dirigida a validar técnicamente, los elementos que garanticen los resultados adecuados que se esperan del proyecto APP.

23. **Viabilidad ambiental.-** Se refiere al cumplimiento de las normas y regulaciones ambientales establecidas por el órgano rector competente, acorde al tipo de proyecto, en el caso que fuera aplicable.

# 3. REGIMEN APP ECUADOR

## RÉGIMEN LEGAL APP EN ECUADOR

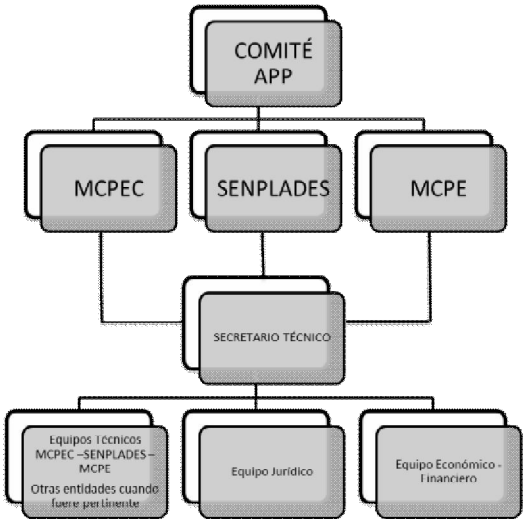
**Gráfico No. 1**: Régimen APP en Ecuador




**Fuente:** CIAPP / **Elaboración:** CIAPP

## INSTITUCIONALIDAD DEL RÉGIMEN APP ECUADOR

**Gráfico No. 2**: Institucionalidad Régimen APP Ecuador




**Fuente:** CIAPP / **Elaboración:** CIAPP

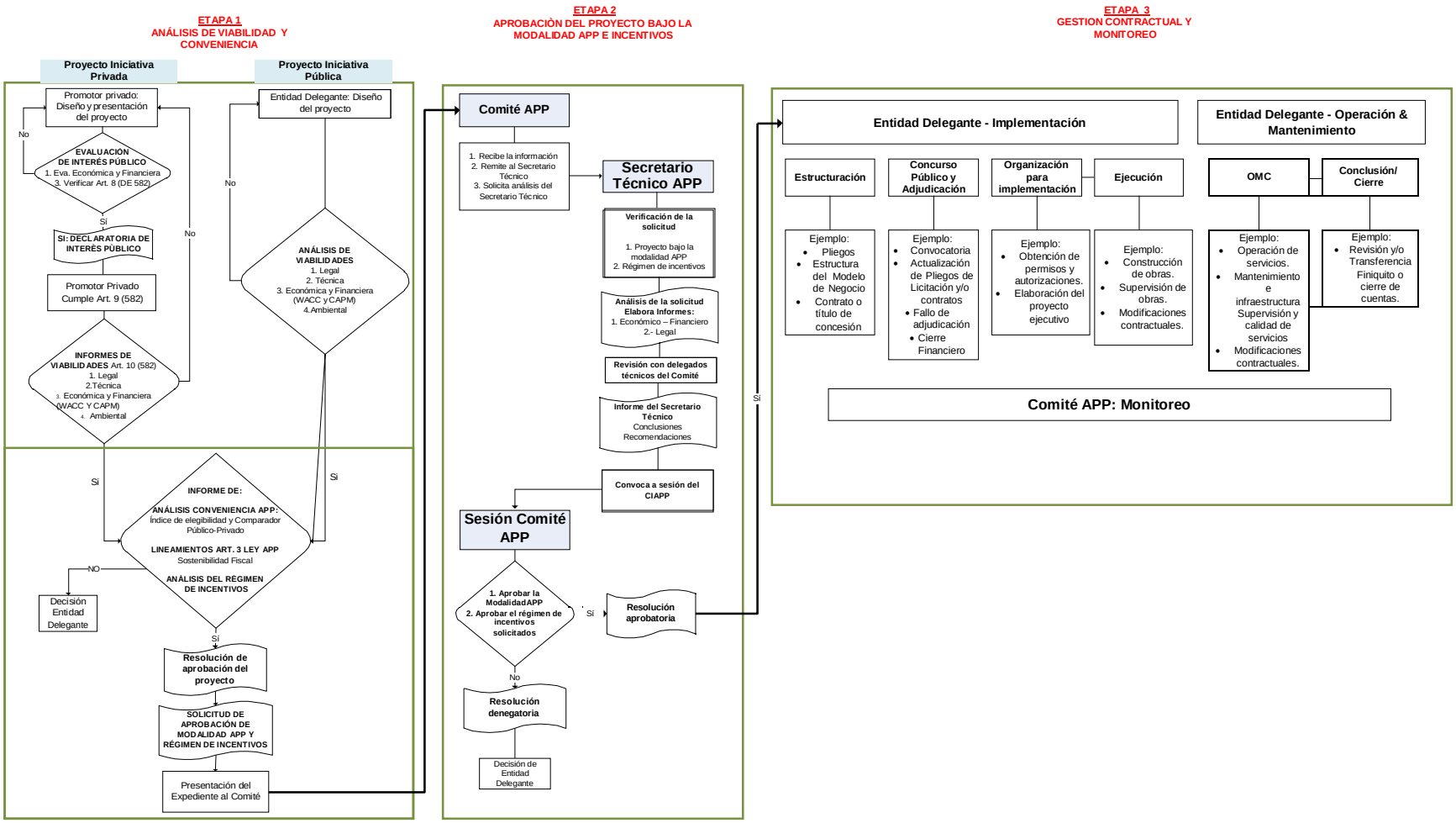
## 4. FLUJO DE PROCESOS PARA LA PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN DE PROYECTOS BAJO LA MODALIDAD DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA (APP)

La entidad delegante que desee estructurar proyectos bajo la modalidad APP y beneficiar a sus proyectos de los incentivos previstos en la Ley Orgánica de Incentivos para las Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera (en adelante, Ley APP), deberá cumplir con las siguientes etapas:

- Etapa de análisis de viabilidad y conveniencia;
- Etapa de aprobación del proyecto bajo modalidad APP e incentivos; y,
- Etapa de gestión contractual y monitoreo.

Para una revisión de los procesos que conllevan las 3 etapas descritas, a continuación consta el flujograma integral de procesos.

**Gráfico No. 3:** Flujograma de procesos (3 etapas)




**Fuente y Elaboración:** CIAPP

## ETAPA 1: ANÁLISIS DE VIABILIDAD Y CONVENIENCIA

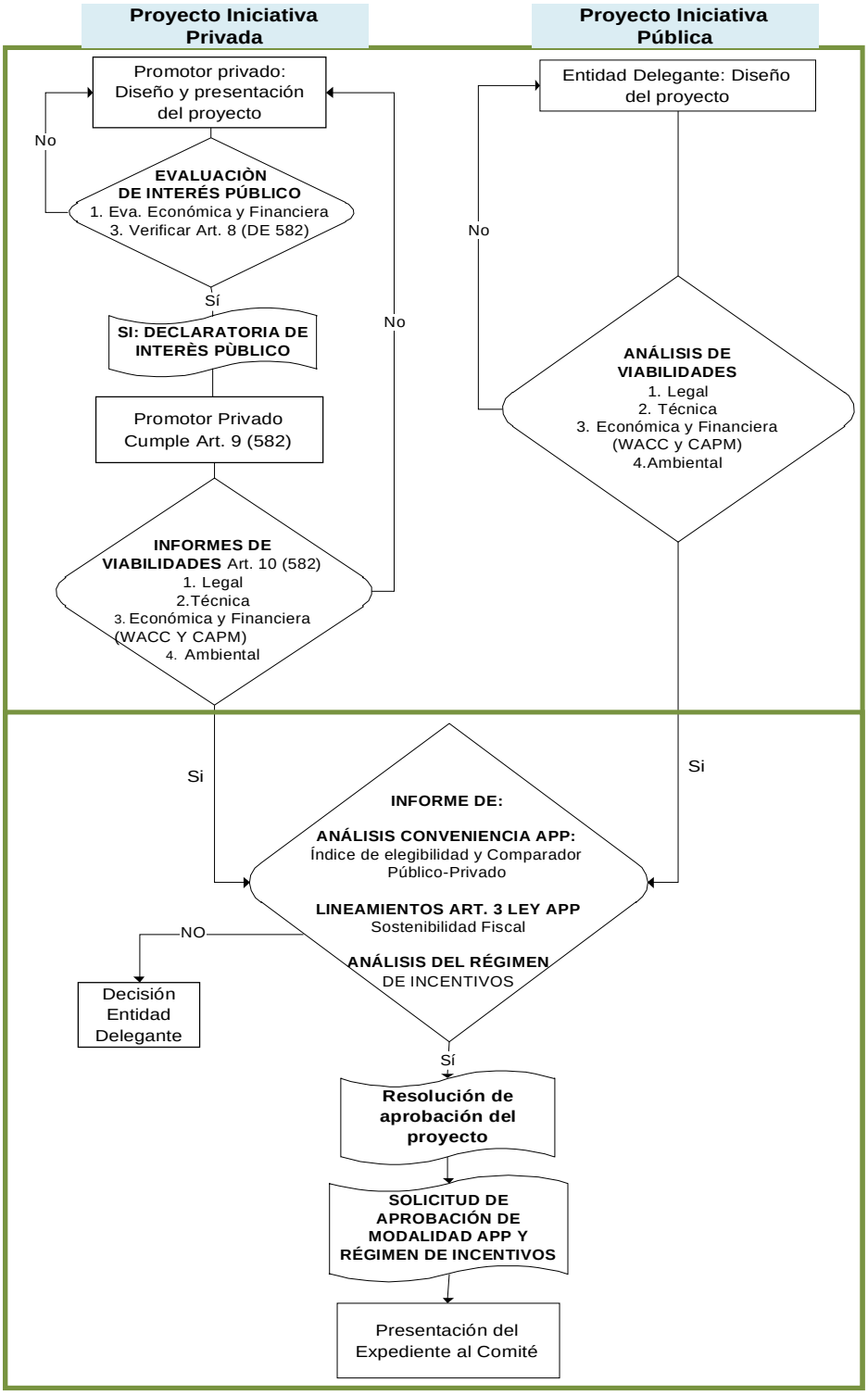
El objetivo de esta etapa consiste en que la entidad delegante diseñe conceptualmente el proyecto y lleve a cabo todas las acciones pertinentes, para evaluar su modalidad de ejecución. En el Gráfico No. 3 se detalla el flujograma de los procesos para la presentación de proyectos, tanto para el caso de una iniciativa privada (IP), como el de una iniciativa pública.

Esta etapa se divide en dos fases:

> **Fase 1:** La primera fase es la formulación, que consiste en la declaratoria de interés público y en el análisis de viabilidades del proyecto;
> **Fase 2:** En la segunda fase se realiza el análisis de conveniencia (índice de elegibilidad y comparador público privado), la verificación del cumplimiento de los lineamientos del artículo 3 de la Ley APP, y el informe de sostenibilidad fiscal (de ser el caso).

Una vez realizados los análisis antes mencionados, la entidad delegante resolverá internamente la aprobación del proyecto y solicitará al Comité APP la aprobación del proyecto bajo la modalidad APP y del régimen de incentivos aplicable, cuando corresponda.

**Gráfico No. 4**: Flujo de Procesos Proyectos APP – Etapa 1




**Fuente:** CIAPP / **Elaboración:** CIAPP

**Fase 1: Interés público y viabilidades**

En general, las iniciativas públicas difieren de las privadas únicamente en la fase de formulación del proyecto, para lo cual, se establece a continuación el procedimiento para cada caso. Después de la fase de análisis de viabilidades y conveniencia del proyecto, el proceso es similar para cualquiera de las dos iniciativas.

**(i). Iniciativa Pública**

Para las iniciativas públicas el proceso se detalla a continuación:

1. **Diseño del Proyecto:** La entidad delegante estructurará proyectos susceptibles de desarrollarse bajo la modalidad APP, observando las disposiciones que establezca la legislación vigente para el efecto.

2. **Análisis de Viabilidades:** Una vez estructurado el proyecto para su presentación al Comité APP, la entidad delegante efectuará los siguientes análisis de viabilidad del proyecto: legal, técnica, económica-financiera[1] y ambiental, si fuera el caso, a fin de comprobar la pertinencia de la ejecución del mismo. Para la viabilidad económica y financiera se deben considerar tanto el escenario sin incentivos fiscales por parte del Estado, como el escenario con dichos incentivos.

**(ii). Iniciativa Privada**

Para el caso de una iniciativa privada la entidad delegante y el proponente privado deben cumplir con el proceso, los lineamientos y requerimientos previstos en el Decreto 582, publicado en el Registro Oficial 453 del 06 de marzo de 2015. A continuación se resumen los lineamientos del decreto mencionado.

1. **Diseño del proyecto y presentación:** El proponente privado deberá diseñar el proyecto y presentarlo ante la correspondiente entidad delegante. Una vez recibida la propuesta será revisada y, de ser el caso, se solicitará se complete o aclare la información presentada. El contenido preliminar de la Iniciativa Privada debe aportar al menos lo descrito en el artículo 7 del Decreto 582.

[1] Para el análisis de la viabilidad económica financiera, en el numeral 6 de esta guía se presentan algunas herramientas metodológicas que la entidad delegante deberá usar en esta etapa.

2. **Evaluación de interés público:** De acuerdo al artículo 8 del Decreto 582, una vez recibida la Iniciativa Privada, a satisfacción de la entidad delegante, se evaluará si la propuesta es de interés público en función de su grado de contribución al cumplimiento de los instrumentos de planificación del órgano o entidad pública; y del grado de participación y rol del Estado en la prestación del servicio de que se trate y su modelo de gestión.

   Además del análisis mencionado, la entidad delegante deberá realizar una evaluación económica y financiera del proyecto que será valorada a través de indicadores como la tasa interna de retorno (TIR) y el valor actual neto (VAN), entre los principales[2]. Si las evaluaciones y el análisis del artículo 8 del Decreto 582 resultan favorables, se procederá con la declaratoria de interés público.

   Luego de la declaratoria de interés público, el proponente privado deberá entregar a la entidad delegante la información detallada en el artículo 9 del Decreto 582

3. **Análisis de viabilidad:** En el artículo 10 del Decreto 582, se establece que en función de la información entregada por el proponente privado y los documentos adicionales requeridos, la entidad delegante determinará la viabilidad jurídica, técnica y económica-financiera del proyecto[3]. Para la viabilidad económica y financiera se deben considerar tanto el escenario sin incentivos como el escenario con incentivos. Además, este análisis se complementará con la viabilidad ambiental, de ser el caso, y cualquier otra que tenga relación con la naturaleza del proyecto.

   El artículo 12 del mismo Decreto establece las modificaciones que se pueden realizar a la Iniciativa Privada. En la elaboración de los pliegos del concurso público, la entidad delegante puede realizar las innovaciones o adiciones que estime pertinentes a la propuesta, sin que por ello pierda su naturaleza de Iniciativa Privada, considerando lo establecido en el artículo 16 de la Resolución General para la Presentación y Aprobación de Proyectos bajo la Modalidad de Asociación Público-Privada.

[2] Para el análisis de la viabilidad económica financiera, en el numeral 6 de ésta guía, se presentan algunas herramientas metodológicas que la entidad delegante deberá usar en esta etapa.
[3] IBID

## Fase 2: Análisis de conveniencia, cumplimiento del artículo 3 de la ley APP, aprobación del proyecto y del régimen de incentivos aplicables, cuando corresponda.

Los análisis que se explican en el punto (i), (ii) y (iii) de la presente sección pueden ser detallados en un mismo informe.

### (i). Análisis de conveniencia

Una vez definida la viabilidad del proyecto, la entidad delegante procederá con la correspondiente elaboración del Informe del Análisis de Conveniencia, con el cual se busca determinar si el proyecto se debe realizar bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, o, alternativamente, por contratación pública tradicional. El informe de análisis de conveniencia incluirá los siguientes estudios: **a)** Índice de Elegibilidad, y, **b)** Estudio del Comparador Público Privado, los cuales se detallan en el numeral 6 de la presente Guía Metodológica.

### (ii). Análisis de cumplimiento del artículo 3 de la Ley APP

Además del informe de conveniencia, la entidad delegante analizará el cumplimiento de los lineamientos descritos en el artículo 3 de la Ley APP: 1) Sostenibilidad Fiscal, 2) Distribución de riesgos, 3) Valor por dinero, 4) Respeto a los intereses de los usuarios, 5) Derechos de propiedad, y 6) Cobertura e inclusión social; los cuales se detallan en el acápite 6.2 de la presente Guía Metodológica. En caso de comprometerse recursos públicos, la entidad delegante deberá contar también con **el Informe de Sostenibilidad fisca**l, emitido por el ente rector de las finanzas públicas.

### (iii).Análisis del monto de incentivos

Es imprescindible que los incentivos requeridos consten en las corridas financieras, en los informes de viabilidad y en los pliegos del concurso (borrador para la presentación). La entidad delegante calculará el monto del régimen de incentivos aplicables para el desarrollo del proyecto y su influencia en el desarrollo del proyecto en términos de valor presente.

### (iv).Resolución de aprobación del proyecto

Una vez cumplidos con los requisitos antes establecidos, la máxima autoridad de la entidad delegante, mediante resolución motivada aprobará el proyecto para someterlo a conocimiento del Comité APP, o al proceso de contratación que corresponda.

### (v). Solicitud motivada al Comité APP

La entidad delegante podrá solicitar al Comité APP la aprobación del proyecto bajo la modalidad de Asociación Público Privada y del régimen de incentivos correspondiente. Para tal efecto, la entidad delegante deberá presentar al Comité APP los documentos que se detallan en el artículo 7 de la Resolución General y en el numeral 5 de esta guía.

## ETAPA 2: APROBACIÓN DEL PROYECTO BAJO LA MODALIDAD APP E INCENTIVOS

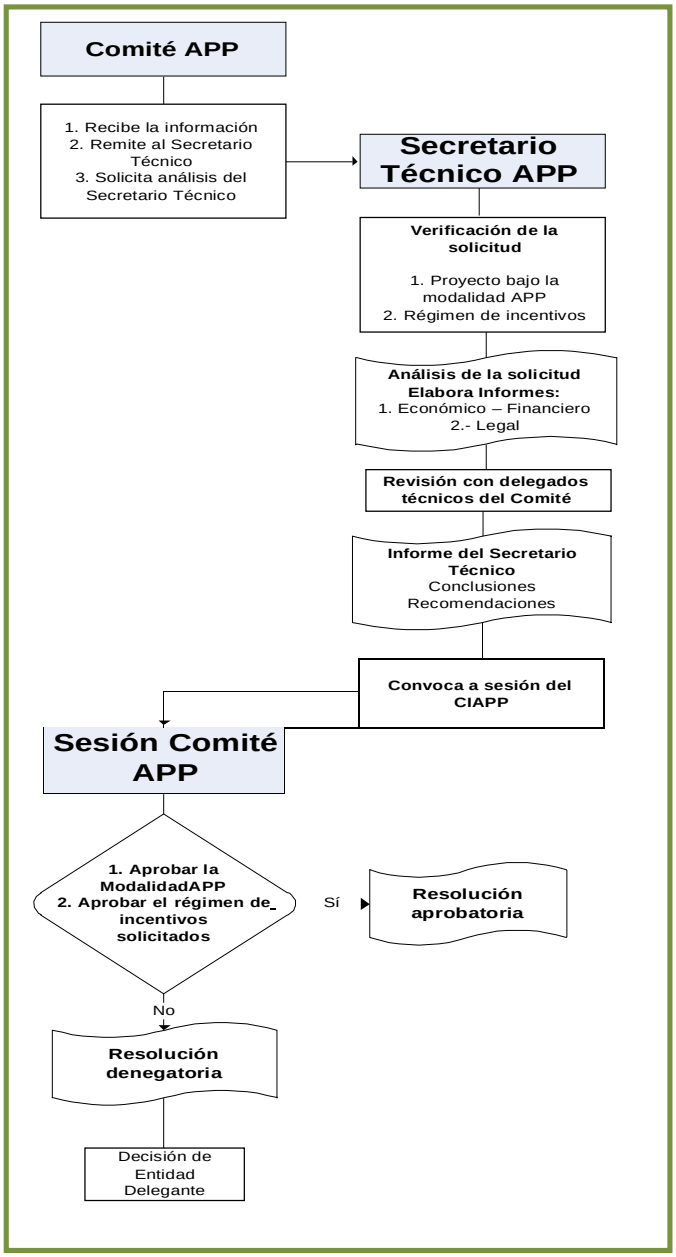
Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución General para la Aprobación de Proyectos bajo la modalidad de Asociación Público – Privada, el Comité APP dispondrá al Secretario Técnico del Comité que realice el análisis y evaluación de la documentación presentada en base a los parámetros legales, económicos y financieros que se han establecido en dicha resolución.

El Secretario Técnico del Comité, con la asistencia de un equipo técnico conformado para el efecto, verificará, analizará y evaluará la solicitud y documentación presentada por el delegante, aplicando los parámetros legales y económicos-financieros desarrollados en esta guía. Los ámbitos de análisis de este equipo técnico serán el legal y el económico financiero. El resultado de estos análisis se expresará en informes separados que serán suscritos por los técnicos que conforman los equipos jurídico y económico – financiero designados por el Secretario Técnico.

El informe económico financiero analizará el desarrollo del proyecto bajo la modalidad APP y, cuando corresponda, el régimen de incentivos aplicable. Los informes contendrán conclusiones y recomendaciones y se presentarán al Secretario Técnico, quien sobre esa base, elaborará su informe y lo pondrá en conocimiento del Comité APP para la resolución del proyecto en análisis.

Durante el proceso de análisis, a través del Secretario Técnico, se podrá convocar a reuniones de trabajo, o requerir por escrito a la entidad delegante información adicional que complemente o aclare la documentación presentada.

**Gráfico No. 5**: Flujo de Procesos Proyectos APP – Etapa 2




**Fuente:** CIAPP / **Elaboración:** CIAPP

**Responsabilidad del Secretario Técnico**

Una vez remitida la información del proyecto al Comité APP, el Secretario Técnico procederá a desarrollar las siguientes actividades:

**(i). Verificación de requisitos**

El Secretario Técnico, a través del equipo técnico que designare, realizará la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución General. Entre otros, verificará lo correspondiente a:

1. Proyecto Público y sus anexos;
2. Declaratoria de interés público (cuando corresponda);
3. Decreto de excepcionalidad (cuando corresponda);
4. Informes de viabilidad legal, socioeconómica, técnica, financiera, y, de ser el caso, ambiental;
5. Análisis de Conveniencia;
6. Análisis del cumplimiento de los lineamientos establecidos en el artículo 3 de la Ley APP; lo que incluirá, cuando corresponda, el estudio de pasivos ciertos y contingentes;
7. Análisis del régimen de incentivos aplicables, con la respectiva justificación de la necesidad de contar con los mismos;
8. Resolución de aprobación del proyecto por parte de la entidad delegante;
9. Borrador de pliegos;
10. Ficha única del proyecto; y,
11. Los demás que se detallen en las guías que apruebe el Comité Interinstitucional.

**(ii). Análisis de la información y elaboración de informes económico-financiero y legal**

El Secretario Técnico, a través del equipo técnico conformado para el efecto, realizará un análisis de la información presentada y evaluará la pertinencia del proyecto bajo la modalidad APP y, del régimen de incentivos aplicable, cuando corresponda, en función de los parámetros técnicos establecidos en los numerales 6 y 7 de esta guía. Como consecuencia de este análisis se elaborará un borrador de informe legal y un borrador de informe económico-financiero.

Estos borradores deberán ser discutidos con los delegados técnicos de los miembros del Comité APP, para sus observaciones y comentarios.

**(iii). Elaboración del informe del Secretario Técnico**

Toda vez que los borradores del informe legal y del informe económico financiero cuenten con las observaciones y comentarios de los delegados técnicos, de los miembros con voz y voto del Comité APP, éstos se emitirán formalmente y serán la base para la elaboración del informe del Secretario Técnico, que contendrá conclusiones y recomendaciones sobre el proyecto presentado

y la pertinencia de la solicitud de la entidad delegante. Estos informes serán referenciales para el análisis de los miembros del Comité.

**(iv). Convocatoria a sesión del Comité APP**

El Comité APP sesionará, previa convocatoria, para conocer y resolver sobre el proyecto analizado.

**(v). Resolución del Comité APP**

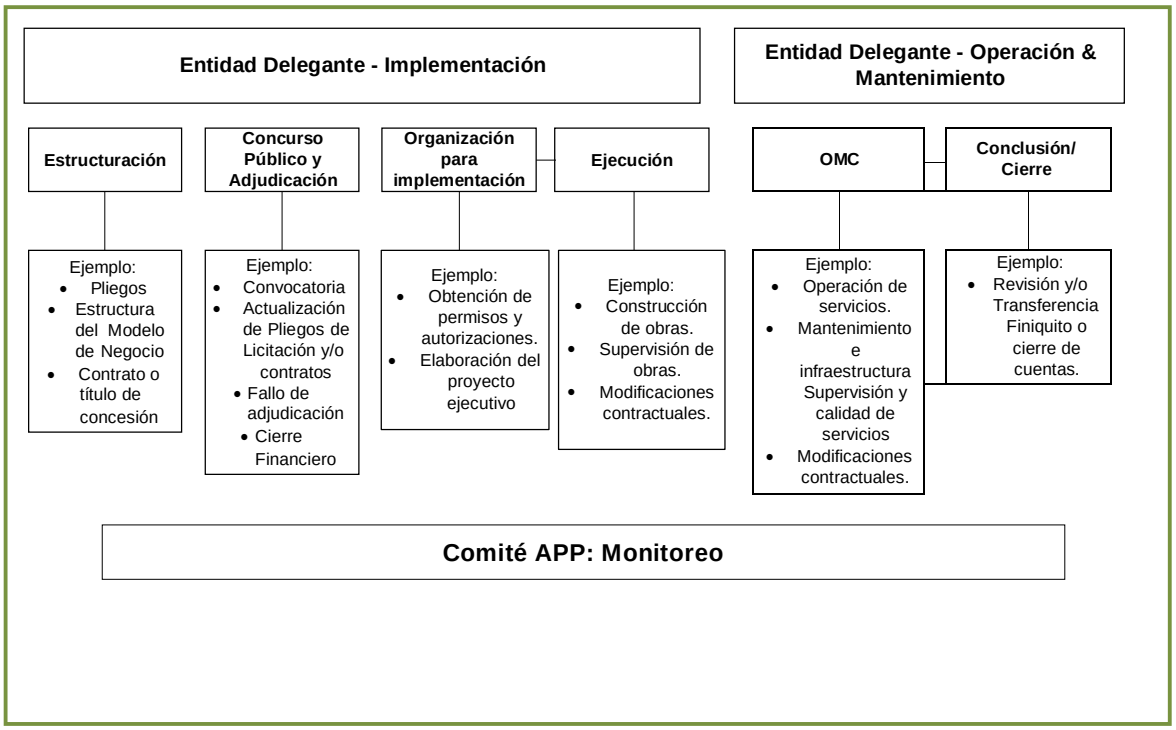
De acuerdo al artículo 10 de la Resolución General para la aprobación de proyectos bajo la modalidad APP, la resolución del Comité deberá ser debidamente motivada. De ser favorable, esta resolución deberá contener la aprobación expresa del proyecto bajo la modalidad APP, y, cuando corresponda, el régimen de incentivos aplicable al proyecto y será notificada a todas las entidades involucradas. Esta resolución deberá disponer también la inscripción del proyecto APP en el Registro a cargo del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, así como la obligación de la entidad delegante de remitir al Comité Interinstitucional, una copia certificada del contrato de gestión delegada, una vez que se haya suscrito. La entidad delegante procederá con las gestiones contractuales pertinentes y que correspondan a la ejecución del proyecto.

Cuando el Comité resuelva temas distintos a la aprobación de un proyecto, será responsabilidad del Secretario Técnico coordinar la publicación de la resolución respectiva en el Registro Oficial, de ser pertinente.

**ETAPA 3: GESTIÓN CONTRACTUAL Y MONITOREO**

De aprobarse el proyecto bajo la modalidad de Asociación Público Privada y, cuando corresponda, el régimen de incentivos, la entidad delegante, bajo su responsabilidad, seguirá con los procedimientos propios del ciclo de vida del proyecto APP hasta su conclusión contractual.

**Gráfico No. 6**: Flujo de Procesos Proyectos APP – Etapa 3
Gestión Contractual y Monitoreo




**Fuente:** CIAPP / **Elaboración:** CIAPP

Sin perjuicio de las responsabilidades de la entidad delegante, el Comité Interinstitucional, a través del Secretario Técnico, podrá monitorear el impacto del proyecto, el valor por dinero generado durante el ciclo de vida del proyecto, y el uso de los incentivos otorgados; de cuyo resultado se informará al Comité Interinstitucional. Este monitoreo podrá realizarse en cualquiera de las fases de implementación del proyecto.

# 5. DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR AL COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

## DOCUMENTOS MÍNIMOS A PRESENTAR

De acuerdo al artículo 7 de la Resolución General, las entidades delegantes que soliciten la aprobación de un proyecto bajo la modalidad APP y, cuando corresponda, el régimen de incentivos aplicables, deberán presentar la documentación mínima que se detalla a continuación para el análisis respectivo. La documentación será presentada en 2 ejemplares, con copias debidamente certificadas[4], numeradas, clasificadas, ordenadas cronológicamente y sumilladas por la entidad delegante. Además la información deberá ser presentada en formato digital Word, Excel o PDF según corresponda, sin ningún tipo de protección.

**Cuadro No. 1:** Documentos mínimos a presentar

| Documento | Observaciones |
|---|---|
| 1. Original del oficio con la petición motivada y firmada por la máxima autoridad de la entidad delegante | |
| 2. Presentación del Proyecto:<br>a) Proyecto propuesto<br>b) Ficha única del Proyecto<br>c) Anexos (si el proyecto los contempla) | |
| 3. Copia del documento de Declaratoria de interés público (cuando corresponda) | |
| 4. Copia del Decreto Ejecutivo de Excepcionalidad conforme el Art. 100 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (cuando corresponda) | |
| 5. Informes de Viabilidad<br>a) Legal<br>b) Técnica<br>c) Económica y financiera (incluir las corridas financieras con y sin incentivos en formato Excel)<br>d) Ambiental (cuando corresponda) | |

[4] La Entidad Delegante deberá remitir copias certificadas de los documentos que reposan en sus archivos.

| Documento | Observaciones |
|---|---|
| 6. Análisis de Conveniencia<br>a) Índice de elegibilidad<br>b) Comparador Público Privado ( con documentos de respaldo de los cálculos en formato Excel) | |
| 7. Análisis del cumplimiento de los lineamientos establecidos en el artículo 3 de la Ley APP.<br>Estudio de pasivos ciertos y contingentes (cuando corresponda) | |
| 8. Análisis del régimen de incentivos<br>Anexar el pronunciamiento del Servicio de Rentas Internas y/o del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, verificando el monto de los incentivos a solicitarse (cuando corresponda) | |
| 9. Resolución de aprobación del proyecto por parte de la entidad delegante | |
| 10. Borrador de Pliegos | |

**Fuente:** CIAPP / **Elaboración:** CIAPP

En Quito, a los____días del mes de____de____.

Documentación presentada por:

| |
|---|
| Nombre: |
| Cargo: |
| Entidad Delegante: |
| Observaciones: |

**FICHA UNICA DEL PROYECTO APP**

La ficha única del proyecto contiene información resumida del mismo y deberá ser completada en el formato establecido en el Cuadro No. 2. La ficha deberá estar debidamente suscrita por la máxima autoridad de la entidad delegante.

**Cuadro No. 2:** Ficha única de resumen proyectos APP

| **DATOS GENERALES DEL PROYECTO APP** | |
|---|---|
| 1. Nombre del Proyecto | Nombre completo del proyecto |
| 2. Articulación con Planificación Nacional, Sectorial, Institucional, Territorial | Justificación de articulación del Proyecto APP con planificación nacional, territorial, institucional y, de ser el caso de su priorización por parte Institución y/o Entidad Delegante |
| 3. Identificación de la Entidad Delegante | Nombre del ministerio, GAD, Secretaría, etc. |
| 4. Resumen ejecutivo del proyecto | En qué consiste el proyecto (diseño, construcción, financiamiento, operación, mantenimiento, conservación, reversión), duración, localización geográfica. |
| 5. Monto total de la inversión y Cronograma | Monto total de inversión en dólares y detalle del cronograma tentativo de inversión que correspondan. |
| 6. Detalle de compromisos que asumirá la entidad pública y el gestor privado | Eje: inversiones en x período de tiempo; pagos mensuales por parte de la institución delegante, etc., en valor actual neto |
| **FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO APP** | |
| 7. ¿Es un proyecto tarifado o no? | Describir si se plantea el cobro de tarifas o tasas a los usuarios finales |
| 8. Forma de Financiamiento | Porcentaje de capital propio y de deuda |
| 9. Fuente de Financiamiento | Extranjera Privada, Extranjera Pública, Multilateral, Nacional Pública, Nacional Privada, entre otras |
| 10. ¿Es auto-sostenible o cofinanciado con fondos públicos? Si la respuesta es cofinanciado, señalar si es total o parcial, e | Se autofinancia en un 100% con tarifas/tasas o requiere cofinanciamiento público.<br>Detallar el tipo de financiamiento público:<br>- Inversión inicial CAPEX,<br>- OPEX,<br>- Pagos por Disponibilidad,<br>- Ingresos Mínimos Garantizados |

| DATOS GENERALES DEL PROYECTO APP | |
|---|---|
| identificar porcentajes. | - Otros |
| 11. Incentivos vs. Aportes del privado | Detallar los incentivos solicitados y el monto de los incentivos (en dólares a valor presente).<br>Detallar los ingresos que el proyecto genera al Estado en valor presente por contraprestaciones (no se considera a la inversión) a valor presente. |
| 12. Garantías que requiere el proyecto | Detallar el tipo de garantías que se requieren para el proyecto: Ejemplo: garantía de ingresos mínimos. |
| **RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL PROYECTO APP** | |
| 13. Base legal aplicable al proyecto APP | Detalle de normas legales aplicables al proyecto y su ejecución, así como al concurso público. |
| 14. Régimen de bienes publico afectos al proyecto | Describir el régimen aplicable para la reversión de bienes a entidad delegante. |

**Fuente:** CIAPP **/ Elaboración:** CIAPP

En Quito, a los____días del mes de____de___.

| |
|---|
| Nombre: |
| Cargo: |
| Entidad Delegante: |
| Observaciones: |

# 6. DE LOS ESTUDIOS QUE DEBEN REALIZARSE POR LA ENTIDAD DELEGANTE PARA SOMETER A LA APROBACIÓN DEL PROYECTO BAJO LA MODALIDAD APP

A fin de dar cumplimiento a lo señalado en la fase 2 de la etapa 1, después de los informes de viabilidad, la entidad delegante deberá realizar el correspondiente análisis de conveniencia, informe de cumplimiento de los lineamientos del artículo 3 de la ley APP, y análisis de aplicación del régimen de incentivos; mismos que podrán ser presentados en un solo informe.

Por otra parte, en los proyectos que contemplen obligaciones (ciertas o contingentes) por parte del Estado, la entidad pública delegante deberá incluir un análisis de las obligaciones que se derivan de los compromisos de aportes públicos; así como de la activación de los riesgos retenidos y garantías que debe otorgar el Estado, en caso de haberlos. Este estudio servirá como insumo para la emisión de un informe de impacto fiscal a cargo de la autoridad rectora de las finanzas públicas

Finalmente, una vez que se hayan cumplido con todos los requisitos señalados, la entidad delegante emitirá un pronunciamiento expreso, mediante resolución en el que aprueba el proyecto, y seguidamente, en caso de requerirlo, realizará un documento a través del cual solicita motivadamente al Comité APP la aprobación del proyecto bajo la modalidad APP y, cuando corresponda el régimen de incentivos aplicables.

## 6.1. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

El análisis de conveniencia previsto en el artículo 4 de la Resolución General está compuesto por: a) índice de elegibilidad y, b) comparador público privado. A continuación se expone la metodología para realizar el análisis de conveniencia.

### Índice de Elegibilidad (i).

#### Definición

El Índice de elegibilidad, en adelante IDE, constituye una herramienta que se utiliza con el fin de filtrar y evaluar la posibilidad de desarrollar un proyecto bajo la modalidad de Asociación Público Privada.[5] Para el caso ecuatoriano, el IDE se define como el esquema compuesto por 38 preguntas

[5] El Índice de Elegibilidad (IDE) constituye la creación de Sergio Hinojosa (2010) quien en base a investigaciones realizadas en distintos casos de APP en Colombia, Chile, Perú y México ha desarrollado dicha herramienta. En base al Manual para la aplicación del índice de elegibilidad elaborado por la Secretaría

agrupadas en 7 criterios. Cada uno de las preguntas se valora en una escala de 1 a 5, con el fin de determinar si es posible llevar a cabo el proyecto bajo un esquema APP. Si el IDE es igual o mayor a 3, entonces conceptualmente es conveniente usar un esquema APP para el proyecto.

Si el resultado del IDE es favorable, la entidad delegante procederá con el análisis del Valor por Dinero bajo la metodología del Comparador Público Privado, que se explica con detalle en el punto siguiente de esta guía.

### (ii). Proceso de elaboración

El análisis del índice de elegibilidad lo realizará la entidad delegante, para lo cual designará una comisión de varios funcionarios con conocimientos en el sector en el que se desarrolla el proyecto. Es importante que este análisis lo realice más de una persona para no tener un único criterio, que puede ser sesgado en base a subjetividades de cualquier naturaleza. Técnicos del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad a cargo de los estudios que debe realizar el Secretario Técnico del Comité APP, podrán asesorar en este análisis, ha pedido de la entidad delegante. Esta comisión será la encargada de analizar y responder las 38 preguntas del índice y calificar cada uno de los criterios que lo componen. Una vez realizado este análisis la comisión presentará internamente los resultados en un documento debidamente suscrito.

### (iii). Composición del IDE

El IDE está compuesto por 7 criterios, de los que se derivan las 38 preguntas. Los criterios son los siguientes:

1. **Institucionalidad:** se refiere al funcionamiento y organización del sector público para desarrollar un proyecto bajo el esquema APP.
2. **Competencia:** condiciones de mercado que generan comportamientos de los agentes participantes del proyecto, dado el riesgo del proyecto en un contexto de oferta y demanda.
3. **Complejidad:** nivel de dificultad del proyecto.
4. **Involucrados:** considera el impacto que podría generarse a los actores que intervienen en el proyecto.
5. **Macroeconomía:** impacto en los indicadores macroeconómicos del país.
6. **Concurso público:** referentes al proceso de concurso público.
7. **Tamaño del proyecto:** este criterio abarca para su análisis la dimensión del proyecto en cuanto al monto de inversiones que se requieren para su desarrollo, así como su duración.

---

Nacional de Planificación y Desarrollo, los criterios y preguntas del IDE han sido analizados en el contexto de la realidad ecuatoriana.

COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

**Las 38 preguntas se detallan a continuación:**

**CRITERIO 1: Institucionalidad:** Se refiere al funcionamiento y organización del sector público para desarrollar un proyecto bajo el esquema APP.

1. Relación del proyecto con el Plan Nacional para el Buen Vivir: Si el proyecto forma parte o no, integral y explícitamente del Plan nacional del Buen Vivir.
2. Localización del proyecto: Definición de la ubicación del proyecto en cuanto al área de influencia del mismo y si permite atender zonas de marginación alta, generalmente ubicadas en las denominadas por el Consejo Sectorial de la Producción como "Zonas Deprimidas".
3. Grado de avance expediente técnico y estudios: Si la entidad ejecutora cuenta con el expediente técnico, que incluye: proyecto ejecutivo, estudios prediales, derechos de vía, permisos ambientales, entre otros.
4. Capacidad de liderazgo por parte de la Entidad Delegante: Si el proyecto identifica un líder con capacidad técnica y de liderazgo que permite asegurar la coordinación, interacción y cooperación de los entes involucrados en el proyecto.
5. Solidez del marco institucional: Si existe un marco institucional sólido en Asociación Público-Privada, que permita la total coordinación en términos de eficiencia entre la entidad contratante con otras dependencias.
6. Cohesión institucional: Si el proyecto presenta o no un nivel de cohesión institucional con la totalidad de las dependencias del sector público.
7. Flexibilidad del contrato: Se estima la existencia de cláusulas que le dan flexibilidad al futuro contrato para ajustarse a imprevistos y contingencias.
8. Disponibilidad de recursos humanos y organización del gestor privado: Se identifica si el posible gestor privado cuenta con los recursos humanos y capacidad organizativa para desarrollar el proyecto de Asociación Público-Privada.
9. Valoración y cuantificación de riesgos a mitigar: Si en el proyecto se ha definido, cuantificado y valorado los riesgos posibles a mitigar.

**CRITERIO 2: Competencia:** Condiciones de mercado que generan comportamientos de los agentes participantes del proyecto, dado el riesgo del proyecto en un contexto de oferta y demanda.

10. Experiencia previa y de mejores prácticas a nivel nacional para el desarrollo del proyecto: Especifica el grado de experiencia previa en el Ecuador, así como de mejores prácticas para el desarrollo del proyecto. La entidad delegante deberá analizar objetivamente si existe la experiencia o no, como institución pública y/o como gestor privado para desarrollar los componentes del proyecto.

11. Número de proveedores del servicio: Se identifica la probabilidad de participación de otros proveedores, que puedan otorgar los bienes o servicios para la ejecución del proyecto.
12. Atracción para el sector privado: Si el proyecto es atractivo tanto para inversionistas como para las instituciones financieras.
13. Generación de competencia en la licitación: Si el proyecto generará o no una alta competencia durante el proceso de licitación.
14. Uso intensivo de tecnologías específicas: Si el proyecto es intensivo o no en tecnologías que puedan verse desactualizadas en el corto plazo.
15. Participación de empresas: se estima si el proyecto tendrá una participación importante de empresas de ingeniería y construcción nacional.
16. Transferencia de Tecnología: Si el proyecto permitirá la transferencia de tecnología extranjera de punta, a empresas nacionales.
17. Solución específica a un problema público o a una necesidad insatisfecha: Se identifica el grado en el que el proyecto entrega una solución privada a un problema público.
18. Impacto social: Si el proyecto genera altos o bajos beneficios sociales para la población

**CRITERIO 3: Complejidad:** Nivel de dificultad del proyecto.

19. Innovaciones institucionales: Si el proyecto genera o no varias innovaciones institucionales y si existe la capacidad institucional para adaptarse a ellas. La innovación institucional se refiere a los cambios institucionales que las entidades pueden hacer para ejecutar con eficacia nuevos procesos inherentes a la ejecución del proyecto. Es una definición que debe tener en claro la entidad delegante en base al enfoque de cada proyecto que se proponga.
20. Complejidad del diseño: Grado de complejidad en sus especificaciones técnicas, de ingeniería, ambientales y de niveles de servicio.
21. Probabilidad de cumplimiento del calendario previsto: Se identifica la probabilidad de que el proyecto sea ejecutado dentro del plazo previsto
22. Probabilidad de modificaciones durante su fase de construcción: Se identifica el grado de probabilidad en el cual el proyecto tendría o no modificaciones, durante su fase de construcción.
23. Probabilidad de ser alcanzable en el período gubernamental: Si el proyecto tiene altas o bajas probabilidades de llegar a ser terminado en su etapa constructiva, dentro del actual gobierno
24. Urgencia para su implementación: Si el proyecto requiere o no ser ejecutado de manera urgente por su beneficio económico social.

**CRITERIO 4: Involucrados:** Considera el impacto que podría generarse a los actores que intervienen en el proyecto.

25. Probabilidad de rechazo de los involucrados: Estima las probabilidades de rechazo por parte de los agentes participantes del proyecto.
26. Detalle de actores involucrados y análisis de la posibilidad de llegar a acuerdos: Se identifican a los agentes involucrados en la ejecución del proyecto, su número, y se determina la posibilidad para el logro de los acuerdos necesarios para el desarrollo del proyecto.
27. Disponibilidad de recursos financieros de la entidad ejecutora: Se identifica, para el caso de iniciativa pública o para el caso de iniciativa privada, si la entidad delegante o el proponente privado, respectivamente, cuentan con los recursos financieros necesarios para llevar adelante las etapas posteriores relacionadas con el desarrollo de los estudios de pre factibilidad y factibilidad.
28. Transferencia de Riesgos: Si existe una transferencia de riesgos desde el sector público al privado.

**CRITERIO 5: Macroeconomía:** Impacto en los indicadores macroeconómicos del país.

29. Probabilidad de financiamiento según lo planificado: Se identifica el grado de probabilidad en el cual el proyecto sería financiado por el sector privado, según lo previsto a la fecha de adjudicación.
30. Clima de inversión y condiciones macroeconómicas: Si el clima de inversión y condiciones macroeconómicas del país son altamente favorables o no. A nivel internacional, algunos organismos como el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, han determinado indicadores para evaluar el clima de inversión en un país. Los indicadores son: estabilidad política, y económica, sistema legal, productividad laboral, índice de corrupción, índice de criminalidad, costos de mano de obra, entre otros. Para este análisis se tomará en cuenta la experiencia nacional en clima de inversiones que haya determinado el ministerio competente
31. Grado de impacto en las finanzas públicas: Se identifica si el proyecto tiene un alto o bajo impacto en las finanzas públicas.
32. Estudios de demanda: Si existen estudios de demanda altamente confiables y actualizados para el proyecto.

**CRITERIO 6: Concurso público:** Referentes al proceso de concurso público.

33. Relación del proyecto con la estrategia sectorial de desarrollo: Especifica si el proyecto forma parte o no, integral y explícitamente de la estrategia de política pública o de la

planificación estratégica que se ha definido para el sector productivo al que pertenece o en el que se va a desarrollar.

34. Grado de transparencia en procesos de licitación: Se identifica el grado de certeza con el cual los procesos de licitación serán manejados en el marco de la transparencia antes, durante y después de su licitación, basados también en la claridad de sus pliegos.
35. Promoción y participación de empresas internacionales: Se identifica si el proyecto promoverá la participación de empresas internacionales en la licitación del proyecto.

**CRITERIO 7: Tamaño del proyecto:** Este criterio abarca para su análisis la dimensión del proyecto en cuanto al monto de inversiones que se requieren para su desarrollo, así como su duración.

36. Tamaño del proyecto[6] en cuanto al monto de las inversiones: Analizar el monto de las inversiones requeridas para el desarrollo del proyecto.
37. Configuración monopólica: Si el proyecto genera o no alguna configuración monopólica.
38. Período de ejecución de las obras del proyecto: Se identifica el período de ejecución de las obras del proyecto.

### (iv). Valoración

Cada pregunta se valora en una escala del 1 al 5, cuya puntuación está dada en base a la siguiente escala:

**Cuadro No. 3:** Escala aplicada para Índice de Elegibilidad - IDE

| Incidencia del criterio es muy baja | Incidencia del criterio es baja | Neutro | Incidencia del criterio es alta | Incidencia del criterio es muy alta |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**Fuente:** Manual para la aplicación del Índice de elegibilidad, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades / **Elaboración:** CIAPP

Para facilitar el análisis del IDE, las entidades delegantes dispondrán de una plantilla en formato Excel, que ya incluye la formulación matemática en base a la cual se ponderaron las preguntas, conforme los criterios del análisis. (Anexo No. 1).

[6] En los criterios de análisis del IDE consta también el "Tamaño del proyecto" y éste hace referencia a un conjunto de variables que se analizarán bajo este criterio. No obstante, en las preguntas consta también "Tamaño" y para este caso se analizará específicamente el monto de las inversiones.

**Comparador Público – Privado (CPP)**

Para cuantificar el concepto de Valor Por Dinero (VPD) y convertirlo en un parámetro que permita la selección de la mejor modalidad para la ejecución de un proyecto, se puede utilizar la herramienta del Comparador Público Privado (CPP).

El VPD es *"la combinación óptima entre los costos asumidos por el sector público para desarrollar un proyecto, y su aporte para cubrir satisfactoriamente las necesidades de los usuarios"*[7]. En general, se genera VPD cuando los beneficios derivados de un proyecto superan los costos incurridos para su desarrollo, más los recursos necesarios para la operación y mantenimiento.

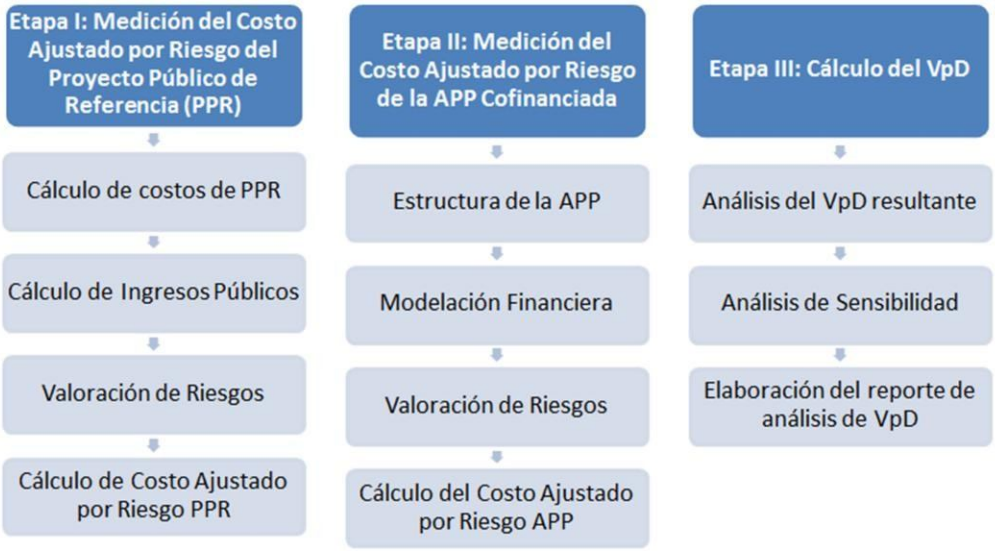
En términos numéricos, el CPP es la diferencia entre el valor presente del costo total neto de un Proyecto Público de Referencia (PPR) ajustado por riesgo y por ingresos de terceras fuentes y el costo total del proyecto APP. [8]

El costo total del proyecto APP viene determinado por el valor presente del flujo de pagos que recibe el Gestor Privado de parte de la Administración Pública, los costos de administración del contrato APP y el costo de los riesgos retenidos del proyecto. En el Gráfico No. 6 se observan las etapas generales para el cálculo del valor por dinero a través del CPP.

[7] Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2014). Nota Técnica 2 – El concepto de Valor por Dinero (VPD) y el Comparador Público Privado (CPP). Participación Privada en Infraestructura. Versión Preliminar.

[8] Guía metodológica del Comparador Público –Privado para esquemas de participación público – privado en Uruguay

**Gráfico No. 7:** Etapas Generales para el CPP




**Fuente:** Metodología para la Aplicación del Análisis Cuantitativo en la Elección de la Modalidad de Ejecución de Proyectos de Inversión Cofinanciados. Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (2014)

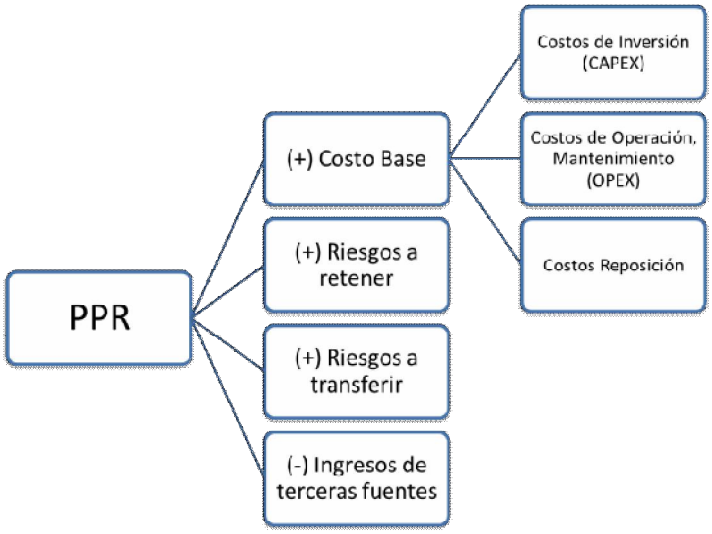
A continuación se detallan los conceptos básicos para la realización del CPP y los pasos para su elaboración. Cabe recalcar que este análisis se debe realizar considerando las mismas especificaciones técnicas tanto para el proyecto público de referencia, como para el proyecto en modalidad APP.

### (i). Costos proyecto público de referencia- PPR

El primer paso para calcular el VPD es la estimación del costo de desarrollar el proyecto mediante del esquema de Obra Pública Tradicional (OPT). Es decir, el socio público es quien retiene la mayoría de riesgos, además de ser el responsable de la operación, mantenimiento y financiamiento de los activos. Para este caso, se realiza una estructuración teórica llamada Proyecto Público de Referencia (PPR), la cual incorpora todos los costos y riesgos en los que tendría que incurrir el Estado para el desarrollo del proyecto por sí solo.

El PPR está compuesto por cuatro grandes rubros: el costo base, la valoración de los riesgos a retener por parte del sector público, la valoración de los riesgos que el Estado le podría transferir a un privado (pero que bajo este esquema tiene que asumir) y los ingresos de terceras fuentes, es decir los recursos generados por la explotación económica de la infraestructura (por ejemplo peajes) o de sus servicios conexos (por ejemplo publicidad o arrendamientos).

**Gráfico No. 8:** Esquema de Costos Proyecto Público de Referencia




**Fuente:** CIAPP / **Elaboración:** CIAPP

La sumatoria de los tres primeros componentes constituye la totalidad de los costos en los que el sector público debería incurrir para llevar a cabo el proyecto por su cuenta y riesgo, mientras que la resta de los ingresos de terceras fuentes reconoce que esos recursos irían a las arcas del Estado, en el caso que éste fuera el ejecutor de la infraestructura y que por consiguiente compensarían los costos asociados a la misma.

Todos los riesgos de un proyecto bajo la modalidad de Asociación Público Privada deben ser distribuidos y asumidos entre la entidad pública y el gestor privado, de acuerdo con la capacidad e idoneidad que cada uno tenga para gestionarlos y mitigarlos. De esta manera, los riesgos retenidos hacen referencia a aquellos riesgos (o porción de ellos) que quedan directamente bajo responsabilidad del Estado, mientras que los riesgos transferidos son los que son asumidos por el agente privado durante la duración del contrato.

Para realizar esta distribución, se elabora una Matriz de Riesgos, en donde se identifican claramente la totalidad de los riesgos del proyecto, se define la parte que los asume y se determina su probabilidad e impacto de acuerdo con análisis estadísticos[9]. Esta matriz es uno de los insumos más importantes para el desarrollo del CPP.

[9] Para el análisis de riesgos del proyecto, en el Anexo No. 2, se detalla la "Administración de riesgos en Asociación Público-Privada"

Los ingresos de terceras fuentes son aquellos que se derivan de lo siguiente: **1)** del cobro directo por el uso de la infraestructura como peajes o tasas, y **2)** de la explotación de sus servicios conexos como arrendamientos y publicidad en caso de que apliquen, o similares.

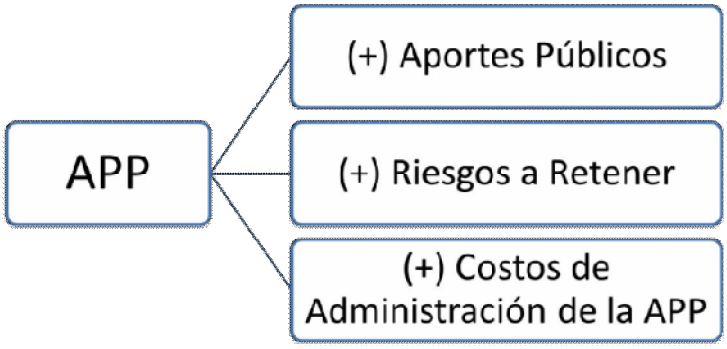
### (ii). Costos de la Asociación Público Privada - Costos APP

Luego del análisis indicado, se procede a determinar el costo de realizar el proyecto bajo una Asociación Público Privada (APP). En este escenario, se analiza la valoración de los riesgos que se transferirían al gestor privado.

Los elementos para el análisis de un proyecto bajo la modalidad APP son:

- Los aportes públicos que constituyen los recursos que aportaría el Estado para financiar el proyecto. Dependiendo del tipo de modalidad APP que se plantee se deberán estimar los recursos a aportar, por ejemplo: los pagos por inversión, entre otros. En el caso de proyectos tarifados no se requerirían aportes públicos. Si el proyecto requiere aportes en las etapas de diseño y/o construcción de obras, se deberán incluir dichos aportes.
- La valoración de los riesgos que el Estado podría asumir o retener[10]; y,
- El costo de administración del contrato, corresponde al costo que la entidad delegante asumiría para estructurar, supervisar y evaluar el contrato a suscribirse con el gestor privado, para desarrollar el proyecto.

**Gráfico No. 9:** Esquema de Costos Asociación Público Privada




**Fuente:** Nota técnica 2, El concepto de Valor por dinero VPD y el Comparador público privado CPP, Dpto. Nacional de Planeación- Colombia / **Elaboración:** CIAPP

[10] Para el análisis de riesgos del proyecto, en el Anexo No. 2, se detalla la "Administración de riesgos en Asociación Público-Privada"

Igual que en el caso del PPR, los componentes cuantificados deben estar expresados en términos de valor presente, conforme la tasa de descuento[11]establecida por la entidad delegante.

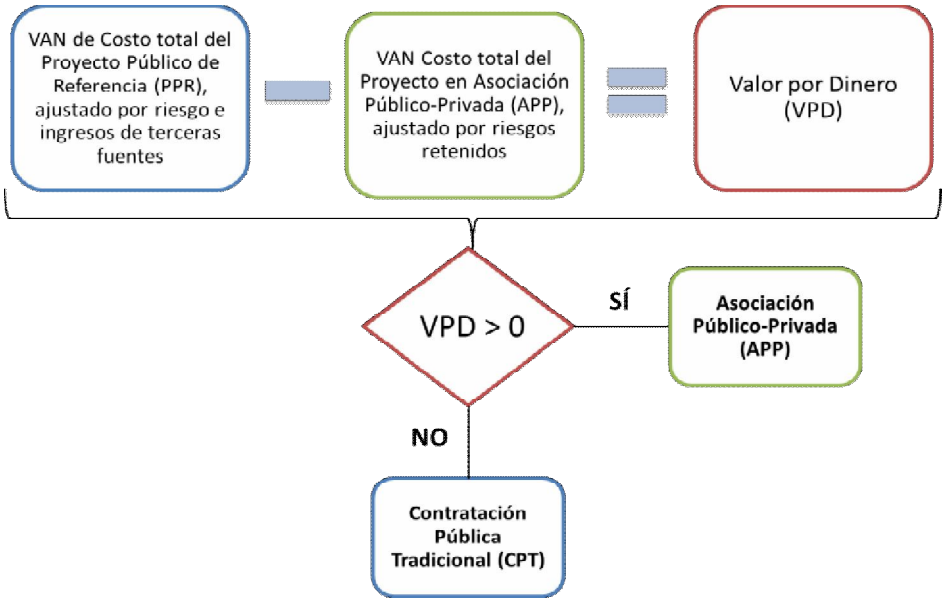
### (iii). Diferencia entre Costos PPR y Costos APP

El paso final en la construcción del Comparador Público Privado es el cálculo de la diferencia entre las dos alternativas de ejecución del proyecto, obteniéndose como resultado el Valor Por Dinero. Para desarrollar este análisis es necesario que todos los componentes anteriormente mencionados estén expresados en términos de valor presente, para lo cual se deberá utilizar la tasa de descuento establecida por la entidad delegante.

Si la diferencia entre el costo del PPR y la APP es positiva, quiere decir que la APP es la mejor alternativa dado que se genera Valor Por Dinero. En el caso contrario, la contratación pública tradicional es el mecanismo más conveniente para ejecutar el proyecto.

El gráfico a continuación muestra el esquema del Valor por Dinero:

**Gráfico No. 10:** Esquema del Comparador Público Privado




**Fuente:** Metodología para la aplicación del análisis cuantitativo en la elección de la modalidad de ejecución de proyectos de inversión cofinanciados – Ministerio de Economía y Finanzas - Perú / **Elaboración:** CIAPP

[11] En el numeral 8 de ésta guía se presentan algunas herramientas metodológicas que la entidad delegante deberá usar para el cálculo de la tasa de descuento.

## ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY APP

Una vez realizado el análisis de conveniencia, la entidad delegante analizará el cumplimiento del proyecto conforme a los principios y lineamientos establecidos en el Art. 3 de la Ley APP. En el cuadro siguiente se detallan los análisis que deberá realizar la entidad delegante.

**Cuadro No.4:** Principios y lineamientos del artículo 3 de la ley APP

| | |
|---|---|
| 1. Sostenibilidad Fiscal | **Estudio de pasivos ciertos y contingentes:** En caso de comprometer recursos del Estado, la entidad delegante deberá analizar la capacidad de pago del Estado para adquirir compromisos financieros, firmes o contingentes, que se deriven de la ejecución de los contratos celebrados en asociación público-privada. (Artículo 5 de la Resolución General para la presentación y aprobación de proyectos bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privada).<br><br>**Informe de Impacto Fiscal:** La entidad delegante deberá remitir el estudio de pasivos ciertos y contingentes a la entidad rectora de las finanzas públicas, para que evalúe el impacto del proyecto en la sostenibilidad fiscal y se pronuncie expresamente al respecto.<br><br>Los dos estudios serán remitidos al Comité Interinstitucional, dando cumplimiento al principio de sostenibilidad fiscal establecido en la Ley APP. |
| 2. Distribución de riesgos | Se deberá realizar una matriz de distribución de riesgos, en donde se identifiquen claramente la totalidad de los riesgos del proyecto y su valor financiero. Adicionalmente, se deberá definir los riegos que serán asumidos por cada una de las partes involucradas en la APP y se deberá determinar su probabilidad e impacto de ocurrencia (ver Anexo No. 2). |
| 3. Valor por dinero | Detallar los beneficios que genera el proyecto al realizarse bajo la modalidad APP (menos costos, mayores ingresos para el Estado, otros). |
| 4. Respeto a los intereses de los usuarios | Establecer los medios de verificación que regulen la relación entre la empresa ejecutora del proyecto APP y los usuarios finales, respecto a la fijación de tarifas de los servicios públicos considerando su capacidad de pago. |
| 5. Derechos de propiedad | Especificar activos afectos a la APP y su tratamiento durante la vida del proyecto y luego de su finalización. En este punto es necesario |

| | |
|---|---|
| | aclarar que la propiedad del proyecto, al final del contrato, siempre será enteramente del Estado. |
| 6. Cobertura e inclusión social | **Inclusión Social:** Determinar la participación de todos los grupos sociales, áreas geográficas, pueblos y nacionalidades. **Utilización de componente nacional:** Se refiere a la demanda y ocupación de insumos nacionales que el proyecto requiere. **Transferencia de tecnología:** Mecanismo de propagación de capacidades tanto de objetos técnicos y artefactos, como de conocimientos (procesos de capacitación, uso de maquinaria y equipo con alto componente tecnológico y adaptación a los mismos) durante la vida del proyecto. **Contratación de talento humano:** Detallar la generación directa e indirecta de empleo |

**Fuente:** CIAPP / **Elaboración:** CIAPP

En el Anexo No. 2 se detalla con mayor claridad lo referente a la distribución de riesgos. Este anexo es una herramienta metodológica para el análisis adecuado de los riesgos dentro de los proyectos APP.

**JUSTIFICACIÓN DE INCENTIVOS**

Es responsabilidad de la entidad delegante realizar una cuantificación en valor presente del régimen de incentivos aplicable a cada proyecto. Para el efecto, las corridas financieras utilizadas para determinar la viabilidad económica y financiera del proyecto, deberán contener escenarios con y sin incentivos. Además, el régimen de incentivos requerido deberá constar en los pliegos del concurso.

Una vez cumplidos los requisitos descritos en el párrafo anterior, la entidad delegante deberá realizar un informe que contenga:

- Detalle y cuantificación monetaria de los incentivos solicitados.
- Cálculo del monto de inversión comparado con el sacrificio fiscal de otorgar los incentivos.
- Cálculo del monto del resultado del ejercicio antes de utilidades e impuestos, comparado con el valor de los incentivos solicitados.
- Cálculo comparativo entre los ingresos para el Estado y el sacrificio fiscal.
- Justificación de la necesidad de contar con los incentivos.

Todos los valores anteriores deberán ser calculados en valor actual neto, con la tasa de descuento establecida para el proyecto (WACC). La entidad delegante deberá presentar al Comité APP el resultado de este análisis junto con los otros requisitos descritos en el numeral 6 de esta guía.

**Detalle y cuantificación monetaria de los incentivos solicitados**

La entidad delegante deberá detallar los incentivos solicitados y su cuantificación monetaria. Los incentivos deberán estar valorados en términos de valor actual neto y separado por su naturaleza. Para traer a valor presente se utilizará como tasa de descuento el WACC (Costo Medio Ponderado de Capital)[12]. Cabe mencionar que los incentivos deberán concordar con los previstos en la viabilidad económica financiera y en el borrador de pliegos.

**Cuadro No. 5:** Detalle de Incentivos

| Incentivos | Base Legal | Sumatoria en flujo en USD$ | Valor Actual Neto |
|---|---|---|---|
| Exoneración del Impuesto a la Renta por 10 años | Art. 9.3 Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (LORTI) | | |
| Exoneración del Impuesto a la Salida de Divisas por importación de bienes o compra de servicios | Art. 159.1 numerales 1 y 2 Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador | | |
| Exoneración del Impuesto a la Salida de Divisas por financiamiento | Art. 159.1 numerales 3 y 5 Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador | | |
| Exoneración del Impuesto a la Salida de Divisas por pago de dividendos y utilidades | Art. 159.1 numeral 4 Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador | | |

[12]En el numeral 9.3.4 se describe la metodología para el cálculo de las tasas de descuento (WACC y CAPM)

| | | | |
|---|---|---|---|
| Exoneración de tributos al comercio exterior<br>• Aranceles por importación<br>• Salvaguardia por importación y otros recargos similares<br>• IVA por importación<br>• FODINFA | Art. 125 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) | | |
| Retención de IVA en los mismos términos y bajo los mismos porcentajes que las empresas públicas | Art. 63 Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno | | |

**Fuente y Elaboración:** CIAPP

Cabe señalar que la entidad delegante deberá solicitar el informe de impacto tributario al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y/o al Servicio de Rentas Internas, según corresponda, de acuerdo a los incentivos solicitados.

**Cálculo del monto de inversión comparado con el sacrificio fiscal de otorgar los incentivos (monto de incentivos)**

La entidad delegante deberá calcular el valor actual neto de la inversión del proyecto y el valor actual neto del total de los incentivos solicitados. Para traer a valor presente los valores en flujo de la inversión y los incentivos, se utilizará como tasa de descuento el WACC (Costo Medio Ponderado de Capital)[13].

De acuerdo al artículo 11 del Reglamento General de Aplicación de la Ley Orgánica de Incentivos Para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, en ningún caso los incentivos podrán ser superiores a los aportes realizados por el gestor privado, tanto en capital como deuda, para el desarrollo del proyecto. Para lo cual se empleará la siguiente fórmula:

[13]En el numeral 9.3.4 se describe la metodología para el cálculo de las tasas de descuento (WACC y CAPM)

**Cálculo del monto del resultado del ejercicio antes de utilidades e impuestos comparado con el valor de los incentivos solicitados**

La entidad delegante deberá calcular el valor actual neto del resultado antes de impuestos y utilidades (UAII) del estado de resultados. Para traer a valor presente los valores del estado de resultados y los incentivos se utilizará como tasa de descuento el WACC (Costo Medio Ponderado de Capital)[14].

Posteriormente, se calculará el ratio entre los incentivos solicitados y el resultado antes de impuestos y utilidades del proyecto, utilizando la siguiente fórmula:

$$\frac{Incentivos}{UAII} = \frac{VAN\ Incentivos}{VAN\ UAII} = Valor\ porcentual\ \%$$

**Cálculo comparativo entre los ingresos para el Estado y el sacrificio fiscal**

Para el cálculo de ingresos para el Estado se utilizará la corrida financiera con incentivos y se considerarán los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios. Los ingresos tributarios comprenden todos los pagos que el gestor privado realizaría al Estado por motivo de impuestos. Por su parte, los ingresos no tributarios son todos aquellos que el gestor privado pagaría al Estado por otros conceptos, por ejemplo regalías, canon fijo y variable, entre otros. El total de ingresos debe ser calculado en valor actual neto y la tasa de descuento utilizada será el WACC.

El sacrificio fiscal es igual al valor que dejaría de percibir el Estado por conceder los incentivos (VAN por concepto de incentivos); más los aportes que el Estado entregaría al proyecto en caso de que el modelo financiero los contemple (en términos de VAN).

En este caso se deberá calcular la diferencia entre los ingresos para el Estado y el sacrificio fiscal utilizando la siguiente fórmula:

$$VAN\ Ingresos\ totales\ para\ el\ Estado - (VAN\ Incentivos + VAN\ de\ aportes) > \underline{0}$$

[14]En el numeral 9.3.4 se describe la metodología para el cálculo de las tasas de descuento (WACC y CAPM)

**Justificación de la necesidad de contar con los incentivos**

La entidad delegante deberá detallar la motivación por la que se solicita el régimen de incentivos. La justificación para solicitar los incentivos deberá ser descrita de manera amplia. Se deberá especificar el uso que la entidad delegante y el gestor privado darán a los beneficios tributarios.

Adicionalmente, la entidad delegante deberá argumentar las ventajas y desventajas de acceder al régimen de incentivos y el costo de oportunidad que genera al Estado la decisión aprobatoria. Entre las principales motivaciones para solicitar el régimen de incentivos se puede describir el poder de negociación que los incentivos otorgarían a la entidad delegante. Los incentivos podrán ser una herramienta de negociación entre la entidad delegante y el gestor privado, por ejemplo:

(i). En el caso de que existan pagos por parte del Estado, la entidad delegante podrá negociar la reducción de estos pagos a cambio de exoneraciones tributarias.
(ii). En caso de tarifas, se podrá justificar la necesidad de incentivos para la reducción de las tarifas a los usuarios finales.
(iii). Los incentivos también se pueden utilizar para negociar el tiempo de duración de un proyecto.
(iv). Se puede negociar mejores indicadores de desempeño o de calidad al gestor privado.
(v). Se puede solicitar una mayor contribución social a la población afectada por el proyecto.

Estos estudios servirán de motivación para la decisión del Comité sobre la aplicación del régimen de incentivos de un proyecto. En el numeral 8.2.2 se detalla la evaluación que el Comité APP hará con estos criterios para el proceso de toma de decisión.

# 7. ANÁLISIS DE PARÁMETROS PARA LA APROBACIÓN DE PROYECTOS BAJO LA MODALIDAD DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA Y RÉGIMEN DE INCENTIVOS APLICABLE, POR PARTE DEL COMITÉ APP.

En el numeral 4.2.1 de esta guía, "Responsabilidad del Secretario Técnico", se contempla el análisis de la información y elaboración de informes económico-financiero y legal. A continuación se describe los criterios legales y económicos con los que se evaluará la pertinencia de la ejecución del proyecto bajo la modalidad APP y, cuando corresponda, el régimen de incentivos aplicables.

Durante el análisis del proyecto, el Secretario Técnico podrá realizar observaciones y recomendaciones respecto a la información presentada por la entidad delegante.

## ANÁLISIS LEGAL

El informe de análisis legal deberá contener los parámetros que los proyectos APP deben cumplir en este aspecto, y que comprenden los siguientes:

1. Antecedentes generales
2. Base legal aplicable al régimen APP.

### Antecedentes Generales

**Cuadro No. 6:** Antecedentes generales para análisis legal

| | |
|---|---|
| 1. Régimen jurídico aplicable al proyecto | Detallar todas las normas jurídicas legales, reglamentarias, resoluciones, sean estas generales, sectoriales, seccionales entre otras |
| 2. Régimen tributario aplicable al proyecto | Detallar el régimen tributario al que se sujeta el proyecto APP, incluyendo, de así haberse previsto, los incentivos tributarios |
| 3. ¿El proyecto presentado es APP? | Verificar conforme Art. 8 de Ley APP y Art. 4 del Reglamento de Ley APP |

**Fuente y Elaboración:** CIAPP

**Base Legal**

**Cuadro No. 7:** Base Legal para análisis jurídico

| | |
|---|---|
| 1. Análisis del informe de la viabilidad legal presentado por la entidad delegante. | Se analizan las consideraciones legales que tuvo la entidad delegante para sustentar el proyecto |
| 2. Identificación de la entidad delegante y determinación de su naturaleza jurídica. | Se analiza la base legal y competencia de la entidad delegante. Se evalúa Sentencia de Corte Constitucional de 2012 (caso empresas públicas, de ser procedente) |
| 3. Análisis del sector de interés general en el que se desarrollará el proyecto APP.<br>Art. 13 de la Ley APP | Infraestructura, desarrollo urbano, vialidad, infraestructura portuaria o aeroportuaria |
| 4. Análisis de la base legal de la competencia del Comité | Norma legal específica, general u orgánica, sectorial o seccional<br>¿El Proyecto APP se desarrollará en uno de los sectores de interés generales definidos por el CIAPP? |
| 5. Análisis del modelo de contrato APP propuesto | Concesión BOT, DBFOT, AFFERMAGE, BOO etc. |
| 6. Régimen de bienes afectos a proyecto APP | Base legal, régimen de expropiaciones, detalle de bienes afectos. |
| 7. Cumplimiento de legislación ambiental | Licencia, ficha, evaluaciones, entre otros (cuando corresponda). |
| 8. Cumplimiento de legislación nacional sobre hallazgos arqueológicos | De requerirse, por la ubicación del proyecto. |
| 9. Cumplimiento de otros requisitos | Si por la naturaleza del proyecto se requiere el cumplimiento de otros requisitos legales, estos deberán ser analizados en el informe. |

**Fuente y Elaboración:** CIAPP

**ANÁLISIS ECONÓMICO – FINANCIERO**

El informe de análisis económico – financiero deberá tener dos segmentos claramente diferenciados. En el primer segmento se analiza exclusivamente la aprobación del proyecto bajo la modalidad APP; y, en el segundo segmento se analiza el régimen de incentivos aplicables al proyecto, siempre que hayan sido solicitados por la entidad delegante. El informe deberá contener

la validación de la información económica financiera del proyecto, del análisis de conveniencia y del monto de los incentivos solicitados por la entidad delegante.

**Para la aprobación del proyecto bajo la modalidad APP**

La revisión de los parámetros económicos financieros se realizará en dos etapas:

(i). Análisis del proyecto; y
(ii). Evaluación del cumplimiento del análisis de conveniencia y del cumplimiento del artículo 3 de la ley APP.

**Análisis del Proyecto**

Se realizará un análisis de la información general y financiera presentada respecto al proyecto, con los criterios descritos en el Cuadro No. 8.

**Cuadro 8:** Análisis del Proyecto

| | |
|---|---|
| 1. Inversión | Detallar el monto y cronograma de inversión |
| 2. Fuentes de financiamiento | Especificar las fuentes de financiamiento del proyecto con sus respectivas proporciones (inversión nacional, inversión extranjera, gobierno extranjero, banca multilateral, banca comercial, contratista, etc.) |
| 3. Duración del Proyecto | Detallar la duración del proyecto y sus etapas |
| 4. Sector de Intervención | Identificar el sector de intervención del proyecto |
| 5. Ubicación del Proyecto | Identificar la zona geográfica en la que se desarrolla el proyecto. |
| 6. Compromisos del proyecto | Detallar los compromisos asumidos por el Estado: ciertos y contingentes (garantías, pagos por inversión, pagos por uso, pagos por disponibilidad), y los compromisos asumidos por el privado. |
| 7. Contraprestación | Puntualizarlos beneficios que recibirá el Estado en caso de existir (CANON fijo o variable). |
| 8. Incentivos Solicitados | Detallar los incentivos APP requeridos para el proyecto y su cuantificación en los flujos financieros del proyecto. |

| | |
|---|---|
| 9. Aportes públicos | En caso que existan aportes públicos recordar que según CPYFP "ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria". |
| 10. Análisis social, económico y financiero del proyecto | Se detallan los principales indicadores sociales, económicos y financieros del proyecto puro y del proyecto con financiamiento TIR, VAN, DSCR, etc. |

**Fuente y Elaboración:** CIAPP

**Evaluación del cumplimiento del análisis de conveniencia y del cumplimiento del artículo 3 de la ley APP**

Se realizará una evaluación del cumplimiento del análisis de conveniencia y una evaluación del cumplimiento de los lineamientos establecidos en el artículo 3 de la Ley APP.

**(i). Evaluación del cumplimiento del análisis de conveniencia**

Se realizará una verificación del cálculo del índice de elegibilidad y del comparador público privado, conforme las especificaciones establecidas en el numeral 6.1 de la presente guía.

**(ii). Evaluación del cumplimiento del artículo 3 de la Ley APP**

Se realizará una validación de la información entregada por la entidad delegante respecto a los principios y lineamientos establecidos en el artículo 3 de la ley APP, conforme lo descrito en el numeral 6.2 de la presente guía.

Considerando que dentro de este análisis se incluye la sostenibilidad fiscal, en caso que existan aportes públicos se requerirá obligatoriamente el pronunciamiento del ente rector de las finanzas públicas.

**Análisis de la justificación de la necesidad de contar con los incentivos**

Para analizar la aplicación del régimen de incentivos solicitado por la entidad delegante, en primer lugar se validará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el numeral 6.3 de la presente guía, en lo referente a:

(i). Detalle y cuantificación monetaria de los incentivos solicitados.
(ii). Cálculo del monto de inversión comparado con el sacrificio fiscal de otorgar los incentivos.
(iii). Cálculo del monto del resultado del ejercicio antes de utilidades e impuestos comparado con el valor de los incentivos solicitados.
(iv). Cálculo comparativo entre los ingresos para el Estado y el sacrificio fiscal.

(v). Justificación de la necesidad de contar con los incentivos.

**(i). Detalle y cuantificación monetaria de los incentivos solicitados**

El Secretario Técnico APP únicamente recomendará la aprobación de los incentivos que se encuentren cuantificados en los flujos presentados y que se encuentren validados en los informes de Servicio Nacional de Aduana y/o Servicio de Rentas Internas, según corresponda.

**(ii). Monto de Inversión vs. Incentivos**

De acuerdo al artículo 11 del Reglamento General de Aplicación de la Ley Orgánica de Incentivos para las APP, el Comité Interinstitucional podrá establecer, parámetros objetivos de valoración para el otorgamiento de los incentivos y beneficios previstos en la Ley APP. En dicho artículo también se menciona que *"en ningún caso los incentivos podrán ser superiores a los aportes realizados por el gestor privado, tanto en capital como deuda, para el desarrollo del proyecto público."*

Dando cumplimiento al artículo mencionado, se verificará que el monto total de incentivos, en valor actual neto, no supere al monto de la inversión (en valor actual neto). En caso de que los incentivos superen el monto de inversión, no se recomendará la aprobación del régimen de incentivos solicitado.

**(iii).Monto del resultado del ejercicio antes de utilidades e impuestos vs. el valor de los incentivos solicitados.**

Este criterio se lo utilizará informativamente para que el Comité conozca cual es la relevancia de los incentivos dentro de los resultados de la APP.

**(iv).Ingresos para el Estado vs. sacrificio fiscal**

El resultado del cálculo de este criterio por parte de la entidad delegante deberá ser positivo. En caso de que el sacrificio fiscal sea mayor que los ingresos para el estado, no se recomendará la aprobación del régimen de incentivos solicitado.

**(v). Justificación de la necesidad de contar con los incentivos**

Los criterios utilizados por la entidad delegante para justificar la necesidad de incentivos, será un determinante para la decisión que tome el Comité respecto a la necesidad de los mismos. Se analizará cada uno de los puntos que justifiquen el requerimiento de incentivos y la forma en la que la entidad delegante debatió la posibilidad de incluirlos en el proyecto con el gestor privado.

Los informes contendrán conclusiones y recomendaciones puntuales y se presentarán al Secretario Técnico, quien sobre esa base, elaborará su informe y lo pondrá en conocimiento del Comité APP para la resolución del proyecto en análisis.

# 8. NOTAS TÉCNICAS

## MODELOS FINANCIEROS PARA PROYECTOS APP

Un modelo financiero es la consolidación de un flujo de caja, mismo que resulta del análisis de un proyecto. Los modelos financieros resultan de mucha utilidad ya que permiten construir indicadores para determinar la viabilidad del proyecto y determinar su implementación, determinar la rentabilidad del proyecto, anticipar problemas de liquidez, es una herramienta indispensable para la estructuración de los contratos APP, entre las principales.

Para los proyectos APP la modelación financiera se basará en la estructuración de 2 modelos que permitirán evaluar el proyecto bajo el punto de vista del Estado (evaluación pura) y bajo el punto de vista del inversionista (evaluación del proyecto financiado). Se deben realizar los dos flujos de fondos puesto que, el flujo de caja del inversionista permite determinar si el proyecto es bancable, es decir, si los resultados financieros del mismo podrán sustentar las solicitudes de crédito bancario para financiar el proyecto. Por otra parte, el flujo de proyecto puro se aplica para verificar si un proyecto es factible sólo debido al financiamiento.

Los modelos financieros deben proyectarse conforme el horizonte del proyecto. Cabe recalcar que la predicción de los modelos financieros está determinada por los insumos, es decir, por la calidad de los estudios de pre factibilidad y factibilidad, que generalmente incidirán en las variables como: la demanda, estructura de costos, presupuestos, entre otros.

### Estructura del flujo de caja del proyecto (evaluación pura)

El flujo de caja del proyecto puro contendrá la siguiente estructura:

| |
|---|
| (+) Ingresos del proyecto (a través de tarifas por peaje, pagos por disponibilidad, etc.) |
| (-) Costos operativos |
| (=) Utilidad bruta |
| (-) Gastos administrativos |
| (=) EBITDA |
| (-) Depreciación |
| (=) EBIT |
| (-) Impuestos (=) |
| Utilidad neta (+) |
| Depreciación |
| (-) Inversiones (Capex, capital de trabajo) |
| (=) FLUJO DE CAJA |

El flujo de caja del proyecto se evaluará con la tasa de descuento denominada "Costo promedio ponderado de capital - WACC". Para ello, la institución delegante, en sus informes de viabilidad deberá sustentar el cálculo de dicha tasa.

**Estructura del flujo de caja del inversionista (evaluación del proyecto financiado)**

El flujo de caja desde el punto de vista del inversionista contendrá la siguiente estructura:

| |
|---|
| (+) Ingresos del proyecto (a través de tarifas por peaje, pagos por disponibilidad, etc.) |
| (-) Costos operativos |
| (=) Utilidad bruta |
| (-) Gastos administrativos |
| (=) EBITDA |
| (-) Depreciación |
| (=) EBIT |
| (-) Intereses del crédito que se solicitará para financiar el proyecto. |
| (=) EBT |
| (-) Impuestos |
| (=) Utilidad Neta |
| (+) Depreciación |
| (-) Inversiones (Capex, capital de trabajo) |
| (+) Amortización de la deuda |
| (=) FLUJO DE CAJA |
| (-) Aporte de capital |
| (-) Dividendos |

La evaluación del proyecto bajo el punto de vista del inversionista se evaluará con la tasa de descuento denominada "Modelo de valuación de activos financieros - CAPM". Para ello, la institución delegante, en sus informes de viabilidad deberá sustentar el cálculo de dicha tasa.

**TASAS DE DESCUENTO**

A continuación se detallan los elementos que conforman cada una de las tasas de descuento indicadas; elementos que la entidad delegante debe sustentar para la presentación de los modelos financieros.

**Tasa de descuento "Costo promedio ponderado de capital - WACC"**

Es el costo de la deuda que se define como el rendimiento que exigen los acreedores de la empresa para préstamos nuevos, es decir, el costo de la deuda es la tasa de interés que debe pagar la empresa por los nuevos préstamos. La fórmula del WACC es la siguiente:

$$WACC= ((D / (D + C)) * (Kd * (1 – T))+(C / (C + D)) * Ke)$$

Donde:

- C: Capital aportado por los accionistas
- D: Deuda financiera
- Kd: Costo de la deuda financiera.
- T: Tasa de impuesto a la renta. Se incluyen los impuestos ya que brinda beneficio fiscal. Los intereses son fiscalmente deducibles.
- Ke: Costo de capital, es decir es lo que le cuesta a la empresa financiar sus recursos propios provenientes de accionistas, o lo que es lo mismo, la tasa de retorno que exige el accionista para asumir el riesgo de esa empresa.

**Tasa de descuento "Modelo de valuación de activos financieros - CAPM"**

El CAPM es un modelo que permite estimar la rentabilidad de los activos financieros en función de su riesgo.

Donde:

- Re= rendimiento esperado
- rf= tasa libre de riesgo
- B= beta o riesgo del mercado
- rm= prima de riesgo de mercado

**(i). Tasa libre de riesgo**

A nivel mundial se consideran como tasas libres de riesgo a los rendimientos ofrecidos por los bonos del tesoro de los Estados Unidos puesto que estos bonos han sido muy confiables para el pago a sus inversionistas, por lo que se considerará a esta tasa como la libre de riesgo. Lo más adecuado es utilizar los bonos del tesoro a 30 años. Se recomienda utilizar el promedio aritmético para determinar las tasas con períodos extensos de tiempo.

Los rendimientos de los bonos del tesoro pueden ser extraídos de la página web: http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/

**(ii). Prima de riesgo de mercado:**

Esta prima refleja el retorno adicional que esperan los inversores por invertir en proyecto con mayor nivel de riesgo que la tasa libre de riesgo. Para estimar la tasa media de retorno del mercado, se utilizan índices compuestos por indicadores de varias industrias del sector económico donde se desarrollará el proyecto, de tal manera que reflejen el comportamiento del mercado. Los rendimientos por sectores se encuentran calculados en la siguiente página web: http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/

**(iii). Beta:**

Es la medida relativa del riesgo sistemático (no diversificable) de una inversión comparada con el mercado. Un valor de beta igual a 1 implica que el valor de las acciones de una empresa tiene la misma volatilidad que el mercado. Un valor de beta mayor a 1 implica que la acción tiene una volatilidad mayor a la del mercado y lo opuesto para las acciones con un beta menor a 1.

Los servicios de información financiera como Blomberg, Barra, Value Line, Standard & Poors, Ibbotson Associates, Reuters, CDS Spreads, Journal of Applied Economics, entre los principales, estiman valores de betas por sectores económicos, que se los puede encontrar en su respectiva página web.

Se deben utilizar las betas que provengan de un mismo sector industrial al que pertenece la empresa que se está evaluando. Si existen algunos valores de betas, se deben promediar aritméticamente. Se recomienda utilizar una sola fuente informativa.

**INDICADORES FINANCIEROS**

Los indicadores financieros que se utilizarán para la evaluación de los flujos son:

**Valor actual neto – VAN**

Es el valor presente de los flujos esperados de una inversión a partir del primer período de operación, restándole la inversión total realizada en el período cero.

Conforme se indicó, en el caso del proyecto puro, el VAN se evaluará bajo la tasa denominada WACC y en el caso del flujo del inversionista, el VAN se evaluará bajo la tasa denominada CAPM.

Para el cálculo del Valor Actual Neto – VAN se emplea la siguiente fórmula:

$$VAN = I_{nv.} + \sum_{j=1}^{n} \frac{Fj}{(1+i)^j}$$

Donde:

- Inv = Inversión en el período 0
- Fj = Flujo neto en el período j
- i = Tasa de descuento
- n= Horizonte del proyecto
- j = número de períodos en el horizonte del proyecto

Si el resultado es mayor a cero, mostrará cuánto se gana, en valores monetarios sobre la tasa de descuento exigida.

**Tasa Interna de Retorno – TIR**

Es la tasa de descuento que hace que un flujo de fondos genere un VAN igual a cero, por lo que se establece que los proyectos aceptables tendrán una TIR igual o superior a la tasa de descuento. Para el cálculo de la Tasa Interna de Retorno – TIR se emplea la siguiente fórmula:

$$TIR= \sum_{t=1}^{n} [ FCt/(1+i)^{t} ]-I_0 =0$$

Donde:

- FC= Flujo de caja del proyecto
- i = Tasa de descuento
- Io= Inversión inicial
- t = número de períodos en el horizonte del proyecto
- n= Horizonte del proyecto

**Ratio de endeudamiento – DSCR**

Es el indicador de solvencia financiera de un proyecto al determinar la holgura de los ingresos netos para pagar el crédito que se requiere para implementar el proyecto. Su fórmula es:

$$DSCR= \frac{\text{Ingresos – Costos O\&M}}{\text{Intereses deuda + Amortización deuda}}$$

El valor del DSCR se debe calcular para cada período y su resultado debe ser mayor a 1, ya que los bancos para el otorgamiento del crédito exigen un indicador superior a 1.

**CONTENIDO MÍNIMO DEL PROYECTO APP**

En el diseño y estructuración de sus proyectos, las entidades delegantes deberán tener en consideración los siguientes parámetros mínimos:

**Cuadro No. 9:** Contenido mínimo de los proyectos

| **CONTENIDO MÍNIMO DE UN PROYECTO** | |
|---|---|
| DATOS INICIALES DEL PROYECTO | 1. Nombre del proyecto |
| | 2. Sector, subsector y tipo de inversión |
| | 3. Ubicación geográfica y área de influencia del Proyecto que se propone con indicación de las necesidades de expropiación, de ser el caso |
| | 4. Plazo de ejecución |
| | 5. Monto total de inversión: USD. |
| | 6. Monto de inversión privada que se propone para la ejecución del proyecto: USD |
| MODELO DE GESTIÓN APP | 7. Especificación del modelo de gestión APP; compromisos de las 2 partes.<br>8. Estructura administrativa y operativa para el funcionamiento del proyecto |
| ARTICULACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN | 9. Alineación, objetivo estratégico institucional |
| | 10. Contribución del proyecto a la meta del Plan Nacional para el Buen Vivir alineada al indicador del objetivo estratégico institucional |
| | 11. Indicadores de desempeño propuestos para la ejecución del proyecto |
| INFORMACIÓN JURÍDICA | 12. Denominación o razón social, domicilio físico y electrónico del proponente privado<br>13. Identificación del representante legal o mandatario del proponente privado<br>14. Documentos que acrediten la existencia legal de la persona jurídica, consorcio, promesa de consorcio o cualquier otro mecanismo de asociación permitido por el régimen jurídico que intervenga como proponente<br>15. Especificaciones jurídicas del proyecto propuesto, con indicación de la modalidad de asociación público privada que se sugiere aplicar |
| ANÁLISIS DE DEMANDA Y OFERTA | 16. Estimación de la demanda y su tasa de crecimiento anual en el horizonte del proyecto |
| | 17. Identificación y caracterización de la población objetivo |

| **CONTENIDO MÍNIMO DE UN PROYECTO** | |
|---|---|
| | 18. Análisis de oferta |
| ANÁLISIS TÉCNICO | 19. Especificaciones técnicas del proyecto propuesto conforme su enfoque, por ejemplo: diseño, construcción, operación y mantenimiento, etc. |
| | 20. Inversión presupuestada para el proyecto así como los costos proyectados de operación y mantenimiento. |
| | 21. Identificación detallada de las etapas del proyecto y su cronograma tentativo. |
| | 22. Análisis ambiental y evaluación de impacto ambiental, si el proyecto requiere. |
| ANÁLISIS FINANCIERO Y ECONÓMICO | 23. Identificación y análisis de los riesgos previsibles asociados al proyecto. Determinar los porcentajes de riegos transferidos al privado. |
| | 24. Detalle de los rubros y porcentajes de aporte al proyecto por el Estado y el gestor privado, conforme el presupuesto determinado. |
| | 25. Supuestos utilizados para la evaluación financiera (incluir la retribución del gestor Privado, fuentes de ingresos, niveles tarifarios, plazo y, de ser el caso, los aportes públicos requeridos. |
| | 26. Flujo de fondos financiero y evaluaciones, indicadores financieros |
| | 27. Evaluación social y económica, indicadores económicos |
| ANEXOS | |

**Fuente:** CIAPP / **Elaboración:** CIAPP