

**GUÍA GENERAL DE PROCESOS
PARA LA PRESENTACIÓN Y
APROBACIÓN DE PROYECTOS
BAJO LA MODALIDAD DE
ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**

Índice:

1. Introducción	4
2. Régimen legal de las APP en Ecuador	7
3. Ciclo del Proyecto APP	10
3.1. Fase de Planificación y Elegibilidad de Proyectos	11
3.2. Fase de Estructuración	12
3.3. Fase de Concurso Público	14
3.4. Fase de Ejecución y Gestión del Contrato	14
4. Fase de Planificación y Elegibilidad de Proyectos	15
4.1. Perfil del Proyecto	15
4.1.1. Información general del proyecto	18
4.1.2. Información Socioeconómica	20
4.1.3. Impacto positivo del proyecto	20
4.1.4. Grupo de Interés	21
4.1.5. Información Legal del Proyecto	21
4.1.6. Alineación Estratégica	22
4.1.7. Aspectos Institucionales	22
4.1.8. Identificación de riesgos	23
4.1.9. Información Técnica y Financiera	24
4.1.10. Análisis Comparativo de Alternativas	25
4.1.11. Estudios	27
4.2. Análisis de Elegibilidad y Priorización	27
4.3. Aprobación en la Fase de Planificación y Elegibilidad	28
4.4. Sobre el Registro Nacional APP	30
5. Fase de Estructuración	30
5.1. Prefactibilidad	34
5.1.1. Riesgos	36
5.1.2. Estudios Socio-Económicos	36
5.1.3. Estudios Ambientales	41
5.1.4. Estudios Sociales	42
5.1.5. Estudios Técnicos	43
5.1.6. Información Jurídica	45
5.1.7. Evaluación Económico-Financiera	46
5.1.8. Análisis de Impacto en las Finanzas Públicas	49
5.1.9. Informe de Pasivos laborales y/o ambientales	51
5.1.10. Valor por Dinero a Nivel Preliminar	51
5.1.11. Documentos e información requeridos por el MEF	55
5.1.12. Caso de Negocio Inicial	55

5.1.13.	Aprobaciones en Prefactibilidad	60
5.2.	Factibilidad y Estructuración Transaccional	61
5.2.1.	Factibilidad.....	62
5.2.2.	Profundización de Estudios Sociales	64
5.2.3.	Estudios Ambientales	65
5.2.4.	Nivel de madurez de los Estudios Técnicos	72
5.2.5.	Modelo Financiero Sombra	73
5.2.6.	Elaboración de la Matriz de Riesgos Final	74
5.2.7.	Conveniencia de la implementación del modelo APP (análisis cuantitativo VPD)	75
5.2.8.	Aprobaciones en Factibilidad	80
5.2.9.	Estructuración Transaccional	80
5.2.10.	Contenido del Contrato APP	82
5.2.11.	Contenido de los Pliegos de Bases.....	83
5.2.12.	Sondeo de Mercado.....	83
5.2.13.	Caso de Negocio Final.....	84
5.2.14.	Aprobación del proyecto	89
5.2.15.	Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales.	89
5.2.16.	Aprobaciones en Estructuración Transaccional.	90
5.2.17.	Declaratoria de Excepcionalidad.....	92
6.	Fase de Concurso Público	93
6.1.	Modificaciones en obligaciones fiscales en la fase del Concurso Público	96
7.	Fase de Ejecución y Gestión del Contrato	97
7.1.	Beneficios Tributarios en los proyectos APP	101
8.	Adendas al Contrato APP	102
9.	Reglamentos, guías y metodologías aplicables	104
9.1.	Guía General para la Elegibilidad y Priorización de Proyectos APP	104
9.2.	Normas técnicas, metodologías, guías, lineamientos y demás disposiciones del MEF para la gestión de riesgos fiscales en los contratos de gestión delegada.....	104
9.3.	Guía General de Procesos para la Presentación y Aprobación bajo la modalidad APP	104
9.4.	Lineamientos CIAPP para la elaboración de los Pliegos de Bases.....	105
9.5.	Modelos sectoriales de Contratos APP	105
10.	Base Normativa.....	106

1. Introducción

El presente documento, elaborado por la Secretaría de Inversiones Público-Privadas (SIPP) y aprobado por el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas (CIAPP), tiene como objetivo establecer el proceso que deben seguir las Entidades Delegantes¹ y los Proponentes Privados en proyectos que se estructuren bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (APP).

De acuerdo con el Libro II de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (en adelante Ley APP) y el Libro III del Reglamento General de la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (Reglamento APP),² cada Entidad Delegante es la encargada y responsable de gestionar el proyecto durante las fases del ciclo del proyecto definidas en la normativa APP, advirtiendo que en los proyectos APP que sean de competencia de la Administración Pública Central, la SIPP tendrá el mandato legal de encargarse de forma centralizada de las fases de Estructuración y Concurso Público, hasta la adjudicación o declaratoria de desierto. Dicha acción de la SIPP deberá llevarse a cabo en coordinación con la respectiva Entidad Delegante. Se pone además de relieve que el rol de control de riesgos y sostenibilidad fiscal corresponde al ente rector de las finanzas públicas. Además, existen aprobaciones en cada fase, con el fin de asegurar que los proyectos que salen a Concurso Público brinden mayor Valor por Dinero (VPD) al Estado y puedan responder, de manera más eficiente, a satisfacer una brecha de infraestructura, así como a la mejor prestación de un servicio público en beneficio de las personas, distribuyendo los servicios públicos de manera más eficaz y equitativa.

La modalidad APP puede ser una herramienta eficaz en una amplia gama de proyectos en diferentes sectores de infraestructura, económica o social tales como: cárceles, infraestructura educativa en todos sus niveles, hospitales y otro tipo de instalaciones para brindar servicios de salud, edificios de uso público, proyectos de regeneración urbana, unidades judiciales, autopistas, autovías, vías rápidas, carreteras, caminos vecinales, vías urbanas, ferrovías, ferrocarriles, metros, tranvías, monorraíles o similares, teleféricos, funiculares y otros medios, ciclovías, senderos, túneles y puentes, infraestructura asociada a distintos sistemas de transporte público, terminales, puertos, hidrovías, facilidades pesqueras, sistemas logísticos, centros de transferencia, aeropuertos, infraestructuras de telecomunicaciones, servicios de gestión de desechos sólidos, agua potable, riego, entre otra infraestructura pública que se encuentre dentro del ámbito de competencia de las Entidades Delegantes.

Sin perjuicio de lo indicado, es de advertir que el enfoque APP no tiene por qué ser el más adecuado para todo proyecto y su idoneidad debe evaluarse caso por caso.

Adicionalmente, según la institucionalidad definida en el Reglamento APP publicado en el Decreto Ejecutivo Nro. 157 de 07 de febrero de 2024, todos los Proyectos APP deberán pasar por un proceso de elegibilidad y priorización donde se verificará por parte del CIAPP, entre otros criterios fundamentales, la alineación del proyecto con los objetivos, políticas y metas

¹ El tercer inciso del artículo 14 de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, dispone: “El desarrollo de cada fase en el ciclo de un Proyecto APP es de responsabilidad de las Entidades Delegantes, salvo por aquellas competencias atribuidas específicamente en esta Ley o su Reglamento a otro órgano o entidad pública. Tal es el caso de las facultades asignadas a la SIPP en materia de estructuración, Concurso Público y adjudicación de Proyectos APP a nivel de la Administración Pública Central y el rol de control de riesgos y sostenibilidad fiscal que corresponde al ente rector de las finanzas públicas.” (...)

² Decreto Ejecutivo Nro. 157, de 07 de febrero de 2024 cuyo el Libro III contiene el Reglamento General de la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 496 del 09 de febrero de 2024.

del Plan Nacional de Desarrollo y la planificación sectorial o institucional respectiva; y con posterioridad de acuerdo a lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) y su reglamento general, se realizará un análisis de sostenibilidad y riesgos fiscales. Por otra parte, se han creado instrumentos de transparencia y rendición de cuentas con la finalidad de que toda la información relacionada con los proyectos APP sea pública y de libre acceso.³ Siendo así, las Entidades Delegantes o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, están obligadas a publicar la información del proyecto en cada una de las fases de su competencia, en los instrumentos definidos en el Reglamento APP y en la presente Guía.

Esta Guía está compuesta por secciones que buscan dar una introducción respecto del marco legal que se ha definido para las APP; explicar el ciclo que deben seguir todos los proyectos bajo esta modalidad, señalar los informes que deben elaborar en cada etapa y las aprobaciones que requiere el proyecto. En la última sección se presenta un resumen de las guías y metodologías que la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, deberá utilizar para realizar los análisis descritos en cada etapa del ciclo del proyecto.

Tabla 1: ¿Cuándo considerar una Asociación Público-Privada?

Las APP son una opción eficiente para desarrollar infraestructura y prestar servicios públicos, ofreciendo muchos beneficios a los ciudadanos. La participación privada responde a un contrato regulado por el derecho administrativo, donde una parte pública, dentro del sistema de competencias previsto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, delega la ejecución de un proyecto público por un período contractual determinado al sector privado. El Estado en todos los casos mantiene la propiedad de la infraestructura. Es importante destacar que las APP deben proporcionar VPD, lo que significa que, según las características particulares de cada proyecto, en ocasiones los métodos de obra pública tradicional pueden resultar más apropiados. En términos generales, algunas características que deben ser consideradas para determinar si un proyecto tiene el potencial de ser ejecutado a través de una APP son las siguientes:

- **Proyectos públicos de Asociación Público-Privada:** El Contrato APP abarca el diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, rehabilitación, mejora, operación y mantenimiento de una obra, ya sea nueva o existente, destinada a la prestación de un servicio público. La extensión de este empaquetamiento puede ser, total o parcial, de acuerdo con la naturaleza y tipo del proyecto, en los términos del artículo 12 de la Ley APP.
- **La remuneración del socio privado está vinculada y sujeta a la disponibilidad del activo y desempeño de los servicios:** El proyecto debe permitir medir de manera objetiva su desempeño a través de indicadores de desempeño y disponibilidad bajo los cuales se realizarán los pagos al sector privado. El mecanismo de pago es la herramienta que permite al Estado alinear los incentivos

³ Artículo 4 literal a) del Libro II de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo.

públicos con los incentivos del socio privado para que éste entregue los resultados deseados. En armonía con este enfoque la contraprestación del socio privado se centra en los resultados o, en otras palabras, en las "especificaciones de resultados".

- **Hay un importante volumen de financiamiento privado sujeto a riesgo:** El Proyecto APP debe tener la capacidad de captar y recibir el financiamiento necesario para su ejecución, mediante créditos de Prestamistas y/o a través de la colocación de títulos en el mercado de valores, nacional o internacional, con base en la calidad crediticia del Proyecto en términos de suficiencia y fiabilidad de los flujos de caja futuros.
- **Significativa transferencia de riesgos:** Dada la evaluación de riesgos de un proyecto, se debe observar que buena parte de los riesgos sean susceptibles de ser gestionados de manera más eficiente por el sector privado, durante una parte considerable de todo el plazo de vigencia del Contrato APP.
- **Tiempo del contrato:** Los Contratos APP son por esencia a largo plazo. Los tiempos deben ser determinados en la estructuración del proyecto. Cinco años se considera comúnmente como largo plazo. Según el tipo de infraestructura o servicios, plazos superiores a cinco años pueden también ser de largo plazo (infraestructura tecnológica). Se prevé normativamente que los plazos máximos oscilan hasta los 30 años, prorrogables hasta por 10 años más, dentro de los cuales el sector privado podría recuperar sus inversiones.
- **La parte privada se constituye como una Sociedad de Propósito Específico "SPE".** La SPE será una compañía anónima a la que se denominará Gestor Privado.
- **El financiamiento obtenido por la parte privada suele ser en forma de *project finance*.** Las APP pueden permitir acelerar el desarrollo de infraestructuras al no presionar o depender de la capacidad fiscal en el corto plazo. Los fondos para financiar las obras vendrán del socio privado (en la forma de capital más deuda, levantada a través del Gestor Privado), en lugar de venir del presupuesto público.
- **Concurso Público competitivo:** En todos los casos se debe promover un concurso público abierto y competitivo, equiparable a una licitación abierta de una etapa o, en ciertos casos, de dos etapas si se aplica la precalificación. La normativa ecuatoriana no permite contrataciones ni adjudicaciones directas, así como tampoco contempla diversos modelos de procesos de contratación para los Contratos APP.
- **Montos mínimos:** Los Proyectos APP deben cumplir con un monto mínimo requerido. Para el caso de Entidades Delegantes del Gobierno Central es de veinte millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD 20 millones) o más; y, para el caso de GAD's desde diez millones de dólares de los Estados Unidos de

América (USD 10 millones).

Tabla 2: ¿Qué no son las Asociaciones Público-Privadas?

- No son mecanismos para privatizar. No son un vehículo para vender infraestructura o activos públicos, ni para ceder la titularidad de empresas públicas.
- No son un medio para transferir a entidades privadas responsabilidades de rectoría, regulación y control a cargo del Estado.
- No constituyen una vía para llevar a cabo proyectos de exploración y explotación en los sectores de minería y petróleo.⁴

Cabe reiterar que, de conformidad con el artículo 132.6 de la Constitución de la República,⁵ en concordancia con los artículos 5, 6 y 7 de la Ley APP, el CIAPP es el órgano colegiado de carácter intersectorial de la Administración Pública Central encargado de la coordinación y articulación de políticas, lineamientos y regulaciones vinculados a las APP. Es decir, la Ley APP asigna la rectoría y la facultad de expedir regulación en materia de APP al Gobierno Central. Los GAD y las Entidades que no pertenezcan a la Administración Pública Central deben observar de forma obligatoria la presente Guía y las demás normas que expida el CIAPP. Estas entidades autónomas carecen de la facultad de autorregularse en materia APP. Todas las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central, en el ejercicio de su autonomía y de las competencias que le son atribuidas por la Ley APP, son responsables de establecer los arreglos institucionales necesarios o de asignar las competencias internas para ejercer su rol de Entidad Delegante en Proyectos APP.

2. Régimen legal de las APP en Ecuador

El marco legal que regula a las APP en el Ecuador se compone de la Ley APP y el Reglamento APP, así como de las políticas y regulaciones emitidas por el CIAPP, complementadas por las normas emitidas por el Ente Rector de las Finanzas Públicas (Ministerio de Economía y Finanzas) en materia de sostenibilidad y riesgos fiscales. La estructura institucional es la siguiente:

⁴ En el caso de la exploración y explotación de los sectores de minería y petróleo, sí existen normas sectoriales que ya regulan en detalle cómo se deben llevar a cabo dichos proyectos, en tal virtud se debe seguir dichas leyes especiales en su totalidad, de conformidad con el inciso final del artículo 2 de la Ley APP. Sin perjuicio de lo indicado no existe óbice legal alguno para que se desarrollen bajo la modalidad APP proyectos de transporte de hidrocarburos por oleoductos, poliductos y gasoductos, almacenamiento, refinación, industrialización y comercialización.

⁵ “Artículo 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: (...) 6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.”

Figura 1. Institucionalidad de las APP en Ecuador, a nivel de la Administración Pública Central⁶

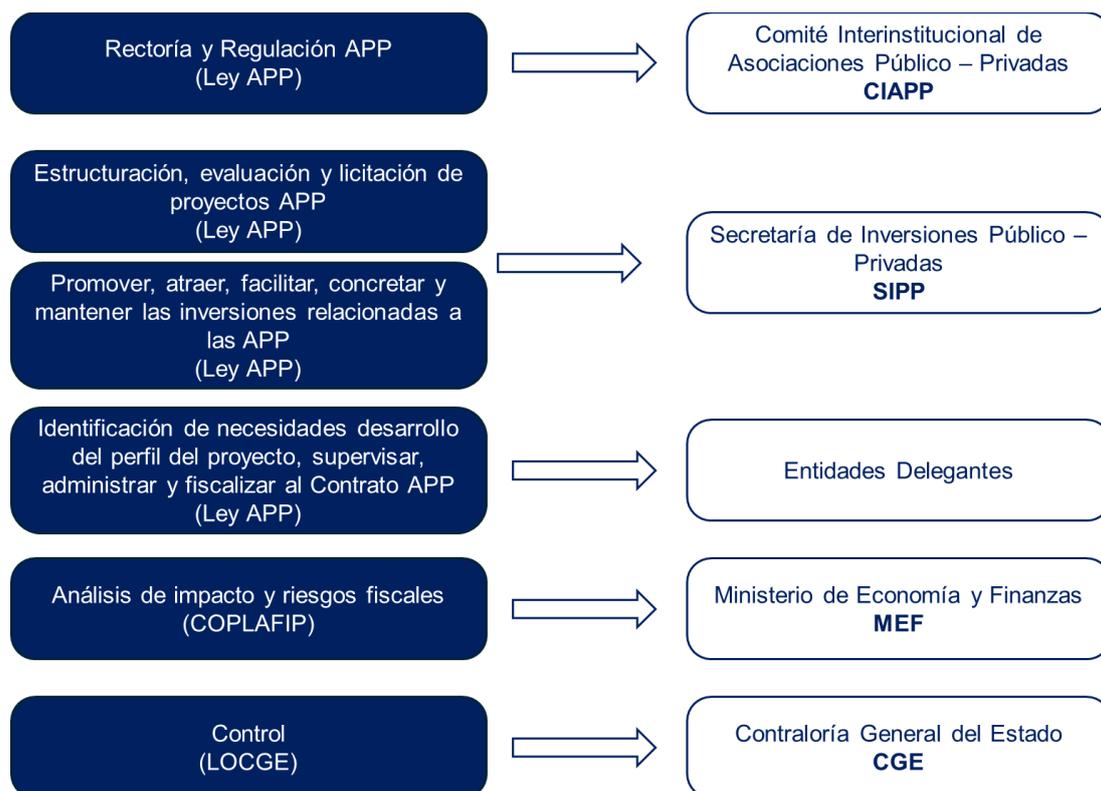
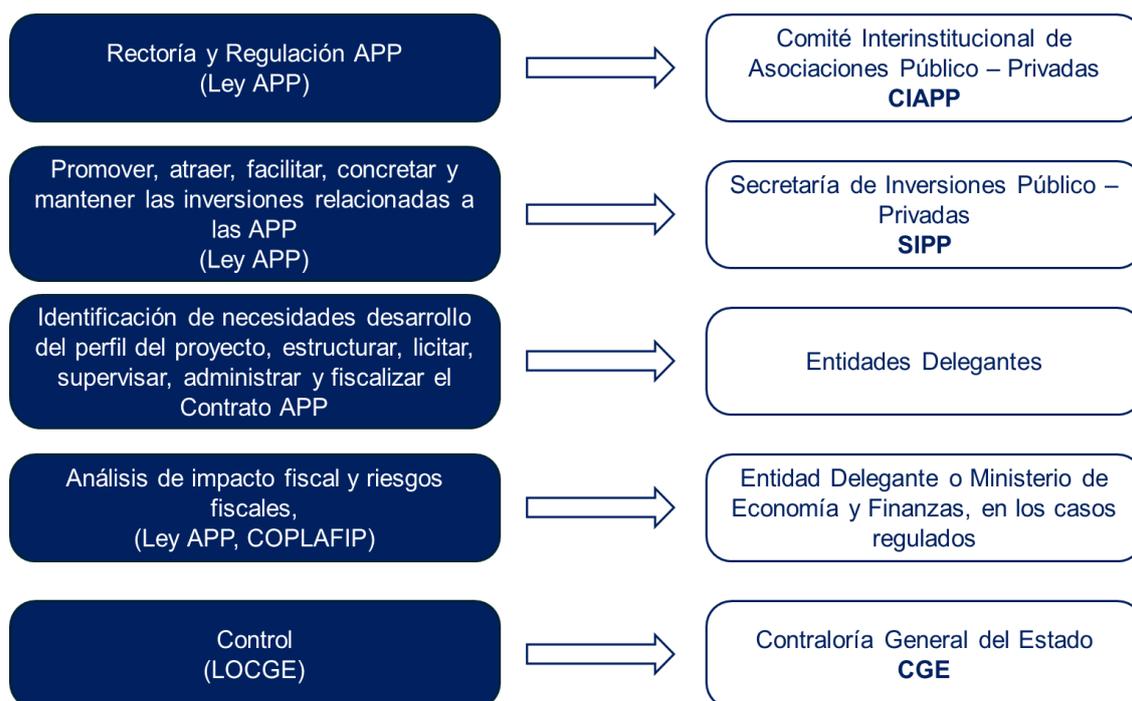


Figura 2. Institucionalidad de las APP en Ecuador, a nivel de Entidades que no pertenezcan a la Administración Pública Central



⁶ La Secretaría de Inversiones Público-Privadas (SIPP) en el ámbito de la Administración Pública Central será la institución a cargo de las fases de Estructuración y Concurso Público de los proyectos APP. Además, a pedido de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, brindará todo el apoyo y asistencia técnica para la estructuración de sus proyectos.

El CIAPP está integrado por cinco miembros:

- a) Un delegado del Presidente de la República, quien ejercerá la presidencia y tendrá voto dirimente;
- b) La máxima autoridad del Ministerio a cargo de la Producción e Inversiones, Comercio Exterior y Pesca, quien ejercerá la vicepresidencia;
- c) La máxima autoridad del Ministerio rector de las Finanzas Públicas;
- d) La máxima autoridad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; y,
- e) La máxima autoridad de la entidad a cargo de la coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa Nacional.

Actuará como Secretario del CIAPP la máxima autoridad de la Secretaría de Inversiones Público-Privadas o el servidor público de dicha Institución al que se le delegue esta responsabilidad. El Secretario tendrá voz en el CIAPP, pero no voto. Las funciones del secretario del CIAPP se asignarán en el reglamento interno para el funcionamiento del CIAPP.⁷

Las funciones del CIAPP se detallan en la Ley APP y su Reglamento, y entre ellas se destacan las de aprobar y expedir políticas, lineamientos y regulaciones para facilitar el uso eficiente de la modalidad APP. Además, el CIAPP es el encargado de aprobar el uso de la modalidad APP en los proyectos específicos que promuevan las Entidades Delegantes en el ámbito de la Administración Pública Central.

Por su parte, las Entidades Delegantes que no son parte de la Administración Pública Central son las titulares de las competencias a ser delegadas y, de conformidad con la Ley APP y su Reglamento, están a cargo de la planificación, selección y estructuración de los proyectos públicos, los aspectos precontractuales y contractuales, la adjudicación y suscripción de los contratos de asociación público-privada, su administración y supervisión. En el ámbito de la Administración Pública Central, la SIPP será responsable de ejecutar las fases de estructuración y concurso público, en coordinación con las Entidades Delegantes competentes, para el efecto se conformarán mesas técnicas permanentes, y la máxima autoridad de la Entidad Delegante emitirá su no objeción en los momentos determinados según lo establecido en la presente Guía.

La Contraloría General del Estado (CGE) es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales que ejerce su rol acorde con las atribuciones y competencias establecidas en los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) y su Reglamento. El artículo 4 de la LOCGE ordena que, en Proyectos APP su control se limitará a la Entidad Delegante y no se extenderá al Gestor Privado delegatario, pero si, a la gestión referida a esa delegación por parte de la institución del Estado delegante, sin perjuicio de la eventual responsabilidad que la Contraloría General del Estado pueda determinar, conforme a lo establecido en la LOCGE. En este sentido la CGE podrá revisar y evaluar los procesos que lleven a cabo las entidades públicas para la implementación de una asociación público-privada durante todo su ciclo de vida, conforme a los procesos previstos en la presente Guía y, en concordancia, con lo dispuesto en la Norma de Control Interno Nro. 408-02.

El Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones (CEPAI) o quien haga sus veces, será la máxima instancia de rectoría gubernamental en materia de inversiones, en consecuencia, es competente para aprobar los contratos de inversión, al tenor de lo dispuesto en el artículo 25 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

⁷ Ver artículo 6 de la Ley APP.

Para el caso de Ecuador es importante tener en cuenta los siguientes documentos normativos y documentos de referencia, a los que se hace mención a lo largo de la presente Guía:

Tabla 3: Documentos normativos y documentos de referencia en materia APP

- **Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo** - Libro II (Ley APP) [enlace](#)
- **Reglamento General de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, Libro III** (Reglamento APP) - [enlace](#)
- **Guía General de Elegibilidad y Priorización de Proyectos de Asociación Público-Privada** - [enlace](#)
- **Guía General para la presentación y aprobación de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada** - [enlace](#)
- **Guía General para la presentación y aprobación de Iniciativas Privadas bajo la modalidad APP** - [enlace](#)
- **Acuerdo Ministerial Nro. 0018** (Lineamientos para la asignación de riesgos en los proyectos de gestión delegada al sector privado) - [enlace](#)
- **Acuerdo Ministerial Nro. 0028** (Metodología para la cuantificación de Riesgos Fiscales para Asociaciones Público-Privadas y Proyectos de Gestión Delegada) - [enlace](#)

3. Ciclo del Proyecto APP⁸

Los proyectos a ejecutarse bajo la modalidad APP en Ecuador, deben cumplir con un ciclo de vida que se desarrolla en cuatro fases: i) Fase de planificación y elegibilidad de Proyectos APP; ii) Fase de estructuración; iii) Fase de concurso público; y, iv) Fase de Ejecución y Gestión del Contrato.

De acuerdo con la Ley APP y su Reglamento, el ciclo de un Proyecto APP comprende las siguientes etapas:

Figura 3. Ciclo del Proyecto APP



⁸ Los conceptos: “Proceso de APP”, “Ciclo general del proyecto APP”, “Ciclo del proyecto” y “Ciclo de vida del proyecto APP”, a lo largo del texto de esta Guía deben ser entendidos como: los pasos que siguen los proyectos de APP para que el proyecto se entregue. Los pasos incluyen las fases de planificación y elegibilidad; estructuración; concurso público; y, ejecución y gestión del contrato APP.

Estas fases están organizadas de tal forma que garanticen que los Proyectos APP resuelvan problemas o atiendan necesidades de interés público, a través del diseño, construcción, rehabilitación, mejora, equipamiento, puesta en servicio, operación y mantenimiento de una infraestructura pública y/o prestación de un Servicio Público.

Para cada fase, la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central deberá cumplir con las disposiciones de la Ley APP y su reglamento, así como seguir los pasos y requisitos descritos en esta Guía.

Por otro lado, con el fin de garantizar la transparencia en el proceso, toda la información que se genere dentro de cada una de las fases del ciclo del proyecto debe ser publicada en el Registro Nacional APP,⁹ desde la fase de planificación y elegibilidad hasta la fase de ejecución y gestión del Contrato APP. Las Entidades Delegantes, para contar con la aprobación o pronunciamiento favorable que le permita cumplir con cada etapa del ciclo del Proyecto APP, deberá tener publicada en el Registro Nacional APP la información requerida en la etapa previa.

La transparencia desempeña un papel fundamental en la prevención de prácticas corruptas y en garantizar el uso adecuado de los recursos públicos y privados, lo que a su vez promueve un mayor desarrollo y bienestar para toda la sociedad. En este sentido, se ha establecido una política radical de transparencia para los Contratos APP,¹⁰ con la finalidad de asegurar que estos proyectos cumplan efectivamente con los objetivos ofrecidos a la sociedad y a los usuarios.

Esta política de transparencia abarca la publicación de todos los informes de perfil, prefactibilidad y factibilidad, sus anexos, no objeciones y demás resoluciones, o actos administrativos de aprobación de cada etapa del ciclo del proyecto; desde los estudios de identificación de necesidades y las alternativas consideradas para abordar dichas necesidades, hasta la elegibilidad, priorización, matrices de riesgos, análisis de VPD tanto cualitativo como cuantitativo. Así como también, se incluye la publicación de todos los documentos relacionados con el concurso público, el contrato y su ejecución.

El propósito detrás de esta política es permitir que todos los actores involucrados en los Proyectos APP tomen decisiones informadas que eviten cualquier forma de corrupción. Asimismo, esta política crea un ambiente de confianza que reduce los costos de transacción y fomenta la participación de los mejores actores para impulsar proyectos de alta calidad que permitan al Estado aprovechar la eficiencia de la gestión privada.

En definitiva, la transparencia en los Proyectos APP se erige como una herramienta esencial para garantizar la integridad en la gestión pública y privada, asegurando que estos proyectos se lleven a cabo de manera ética y eficiente, en beneficio de toda la sociedad.

La Secretaría de Inversiones Público - Privadas dará seguimiento al avance oportuno de los proyectos a nivel de la Administración Pública Central.

3.1. Fase de Planificación y Elegibilidad de Proyectos

⁹ Plataforma de uso gratuito que garantiza la transparencia y registro de información de los proyectos APP. Ver: <https://www.appecuador.gob.ec/pipeline/> La plataforma fue aprobada mediante Resolución Nro. CIAPP-R-2022-001, de 07 de noviembre de 2022, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 183 de 07 de noviembre de 2022.

¹⁰ El artículo 4 de la Ley APP establece, diversos principios incluyendo el de transparencia, junto con sus respectivas excepciones, tales como el Modelo Financiero Sombra y otras que están contempladas en la normativa vigente.

Es el punto de partida del ciclo de Proyectos APP, por tanto, la elaboración y preparación del perfil de proyecto es uno de los objetivos que se deben cumplir, a efectos de identificar de forma preliminar la mejor solución técnica para atender una necesidad o resolver un problema de interés público, con base en fuentes de información secundarias, para a continuación verificar su alineación con los instrumentos de planificación de la administración pública. Esta actividad le corresponde desarrollar a la Entidad Delegante.

En esta Fase se realiza el ejercicio de elegibilidad y priorización, con información del proyecto al menos a nivel de perfil, a través de la aplicación de la herramienta de elegibilidad y priorización que es parte de la Guía General de Elegibilidad y Priorización de Proyectos de Asociación Público-Privada.

Como resultado de esta Fase, los proyectos de las Entidades Delegantes serán priorizados e inscritos en el Registro Nacional APP, estableciéndose además un orden de prelación en el cual serán evaluados y estructurados por la SIPP en el ámbito de la administración pública central o por la respectiva Entidad Delegante. Esta actividad se circunscribe en el cumplimiento del principio de publicidad de las decisiones del poder público, y como instrumento para la rendición de cuentas de las actuaciones administrativas.

3.2. Fase de Estructuración

Esta Fase tiene como finalidad mitigar el riesgo de fracaso del proyecto durante su preparación, evaluación, concurso público y durante la vida del contrato, y se ejecuta a través de los análisis de: i) Prefactibilidad; y, ii) Factibilidad y Estructuración Transaccional. La decisión de no continuar el proyecto como una APP durante el proceso de estructuración no es algo negativo, ya que esta posibilidad es precisamente el propósito de una evaluación y preparación de carácter progresivo como la que contempla la normativa APP, bajo un proceso que avanza paso a paso, con aprobaciones secuenciales¹¹ al final de cada fase; en consecuencia, si el proyecto no alcanza alguna aprobación en cualquiera de sus fases el mismo no podrá continuar bajo la modalidad APP. Sin perjuicio de lo cual, el proyecto podría avanzar bajo la modalidad de inversión pública tradicional u otras modalidades contractuales que autorice el ordenamiento jurídico aplicable.

En prefactibilidad después de realizar un análisis de las variantes, opciones y alcances de la solución técnica previamente determinada en el perfil de proyecto, se deberá tomar una decisión sobre el proyecto y su alcance a implementar y se buscará definir y perfeccionar aspectos claves relacionados con la misma, para lo cual se levantan los estudios técnicos de viabilidad socioeconómicos, sociales, ambientales, económicos, financieros, VPD preliminar o cualitativo, jurídico y de sostenibilidad y riesgos fiscales a nivel de prefactibilidad. Este análisis se podrá realizar con base en fuentes de información secundarias.

Las principales fuentes de información secundaria pueden incluir:

- Documentos gubernamentales: Informes, estadísticas y documentos emitidos por agencias gubernamentales a nivel local, regional o nacional, que proporcionan información relevante sobre regulaciones, políticas públicas, datos demográficos, y más.
- Informes de organismos internacionales: Organizaciones como las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial de la Salud

¹¹ Cuando la Guía menciona un proceso secuencial, hace referencia al concepto “Gateway”, que se traduce como “proceso de compuertas”, lo que significa que es un proceso que avanza paso a paso, con aprobaciones secuenciales al final de cada paso.

(OMS), entre otros, que emiten informes sobre una variedad de temas que pueden ser relevantes para proyectos internacionales.

- Estudios académicos y de investigación: Investigaciones previas realizadas por instituciones académicas, universidades y centros de investigación que aborden temas relacionados con el proyecto, proporcionando información valiosa y datos estadísticos.
- Informes de consultoras y empresas de investigación: Compañías de consultoría suelen producir informes y estudios de mercado que pueden contener datos pertinentes sobre el sector o la industria del proyecto.
- Publicaciones y revistas especializadas: Artículos y revistas científicas, técnicas o comerciales que cubren temas relacionados con el proyecto, proporcionando análisis y tendencias actuales.
- Bases de datos institucionales en línea: Plataformas de acceso a datos y bibliotecas digitales que almacenan información relevante, como estadísticas económicas, informes sectoriales y documentos gubernamentales.
- Archivos históricos: Documentación histórica que puede ser relevante si el proyecto involucra la restauración o preservación de edificios o áreas históricas.
- Registros de empresas: Información financiera y comercial de empresas que operan en el sector relacionado con el proyecto.
- Archivos municipales: Documentación municipal que incluye permisos de construcción, registros de propiedad y planos urbanos.
- Medios de comunicación: Archivos de noticias y reportajes que pueden proporcionar contexto sobre eventos pasados o problemas relacionados con el proyecto.
- Bibliotecas y centros de información: Recursos impresos y digitales disponibles en bibliotecas locales y centros de información especializados.
- Organizaciones sin fines de lucro y fundaciones: Información sobre proyectos similares o relacionados con el proyecto que pueden estar disponibles a través de organizaciones sin fines de lucro y fundaciones.

En Factibilidad y Estructuración Transaccional, se deben concluir y ajustar los estudios efectuados en la subsección de prefactibilidad anterior, llevándolos a nivel de factibilidad, adicionando la elaboración del modelo financiero sombra, análisis cuantitativo de VPD, la Matriz Final de Riesgos, el sondeo de mercado, el Pliego de Bases y el proyecto de contrato. Esta etapa reviste de especial importancia porque se decide la viabilidad del proyecto como APP con fundamento en los estudios cuantitativos de VPD, se redactan los documentos que regirán la fase de concurso público y el proyecto de contrato que regirá la fase de ejecución y gestión del contrato, así como se gestionan aprobaciones que versan en torno al Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales y la aprobación del uso de la modalidad y paso a contratación. Este análisis se llevará a cabo principalmente utilizando fuentes de información primaria, sin embargo, se podrá recurrir a información secundaria en esta fase del proyecto, siempre que brinde elementos de sustento pertinentes y actualizados.

La información primaria en el contexto de un estudio de proyecto se refiere a datos y evidencia recopilados específicamente para abordar los objetivos y necesidades del proyecto en cuestión. Las principales fuentes de información primaria pueden incluir:

- Encuestas: La recopilación de datos mediante encuestas es un método común para obtener información directa de personas o grupos relevantes para el proyecto. Las encuestas pueden ser cuestionarios en línea, entrevistas en persona, o telefónicas, entre otros.
- Entrevistas: La realización de entrevistas en profundidad con expertos, partes interesadas clave o miembros de la comunidad puede proporcionar una comprensión más profunda de los problemas y las necesidades relacionadas con el proyecto.
- Observaciones: La observación directa de eventos, condiciones o comportamientos puede ser una forma efectiva de recopilar datos primarios, especialmente en proyectos relacionados con la observación de procesos o comportamientos.
- Experimentos: En algunos casos, la realización de experimentos controlados es necesaria para recopilar datos específicos relacionados con el proyecto, especialmente en áreas como la investigación científica y la ingeniería.
- Muestreo: La recopilación de datos a través de un proceso de muestreo, ya sea aleatorio o estratificado, se utiliza para obtener información representativa de una población o área de interés.
- Mediciones y pruebas: En proyectos técnicos, se pueden realizar mediciones y pruebas en el terreno o en laboratorios para obtener datos específicos sobre materiales, condiciones físicas, calidad del agua, calidad del aire, etc.
- Grupos focales: La realización de grupos focales con un conjunto de personas que comparten características o intereses similares puede proporcionar información valiosa sobre actitudes, percepciones y opiniones relacionadas con el proyecto.
- Investigación de mercado: En proyectos comerciales, la investigación de mercado a menudo incluye la recopilación de datos primarios para comprender las preferencias y necesidades del mercado objetivo.
- Análisis de datos financieros: Para proyectos relacionados con la inversión o la gestión financiera, se pueden utilizar datos financieros primarios para realizar análisis financiero, proyecciones y evaluación de costos.
- Pruebas de concepto: En proyectos de desarrollo de productos o tecnologías, se pueden realizar pruebas de concepto para evaluar la viabilidad técnica y funcional de una idea o innovación.

Los estudios en fase de estructuración podrán ser contratados por las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Función Ejecutiva o por la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, según corresponda.

3.3. Fase de Concurso Público

Los Proyectos APP, deben someterse a un concurso que promueva la competencia, y garantice la transparencia e igualdad de oportunidades. Con el agregado de que es posible activar mecanismos externos de transparencia en las distintas etapas del Concurso. Lo fundamental de esta fase es la evaluación de ofertas, la adjudicación y la firma del contrato.

3.4. Fase de Ejecución y Gestión del Contrato

En esta fase es fundamental efectuar el seguimiento y supervisar el cumplimiento de la disponibilidad del activo bajo los parámetros técnicos aplicables y los indicadores de desempeño asociados al servicio, conforme lo establecido en el Contrato APP.

4. Fase de Planificación y Elegibilidad de Proyectos

La primera Fase de los Proyectos APP inicia con la elaboración del perfil y culmina con la incorporación del proyecto en el Registro Nacional APP. Para esta etapa, la Entidad Delegante debe elaborar el perfil del proyecto y realizar el análisis de elegibilidad y priorización con el procedimiento señalado en la Guía General de Elegibilidad y Priorización emitida por el CIAPP.

La fase de planificación y elegibilidad de proyectos busca cumplir los siguientes objetivos:

Tabla 4: Objetivos de la Fase de Planificación y Elegibilidad

1	Elaborar y preparar el Perfil del proyecto de acuerdo con la presente Guía General de Procesos para la presentación y aprobación de Proyectos APP;
2	Verificar inicialmente la alineación del proyecto a los instrumentos de planificación general que resulten aplicables a la Administración Pública de la que se trate y, en particular, el Plan Nacional de Desarrollo y/o los instrumentos de planificación sectorial e institucional;
3	Determinar la elegibilidad del proyecto para conocer si tiene la potencialidad de ser desarrollado bajo la modalidad APP, utilizando criterios cualitativos de evaluación, con el fin de determinar los proyectos que se elevarán en la siguiente fase a nivel de prefactibilidad; e,
4	Incorporar el Proyecto en el Registro Nacional APP.

4.1. Perfil del Proyecto

Las Entidades Delegantes interesadas en desarrollar un Proyecto APP deben preparar un perfil del Proyecto, sin incurrir en mayores costos financieros y de personal. El objetivo del perfil del proyecto es identificar el problema a ser solucionado y la necesidad pública a ser satisfecha mediante el proyecto que se desea ejecutar.

El perfil debe reflejar la situación actual de un problema u oportunidad, lo cual se logra mediante un diagnóstico situacional. El propósito del diagnóstico situacional es triple: primero, comprender; segundo, analizar; y tercero, interpretar los problemas y desafíos más significativos que afectan a un grupo o sector social en particular. Además, el diagnóstico proporciona información esencial para respaldar y orientar el diseño del proyecto.

Es la propuesta inicial del proyecto que establece problemas, causas, efectos y objetivos que se buscan satisfacer mediante la ejecución de un proyecto, con arreglo a las competencias y a los instrumentos de planificación general que resulten aplicables a la administración pública de la que se trate y, en particular, el Plan Nacional de Desarrollo y/o los instrumentos de planificación sectorial e institucional que correspondan.

Tabla 5: Alcance del concepto de "alternativas de solución"

Durante la elaboración del Perfil del Proyecto, se exploran e identifican diversas alternativas de solución conceptuales con el fin de determinar una solución técnica antes de tomar decisiones más detalladas y vinculantes. La solución técnica seleccionada puede abarcar distintas variantes, opciones y alcances. Sólo en la etapa de prefactibilidad se buscará

definir y perfeccionar aspectos claves relacionados con la solución técnica seleccionada. De esta forma se garantiza que el proyecto responda mejor a las necesidades públicas en base a los análisis previamente realizados por la Entidad Delegante.

A continuación, se detalla cómo se deben seleccionar distintas alternativas de proyecto, en esta etapa:

1. Identificación de necesidades y objetivos: Antes de considerar alternativas específicas, es fundamental comprender a fondo las necesidades y objetivos del proyecto. Esto implica definir claramente cuál es el problema o la oportunidad que el proyecto pretende abordar y cuáles son los resultados deseados. La identificación de necesidades y objetivos es esencial para establecer criterios de selección adecuados.
2. Generación de alternativas: Una vez que se comprenden las necesidades y objetivos, se deben generar diversas alternativas de proyecto que puedan abordar esos objetivos. Esto implica fomentar la creatividad y pensar en diferentes enfoques, soluciones y estrategias para resolver el problema o aprovechar la oportunidad.
3. Criterios de selección: Se deben establecer criterios de selección claros y específicos que permitan comparar y evaluar las alternativas de proyecto de manera objetiva. Estos criterios pueden incluir factores como viabilidad técnica, viabilidad financiera, impacto ambiental, beneficios sociales, plazos de ejecución y riesgos, entre otros. Es importante que estos criterios estén alineados con los objetivos del proyecto.
4. Evaluación de alternativas: Cada alternativa de proyecto debe ser evaluada en función de los criterios de selección establecidos. Esto implica recopilar información y datos relevantes para cada alternativa y compararlas en términos de cómo se desempeñan en relación con los criterios. Las técnicas de análisis cuantitativo, como el análisis de costo-beneficio o el análisis de costo-efectividad, pueden ser útiles en esta etapa, cuando sea aplicable.
5. Selección de la alternativa preferida: Una vez que se ha completado la evaluación de las alternativas, se debe seleccionar la alternativa preferida que mejor cumple con los objetivos del proyecto y los criterios de selección. Esta selección debe ser fundamentada y documentada adecuadamente, de modo que se pueda justificar ante partes interesadas y autoridades responsables.
6. Análisis de riesgos: Además de la evaluación de alternativas, es importante realizar un análisis preliminar de riesgos en esta etapa, para identificarlos y asignarlos bajo mejores prácticas internacionales, y comprender los posibles desafíos y problemas que puedan surgir en la ejecución de la alternativa seleccionada.
7. Perfil del proyecto: Finalmente, se debe elaborar el perfil del proyecto como un informe que documente todo el proceso de identificación de diversas alternativas de solución. Este informe debe incluir una descripción de la solución técnica seleccionada, los criterios de selección utilizados, los resultados de la evaluación, el análisis de riesgos y cualquier otra información relevante. Este documento servirá como base para la toma de decisiones futuras y para obtener la aprobación para avanzar a la siguiente fase del proyecto.

En el perfil de proyecto, se deberá incluir un análisis sobre el límite institucional para asumir nuevos compromisos firmes y obligaciones contingentes, considerando los compromisos ya asumidos en contratos de gestión delegada o APP previamente celebrados y en ejecución. Este análisis no se centra en las características específicas del proyecto, sino en las

circunstancias financieras que lo rodean y deben ser tomadas en cuenta. Además, proporcionará a la Entidad Delegante, a la SIPP y al CIAPP información que facilite la toma de decisiones dentro del ámbito de su competencia y les permita actuar en consecuencia.

Para proyectos APP, independientemente de su tamaño y monto de inversión, se requerirá de forma obligatoria la elaboración de estudios a nivel de perfil de conformidad con lo establecido en la presente Guía.

En términos generales, el perfil del proyecto debe incluir por lo menos lo siguiente:

Tabla 6: Contenido del perfil de proyecto

Análisis	Fase	Actividades	Entregable
Perfil	Planificación y elegibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ● Nombre del proyecto. ● Descripción general del proyecto. ● Ubicación referencial del proyecto y área de influencia. ● Antecedentes. ● Línea base e identificación del problema. ● Objetivos del proyecto. ● Identificación de alternativas: planteamiento inicial de alternativas (las alternativas podrán variar durante la fase de prefactibilidad). ● Información socioeconómica: información de población objetivo, identificación preliminar de beneficios. ● Información Legal del Proyecto. ● Alineación estratégica. ● Aspectos institucionales. ● Identificación y asignación preliminar de los riesgos que correspondan al sector del proyecto. ● Información Técnica y Financiera. ● Selección de la alternativa preferida. ● Análisis de estudios por desarrollar en las fases de prefactibilidad y factibilidad. 	Perfil del Proyecto

4.1.1. Información general del proyecto

4.1.1.1. Nombre del proyecto

4.1.1.2. Descripción general del proyecto: Resumen ejecutivo en el que se detalla la problemática, objetivos y alternativas.

4.1.1.3. Ubicación referencial del proyecto: Provincia, cantón, parroquia/s y la definición preliminar del área de influencia del proyecto.

4.1.1.4. Antecedentes: Se explicará cómo se organiza y presta el servicio público actualmente por parte de la Entidad Delegante a favor de la ciudadanía. Esta sección contendrá acápites sobre:

4.1.1.4.1. Condición actual de la infraestructura pública o del servicio.

4.1.1.4.2. Demanda actual del servicio y demanda proyectada referencial acorde a la naturaleza del proyecto.

4.1.1.4.3. Costos actuales incurridos en la prestación del servicio, en caso de existir.

4.1.1.5. Línea Base: En caso de poseer información, se establecerá con claridad una línea base, que consiste en medir los niveles actuales del servicio para identificar las necesidades de mejora y cambios en la prestación del servicio, que permitan medir las mejoras futuras, de forma que sean consistentes con los objetivos de gasto del proyecto.

Se deberá contar con una idea inicial general de los niveles de servicio que se espera mejorar con el proyecto. En caso de que no se tengan los indicadores cuantitativos para definir la línea base se puede realizar una identificación cualitativa.

4.1.1.6. Identificación de la Problemática a Resolver: Se debe describir las causas del problema que se busca solucionar con el proyecto u oportunidad de mejora de servicio. Y determinar cómo se ha tomado en consideración las necesidades y objetivos de la ciudadanía a la cual se pretende servir.

4.1.1.7. En este punto se debe identificar las necesidades de provisión de infraestructura a través de la cual se alcanzará la mejora del servicio público y se cubrirá la necesidad pública identificada.

Descripción clara de los problemas y dificultades asociados a la prestación del servicio por parte de la Entidad Delegante. Se establecerá si existen o no evidencias de sobrecostos y retrasos durante el periodo de construcción en proyectos anteriores desarrollados a través de Contratación Pública Tradicional (CPT), así como si existen o no evidencias de sobrecostos durante el periodo de operación y mantenimiento en proyectos anteriores desarrollados a través de CPT. El nivel de detalle de la información con que cuente la Entidad Delegante al momento de elaborar el perfil de proyecto

en ningún caso constituirá una limitante para llevar adelante el Análisis Priorización Multisectorial, por el contrario, esta información deberá ampliarse, completarse o incorporarse, según sea el caso, en las siguientes etapas de la fase de estructuración del proyecto APP.

La Entidad Delegante en esta fase consignará la información disponible y cualquier limitación o falta de información se consignará y evaluará como corresponda en el Análisis de Priorización Multisectorial.

En caso de aplicar, indicar si existe alguna problemática ambiental, climática o ligada a prevención de desastres naturales que el proyecto pueda ayudar a resolver o deba gestionar.

4.1.1.8. Objetivos del proyecto:

La identificación de objetivos implica o requiere un análisis exhaustivo de los problemas previamente identificados, para establecer:

- 4.1.1.8.1. Objetivo General: Objetivo principal con el que se busca solucionar la problemática.
- 4.1.1.8.2. Objetivos Específicos: Objetivos secundarios que buscan resolver o mejorar temas específicos de la problemática.

Cada uno de los objetivos definidos debe estar alineado con al menos uno de los siguientes enfoques:

Tabla 7: Enfoques de objetivos del proyecto

- Mejorar la calidad de los servicios públicos para la obtención de mejores resultados sociales mediante la mejora o la implementación de infraestructura nueva.
- Optimizar la prestación de los servicios públicos a través de una gestión más eficiente de recursos.
- Reducir los costos de los servicios públicos, fomentando, por ejemplo: la innovación tecnológica, la eficiencia, entre otras estrategias.
- Acatar nuevos mandatos legales.

Y, en la definición de objetivos se debe tener en consideración:

Tabla 8: Consideraciones en definición de objetivos

- Los objetivos deben ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y definidos. Esto facilitará la valoración y evaluación de posibles alternativas.
- Deben enfocarse en proporcionar servicios y lograr resultados que beneficien a los usuarios del proyecto y a la ciudadanía.
- Los objetivos deben estar formulados de manera que no excluyan alternativas importantes ni tiendan hacia opciones poco realistas que deban ser consideradas en la etapa de prefactibilidad.

- Deben centrarse en metas principales que aporten claridad y dirección al proyecto.

Ahora bien, para facilitar la definición de cada objetivo específico y en el marco de las directrices previamente consignadas se deberá metodológicamente llenar la siguiente tabla por cada uno de ellos:

Tabla 9: Resumen de Tipos de Objetivos del Proyecto

Necesidades del Proyecto	<i>Descripción de las brechas de necesidades en infraestructura o servicios a cubrir, que incluye la problemática actual.</i>
Situación en la prestación del servicio por parte de la Entidad Delegante	<i>Situación actual del servicio</i>
Objetivos del Proyecto	<i>Resultado que buscamos lograr, estándar general de servicio a alcanzar</i>

La clave en este ejercicio es considerar los objetivos que el Estado busca alcanzar a través del proyecto, en términos de resultados sociales, técnicos, económicos y ambientales identificables y medibles.

4.1.2. Información Socioeconómica

En esta sección se deberá presentar información demográfica general disponible (información pública) relativa al área de influencia del proyecto, incluyendo información sobre el entorno social, condiciones económicas, estilo de vida, entre otros.

- 4.1.2.1. Tamaño de la población en el área de influencia.
- 4.1.2.2. Distribución preliminar de la población por género, edad, etnia. (opcional)
- 4.1.2.3. Desempleo y pobreza en el área de influencia. (opcional)
- 4.1.2.4. Beneficiarios del área de influencia. (referencial)

4.1.3. Impacto positivo del proyecto

Se identificarán los beneficios clave que el proyecto entregará y se verificará, en caso de ser aplicable, si están alineados con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el diseño y ejecución no se podrán excluir áreas geográficas, grupos sociales y pueblos y nacionalidades que requieran la infraestructura o servicio público que genere el proyecto en su área de influencia.

Estos beneficios se pueden categorizar de la siguiente manera:

- 4.1.3.1. Beneficios para la sociedad: Identificar la contribución que genera el proyecto en el bienestar de la población; cómo cubre sus necesidades no satisfechas o soluciona un problema de interés público. Se requiere solo identificar el beneficio. De manera preliminar se especificará de forma motivada los beneficiarios estimados ya sean directos, indirectos o totales.

4.1.3.2. Beneficios Ambientales y Climáticos: Impactos positivos sobre la lucha contra el cambio climático y la prevención de desastres naturales.

4.1.4. Grupo de Interés

4.1.4.1. Poblaciones y Comunidades: Identificación de la población y comunidades establecidas en la zona de influencia del proyecto. De manera preliminar, se identificará si existe evidencia documentada en fuentes secundarias de las necesidades de mejora de la infraestructura o servicios públicos o del rechazo social a determinado proyecto por parte de estos grupos de interés. Si existe evidencia pública de rechazo social, se deberá proporcionar una explicación detallada que incluya una evaluación del nivel de rechazo, que puede ser alto, moderado, bajo o inexistente. Además, se deben describir las soluciones, medidas o planes de manejo que han sido implementados o que se tienen previsto implementar por parte del sector público para abordar este rechazo social. Este grupo estará involucrado en la toma de decisiones en la fase de estructuración, acorde a lo dispuesto en esta Guía; y, en la gestión del proyecto, acorde a lo dispuesto en el Contrato APP.

4.1.4.2. Descripción general de otros grupos de interés que, a pesar de no estar directamente involucrados en la toma de decisiones o la gestión del proyecto, pueden tener un interés legítimo en sus resultados y efectos, a quienes para efectos de la presente Guía se denominará también *stakeholders*. Se identificarán los principales grupos de interés que pueden influir de manera positiva o negativa en la ejecución del proyecto. Estos grupos pueden incluir a *stakeholders* clave, como: académicos, ONGs, agencias gubernamentales, gobiernos autónomos descentralizados, gremios empresariales o profesionales, sindicatos, entre otros. Al mismo tiempo, se debe describir el nivel de la experiencia del sector privado en el país en cuanto al desarrollo de proyectos similares bajo la modalidad de delegación, tales como: APP, concesiones u otras similares.

4.1.4.3. Descripción general de competencias de las diferentes instituciones públicas: Se identifican las instituciones del Estado que se deberán involucrar en el proyecto en sus distintas etapas y potenciales alertas o problemas de coordinación que puedan surgir.

4.1.5. Información Legal del Proyecto

4.1.5.1. Identificación de la Entidad Delegante titular de la competencia cuya facultad de gestión para la ejecución de un proyecto público será delegada. Exponer el marco normativo que respalda y asigna dicha competencia. Así como la viabilidad legal de acometer el respectivo proyecto público en el marco de la Ley APP, su Reglamento y demás normativa aplicable.

4.1.5.2. Cuando corresponda, es necesario exponer las limitaciones legales o fácticas en relación con la facultad de utilizar y gestionar el activo público o prestar el servicio público que es el objeto del proyecto, en caso de que existan. De ser así, se indicará qué se requiere para superar la limitación identificada y si esto puede suponer demoras en el desarrollo del proyecto.

También se analizará la viabilidad legal de cobrar tarifas a los usuarios dependiendo de la naturaleza del proyecto.

4.1.6. Alineación Estratégica

Concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y la Planificación Sectorial o Institucional aplicables vigentes. Se debe destacar cómo el proyecto contribuiría a los objetivos, políticas y metas de la planificación a través de:

- 4.1.6.1. Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo;
- 4.1.6.2. Alineación con la Planificación Sectorial;
- 4.1.6.3. Alineación institucional;
- 4.1.6.4. Dependencias y efectos de red del proyecto.

En este último numeral, se debe especificar, de ser el caso, si la ejecución del proyecto depende de la realización previa de otros proyectos. En este contexto, es necesario identificar las posibles relaciones con otros programas y proyectos dentro de la misma Entidad Delegante. Además, se deben señalar las dependencias externas con programas o proyectos que están fuera del control de la Entidad Delegante, que pudieran tener un rol necesario en el desarrollo del proyecto. Finalmente, se consignará la información que permita determinar si el proyecto respectivo se concibe como parte de un conjunto mayor de proyectos interrelacionados, generando efectos de red.

4.1.7. Aspectos Institucionales

En esta sección, se busca identificar las fortalezas y debilidades institucionales que pueden tener un efecto positivo o negativo en el desarrollo del proyecto. Además, es relevante destacar la experiencia previa en la ejecución de proyectos similares y si la entidad cuenta con equipo profesional calificado para llevar a cabo un proyecto de esta naturaleza; y la disponibilidad de recursos para financiar estudios y asesores.

Es importante mencionar si la Entidad Delegante dispone de una unidad o equipo dedicado a la preparación y desarrollo de Proyectos APP, con la experiencia y las capacidades requeridas para preparar un proyecto de esta naturaleza.¹² En el ámbito de la Administración Pública Central las Entidades Delegantes contarán con el apoyo especializado de la SIPP. El análisis de fortalezas institucionales implica que la Entidad Delegante cuenta con un “ambiente de control” adecuado para ejecutar procesos de delegación, en los términos definidos por las Normas de Control Interno emitidas por la Contraloría General del Estado.¹³

¹² El éxito en la preparación de un proyecto APP depende en gran medida del equipo encargado de su estructuración. La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central debe contar con un equipo profesional y multidisciplinario altamente competente, definiendo claramente los roles y responsabilidades de cada miembro. Además, se debe establecer un plan de trabajo con plazos adecuados que consideren la magnitud y complejidad del proyecto. Es esencial identificar qué tipo de asesoramiento externo se requerirá para complementar las capacidades internas de la entidad pública. En general, la estructuración de un proyecto APP suele necesitar el apoyo de asesores legales, técnicos, financieros, sociales y ambientales.

¹³ Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de Recursos Públicos, publicada en el Registro Oficial Suplemento Nro. 257 de 27 de febrero de 2023.

También, se debe indicar si se tiene previsto contratar a firmas especializadas y asesores de transacción para garantizar la calidad del proyecto.

En suma, en esta fase se debe preparar la gobernanza institucional del proyecto, incluyendo el desarrollo de un plan de gestión y la definición del equipo del proyecto. Y la idea es demostrar a los socios privados y al mercado que la Entidad Delegante cuenta con arreglos institucionales sólidos para la preparación, evaluación y seguimiento del Proyecto APP.

Además, se debe realizar un análisis respecto al límite institucional para asumir nuevos compromisos firmes y obligaciones contingentes, tomando en consideración las ya asumidas en contratos de gestión delegada o APP previamente celebrados y en ejecución.

4.1.8. Identificación de riesgos

El riesgo es la posibilidad que ocurra un evento que tenga un impacto adverso en el proyecto. Se identificará de forma general los principales riesgos que típicamente se tienen para la ejecución del tipo de proyecto de que se trate. La característica fundamental de un Proyecto APP es que existe una transferencia significativa de riesgos al gestor privado. Por lo tanto, a nivel de perfil se requerirá únicamente, que se identifiquen los riesgos con la información preliminar disponible y se realice una primera aproximación con la asignación de estos.

De manera general, se considera que los riesgos deben ser asignados a la parte que tiene mejor capacidad de manejarlos. Una manera más específica de aplicar este concepto consiste en asignar cada riesgo para maximizar el Valor Total del Proyecto.¹⁴

Sin perjuicio de lo indicado se deberá contar con un análisis respecto al límite institucional para asumir nuevos compromisos firmes y obligaciones asumidas en contratos APP previamente celebrados.

De manera referencial se observarán las matrices de riesgos del *Global Infrastructure Hub*¹⁵ o las que expida el CIAPP. Las normas expedidas por el Ente Rector de las finanzas públicas serán obligatorias para la Administración Pública Central.¹⁶

Al respecto, el artículo 275 del Reglamento APP dispone que las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central con inclusión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán observar de forma subsidiaria los lineamientos para determinar la sostenibilidad fiscal implementados por el MEF, considerando su capacidad de pago para adquirir compromisos fiscales, firmes o contingentes que se deriven de la ejecución de los Contratos APP, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas, ni la

¹⁴ El numeral 48 del artículo 221 del Reglamento APP, define el Valor Total del Proyecto, como “todos los flujos de inversión estimados, con inclusión de los costos de diseño, construcción, rehabilitación, mejoramiento, equipamiento, operación y mantenimiento a lo largo del ciclo de vida del proyecto, expresado en valor constante, a la fecha definida en los Pliegos de Bases”.

¹⁵ Global Infrastructure Hub (GI Hub) and Allen & Overy. *PPP Risk Allocation Tool 2019 Edition*. <https://ppp-risk.gihub.org/>

¹⁶ Acuerdo Ministerial Nro. 018 que contiene los “Lineamientos para la asignación de riesgos en los proyectos de gestión delegada al sector privado, la guía para la elaboración del expediente de riesgos y sostenibilidad y los lineamientos”, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial del 14 de abril de 2022; y, el Acuerdo Ministerial Nro. 028 mediante el cual se expide la “Metodología para la cuantificación de riesgos fiscales para asociaciones público-privadas y proyectos de gestión delegada para el análisis y la estructuración financiera”, publicado en el Registro Oficial Nro. 333 del 16 de junio de 2023.

prestación regular de los Servicios Públicos materia del correspondiente contrato. Y de manera concreta establece los casos en los que se deberá aplicar obligatoriamente los lineamientos emitidos por el ente rector de las finanzas públicas.

4.1.9. Información Técnica y Financiera

Análisis preliminar de los aspectos técnicos y financieros de las distintas alternativas y su justificación para cada una de las opciones propuestas. En esta sección se deberá definir la mejor solución técnica, donde se pueden, de ser el caso, considerar diversas soluciones conceptuales (por ejemplo, tranvía vs. corredor de buses). En algunos casos, esta solución técnica o conceptual ya vendrá predefinida en la planificación sectorial. A nivel de perfil se deberá incluir al menos la siguiente información:

4.1.9.1. Identificar el alcance potencial del proyecto.

Esta sección se refiere a la descripción de todo lo que se planea incluir y llevar a cabo en el proyecto, así como a los límites y restricciones que se aplican al mismo. El alcance potencial abarca las diferentes obras y servicios (entregables y características) necesarios para la ejecución del proyecto.

Es fundamental que esta definición del alcance potencial se realice en función de cada uno de los objetivos generales y específicos del proyecto destinados a resolver la problemática identificada.

4.1.9.2. Identificación de Alternativas: Cada solución alternativa deberá describir su propio alcance;¹⁷ esto es, se deberá definir un alcance individual para cada una de las alternativas consideradas en caso de ser aplicable.

En esta sección, se destacarán los tiempos de implementación, así como los costos de inversión y los costos de operación y mantenimiento de referencia para cada una de las alternativas conceptuales planteadas.

Tabla 10: Identificación de Alternativas Conceptuales

Entregable	Alternativa A	Alternativa B	Alternativa C
Alcance de la Alternativa			
Tiempo referencial de implementación			
OPEX Referencial en función de proyectos similares			
CAPEX Referencial en función de proyectos similares			

¹⁷ Véase el artículo 221 numeral 5 del Libro III del Reglamento a la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo.

Existe posibilidad de que se requieran expropiaciones, acorde a la naturaleza del proyecto.	SI/NO	SI/NO	SI/NO
---	-------	-------	-------

Cada una de las soluciones perfiladas debe establecer los montos estimados referenciales de CAPEX y OPEX que deberá ser definido en base a información secundaria.

4.1.10. Análisis Comparativo de Alternativas

En el perfil se deben determinar las alternativas de solución conceptual con el fin de definir una sola, como solución técnica del problema identificado (en el ejemplo propuesto líneas arriba: una carretera). En algunos casos, se reitera que esta solución técnica puede ya venir predefinida en la planificación sectorial existiendo total certidumbre respecto de la solución conceptual. En cualquier caso, la solución técnica seleccionada debe estar debidamente justificada, sin perjuicio de que la misma también pueda abarcar distintas variantes, opciones y alcances que deben estar directamente relacionados con el mismo tipo de proyecto (en el ejemplo: una carretera). Además, se deben identificar sus criterios de evaluación y su modelo de gestión. En esta fase, se realizará una comparación cualitativa entre las opciones determinadas.

El análisis comparativo consistirá en:

1. Consolidar y analizar la información inicial levantada sobre cada alternativa. Esta información es referencial y/o preliminar en esta etapa temprana del proyecto.
2. Comparar las alternativas: Destacar las ventajas y desventajas de cada alternativa.
3. Tomar una decisión preliminar: Sobre la base de la comparación y el análisis, se tomará una decisión y seleccionará a una de las alternativas de solución técnica:

Tabla 11: Comparación de Alternativas Conceptuales

Detalle	Alternativa A	Alternativa B	Alternativa C
Ventajas			
Desventajas			
Justificación de decisión preliminar			

Lo importante es llegar a determinar una sola alternativa de solución preliminar al problema. La misma puede tener diversas variantes, opciones y alcances.

Una vez definida la alternativa conceptual, se deberá considerar preliminarmente los alcances potenciales de la misma para satisfacer indicadores de servicios clave requeridos para la mejora de la prestación del servicio público, donde:

- a) La cobertura y servicios “básicos” requieren cambios esenciales, sin los cuales el proyecto no sería exitoso. Estos son los factores críticos de éxito del proyecto.
- b) La cobertura y servicios “deseables” requeridos, que encierran cambios “adicionales” que el proyecto puede justificar en términos de costo/beneficio y, por lo tanto, de VPD.
- c) La cobertura y servicios “opcionales” requeridos que encierran cambios “posibles”, que el proyecto puede justificar sobre una base marginal de bajo costo y asequibilidad.

Tabla 12: Alcance Potencial del Proyecto

Rango	Básico	Deseable	Opcional
Objetivo	Unir punto A y punto B		
Alcance potencial	Autopista de 30 km de longitud. 30 km con 2 carriles.	Autopista 25km 1 túnel de 1.5 km 2 carriles con zonas de rebasamiento	Autopista de longitud 21 km 1 túnel de 3 km 4 carriles en todos los tramos.
Descripción de Indicadores referenciales de servicio a cumplir	<p>Índice de condición del pavimento: Establecer un estándar que defina el porcentaje mínimo de la superficie de la carretera que debe mantenerse en buenas condiciones. Este estándar podría basarse en mediciones periódicas de la calidad del pavimento, considerando factores como la ausencia de baches, la uniformidad de la superficie y la resistencia al desgaste.</p> <p>Tiempo de respuesta ante incidentes: Establecer un tiempo máximo en el que se debe responder a un incidente en la carretera para garantizar la seguridad de los usuarios y minimizar el impacto en el tráfico.</p> <p>Tiempo de reparación de baches: Establecer un estándar de servicio que indique el tiempo máximo permitido para reparar un bache una vez que ha sido reportado o identificado en la carretera.</p> <p>Visibilidad y mantenimiento de las señales de tráfico: Establecer un estándar que garantice que todas las señales de tráfico en las carreteras sean claramente visibles y estén bien mantenidas.</p>		

	<p>Información y comunicación: Establecer estándares que garanticen una adecuada información en tiempo real sobre incidentes y condiciones de la vía, y comunicación efectiva con los usuarios.</p> <p>Accesibilidad y facilidades para usuarios vulnerables: Establecer estándares que promuevan la accesibilidad de las carreteras para usuarios vulnerables como ciclistas, peatones y personas con discapacidad, incluyendo pasarelas, carriles exclusivos y señalización adecuada.</p>
--	---

La definición y análisis de los diferentes alcances del proyecto se realizará a nivel de prefactibilidad.

4.1.11. Estudios

- 4.1.11.1. Descripción de los estudios relacionados con el proyecto, incluyendo su fecha de elaboración y el nivel de avance de estos (perfil, prefactibilidad, factibilidad o ingeniería de detalle). Se indicará si los estudios requieren ser actualizados o si ya están en proceso de actualización. En caso de que se requiera la actualización de los estudios, se especificará si se cuentan con los recursos o mecanismos necesarios para llevar a cabo dicha actualización. Es importante destacar que el plazo de vigencia de los estudios técnicos puede variar según su naturaleza y está sujeto a factores como cambios en las condiciones ambientales, avances tecnológicos y modificaciones en las normativas de construcción, entre otros factores.
- 4.1.11.2. Descripción de los estudios técnicos necesarios para desarrollar el proyecto.

4.2. Análisis de Elegibilidad y Priorización

Si una Entidad Delegante cuenta con un proyecto, al menos, con estudios a nivel de perfil que cumplan con el contenido mínimo establecido en esta Guía, deberá someter dicho proyecto a las preguntas incluidas en el Análisis de Elegibilidad y a los criterios de priorización. Esto se realizará con el fin de determinar si el proyecto reúne las condiciones necesarias para ser potencialmente desarrollado a través de una APP, de acuerdo con lo establecido en la Guía General de Elegibilidad y Priorización de Proyectos APP.

La metodología de este ejercicio se regirá por lo dispuesto en la Guía General de Elegibilidad y Priorización de Proyectos APP. Si el reporte de resultados determina que el proyecto no cumple con los criterios fundamentales de elegibilidad, entonces el proyecto no podrá ser ejecutado a través de la modalidad APP y, se le notificará de este hecho a la máxima autoridad de la Entidad Delegante. Si el proyecto no alcanza el puntaje mínimo durante el proceso de priorización, la Entidad Delegante podrá realizar mejoras en los aspectos que sean necesarios. Una vez realizadas estas mejoras, se podrá llevar a cabo un nuevo taller de evaluación que, en caso de resultar en una calificación satisfactoria, permitirá a la entidad solicitar el registro y la priorización del proyecto ante el CIAPP.

Si el proyecto es elegible, la Entidad Delegante de la Administración Pública Central solicitará al CIAPP, a través de la Secretaría de Inversiones Público-Privadas, la priorización, prelación

e inscripción del proyecto en el Registro Nacional APP. En el caso de las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central, solicitarán al CIAPP, a través de la Secretaría de Inversiones Público-Privadas, la priorización e inscripción del proyecto en el Registro Nacional APP.

Cabe mencionar que la aplicación de los criterios de elegibilidad es una condición necesaria pero no suficiente para la implementación de un proyecto a través de la modalidad APP, cuya viabilidad y conveniencia se evaluará a través de los estudios que exige la fase de estructuración, de conformidad con las disposiciones del Reglamento APP y la presente Guía.

4.3. Aprobación en la Fase de Planificación y Elegibilidad

Previo a la presentación del proyecto a consideración del CIAPP corresponde a todas las Entidades Delegantes con inclusión de aquellas que no pertenezcan a la Administración Pública Central verificar su alineación a los objetivos, políticas y metas de los instrumentos de planificación nacional, sectorial o institucional vigentes que correspondan, de acuerdo con la naturaleza del proyecto.

En el ámbito de la Administración Pública Central y en el caso de proyectos relacionados con sectores estratégicos o servicios públicos que cuenten con leyes especiales para su delegación al sector privado, las Entidades Delegantes al momento de solicitar la inscripción del proyecto deberán justificar las razones para llevar a cabo el proyecto mediante la modalidad APP y, siempre que el proyecto cumpla con los requisitos previstos en el artículo 13 de la Ley APP.

Compete al CIAPP disponer la priorización e inscripción del proyecto en el Registro Nacional APP.

Figura 4. Aprobación del CIAPP en la primera fase



En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, observando las atribuciones dispuestas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en concordancia con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP); cada nivel de gobierno deberá elaborar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, (PDyOT) entendidos como instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco del PDyOT, incluirán un proyecto dentro de sus planes maestros sectoriales o planes estratégicos institucionales a través de la instancia competente, de conformidad con las disposiciones del COOTAD, y en armonía con el artículo 248 numeral 1 del Reglamento APP.

La Secretaría de Inversiones Público-Privadas, tomando como base el informe de análisis de priorización y elegibilidad proporcionado por la Entidad Delegante, debe elaborar un informe técnico y jurídico. En estos informes, se verifica el cumplimiento de los procedimientos y requisitos estipulados por el CIAPP, además de proponer una resolución que sea coherente con las recomendaciones expresadas en los mismos. En cualquier caso, los criterios contenidos en los informes elaborados por una Entidad Delegante son de exclusiva responsabilidad de esa Entidad. La verificación de la SIPP y, de ser el caso, la aprobación del CIAPP no comportan una validación de su veracidad técnica.

En el ámbito de la Administración Pública Central, de verificarse que un proyecto es elegible, susceptible de ser priorizado e inscrito en el Registro Nacional APP, además se establecerá un orden de prelación para su estructuración, a cuyo efecto la SIPP pondrá en conocimiento del CIAPP los informes correspondientes con el expediente de respaldo y la propuesta de resolución correspondiente.

Las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central, con inclusión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados también deberán solicitar al CIAPP, a través de la SIPP, la priorización e inscripción del proyecto en el Registro Nacional APP. La priorización que resulte de la aplicación de la herramienta de Análisis de Elegibilidad y Priorización Multisectorial de Proyectos prevista en la Guía General de Elegibilidad y Priorización de proyectos de Asociación Público-Privada, será obligatoria para las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central. Sin embargo, la máxima autoridad de la respectiva Entidad Delegante podrá, de forma autónoma y motivada, establecer un orden de evaluación y estructuración distinto para los proyectos de su competencia, al momento de ser inscritos en el Registro Nacional APP, el cual deberá ser informado al CIAPP y, sobre dicha base, se solicitará al CIAPP que apruebe su inclusión en el Registro Nacional APP.

El Registro Nacional APP constituye un pilar fundamental del sistema de inversión a través de APP debido a que: (i) Fomenta la rendición de cuentas y el control social; (ii) Facilita la detección temprana de cualquier irregularidad o desviación que pueda estar ocurriendo durante el ciclo de vida de los proyectos y tomar medidas correctivas oportunas; (iii) Incentiva a la competencia y la eficiencia. Al tener acceso oportuno y en línea a los detalles del proyecto, pueden proponerse soluciones más eficientes, lo que beneficia a la sociedad en términos de calidad y costo; (iv) Fortalece la confianza ciudadana, debido a que cuando los ciudadanos tienen acceso a la información sobre los proyectos APP y ven que se llevan a cabo de manera transparente y eficiente, se fortalece la confianza en el mecanismo; (v) Reduce la discrecionalidad. La transparencia limita la posibilidad de que los servidores públicos tomen decisiones arbitrarias o discrecionales; (vi) Previene prácticas corruptas; y, (vii) Facilita la auditoría y supervisión. La información transparente y accesible facilita el trabajo de los organismos de control, quienes pueden revisar y evaluar de manera más efectiva la legalidad de la actuación pública.

Los proyectos que han sido priorizados y registrados en el Registro Nacional APP conforman el Plan Estratégico Plurianual de APP. Únicamente los proyectos que se encuentren incluidos y priorizados en el Plan Estratégico Plurianual de APP podrán acceder a recursos públicos. Para el efecto la Entidad Delegante deberá seguir los procedimientos establecidos por el Ente Rector de planificación nacional y el Ente Rector de las finanzas públicas.

4.4. Sobre el Registro Nacional APP

Las Entidades Delegantes están obligadas a ingresar y gestionar toda la información parametrizada en el sistema SOURCE como requisito previo para la continuación del procedimiento APP. Este proceso, alineado con el ciclo del proyecto, busca garantizar la transparencia, acceder a buenas prácticas internacionales y asegurar una buena gobernanza.

SOURCE fue establecido como Registro Nacional APP por el CIAPP mediante resolución CIAPP-R-2022-001 como sistema para el desarrollo y monitoreo de la Proyectos APP en Ecuador. Las Entidades Delegantes deberán nombrar a los servidores a ser registrados para usar el sistema y completar sus tareas asignadas incluyendo la remisión de los estudios técnicos, económico-financieros y jurídicos de cada proyecto, los actos administrativos de aprobación, el pliego de bases del concurso público, la oferta adjudicada, la resolución de adjudicación, el contrato de APP y a sus adendas, los informes de seguimiento del proyecto, los actos de terminación del contrato y los informes de evaluación final.

A nivel de cada proyecto, SOURCE permite invitar a partes interesadas, incluyendo servidores públicos de la entidad delegante, servidores de la SIPP, expertos, asistencia técnica, consultores, asignándoles permisos y roles específicos para colaborar durante todo el ciclo de vida del proyecto.

La publicación de los proyectos APP se realiza en el Registro Nacional APP (SOURCE), en su página web: <https://www.appecuador.gob.ec/pipeline/>

Los objetivos definidos y los resultados obtenidos relativos a las contribuciones positivas sociales, económicas, ambientales y climáticas incluyendo las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de los proyectos también se definen y se monitorean en SOURCE.¹⁸

La SIPP brindará acceso y apoyo técnico a SOURCE.

5. Fase de Estructuración

La segunda fase del ciclo de vida de los Proyectos APP desarrolla una serie de ejercicios de análisis de viabilidad en dos pasos, prefactibilidad y factibilidad, con objeto de apoyar la decisión de aprobar, cancelar o revisar el proyecto antes de la estructuración transaccional del proyecto APP. Esta fase inicia con la elaboración de los estudios a nivel de prefactibilidad y culmina con la aprobación del uso de la modalidad APP y el paso a Concurso Público, esto es, con la decisión por parte del sector público de contratar el proyecto. Esta fase se configura por las subsecciones de: i) Prefactibilidad; y, ii) Factibilidad y Estructuración Transaccional.

La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, debe presentar los documentos descritos a continuación que, serán realizados en el siguiente orden, tomando en cuenta que están interrelacionados y la estructuración es un proceso secuencial,¹⁹ por lo tanto, si el proyecto no alcanza alguna aprobación en cualquiera de sus fases y subsecciones, el proceso no deberá continuar bajo la modalidad APP, sin perjuicio de

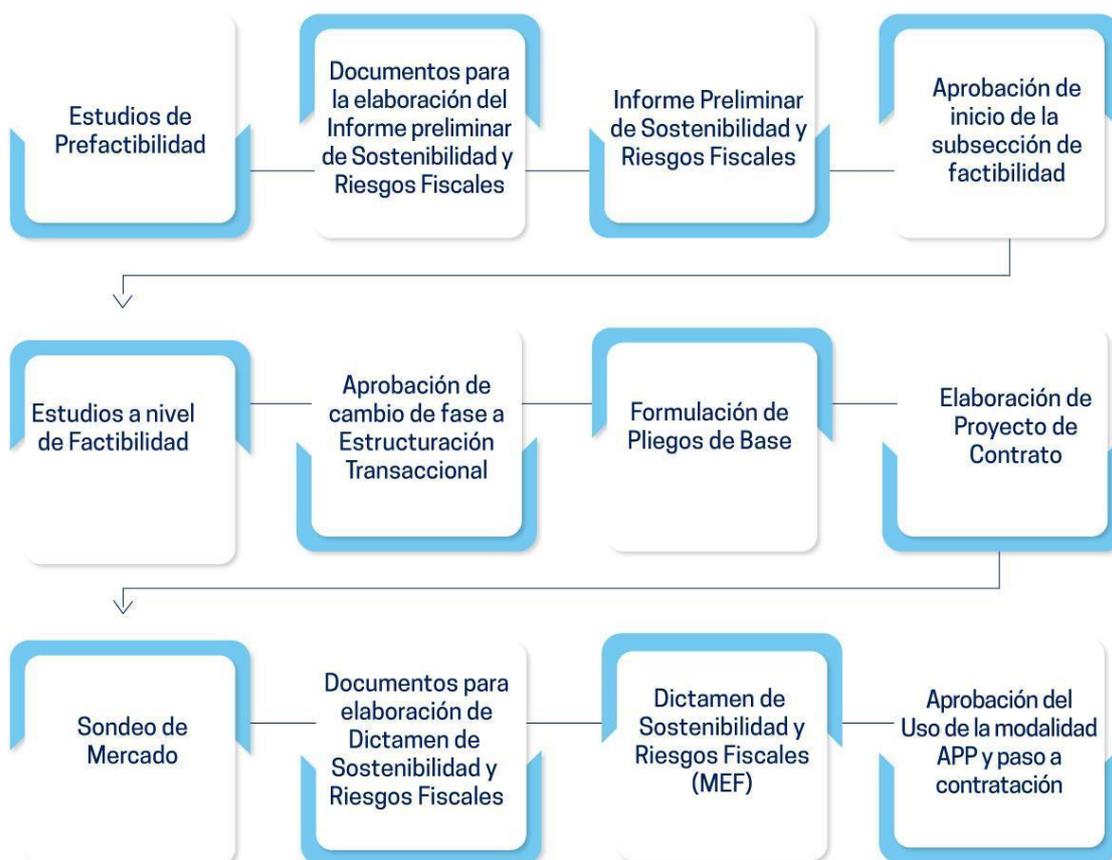
¹⁸ Manual de usuario adjunto y tutoriales en línea:

https://youtube.com/playlist?list=PLPgodFf530d9FFs0ke_rnOYjXcNTHywVM&feature=shared

¹⁹ Cuando la Guía menciona un proceso secuencial, hace referencia al concepto “Gateway”, que se traduce como “proceso de compuertas”, lo que significa que es un proceso que avanza paso a paso, con aprobaciones secuenciales al final de cada paso.

esto, el proyecto podría avanzar como un proyecto de inversión pública tradicional u otras modalidades contractuales que autorice el ordenamiento jurídico.

Figura 5. Documentos requeridos en la fase de Estructuración²⁰



En términos generales, la prefactibilidad, la factibilidad y estructuración transaccional del proyecto debe incluir por lo menos lo siguiente:

Tabla 13: Actividades y entregables en la fase de prefactibilidad, factibilidad y estructuración transaccional

Análisis	Fase	Actividades	Entregable
Prefactibilidad	Estructuración	<ul style="list-style-type: none"> Levantamiento de la matriz inicial de riesgos, con la identificación, asignación y mitigación preliminar de los riesgos de la alternativa escogida. Estudio Socioeconómico: Identificar y estimar los beneficios sociales de la 	Estudio de prefactibilidad y Caso de Negocio Inicial

²⁰ Es importante señalar que, en el ámbito de la Administración Pública Central, las Entidades Delegantes deben mantener una estrecha coordinación con la SIPP a través de mesas técnicas permanentes y materializando los acuerdos a través de la emisión de no objeciones. Esto facilitará el avance en el desarrollo del proyecto bajo la modalidad APP.

		<p>alternativa escogida.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Estudios Sociales: Análisis de la población en el área de influencia y evaluar preliminarmente el riesgo de rechazo significativo que podría obstruir la construcción del proyecto, de ser aplicable. ● Estudios Ambientales. Análisis preliminar de los impactos ambientales y arqueológicos del proyecto. ● Estudios Técnicos acorde a la naturaleza del proyecto. Contendrá el alcance del proyecto para cada variante de la solución técnica seleccionada, estudios de ingeniería, costos y tiempo de ejecución. Evaluación técnica de la infraestructura existente. ● Estudio de Mercado: demanda histórica y proyectada, analizadas bajo escenarios pesimista, neutral, y optimista. ● Información Jurídica: Se analizarán las limitaciones u obstáculos de carácter legal o institucional que pudiera tener la alternativa escogida, así como el análisis preliminar de la necesidad de expropiaciones, de ser aplicable acorde a la naturaleza del proyecto. ● Evaluación económico-financiero: Se levantarán flujos de costos, ingresos, aportes y financiamiento y se elaborará el modelo financiero de cada opción y alcance de la solución técnica seleccionada, estimando TIR, VAN, tiempo de recuperación de la inversión. Con esta 	
--	--	---	--

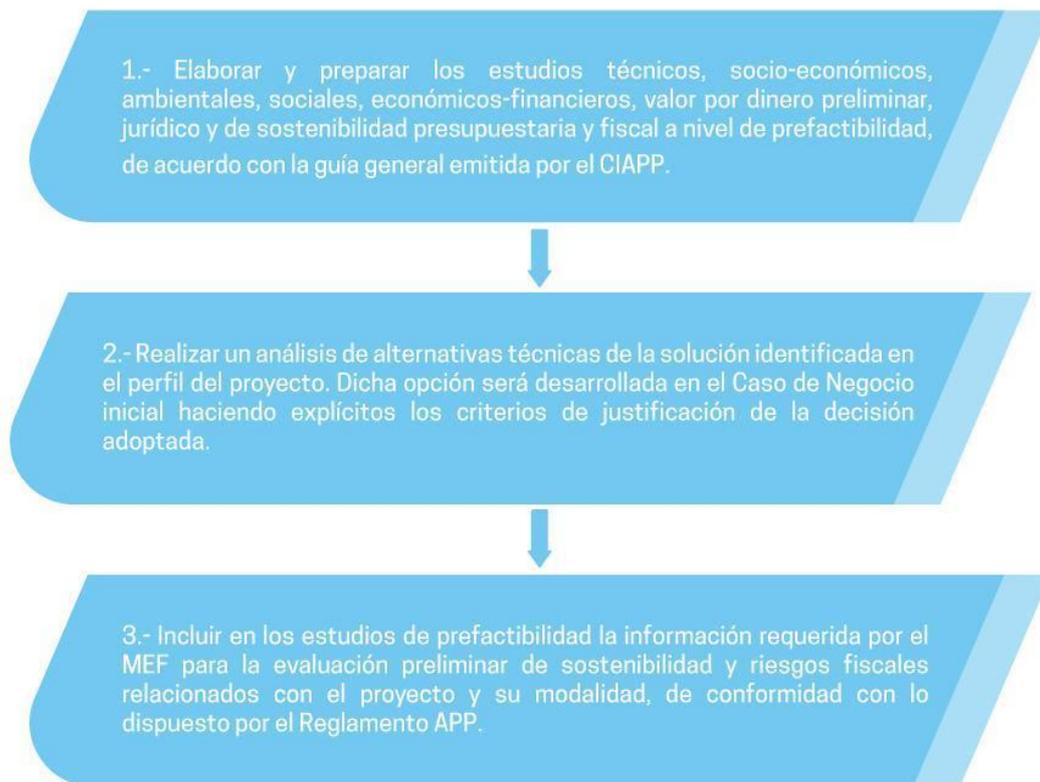
		<p>modelación se realiza el análisis preliminar de fuentes de financiamiento y fuentes de pago. Analizar si el proyecto para ser bancable requiere subsidios, respaldos fiscales y cuantificar su monto.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Informe de pasivos laborales y/o ambientales que pueda afectar el proyecto, cuando sea aplicable. ● VPD preliminar de la alternativa escogida, estimado de manera cualitativa. ● Estructuración del Caso de Negocio Inicial. 	
Factibilidad y Estructuración Transaccional	Estructuración	<ul style="list-style-type: none"> ● Concluir y complementar los estudios del proyecto: técnicos, de viabilidad económica, social, ambiental, financiera, de VPD cuantitativo, jurídicos, de sostenibilidad y riesgos fiscales, a nivel de factibilidad. ● Elaborar el Modelo Financiero Sombra, de conformidad con los Lineamientos aplicables. ● Determinar la conveniencia de preferir el uso de la modalidad APP a otras modalidades de contratación pública tradicional. Esto se evaluará a través de un análisis cuantitativo de VPD, conforme la metodología definida por el CIAPP. ● Elaborar la Matriz final de Riesgos. ● Formular, ajustar y aprobar el Pliego de Bases, y el modelo de contrato APP y otros convenios necesarios para el desarrollo del Proyecto APP. 	Informes de factibilidad y Caso de Negocio Final

		<ul style="list-style-type: none"> Realizar el Sondeo de Mercado. 	
--	--	--	--

5.1. Prefactibilidad

La prefactibilidad inicia una vez que se haya terminado la fase de planificación y elegibilidad e inscrito el proyecto en el Registro Nacional APP y busca los siguientes objetivos:

Figura 6. Objetivos por cumplir en la fase de Estructuración Subsección de Prefactibilidad.



La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central en coordinación con la Entidad Delegante, analizará las diversas opciones o alcances de la solución técnica seleccionada. El objetivo de este análisis es profundizar en la definición del alcance del proyecto, en los riesgos y aspectos críticos, con el fin de obtener beneficios y costos más precisos en comparación con lo identificado en el perfil.

El principal objetivo de los estudios a nivel de prefactibilidad consiste en seleccionar la mejor opción entre las diversas variantes y alcances identificados dentro de la solución técnica previamente seleccionada en la etapa de perfil. Dicha selección se desarrollará estableciendo criterios claros para justificar la decisión adoptada. La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central debe fundamentar su elección en parámetros tanto cualitativos como cuantitativos. Para seleccionar la mejor vía de ejecución del proyecto, se realizará un análisis técnico de cada opción o variante, de la solución técnica seleccionada, seguido de un análisis financiero, en cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento APP y la presente Guía, de acuerdo con el alcance del proyecto.

El análisis de selección de la mejor opción de ejecución del proyecto debe considerar diversos aspectos fundamentales que incluyan análisis de las brechas entre la oferta y la demanda, cómo cada una de las opciones contribuye a cumplir los objetivos para cerrar esas brechas. Además, se debe llevar a cabo un análisis de los riesgos asociados a cada una, identificando si alguno de estos riesgos podría ser determinante para descartar una opción. Estos riesgos pueden ser de naturaleza técnica, financiera, ambiental, de mercado, entre otros. Es importante señalar que el análisis exhaustivo de riesgos asociados a la opción técnica seleccionada se realizará en etapa de factibilidad.

Una vez que se ha definido la mejor opción dentro de la solución técnica identificada, se debe contar con información sobre sus posibles componentes, costos estimados, factibilidad potencial, beneficios previstos, riesgos identificados, consideraciones sociales, ambientales e institucionales relevantes, así como cualquier otra variable que se considere pertinente para respaldar la elección de esa alternativa. En esta etapa, se debe decidir si es necesario retomar y ampliar la información sobre la solución técnica seleccionada, lo que podría implicar la realización de estudios adicionales.

En la etapa de prefactibilidad de un proyecto, el enfoque se centra en evaluar las opciones dentro de la solución técnica seleccionada en la etapa de perfil. A diferencia de la etapa de perfil, donde se pueden considerar diversas soluciones conceptuales (por ejemplo, tranvía vs. corredor de buses), en la etapa de prefactibilidad ya se ha tomado una decisión preliminar sobre la solución general a implementar (en el ejemplo, el tranvía) y se busca definir y perfeccionar aspectos técnicos clave relacionados con esa solución. A continuación, se explica cómo se deben seleccionar y evaluar las alternativas técnicas en la etapa de prefactibilidad:

1. Identificación de opciones de ejecución: A pesar de que se ha seleccionado una solución general (el tranvía), aún existen múltiples decisiones técnicas que deben tomarse. Esto puede incluir aspectos como la ruta exacta del tranvía, el tipo de vehículos, la tecnología de electrificación, el diseño de las estaciones y otros detalles técnicos. Se deben identificar las alternativas posibles dentro de cada uno de estos aspectos.
2. Criterios de selección técnicos: Se deben establecer criterios técnicos específicos para evaluar las opciones dentro de cada aspecto técnico. Estos criterios pueden incluir factores como la capacidad de carga, la eficiencia energética, la accesibilidad, la seguridad y la durabilidad, entre otros.
3. Evaluación de opciones técnicas: Cada una de las opciones técnicas identificadas debe ser evaluada en función de los criterios técnicos establecidos. Esto implica recopilar datos técnicos, realizar análisis de ingeniería y comparar el desempeño de cada alternativa en relación con esos criterios.
4. Selección de opciones técnicas preferidas: Después de la evaluación técnica, se seleccionan las opciones técnicas preferidas en cada aspecto. Estas opciones deben ser coherentes con la solución general seleccionada (el tranvía) y deben contribuir a alcanzar los objetivos del proyecto.
5. Análisis de costos y beneficios: Además de los aspectos técnicos, se debe realizar un análisis de costos y beneficios para cada opción técnica. Esto implica evaluar la inversión de implementación y costos de operación, así como los beneficios esperados, como la eficiencia operativa o la satisfacción del usuario.

6. Análisis de riesgos: Se debe realizar un análisis de riesgos para identificar los posibles desafíos técnicos y obstáculos que podrían surgir en la implementación de las opciones técnicas seleccionadas.
7. Informe de prefactibilidad: Finalmente, se elabora un informe de prefactibilidad que documenta todo el proceso de selección de la opción técnica preferida. Este informe proporciona una base sólida para tomar decisiones más avanzadas y obtener la aprobación para avanzar a la siguiente etapa del proyecto.

Es esencial que la opción seleccionada sea viable en términos técnicos, económicos, financieros, legales, fiscales, sociales y ambientales (incluida la resiliencia climática) durante todo el ciclo de vida del proyecto.

Basándonos en el perfil del proyecto desarrollado, los estudios de prefactibilidad, de acuerdo con lo dispuesto en esta Guía, deben contener, como mínimo:

5.1.1. Riesgos

En toda APP se deberá hacer una identificación y valoración de los riesgos y beneficios durante la vigencia del proyecto, los cuales serán asumidos, transferidos o compartidos por la Entidad Delegante y el gestor privado, de conformidad con lo establecido en el Contrato APP, mismo que responderá a las Guías que apruebe el CIAPP; y, el ente rector de las finanzas públicas en materia de sostenibilidad y riesgos fiscales.²¹

Identificar, mitigar y gestionar los riesgos claves es crucial para una ejecución exitosa del proyecto, caso contrario el proyecto podría no entregar los resultados y beneficios esperados, dentro de los plazos y costos previstos.

El análisis de la asignación y distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado durante las etapas del proyecto debe ser integral, exhaustivo y estratégico, buscando equilibrar los intereses de ambas partes y garantizar la viabilidad y sostenibilidad del proyecto a lo largo de su ciclo de vida.

5.1.2. Estudios Socio-Económicos

Los proyectos de inversión que generan un impacto social positivo pueden implementarse mediante diversas modalidades, ya sea obra pública tradicional o a través de APP. Esto se debe a que estos proyectos contribuyen a mejorar el bienestar social. Sin embargo, es importante destacar que, si bien la rentabilidad social positiva es un requisito necesario para la ejecución de un proyecto a través de una APP, no es suficiente por sí sola. Además, se deben cumplir con todos los demás requisitos establecidos en el ciclo del proyecto, tal como se define en el Reglamento APP y en la presente Guía.

La rentabilidad social positiva es un criterio fundamental que debe cumplirse desde la fase de planificación y elegibilidad. Luego con más información a nivel de prefactibilidad, se debe validar, como requisito sin el cual no se podrá proseguir o avanzar a la etapa de factibilidad. El propósito de analizar esta dimensión es identificar si la alternativa de solución seleccionada ofrece el mejor valor social a la sociedad, incluidos los efectos sociales, económicos y ambientales más amplios. Un resultado negativo de la rentabilidad social implica que el

²¹ El Acuerdo Ministerial Nro. 018 contiene los “Lineamientos para la asignación de riesgos en los proyectos de gestión delegada al sector privado, la guía para la elaboración del expediente de riesgos y sostenibilidad y los lineamientos”, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial del 14 de abril de 2022.

proyecto o alternativa no debe ser ejecutado, ya que no cumple con el requisito de generar bienestar social.

Las metodologías de evaluación socioeconómicas tienen como objetivo entregar herramientas para analizar la conveniencia, para la sociedad en su conjunto, de ejecutar o no una determinada iniciativa de inversión. Las metodologías pueden adoptar el enfoque costo-beneficio o costo-eficiencia dependiendo de la naturaleza del proyecto. Las metodologías de evaluación social persiguen medir la contribución de un proyecto a la mejora del bienestar de la ciudadanía, al estimar sus beneficios y sus costos sociales. La evaluación social del proyecto en base a un enfoque costo beneficio tiene por objetivo determinar si los beneficios que se obtienen de la ejecución de un proyecto son mayores que los costos involucrados.

Para el efecto, se deberá considerar en el análisis lo siguiente:

- 5.1.2.1. Identificación de Beneficios: Los beneficios que genera un proyecto dependen de sus resultados esperados y su naturaleza, conforme se define preliminarmente en el perfil.
- 5.1.2.2. Cuantificación de los Beneficios Sociales: La cuantificación de los beneficios consiste en asignar unidades de medida apropiadas a los beneficios identificados.
- 5.1.2.3. Cuando sea aplicable, se deberán cuantificar los beneficios de invertir en infraestructura resiliente al cambio climático.
- 5.1.2.4. Estimación de Costos Sociales: Constituyen costos del proyecto todos aquellos recursos utilizados para su materialización, en las etapas de diseño, ejecución y operación, estos costos deben estar expresados en precios sombra. Los precios sombra son aquellos que no se encuentran distorsionados por impuestos, subsidios entre otros. Permiten obtener el monto de recursos que utiliza la sociedad en el proyecto. Existen factores de conversión que permiten transformar los CAPEX y OPEX de un proyecto a precios sombra. La SIPP deberá absolver las consultas de las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central respecto a los lineamientos a utilizar para la estimación de precios sombra, así como factores de conversión referenciales.
- 5.1.2.5. Flujos proyectados durante la vida del proyecto de beneficios y costos sociales.
- 5.1.2.6. Tasa social de descuento. Esta tasa será establecida por la Secretaría de Inversiones Público-Privada. En caso de no establecerse esa tasa por parte de la SIPP se aplicará la que establezca el ente rector de la planificación nacional.
- 5.1.2.7. TIR social.²²
- 5.1.2.8. VAN social.

²² Para calcular la TIR social, los "flujos de gasto" serán los de la Entidad Delegante y los de "cobro" serían los beneficios sociales. No se considerarán como flujos de gasto los del gestor privado.

- 5.1.2.9. Relación beneficio costo (B/C): Evaluación de los beneficios y costos asociados, para lo cual se tratará de prever qué sucedería en el período considerado para hacer la evaluación, si el proyecto no se llegara a ejecutar.
- 5.1.2.10. Identificación y estimación preliminar de los beneficios y costos asociados al proyecto, incluyendo indicadores cualitativos. Para lo cual, se debe evaluar, adicionalmente, el costo de oportunidad si el proyecto no se llegara a ejecutar.

El costo de oportunidad se define como la comparación del costo de no ejecutar el proyecto contra el costo de la situación base optimizada. La situación base optimizada no necesariamente corresponde a la situación actual, sino al escenario de funcionamiento de una obra o servicio existente en condiciones óptimas.

Se debe tomar en cuenta que los costos sociales del proyecto expresados en precios sombra no son iguales a sus costos financieros: se deben considerar las externalidades e impactos ambientales. Las externalidades (positivas o negativas) son impactos económicos que afectan a personas que no necesariamente forman parte del alcance del proyecto. Los beneficios económicos son una medida del valor que el proyecto proporcionará a la sociedad en su conjunto.

Los ingresos que generará un proyecto generalmente son una estimación mínima de sus beneficios económicos; sin embargo, los beneficios pueden ser mucho mayores que los ingresos. Por ejemplo, los beneficios de un servicio público de vialidad mejorado para los conductores pueden superar con creces los peajes pagados, ya que una conexión más rápida, reducción en el mantenimiento del vehículo y menores tasas de accidentes pueden ser factores significativos. Además, el proyecto puede mejorar la actividad económica regional y la calidad de vida de las personas que viven cerca del proyecto.²³

En proyectos de infraestructura social como salud, educación, justicia, etc., se utilizará el criterio costo-efectividad. Para infraestructura económica se realizará el análisis costo beneficio.

Tabla 14: Tipos de Infraestructura: Económica y Social

<p>Hay dos tipos principales de infraestructuras públicas: la económica y la social.</p> <p>Infraestructura económica es la infraestructura que posibilita la actividad económica, como son las redes de comunicaciones y transporte (de pasajeros y mercancías), así como redes de servicios públicos, sistemas y plantas como en sector agua, residuos y sistemas de suministro de energía. Normalmente el uso o acceso a la infraestructura tiene un precio, o el servicio relacionado es cobrado al usuario o a un operador económico que usa la infraestructura para proveer el servicio al consumidor/usuario final.</p> <p>La infraestructura social es infraestructura (la mayoría instalaciones en forma de edificaciones) que aloja servicios sociales. Por ejemplo, hospitales, escuelas o universidades, cárceles, sedes judiciales y demás.</p> <p><u>Infraestructura Económica:</u></p> <p>Transporte:</p>
--

²³ Tomado de: *Reference Guide, Public-Private Partnership, World Bank, version 3*, pág. 136.

- Construcción y mantenimiento de carreteras y autopistas.
- Desarrollo de sistemas ferroviarios.
- Ampliación de sistemas de transporte público (metro, autobuses, tranvías).
- Construcción de puentes y túneles.
- Desarrollo de puertos marítimos y terminales de carga.
- Desarrollo de centros logísticos
- Aeropuertos y mejoras en la infraestructura aeroportuaria.

Energía:

- Plantas de generación eléctrica.
- Redes de distribución de energía.
- Infraestructura de energía renovable (parques eólicos, paneles solares, etc.).
- Proyectos de electrificación rural.

Comunicaciones:

- Desarrollo de redes de telecomunicaciones.
- Ampliación de la infraestructura de fibra óptica.
- Instalación de antenas y torres de comunicación.

Agua y Saneamiento:

- Construcción de represas y embalses.
- Mejora de sistemas de tratamiento de aguas residuales.
- Redes de abastecimiento de agua potable.
- Proyectos de irrigación y control de inundaciones.

Industria:

- Zonas industriales y parques empresariales.
- Desarrollo de infraestructura para la manufactura y la producción.

Comercio y Turismo:

- Centros comerciales y áreas de entretenimiento.
- Desarrollo de infraestructura turística (hoteles, complejos turísticos).
- Instalaciones de convenciones y ferias.

Infraestructura Social:

Educación:

- Construcción y renovación de escuelas y universidades.
- Bibliotecas y centros de aprendizaje.
- Instalaciones deportivas en campus educativos.

Salud:

- Construcción y mejora de hospitales y centros de salud.
- Clínicas médicas y centros de atención primaria.
- Laboratorios de investigación médica.

Vivienda:

- Proyectos de vivienda social y desarrollo de comunidades.
- Rehabilitación de viviendas y proyectos de vivienda asequible.

Cultura y Recreación:

- Museos y galerías de arte.
- Teatros y centros culturales.

- Instalaciones deportivas y parques recreativos.

Deporte:

- Construcción y renovación de estadios y arenas deportivas.
- Centros deportivos y gimnasios.
- Infraestructura para eventos deportivos internacionales.

Justicia:

- Construcción de tribunales y edificios de justicia.
- Instalaciones correccionales y de rehabilitación.

Asistencia Social:

- Refugios para personas sin hogar.
- Centros de asistencia y apoyo social.
- Hogares de cuidado y asistencia a personas mayores.

En suma, la evaluación socioeconómica del proyecto público es un paso crítico para determinar si los beneficios socioeconómicos generados por el mismo superan los costos socioeconómicos asociados a su ejecución. Esta evaluación se basa en los resultados y consideraciones del estudio de perfil, complementados con todos los estudios que deben realizarse a nivel de prefactibilidad, y en los cuales se habrá profundizado la información principalmente sobre los costos de construcción, operación, mantenimiento, así como los beneficios esperados en términos de generación de empleo, mejora de la infraestructura, aumento de la productividad, reducción de costos para los usuarios, entre otros. Estos elementos permiten calcular los indicadores clave, como el Valor Actual Neto (VAN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR), que son fundamentales para determinar la viabilidad y rentabilidad social del proyecto.

Tabla 15: VAN y TIR

Valor Actual Neto (VAN) ²⁴ y Tasa Interno de Retorno (TIR)	
$VAN = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}$	$VAN = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+TIR)^t} = 0$
<p>Donde:</p> <p>Bt: son beneficios totales en el año t</p> <p>Ct: son costos totales en el año t</p> <p>Bt-Ct: flujo neto en el año t</p> <p>n: número de años del horizonte de evaluación</p> <p>r: es la tasa social de descuento</p> <p>t: año calendario, en donde el año 0 será el inicio de los desembolsos</p> <p>TIR: Tasa Interna de Retorno²⁵</p>	

²⁴ El Valor Actual Neto (VAN) se obtiene al sumar los flujos netos anuales descontados mediante la tasa social. En el cálculo del VAN, se aplican descuentos tanto a los costos como a los beneficios futuros del programa o proyecto de inversión, con el propósito de compararlos en un punto en el tiempo o en la "actualidad". Un VAN positivo indica que los beneficios superan a los costos en el programa o proyecto de inversión. En contraste, un VAN negativo señala que los costos superan a los beneficios en dicho programa o proyecto.

²⁵ La TIR se define como la tasa de descuento que hace que el VAN de un proyecto sea igual a cero. Este es el punto de equilibrio de un proyecto de inversión.

La Entidad Delegante deberá acompañar todos aquellos documentos y hojas de cálculo, que soportan la información y estimaciones contenidas en la Evaluación socioeconómica.

Cuando corresponda y en los casos que el análisis del proyecto determine la necesidad de aportes estatales, en una segunda instancia cuando se haya finalizado el modelo financiero, y el análisis de Impacto en las Finanzas Públicas determinando los flujos de subsidios y pagos por disponibilidad, se deberá ajustar el modelo socioeconómico con los costos de subsidios económicos reales, realizando así una estimación de la rentabilidad social ajustada a los subsidios.

5.1.3. Estudios Ambientales

Durante la fase de prefactibilidad, es importante llevar a cabo un análisis ambiental preliminar para identificar los posibles impactos ambientales y determinar si el proyecto es factible desde una perspectiva ambiental conforme al ordenamiento jurídico ecuatoriano y estándares internacionales. En esta etapa el objetivo principal es evaluar si el proyecto tiene potencial para avanzar a etapas posteriores de desarrollo. El análisis ambiental en la fase de prefactibilidad permite identificar los desafíos y oportunidades ambientales que podrían influir en la toma de decisiones sobre si el proyecto debe continuar y en qué condiciones.

Este análisis preliminar de impacto ambiental puede ayudar a definir los límites del proyecto y las posibles medidas de mitigación que podrían ser necesarias para minimizar los impactos negativos en el ambiente. Además, proporciona información valiosa para la toma de decisiones sobre la dirección futura del proyecto, incorporando en su desarrollo y buenas prácticas y estándares medioambientales y territoriales sostenibles. Con ello, se busca un manejo adecuado de los impactos que los proyectos APP generan en el ambiente y mejorar la calidad de vida de las personas, asumiendo de esta manera las problemáticas y los desafíos vinculados al cuidado del ambiente y en particular el cambio climático.

En esta fase se debe proporcionar una descripción referencial de la zona de influencia del proyecto, con una identificación preliminar de áreas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), áreas especiales para la conservación de la biodiversidad o zonas de playa, incluidos sitios declarados Patrimonio de la Humanidad, de ecosistemas y riesgos de impacto ambiental y arqueológico, considerando, entre otros, factores para la mitigación de los principales riesgos.²⁶ Con la identificación preliminar de los riesgos ambientales y sociales que podrían ocasionar la alternativa seleccionada para el proyecto una vez que pase a su etapa de construcción y operación.

²⁶ El artículo 51 de la Ley Orgánica para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres dispone que: “El diseño, implementación y ejecución de los programas y proyectos de inversión pública, se incorporará el análisis del riesgo de desastres y mecanismos de transferencia del riesgo de desastres, conforme a la estrategia financiera para este efecto que será elaborada y aprobada por el ente rector de las finanzas públicas. Estos aspectos deberán ser considerados desde las etapas primeras de formulación o estudios técnicos, a efectos de prevenir la generación de futuras condiciones de riesgo asociadas con la instalación y operación de proyectos de inversión pública en el territorio nacional. De igual manera, el sector privado incluirá en sus proyectos de inversión el análisis y evaluación de riesgos de desastres, de conformidad con los lineamientos emitidos por el ente rector de la gestión integral del riesgo de desastres en coordinación con otras instancias competentes.”

Tabla 16: Aspectos y limitaciones a ser tomados en cuenta

En la fase de prefactibilidad es importante que se tomen en cuenta las siguientes consideraciones:

- En esta fase temprana la participación ciudadana debe ser limitada, no se debe involucrar a los beneficiarios directos sin crear expectativas positivas o negativas en la sociedad. Para esto se sugiere involucrar opiniones de actores principales (presidentes parroquiales, presidentes de juntas, etc.)
- Preliminarmente identificar la posible afectación del proyecto en territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, como un mecanismo preparatorio para la consulta previa.
- Se debe identificar la zona georreferenciada del proyecto, con el fin de identificar si la misma se encuentra dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), áreas especiales para la conservación de la biodiversidad o zonas de playa.
- En caso de que el proyecto forme parte de una zona del SNAP, áreas de conservación o zonas de playa, debe considerarse las excepciones y limitaciones legales del Código Orgánico del Ambiente (COAM)²⁷.

5.1.4. Estudios Sociales

Es esencial comprender los intereses y posibles conflictos de los usuarios o de la comunidad beneficiaria del proyecto. Al igual que los estudios ambientales, en esta materia se deberán tener en cuenta estándares internacionales.

- 5.1.4.1. Identificación preliminar de la población que será afectada tanto directa como indirectamente por el proyecto, considerando tamaño poblacional, características como porcentaje de hombres-mujeres, distribución por edades, niveles de educación, niveles de ingresos, grupos vulnerables, nivel de empleo, etc.
- 5.1.4.2. Identificación de principales actividades económicas dentro del área de influencia y tipo de interacción del proyecto sobre las mismas: positiva, neutra, negativa.
- 5.1.4.3. Estado y nivel de cobertura de servicios básicos dentro del área de influencia y tipo de interacción del proyecto sobre las mismas: positiva, neutra, negativa.

Para llevar a cabo este proceso se deberá revisar datos históricos, utilizar información secundaria disponible de fuentes abiertas o públicas, literatura disponible, e involucrar de manera limitada a grupos de interés que no estén directamente relacionados con la toma de decisiones o la gestión del proyecto (*stakeholders*). Además, se debe emplear ortofotografía y otra información técnica disponible para identificar necesidades y posibles puntos de conflicto en la zona de influencia del proyecto, evitando la necesidad de involucrar directamente a las comunidades.

²⁷ Ver los artículos 53, 54, 57 y 269 del Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento Nro. 983. 12 de abril de 2017.

Esto debe permitir conocer el entorno social y económico en el área de influencia de un proyecto en particular. El estudio se trata de una investigación que tiene como objetivo dilucidar los aspectos propios de un proyecto y su impacto en las comunidades aledañas, desde una perspectiva económica. Delimitación del área de influencia directa e indirecta del proyecto, identificando las correspondientes jurisdicciones y límites políticos.

Finalmente, se deben identificar impactos en términos de igualdad desde el enfoque de género, los cuáles deben ser evaluados, cuantificados e insertados en el diseño del proyecto especificando las posibles medidas a ser implementadas en las distintas fases del ciclo de vida del proyecto. Se mencionan a continuación algunas mejores prácticas a título informativo, las cuales deben ser sometidas a revisión y actualización de acuerdo con la naturaleza del proyecto.

Tabla 17: Guía referencial documentos enfoque de género

Asia Development Bank. A tool kit for promoting gender equality in public-private partnerships.	enlace
International Finance Corporation. World Bank Group. <i>Gender-Responsive climate governance and the role of the women leader.</i>	enlace
BID, ¿Cómo integrar el enfoque de género en el sector de infraestructura?	enlace
ONU MUJERES, Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad	enlace
Cepal, Incorporación de la Perspectiva de Género en Proyectos Productivos de la CEPAL	enlace
ONUMUJERES, El progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Panorama de Género 2021	enlace
“Plan de Acción de Género y Cambio Climático Ecuador”	enlace

5.1.5. Estudios Técnicos

5.1.5.1. Alcance Técnico:

Memoria técnica descriptiva del proyecto en el cual se definan los componentes, entregables principales, y etapas del proyecto propuesto. Dependiendo del tipo del proyecto, cada Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central deberá desarrollar este capítulo a fin de contar con información técnica suficiente que permita describir con claridad el proyecto, de modo ejemplificativo se señalan estudios hidrológicos, geológicos, geotécnicos, de conectividad con servicios de red, entre otros que fueren aplicables y exigibles de acuerdo con la naturaleza del proyecto.

- 5.1.5.1.1. Monto de inversión referencial de cada una de las alternativas identificadas en la construcción y/o rehabilitación.
- 5.1.5.1.2. Cronograma valorado de la construcción y/o rehabilitación de cada uno de los componentes que contemple el proyecto, por alternativa identificada.
- 5.1.5.1.3. Costos estimados de operación y mantenimiento de las alternativas seleccionadas.
- 5.1.5.1.4. Estimación de la demanda actual y futura, de las alternativas seleccionadas.
- 5.1.5.1.5. Planos preliminares conceptuales adaptados (también conocidos como diseños de anteproyecto) para cada tipo de infraestructura que contengan la información necesaria para describir con claridad el proyecto, acorde a su naturaleza.
- 5.1.5.1.6. Valores de: obra inicial, mantenimiento ordinario (o menor) y mantenimiento extraordinario (o mayor) en dólares de los Estados Unidos de América, de acuerdo con los componentes del proyecto establecidos. Estos valores deberán responder a un plan detallado de operación y mantenimiento del proyecto que se deberá adjuntar. De manera adicional, se deben considerar todos los gastos necesarios en esta etapa de operación.
- 5.1.5.1.7. Cronograma valorado de componentes / etapas (al menos anual). Deberá incluir un análisis que justifique el costo de cada componente del proyecto con base en antecedentes de proyectos similares ejecutados en el Ecuador o en el extranjero.
- 5.1.5.1.8. Niveles de servicio: Son los estándares de servicio representados en métricas que debe cumplir el proyecto en función de la consecución de sus objetivos de provisión de bienes y prestación de servicios públicos y la satisfacción de los usuarios finales. En ciertos tipos de infraestructura, tales como carreteras o terminales aeroportuarios, la capacidad tiene una relación directa con el nivel de servicio que se desee proveer. En estos casos, se deberá explicar el razonamiento para establecer un nivel de servicio y el horizonte de tiempo en el cual se espera que el proyecto proporcione el nivel de servicio elegido.

Los estudios técnicos deben permitir estimar los costos del proyecto en forma razonable. En tal virtud, los supuestos de cálculo de costos deberán actualizarse conforme avancen los estudios.

5.1.5.2. Estudios de oferta y demanda:

El análisis de la oferta, la capacidad de la infraestructura y/o servicio público, y la demanda son un componente fundamental en la definición y evaluación de un proyecto, los cuales deben ser abordados en tres aspectos clave. La consideración de estos aspectos clave debe adaptarse a la naturaleza específica del proyecto:

a) Evolución histórica: Se debe examinar cómo ha evolucionado la oferta y la demanda en el pasado, identificando tendencias y patrones históricos que puedan proporcionar información relevante para el proyecto.

b) Situación actual: Es importante comprender la situación actual del mercado, incluyendo la oferta disponible, la demanda existente y cualquier desequilibrio o necesidad insatisfecha en el mercado.

c) Expectativa futura: Se deben realizar pronósticos de la oferta y la demanda futura, considerando factores como el crecimiento económico (esto incluye identificar las principales fuentes de empleo, el nivel de ingreso de la población y su distribución y otros indicadores económicos o factores relevantes al caso); la evolución demográfica (tasas de crecimiento anual); determinación de la disposición al pago por tarifa por parte de los usuarios potenciales; y, vinculado a este último punto se debe considerar la elasticidad de la demanda ante la disposición al pago de tarifas, en los casos que aplique.

5.1.6. Información Jurídica

Una vez que se cuenta con la alternativa seleccionada, se requiere identificar las normas y marcos regulatorios que deberán ser observados para la implementación del proyecto.

Para el efecto, se identificarán las políticas gubernamentales y los aspectos legales, reglamentarios y regulatorios en materia ambiental, fiscal, tributaria, técnica, laboral o económica, incluyendo políticas tarifarias que regulan el sector en el cual se llevaría a cabo el proyecto. Este ordenamiento jurídico determina las condiciones y los parámetros externos que enmarcan la ejecución de cualquier alternativa de solución al problema identificado.

El análisis legal debe identificar cualquier obstáculo de carácter normativo que impida a la Entidad Delegante ejecutar el proyecto APP, para lo cual se deberá realizar una debida diligencia en la revisión del marco normativo aplicable de acuerdo con la naturaleza del proyecto que incluirá:

- Normas Técnicas: Es esencial identificar y comprender las normas técnicas que regulan las condiciones en las que se prestará el servicio. Esto incluye códigos de construcción, regulaciones de seguridad, estándares de calidad y cualquier otra normativa técnica relevante.
- Entidades y Atribuciones: Analizar las entidades gubernamentales y sus atribuciones es fundamental para comprender quiénes son los actores clave en la regulación y supervisión del proyecto. Esto puede incluir entidades a nivel de la administración pública central o de los gobiernos autónomos descentralizados.
- Uso de Suelo: Evaluar el uso de suelo es importante para asegurarse de que el proyecto esté en conformidad con las regulaciones aplicables. Esto puede requerir la obtención de autorizaciones de cambio de uso de suelo.

- Régimen de Propiedad: Analizar el régimen de propiedad de los terrenos y propiedades necesarios para el proyecto es crucial. Esto puede implicar adquisiciones de terrenos, usufructos u otros acuerdos de uso o propiedad.
- Predios por Afectar: Cuando corresponda a la naturaleza del proyecto se identificará preliminarmente los predios que serían afectados, y plantea de manera general las acciones mínimas para su adquisición o liberación es esencial. Esto podría incluir necesidades en materia de compra de terrenos, la reubicación de propietarios o la negociación de servidumbres.²⁸
- Estrategia para Adquisición de Tierra: Desarrollar, cuando corresponda, una estrategia preliminar para la adquisición de tierras es fundamental para garantizar que se identifiquen previsiones que deberá desarrollarse y cuantificarse con mayor detalle en factibilidad, para que los recursos se utilicen de manera eficiente y que se cumplan los plazos del proyecto.²⁹
- Liberación de Afectaciones y Derechos de Vía: Cuando aplique, se identificará preliminarmente las afectaciones y derechos de vía que serían necesarios, con el fin de que el proyecto se implemente de manera oportuna y de acuerdo con la normativa vigente.
- Permisos y Licencias: Identificar preliminarmente los permisos, autorizaciones y licencias necesarios para el desarrollo del proyecto. Esto puede incluir permisos de construcción, licencias ambientales, permisos de operación, entre otros.
- Marco normativo de la operación: Definir el marco sobre el cual se basará la operación de la infraestructura una vez que esté en funcionamiento, así como la prestación del servicio público comprendido en el Proyecto APP. Esto puede incluir la identificación de las políticas tarifarias y otras regulaciones requeridas para la prestación del servicio, que determinen derechos y obligaciones de todas las partes involucradas.

5.1.7. Evaluación Económico-Financiera

La evaluación económico-financiera del proyecto implica determinar si el proyecto será atractivo para inversores privados al demostrar su rentabilidad. Para el efecto se utilizará información de fuentes secundarias.

El modelo financiero deberá generar dos tipos de flujos: i) Flujo del Proyecto: Evalúa los beneficios financieros del proyecto por sí solo, es decir deberá ser independiente a los esquemas de financiamiento; ii) Flujo del Inversionista: Son los flujos a recibir por parte del gestor privado que consideran pago de tributos, depreciaciones y esquemas de financiamiento conforme a los lineamientos expedidos por el Ente rector de las finanzas públicas.

²⁸ La identificación del inventario completo de predios por afectar se determinará una vez se concluya con los estudios a nivel de factibilidad de la alternativa seleccionada.

²⁹ Conforme dispone el artículo 271 del Reglamento APP, “en la fase de prefactibilidad del Proyecto APP, la Entidad Delegante deberá identificar y realizar una estimación preliminar de las áreas y bienes a ser liberados, con una estimación inicial de los valores a ser financiados y establecer la distribución preliminar de riesgos. En caso de que aplique, en esta fase también debería identificarse de manera preliminar las redes de Servicios Públicos que se requerirá trasladar a otro sitio para ejecutar el proyecto, las empresas concesionarias de dichas redes y el costo preliminar del mencionado traslado.”

A partir de la descripción técnica del proyecto, se deberán determinar los componentes que lo integrarán y sus respectivos costos, así como los posibles ingresos y fuentes de pago del proyecto para elaborar un modelo financiero de referencia. Para poder llevar a cabo el modelo financiero en la etapa de estructuración, es necesario contar con el análisis de las fuentes de financiamiento (a nivel referencial) y fuentes de pago, así como toda la información técnica disponible.

El financiamiento se refiere a los recursos que son requeridos para el desarrollo del proyecto a fin de poder solventar los costos de construcción; esto puede ser proporcionado por el sector público o por el sector privado. El sector privado típicamente busca estructuras de deuda y capital o patrimonio de accionistas para financiar la construcción de los activos, cuando sea del caso, conocido también como apalancamiento financiero.

Por otro lado, las fuentes de pago son los ingresos utilizados para pagar por el proyecto; estos pueden provenir de los usuarios (por ejemplo, por el cobro de tarifas); del Estado (por ejemplo, pagos con recursos presupuestarios); mixtos (si se combinan los dos casos anteriores); Ingresos adicionales: cuando la infraestructura creada puede prestar servicios adicionales a los intrínsecos al proyecto y estos pueden generar ingresos, (un ejemplo de este caso es el aprovechamiento de áreas comerciales).

Una vez determinadas las fuentes de pago, es esencial analizar el mecanismo de pago, que establece cómo el sector público, cuando corresponda, retribuirá al sector privado por las obras y servicios proporcionados como parte del proyecto. El diseño de este mecanismo busca alinear los intereses de ambas partes de la mejor manera posible. Para el efecto, cuando sea aplicable, se debe vincular los pagos en función de la disponibilidad del activo para uso de los usuarios o al cumplimiento de los niveles de servicio acordados en el contrato; o, al número de usuarios u otros servicios que se miden por volumen directamente relacionados con la demanda o el uso del activo, de acuerdo con la naturaleza del proyecto. Cada mecanismo tiene sus propias ventajas y desafíos, y su elección se basará en cómo se alinean mejor los incentivos y se gestionan de mejor forma los riesgos tanto para el sector público como para el privado.

Las Entidades Delegantes o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central determinarán si el proyecto siendo económicamente viable no se prevé que genere ingresos suficientes para ser comercialmente viable y si son necesarios aportes y pagos del Estado para viabilizar el proyecto desde una perspectiva financiera (análisis de brecha),³⁰ de acuerdo a la normativa aplicable vigente, específicamente los lineamientos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, contenidos en los Acuerdos Ministeriales Nro. 0018 de 04 de abril 2022, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 43, del 14 de abril de 2022; y, Nro. 0028 de 03 de junio de 2023, publicado en el Registro Oficial Nro. 333, del 16 de junio de 2023, o los que hicieran sus veces.³¹ El ente rector de la planificación nacional estimará las tasas de descuento a ser aplicadas. Con este dato, las Entidades Delegantes o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central deberán estimar los indicadores financieros

³⁰ *Viability Gap Funding.*

³¹ Mediante Acuerdo Ministerial Nro. 0018 de 4 de abril de 2022, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 43, del 14 de abril de 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas, expidió los *“Lineamientos para la asignación de riesgos en los proyectos de gestión delegada al sector privado; la Guía para la elaboración del expediente de riesgos y sostenibilidad; y, los Lineamientos para el análisis y la estructuración financiera”*. Asimismo, mediante Acuerdo Ministerial Nro. 0028 de 03 de junio de 2023, debidamente publicado en el Registro Oficial Nro. 333, del 16 de junio de 2023, el Ministerio de Economía y Finanzas expidió *“La Metodología para la cuantificación de Riesgos Fiscales para Asociaciones Público - Privadas y Proyectos de Gestión Delegada”*, instrumentos que consta como anexo al acuerdo referido.

preliminares del proyecto para distintos escenarios de demanda, contemplando escenarios de costos operacionales e inversiones.

De acuerdo con los lineamientos del MEF, y en consonancia con el modelo financiero y el análisis de brechas, es necesario estimar el valor económico del costo de oportunidad del subsidio. Esto implica restar los costos en subsidios para el Estado en caso de que el proyecto no se ejecute, de los costos en el escenario en que se ejecute el proyecto.

Este costo de oportunidad deberá ser incorporado a la estimación socioeconómica, verificando si el proyecto sigue siendo socialmente rentable con la existencia de subsidios.

Si el costo de no construir el proyecto es mayor al costo de construir, entonces el proyecto le generará un beneficio por costo de oportunidad al Estado, y se debe continuar con el proyecto, considerando los límites establecidos en las normas del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, su Reglamento General y los lineamientos del MEF. Si el costo de no construir el proyecto es menor al costo de construir, entonces el proyecto generará un subsidio real al fisco, que deberá ser analizado en el Análisis Socio Económico, ya que, si dentro de este análisis al incorporarse este subsidio como costo la rentabilidad social sigue siendo positiva, entonces se debe continuar con el proyecto pese al subsidio pagado, pero si la rentabilidad social es negativa, el proyecto no deberá ejecutarse

El análisis de viabilidad económica-financiera se refleja, en última instancia, en un modelo financiero de referencia. El mismo deberá definir de manera referencial la tarifa o monto de pago por disponibilidad de la alternativa seleccionada, cuando sea aplicable. Para la elaboración de este, es necesario considerar los siguientes elementos.

5.1.7.1. Memoria económica-financiera descriptiva que defina de manera detallada el análisis del proyecto, el modelo económico-financiero deberá contener cada uno de los componentes en valores constantes y corrientes para lo cual se deben incluir todos los supuestos macroeconómicos utilizados:

- a) Supuestos asumidos para el modelo económico-financiero³²
- b) Tasa de descuento
- c) Ingresos estimados
- d) CAPEX
- e) OPEX
- f) Tabla de Depreciación y Amortización
- g) Impuestos de acuerdo con la normativa aplicable
- h) Estado de resultados
- i) Flujo de caja de proyecto
- j) Flujo de caja del inversionista
- k) Indicadores financieros (TIR, VAN, RCSD, Periodo de Retorno)

³² Ver, en lo aplicable, los supuestos de la Programación Macroeconómica publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas anualmente.

- l) Análisis de sensibilidad que considere al menos 3 escenarios y estimaciones de indicadores con o sin beneficios tributarios.

Cabe mencionar, que de conformidad con lo dispuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas el plan económico financiero requerido como parte del Caso de Negocio, debe señalar los principales *ratios* financieros del proyecto, así como análisis de sensibilidad según mejores prácticas internacionales:³³

Para facilitar el financiamiento de los proyectos de Asociación Público-Privada (APP) todos los proyectos contarán con un fideicomiso mercantil que bajo un esquema de cascada de pagos garantice que los flujos de ingresos generados por el proyecto se destinen a la prestación del servicio público en los términos pactados en el contrato APP, así como al cumplimiento de las obligaciones financieras.

Tabla 18: Referencias para el análisis de viabilidad económica financiera

Se recomienda consultar las siguientes referencias para obtener más información sobre el análisis de viabilidad económica financiera de un proyecto APP:

- Banco Mundial, Public-Private Partnerships Reference Guide versión 3, 2017. [enlace](#)
- APMG International, Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privadas de APMG, 2016. [enlace](#)
- Bodmer, Edward, Corporate and project finance modeling. Theory and practice, 2015.
- Gatti, Stefano, Project finance in theory and practice. Designing, structuring, and financing private and public projects, 2008.
- Blaiklock, Martin, The infrastructure finance handbook, 2014.
- Damodaran, Aswath, The little book of valuation, 2011.

Fuente: Guía Práctica para la Preparación de Proyecto de Asociaciones Público Privadas, México 2020

5.1.8. Análisis de Impacto en las Finanzas Públicas.

Los proyectos APP pueden generar tanto Compromisos Firmes como Compromisos Contingentes. El Estado debe garantizar que cuenta con suficiente espacio fiscal para financiar, cuando corresponda, los Compromisos Firmes y estar preparado para afrontar posibles situaciones en las que los Compromisos Contingentes se conviertan en gastos fiscales.³⁴ La responsabilidad de la gestión financiera de los Contratos APP recae en la

³³ Tomado desde los Lineamientos para el Análisis y Estructuración Financiera aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas. pág. 26.

³⁴ El artículo innumerado agregado a continuación del artículo 102 del COPLAFIP establece una asignación para contingencias fiscales, en virtud de la cual, "El ente rector de las finanzas públicas deberá incluir en la proforma del Presupuesto General del Estado una asignación en el gasto, con el objeto de atender las posibles contingencias generadas por la materialización de riesgos fiscales. Esta asignación no podrá ser superior al 3% del gasto total del Presupuesto General del Estado luego de

Entidad Delegante, bajo los lineamientos del Ente Rector de las finanzas públicas, en los casos y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento APP y demás normativa expedida por el Ministerio de Economía y Finanzas.³⁵

Además de considerar la exposición fiscal proyecto por proyecto, el artículo 261 del Reglamento APP otorga al Ente Rector de las finanzas públicas la atribución de establecer límites máximos a valor constante de Compromisos Firmes y Contingentes valorables derivados de Contratos APP. Los límites a la exposición agregada constituyen el mecanismo para garantizar que la exposición total del sector público a los costes y riesgos de las APP se mantenga dentro de unos límites que no afecten negativamente las finanzas públicas.

Dentro de este marco, corresponde al Ente rector de las finanzas públicas como parte de la política de prevención, mitigación y gestión de riesgos fiscales, establecer de manera bianual los límites máximos del valor presente neto de riesgos fiscales derivados de contratos de asociación público-privados y de gestión delegada que el Estado podrá asumir, así como también el valor presente neto máximo de pagos firmes que el Estado podrá comprometer por los contratos de gestión delegada que pudiere suscribir. Los límites serán establecidos como porcentaje del PIB nominal del año inmediato anterior publicado por el Banco Central del Ecuador. Este valor será comunicado a la Secretaría de Inversiones Público-Privadas para su conocimiento y ejercicio de sus funciones.

Los Compromisos Firmes vinculados a los contratos APP no podrán superar el treinta y cinco por ciento (35%) del presupuesto de inversión de cada Entidad Delegante. Para este límite no serán consideradas las obligaciones exigibles producto de materialización de riesgos fiscales.

En las entidades que no forman parte de la Administración Pública Central, el límite de compromisos firmes y contingentes que podrían asumir en sus respectivos programas de proyectos de Asociación Público-Privada y gestión delegada, podrá ser fijados en ejercicio de sus competencias por los órganos de aprobación que correspondan, tomando como referencia la guía técnica que expida el ente rector de las finanzas públicas.³⁶

Se debe realizar un análisis detallado de sostenibilidad y riesgos fiscales a lo largo de la vida del proyecto. Esto es fundamental para evitar impactos negativos en las finanzas públicas. La sostenibilidad de las finanzas públicas debe tomar en cuenta la viabilidad legal, técnica, económica y financiera, tomando en cuenta los techos que establezca el MEF para Compromisos Firmes y Contingentes que pueda asumir el Estado en contratos de gestión delegada, con el fin de evitar adquirir obligaciones sin tener la capacidad de cumplirlas o que lleguen a afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazo.

En ese sentido y como ejemplo, a pesar de que exista una rentabilidad social positiva y si no existe capacidad del Estado de adquirir más obligaciones, el proyecto no puede continuar.

descontar el porcentaje correspondiente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y su metodología de determinación será establecida en el reglamento de este Código, siempre y cuando esta asignación no afecte a sectores prioritarios.”

³⁵ El Acuerdo Ministerial Nro. 0037-2023, que contiene la Reforma al Estatuto Orgánico del Ministerio de Economía y Finanzas, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 373 de 14 de agosto de 2023, establece la unidad competente para emitir los informes y dictámenes de sostenibilidad y riesgos fiscales.

³⁶ Ver artículo innumerado agregado al Reglamento General del COPLAFIP por la Disposición Reformatoria Única, número 12, del Decreto Ejecutivo Nro. 788, cuya vigencia se aclaró con la Disposición Aclaratoria Séptima del Reglamento General de la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo.

5.1.9. Informe de Pasivos laborales y/o ambientales

En los proyectos públicos que se preparen y evalúen en relación con activos existentes se deberá acompañar un informe de pasivos laborales y/o ambientales que se estiman que puedan afectar el Proyecto APP, cuando sea aplicable, por ejemplo, cuando el activo esté bajo la administración de una empresa pública.

5.1.10. Valor por Dinero a Nivel Preliminar

En esta etapa es necesario determinar, mediante herramientas cualitativas, que la modalidad de APP sea adecuada para la ejecución del proyecto.

En el caso que el análisis de VPD cualitativo indique que la mejor opción de ejecución del proyecto es a través de una APP, entonces se puede avanzar a la etapa de factibilidad del Proyecto APP seleccionado.

Para la evaluación del VPD cualitativo, se utilizará un Índice de Elegibilidad, que consiste en un cuestionario estructurado, compuesto por factores y variables específicas, a ser analizadas de manera cualitativa, para obtener un valor numérico que facilite tomar una decisión al respecto a si es recomendable ejecutar el proyecto mediante la modalidad APP. Para este índice se estructuraron 38 preguntas agrupadas en 7 factores de acuerdo con el siguiente cuadro:

Tabla 19 Factores de Valor por Dinero Cualitativo.

Factor	Preguntas	Descripción del Factor VPD cualitativo
Institucionalidad	P1, P4, P17, P18, P19, P20, P21, P29, P30.	Factor referido al funcionamiento y organización de la Entidad Delegante para llevar adelante un proyecto en modalidad APP.
Competencia	P7, P10, P11, P13, P14, P15, P16, P34, P36.	Factor que mide la presencia de condiciones de mercado que generan comportamientos adecuados de los agentes participantes y retornos normales, dado el riesgo del proyecto, en un contexto de oferta y demanda.
Involucrados	P8, P9, P27, P35	Factor que considera el impacto de cualquier grupo que puede afectar o ser afectado por consecución de los objetivos del proyecto.
Complejidad	P5, P6, P22, P23, P33, P37.	Factor que considera procesos de difícil desarrollo y donde intervienen una serie de variables.
Macroeconomía	P24, P28, P32, P38.	Factor que mide las condiciones de la economía

		relacionadas con el clima de inversión y acceso a financiamiento de largo plazo.
Concurso Público	P2, P25, P26.	Factor que considera el procedimiento público de selección objetiva del oferente.
Tamaño	P3, P12, P31.	Factor que considera la dimensión en duración y tiempo de ejecución del proyecto.

La puntuación de los criterios de VPD cualitativo se realiza mediante una calificación que va del uno (1) al cinco (5) en cada pregunta. En este contexto, cinco (5) representa la puntuación más alta relacionada con el análisis del parámetro de VPD en relación con la viabilidad del proyecto que se busca llevar a cabo a través de la modalidad de APP.

5.1.10.1. Metodología Índice de Elegibilidad para Proyectos APP en Ecuador

- 5.1.10.1.1. Objetivo: Obtener un valor numérico que facilite tomar una decisión respecto a si un proyecto puede ser ejecutado mediante un esquema APP.
- 5.1.10.1.2. Taller: El taller lo dirigirá un (1) miembro de la SIPP, en calidad de coordinador y facilitador. Este taller se realizará con la participación de diez (10) miembros de la Entidad Delegante o de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central que conforman el equipo técnico multidisciplinario que será designado por la máxima autoridad de la Entidad Delegante o de la SIPP, según corresponda.
- 5.1.10.1.3. El equipo multidisciplinario estará conformado por funcionarios de la Entidad Delegante o de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central que, de preferencia, cuenten con un diplomado o certificación en el campo de las APP y, en la medida de lo posible, tengan experiencia específica en Proyectos APP o en proyectos de delegación. El número de miembros mencionado se distribuirá en los procesos institucionales de la siguiente manera:
 - A. Nivel jerárquico superior de las áreas competentes en la materia: 2 miembros.
 - B. Proceso financiero: 2 miembros.
 - C. Proceso de planificación institucional: 2 miembros.
 - D. Proceso técnico: 2 miembros.
 - E. Proceso de asesoría legal: 2 miembros.
- 5.1.10.1.4. Dinámica del Taller
 - 5.1.10.1.4.1. Una vez integrado el grupo de trabajo, los integrantes del grupo deberán contestar de manera individual el cuestionario

de elegibilidad, el cual contiene factores y criterios ya definidos.

5.1.10.1.4.2. Se deberá analizar, discutir y consensuar las respuestas, a fin de plasmar el resultado final en la herramienta en xls adjunta a esta guía³⁷. Cada uno de los criterios deberá contar con el resultado con su respectiva justificación.

5.1.10.1.4.3. La herramienta tendrá como resultado un Índice calculado con la respectiva ponderación de cada factor.

5.1.10.1.5. Cálculo del Índice de Elegibilidad

Para facilitar la aplicación del índice, se adjunta como anexo una herramienta en xls. La planilla cuenta con dos pestañas:

5.1.10.1.5.1. Detalle de la Evaluación: en la primera pestaña se cuenta con todos los criterios y sus respectivos puntajes. Aquí se debe capturar las respuestas del taller para cada criterio.

5.1.10.1.5.2. Índice: la segunda pestaña captura los resultados de la primera pestaña, y se calcula el índice de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$IDE = 0,39 * Institucionalidad + 0,237 * Competencia + 0,169 * Involucrados + 0,051 * Complejidad + 0,153 * Macroeconomía$$

Donde:

$$Institucionalidad = 0,065 * P1 + 0,093 * P4 + 0,121 * P17 + 0,119 * P18 + 0,102 * P19 + 0,124 * P20 + 0,136 * P21 + 0,127 * P29 + 0,113 * P30$$

$$Competencia = 0,1 * P7 + 0,098 * P10 + 0,085 * P11 + 0,085 * P13 + 0,065 * P14 + 0,107 * P15 + 0,089 * P16 + 0,11 * P34 + 0,11 * P36 + 0,079 * Concurso Público + 0,072 * Tamaño$$

$$Concurso Público = 0,245 * P2 + 0,325 * P25 + 0,43 * P26$$

$$Tamaño = 0,352 * P3 + 0,548 * P12 + 0,1 * P31$$

$$Complejidad = 0,134 * P5 + 0,1306 * P6 + 0,21975 * P22 + 0,2325 * P23 + 0,07315 * P33 + 0,21 * P37$$

$$Involucrados = 0,331 * P8 + 0,289 * P9 + 0,28 * P27 + 0,1 * P35$$

$$Macroeconomía = 0,405 * P24 + 0,395 * P28 + 0,1 * P32 + 0,1 * P38$$

³⁷ Para acceder a la herramienta, dirigirse a este enlace: <https://www.appecuador.gob.ec/normativa/>

Para la calificación final, las Entidades Delegantes o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central dispondrán de una plantilla en formato xls, que ya incluye la formulación matemática en base a la cual se ponderaron las preguntas, conforme los criterios del análisis [enlace](#).

La Tabla 20 señala los intervalos para la interpretación del VPD cualitativo resultante:

Tabla 20: Interpretación de los resultados del análisis del Valor por Dinero cualitativo

Resultado	Valor del Índice	Interpretación
No es conveniente usar un esquema APP	Entre 1.0 y 2.0	El proyecto estructurado bajo la modalidad APP no ofrece la mejor opción para el Estado cuando se toma en cuenta la relación precio-calidad y los beneficios para los usuarios finales.
Probablemente no es conveniente usar un esquema APP	Entre 2.1 y 2.9	
Es Indiferente usar un esquema APP	3.0	El proyecto estructurado bajo la modalidad APP no ofrece la mejor opción para el Estado cuando se toma en cuenta la relación precio-calidad y los beneficios para los usuarios finales. Sin embargo, se sugiere analizar la factibilidad de aplicar medidas de mitigación o la reasignación de riesgos para mejorar los resultados del análisis VPD cualitativo.
Probablemente es conveniente usar un esquema APP	Entre 3.1 y 3.9	El proyecto estructurado bajo la modalidad APP ofrece la mejor opción para el Estado cuando se toma en cuenta la relación precio-calidad y los beneficios para los usuarios finales. Se sugiere aplicar las medidas de mitigación o de mejoramiento que se identificaron durante el análisis, para los criterios con una calificación baja.
Es conveniente usar un esquema APP	Entre 4.0 y 5.0	

5.1.11. Documentos e información requeridos por el MEF

Una vez que se ha seleccionado la mejor alternativa a nivel de prefactibilidad (para solventar la problemática pública identificada en el estudio de perfil); se ha definido el alcance del proyecto; se ha evaluado los fundamentos económicos del proyecto; y, también se ha analizado la adecuación del proyecto como potencial APP, para evitar emplear recursos innecesariamente en la evaluación y preparación de proyectos inapropiados, corresponde con la misma finalidad analizar su sostenibilidad y riesgos fiscales. Y para ello la Entidad Delegante en los casos previstos en el artículo 255 del Reglamento APP o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central deberán solicitar al Ente rector de las finanzas públicas la emisión del Informe de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales, con sustento en el Caso de Negocio Inicial que incluye la información dispuesta en el artículo 274 del Reglamento APP. El plazo máximo para la emisión de este informe será el previsto en dicho cuerpo reglamentario.

Cabe recalcar que la matriz inicial de riesgos, adecuada a la naturaleza del proyecto, identificará los principales eventos que podrían afectar la ejecución y financiamiento del proyecto en caso de que lleguen a materializarse. En tal virtud, al menos deberá considerar eventos de riesgos, sus posibles efectos, la probabilidad de ocurrencia de los eventos, la gravedad de la ocurrencia de los riesgos, los posibles mecanismos de mitigación de cada riesgo y si el Gestor Privado o la Entidad Delegante están en mejor condición para mitigarlos o asumirlos en caso de ocurrencia. La matriz inicial deberá ser levantada de conformidad con las Guías que apruebe el CIAPP; y, las disposiciones del Ente rector de las finanzas públicas en materia de sostenibilidad y riesgos fiscales.

5.1.12. Caso de Negocio Inicial

El caso de negocio inicial se sintetiza en una memoria ejecutiva que comprende las conclusiones del análisis del proyecto desde una perspectiva integral: estratégica, asequibilidad fiscal, técnica, legal y financiera, social y ambiental que demuestren que el proyecto por sí mismo genera rentabilidad social.

El caso de negocio inicial está sustentado por el estudio de perfil del proyecto y los estudios de prefactibilidad definidos en el Reglamento APP y la presente Guía, justificando y motivando, la elección de la alternativa seleccionada, que posteriormente se desarrolla a nivel de factibilidad.

Los informes que integran el caso de negocio inicial deberán contener información suficiente a nivel de prefactibilidad que permita, acorde a la naturaleza del proyecto, de forma referencial responder a las siguientes preguntas, incluidas bajo la lista de verificación siguiente:

a. **Equipo técnico**

- ¿La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central cuenta con un órgano administrativo³⁸ y/o equipo interno designado formalmente para preparar y estructurar el proyecto?

³⁸ Ver el artículo 49 del Código Orgánico Administrativo.

- ¿Existe definición en las estructuras y procesos de manejo del proyecto para asegurar una toma de decisiones efectiva y a tiempo?
- ¿Se ha definido la estructura de organización y gobernanza para permitir el desarrollo eficiente y efectivo del proyecto?
- ¿La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central cuenta idealmente con una unidad dedicada a la gerencia del proyecto (PMO) y ha identificado el personal multidisciplinario necesario para llevar adelante el proyecto o en su defecto ha identificado la necesidad de contratación de asesores externos?
- ¿Se cuenta con un presupuesto adecuado para la contratación de asesores de calidad?

b. Identificación del problema

- ¿Se ha identificado la causa del problema?
- ¿Se ha mapeado la relación entre las diversas causas que originan el problema?
- ¿Qué tipo de problemática se identifica respecto a la provisión actual de la infraestructura o servicio público?
- A partir de la identificación de las causas, ¿se pueden determinar diversas alternativas de solución?

c. Configuración de los objetivos del proyecto

- ¿Los objetivos están enfocados en resultados a favor de los usuarios?
- ¿El planteamiento de los objetivos facilita la valoración y evaluación de alternativas?
- ¿Los objetivos están definidos de forma que no excluyen alternativas o direccionen a alternativas poco realistas?
- ¿Cuáles son los objetivos generales de política o estrategia sectorial del Estado y de la entidad pública titular del proyecto y los objetivos específicos (a nivel de proyecto) que se buscan lograr?
- ¿Se cuenta con un análisis inicial de niveles de servicio o desempeño del proyecto?

d. Población involucrada

- ¿Se ha identificado si es un problema cantonal, provincial, regional o nacional?
- ¿El problema afecta a un sector o grupo en particular?
- ¿Se cuenta con un análisis preliminar del entorno social y condiciones económicas de la población del área de influencia del proyecto?
- ¿Se cuenta con un mapa preliminar de los actores, comunidades y grupos de interés que involucra el área de influencia del proyecto?

e. Beneficios e Impactos positivos del proyecto en materia ambiental

- ¿El proyecto incluye componentes que se alinean a los enfoques de prevención de desastres naturales?
- ¿Se identifican oportunidades para el desarrollo del proyecto con un impacto bajo o nulo en carbono?
- ¿El proyecto fue concebido con un enfoque de mitigación o adaptación frente al cambio climático?

f. Importancia estratégica del proyecto

- ¿El proyecto se alinea a un objetivo, política y meta del Plan Nacional de Desarrollo?
- ¿El proyecto forma parte de una estrategia de desarrollo sectorial o institucional?
- ¿Cómo se relaciona o complementa el proyecto con otros programas o proyectos del sector público?
- ¿Existe un análisis estratégico que considere las necesidades sectoriales o institucionales, a fin de lograr una correcta identificación de brechas y los posibles proyectos a desarrollar que contribuyan a disminuirlas?

g. Información legal del proyecto

- ¿La entidad delegante, dentro del sistema de competencias previsto en la Constitución de la República, el COOTAD, las Resoluciones del Consejo Nacional de Competencias y la amplia capacidad organizativa del Presidente de la República en el ámbito de la Administración Pública Central, es la titular de la competencia cuya facultad de gestión va a ser delegada?
- ¿Se busca delegar una facultad de gestión (desarrollo de infraestructura y/o la prestación de servicios públicos), y no facultades de regulación o control?
- ¿El ordenamiento jurídico permite y no existe ningún óbice legal para la realización del proyecto, en función de su ubicación?
- En caso de existir limitaciones en cuanto a la facultad de uso del activo necesario para el desarrollo del proyecto, cuando sea aplicable ¿Se identificaron las causas y las acciones previstas para superarlas?

h. Identificación y planteamiento de alternativas

- ¿Se han planteado diversas alternativas y se justificaron los criterios de selección de la mejor solución técnica?

i. Identificación de riesgos

- ¿Se identificaron preliminarmente los principales riesgos, limitaciones y dependencias que típicamente se tienen en la ejecución de este tipo de proyectos?
- ¿Se cuenta con una matriz inicial de gestión de riesgos, jerarquización y cuantificación de los principales riesgos?

j. Análisis de estudios por desarrollar en la fase de factibilidad

- ¿Se ha especificado los estudios desarrollados a nivel de perfil y prefactibilidad que se deben profundizar en fase de factibilidad?
- ¿Qué tipo de estudios adicionales se requieren para identificar la viabilidad del proyecto (estudios de ingeniería, geológicos, geofísicos, geotécnicos, etc.)?

k. Evaluación técnica del proyecto

- ¿Se cuenta con una estrategia y un plan para la estructuración del proyecto APP?
- ¿Los estudios técnicos utilizados por la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central proveen la suficiente información para evaluar las distintas alternativas y seleccionar o recomendar una de ellas?
- ¿Se definieron indicadores para la medición de los niveles de servicio del proyecto que sean específicos, medibles, alcanzables, realistas y con un horizonte de tiempo definido?
- ¿La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central cuenta con un cronograma que identifique los hitos necesarios para la implementación del proyecto y la ruta crítica para la etapa de construcción?

l. Evaluación ambiental del proyecto

- ¿Sobre la base de la ubicación y superficie para la ejecución del proyecto, y la relación de los ordenamientos sobre el uso del suelo no existe ningún impedimento para el desarrollo del proyecto?
- ¿La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central ha identificado en el sistema único de información ambiental "SUIA" del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica que, el sitio de implantación del proyecto no tiene óbice alguno que impida su ejecución?

m. Grupos de interés - Comunidad

- ¿Se ha identificado si existen percepciones negativas relacionadas con el desarrollo del proyecto por parte de *stakeholders*?

n. Pueblos y nacionalidades indígenas

- ¿Se ha identificado preliminarmente las comunidades indígenas aledañas que podrían ser impactadas en la zona de implantación del proyecto?
- ¿Se ha identificado si se requiere un proceso de consulta previa al desarrollo del proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.7 de la Constitución de la República, a ser desarrollado en etapa de factibilidad?

o. Criterios de elegibilidad y VPD

- ¿El proyecto cumple con el puntaje mínimo para ser ejecutado bajo la modalidad APP?

- ¿Tras la realización del taller de elegibilidad (en fase de planificación) y posteriormente del análisis preliminar de VPD (en fase de estructuración-prefactibilidad), se elaboró un plan de mejora para los criterios con una calificación baja?
 - ¿Los criterios que obtuvieron una calificación baja impiden que el proyecto avance a la siguiente fase del ciclo de vida del proyecto?
- p. **Análisis económico - financiero y de sensibilidad. - flujo de caja económico del proyecto**
- ¿La metodología para elaborar el análisis de flujos de caja del proyecto es consistente con los Lineamientos de Análisis Financiero?
 - ¿Cuál es la fuente de información y los supuestos de las proyecciones de ingresos y costos del proyecto?
 - ¿Cómo se han estimado los riesgos?
- q. **Estimación de la brecha de recursos del proyecto**
- ¿Existe cofinanciamiento por parte del Estado asociado a la construcción del proyecto, o pagos diferidos durante su operación?
 - ¿Se han identificado los gastos directos e indirectos que asumiría la Entidad Delegante para la ejecución del proyecto (expropiaciones, remoción de interferencias, entre otros)?
 - ¿Cuál es la metodología empleada para que los flujos de caja del proyecto se encuentren en equilibrio (VAN Económico igual a cero)?
- r. **Análisis de sensibilidad**
- ¿Los montos de pagos estatales estimados en el análisis de brecha de recursos son suficientes para hacer el proyecto financieramente viable?
 - ¿Cuáles son las variables críticas del proyecto que podrían implicar mayores pagos del Estado?
- s. **Estrategia y cronograma indicativo del proyecto**
- ¿Existe un cronograma realista para la realización del proyecto?
 - ¿Se toman en cuenta las características del proyecto?
 - ¿Se considera la experiencia de los equipos de preparación y estructuración?
- t. **Liberación de predios**
- ¿Se cuenta con el alcance geográfico preliminar del área de influencia del proyecto?
 - ¿La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central ha desarrollado un plan preliminar y una ruta crítica para la adquisición de terrenos, y es consistente con el cronograma preliminar de inicio de construcción?

- ¿La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central ha desarrollado el plan preliminar para la identificación y el levantamiento de interferencias, y es consistente con el cronograma preliminar de inicio de construcción?
- ¿Se han asignado las responsabilidades al órgano que se encargará de la gestión predial?
- ¿Se ha identificado si existe la posibilidad de que se den desalojos forzosos para la ejecución de las obras?

5.1.13. Aprobaciones en Prefactibilidad

Todos los estudios realizados en esta fase deben contar con la aprobación de las instancias internas competentes de la respectiva Entidad Delegante y de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central. En el caso específico de la Administración Pública Central, antes de la aprobación de los estudios de prefactibilidad y del caso de negocio inicial, la SIPP solicitará a la máxima autoridad de la Entidad Delegante competente su no objeción.

La Entidad Delegante competente tendrá la obligación, dentro de un plazo máximo de treinta días, para emitir su no objeción. En caso de ser necesario, la Entidad Delegante puede realizar recomendaciones que, una vez subsanadas, permitirán dar continuidad al proceso de estructuración.

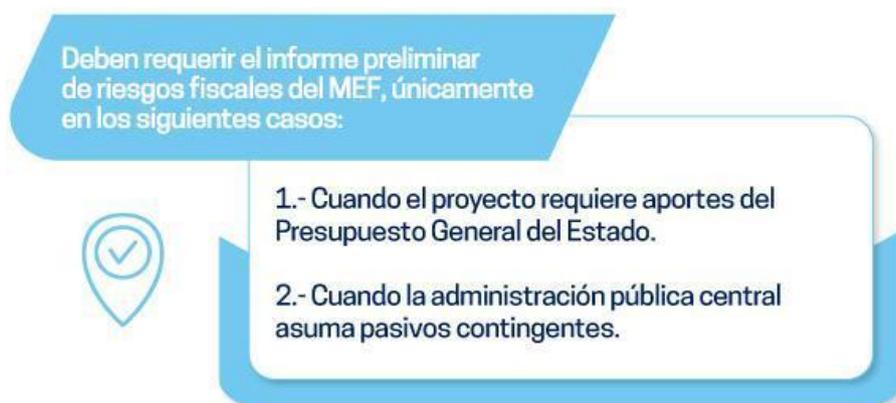
Una vez que se hayan aprobado los estudios a nivel de prefactibilidad, la máxima autoridad de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central deberá solicitar al Ente Rector de las finanzas públicas la expedición del Informe de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales. Las solicitudes deberán contar con todo el sustento que justifique que el proyecto es factible desde una perspectiva presupuestaria y fiscal. El Ente Rector de las finanzas públicas una vez que haya recibido toda la información pertinente deberá emitir dicho informe, de conformidad con las disposiciones del COPLAFIP, su Reglamento, la Ley APP y el Reglamento APP.

Figura 7. Aprobaciones en la subsección de prefactibilidad en el ámbito de la Administración Pública Central.



En el caso de las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central en la fase de prefactibilidad deberán contar con un informe de sostenibilidad y riesgos fiscales emitido por parte de sus procesos internos competentes, salvo en los casos determinados en el artículo 255 del Reglamento APP, en donde deberán solicitar dicho informe al Ente rector de las finanzas públicas, conforme se describe en la Figura siguiente:

Figura 8. Aprobaciones Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central con inclusión de los GAD en la subsección de prefactibilidad



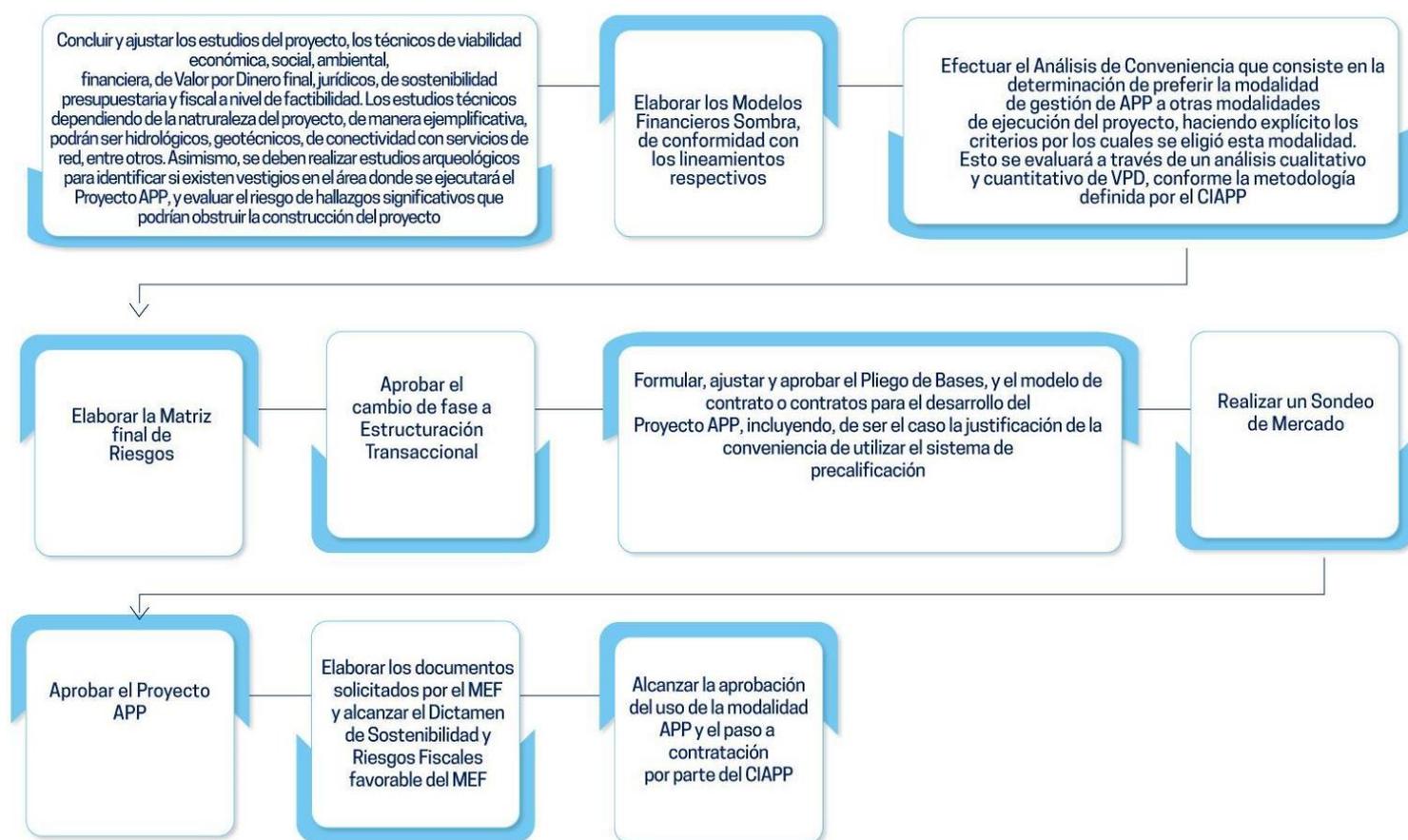
La solicitud del Informe de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales deberá estar acompañada con el Caso del Negocio Inicial y deberá incluir, pero sin limitarse a, la documentación detallada en el artículo 274 del Reglamento APP. Por su parte, el Ente rector de las finanzas públicas emitirá el Informe de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales del proyecto, con base a las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, su Reglamento General en concordancia con las disposiciones del Reglamento APP y a los lineamientos para la identificación, asignación, mitigación y cuantificación de los riesgos en proyectos de gestión delegada, emitidos para el efecto por el propio Ministerio de Economía y Finanzas.

Si el MEF en el Informe de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales requiere que se cumplan o corrijan ciertos aspectos antes de su aprobación, el proyecto podrá avanzar a la siguiente fase únicamente después de que se hayan satisfecho las condiciones correspondientes. En caso de que el informe sea negativo, la SIPP o la Entidad Delegante cuando corresponda, deberá realizar las correcciones pertinentes conforme las recomendaciones del MEF, a fin de solicitar, de ser pertinente, un nuevo Informe de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales.

5.2. Factibilidad y Estructuración Transaccional

Una vez que termina el análisis de los parámetros básicos del Proyecto APP con el Informe de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales favorable del Ministerio de Economía y Finanzas o, del proceso que corresponda en el caso de las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central, la máxima autoridad de la SIPP o de la Entidad Delegante, según corresponda, aprobará el inicio de la subsección de factibilidad y estructuración transaccional del proyecto, la cual, deberá proseguir con estudios más detallados y costosos, es decir los estudios de factibilidad completa y con el desarrollo de la transacción. La subsección de Factibilidad y Estructuración Transaccional busca los siguientes objetivos:

Figura 9. Objetivos de la subsección de factibilidad y estructuración transaccional



5.2.1. Factibilidad

Obtenido el informe preliminar de sostenibilidad fiscal del proyecto por parte de la instancia competente, corresponde a la Entidad Delegante o a la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central proseguir con los estudios a nivel factibilidad. En esta etapa se revisan detalladamente los elementos, el alcance técnico y la estructura jurídica y financiera más apropiada, tanto para la Entidad Delegante como para el sector privado, para el desarrollo del Proyecto de APP.

Los componentes técnicos que por su naturaleza hayan sufrido cambios significativos deberán ser actualizados, con relación a nuevos requerimientos normativos, tales como: códigos de diseño, o si las proyecciones realizadas no reflejan el estado actual de los resultados obtenidos en estudios previamente realizados, como en el caso de los estudios de demanda.

Asimismo, se concluye el diseño de los elementos técnicos, legales y financieros del caso de negocio final, entre los que figuran:

- 5.2.1.1. Profundizar la estimación de demanda, como estudios de preferencias declaradas, estimación de elasticidades, modelos econométricos y otros métodos estadísticos, en tres escenarios:

- Escenario conservador
- Escenario optimista
- Escenario pesimista

Estos estudios deberán ser realizados en todos los casos, independientemente si el proyecto es autofinanciado o cofinanciado, a través de muestras de campo que sean estadísticamente significativas.

- 5.2.1.2. Definición del alcance de la infraestructura requerida, así como de los servicios a proveer y sus estándares de calidad y desempeño.³⁹
- 5.2.1.3. Condiciones y mecanismos para el pago de la aportación de la Entidad Delegante de la inversión inicial (subvención de capital), en caso de ser necesario.
- 5.2.1.4. Condiciones y mecanismos para el pago de los compromisos de pago, firmes y/o contingentes, de la Entidad Delegante.
- 5.2.1.5. En el caso que corresponda, condiciones y mecanismos para el establecimiento y cobro de cuotas o tarifas al usuario final del servicio, así como su mecanismo de revisión y modificación.
- 5.2.1.6. Facultades y mecanismos de control y supervisión por parte de la Entidad Delegante, durante las etapas de diseño y construcción y de prestación del servicio (operación, mantenimiento y conservación).
- 5.2.1.7. Condiciones y mecanismos para la subsanación de deficiencias en la provisión de la infraestructura y el servicio provisto.
- 5.2.1.8. Beneficios tributarios: En los estudios de factibilidad se considerará escenarios sin incentivos o con incentivos tributarios, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.
- 5.2.1.9. En el caso que corresponda, condiciones y mecanismos de pago por parte de la Entidad Delegante.
- 5.2.1.10. Tipo y cobertura de seguros contra riesgos, durante cada una de las etapas de construcción y de operación, mantenimiento y conservación, a contratar por el Gestor Privado.

³⁹ Es una buena práctica detallar el diseño de la infraestructura al nivel necesario para producir la siguiente información con precisión: (i) La identificación de los requerimientos clave de diseño que posteriormente se incluirán en el contrato de la APP como especificación para la construcción de la infraestructura, incluidos los requerimientos de tiempo (plazo límite para la construcción y puesta en servicio); y, (ii) Una estimación razonablemente precisa de los datos de costos para alimentar el modelo financiero. Los enfoques más frecuentes en los proyectos de APP desde el punto de vista técnico consisten en la preparación de un diseño funcional o la preparación de un diseño de referencia ya que los proyectos de APP se centran en los resultados para proporcionar una flexibilidad significativa al socio privado, creando oportunidades para la innovación e incentivos para la gestión eficiente del ciclo de vida del activo.

- 5.2.1.11. Una de las tareas más importantes en esta etapa es la revisión del marco jurídico aplicable, ya que en los análisis de viabilidad previos (perfil y prefactibilidad) contenían información preliminar.
- 5.2.1.12. En esta fase se actualizará, de ser necesario, el análisis legal y se profundizará de manera exhaustiva todos los aspectos necesarios para la gobernanza requerida para el desarrollo exitoso del proyecto. Un enfoque meticuloso en esta etapa puede ayudar a evitar obstáculos legales en etapas posteriores del proyecto y garantizar su viabilidad.

5.2.2. Profundización de Estudios Sociales

En esta fase, se profundiza en el análisis de los grupos de interés involucrados, y se identifican las acciones o negociaciones que podrían aplicarse para mitigar conflictos potenciales durante la ejecución y operación del Proyecto APP, ya que estos podrían tener un impacto negativo en el mismo.

Se realizará una nueva recopilación de insumos de participación ciudadana que se dividirán en los siguientes pasos:

- 5.2.2.1. Informar a la comunidad residente en el área de influencia del Proyecto APP sobre la alternativa o solución técnica seleccionada y desarrollada a nivel de factibilidad. Para ello, pueden realizarse una o más de las siguientes actividades, conforme se considere pertinente: grupos de enfoque, círculos de estudio, reuniones o audiencias públicas, talleres públicos de socialización u otros mecanismos que se consideren aplicables acorde a la naturaleza del proyecto.
- 5.2.2.2. Recopilar información sobre la aceptación o no del proyecto en sus condiciones presentadas a nivel de factibilidad.
- 5.2.2.3. A fin de viabilizar el acceso a financiamiento internacional deben aplicarse los Principios de Ecuador. El Principio 5, sobre el compromiso de las partes interesadas, establece que deben realizarse consultas públicas que permitan la obtención de los elementos de juicio e información acerca de los usuarios y sus necesidades reales. Partir de un análisis de las condiciones y problemas existentes y en un proceso constante de comunicación con la población permitirá la elaboración de un plan pragmático de las necesidades de infraestructura y de la elección de la solución técnica que mayores beneficios les aporte. Este enfoque metodológico puede involucrar, entre otras, las siguientes actividades:
 - 5.2.2.3.1. Recopilación de insumos de participación ciudadana que se dividirán en tres pasos:
 - a) Informar sobre las condiciones y problemas existentes.
 - b) Recabar necesidades reales de la población.
 - c) Informar sobre las alternativas viables y comunicar los criterios con los cuales se definió la alternativa elegida en los estudios a nivel de factibilidad.

Las actividades descritas en las letras a), b) y c) del numeral 5.3.2.3.1. pueden realizarse con una muestra significativa⁴⁰ de la población, a través de una o más de las siguientes herramientas, conforme se considere pertinente: grupos de enfoque, círculos de estudio, reuniones o audiencias y talleres públicos de socialización.

5.2.2.3.2. Recopilar información sobre la aceptación o no del proyecto. La aceptación o rechazo puede verificarse a través de encuestas físicas in situ o digitales realizadas a una muestra significativa de la población sobre la cual impactará el proyecto.

5.2.2.3.3. Este estudio debe contener conclusiones y recomendaciones debidamente sustentadas, con base en la información levantada. Con la finalidad de permitir la toma de decisiones informada para el desarrollo del proyecto.

5.2.3. Estudios Ambientales

La Constitución de la República del Ecuador incorpora principios ambientales para impulsar un desarrollo sostenible y culturalmente respetuoso, destacando la preservación de la biodiversidad y la capacidad de regeneración de los ecosistemas, la aplicación generalizada de políticas ambientales, y la participación activa de las personas y comunidades en la gestión ambiental. Además, reconoce derechos para las comunidades indígenas y locales, como la consulta previa en proyectos que afecten su entorno y la promoción de prácticas de manejo de la biodiversidad. La Norma Suprema establece también responsabilidad objetiva por daños ambientales, con la obligación de restaurar ecosistemas y compensar a los afectados, enfatizando la planificación del desarrollo, la participación ciudadana y la regulación de actividades perjudiciales para el ambiente. En ese orden de ideas, el artículo 15 de la Constitución dispone que el Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto.

En este contexto, la identificación y evaluación de riesgos e impactos ambientales y sociales tiene el objeto de verificar que un Proyecto APP sea ambiental y socialmente viable y sostenible en el tiempo. Con respecto a esto, es importante considerar que, de conformidad con el artículo 435 del Reglamento del Código Orgánico del Ambiente⁴¹, una vez identificado los potenciales riesgos ambientales y sociales, se deberá sugerir las acciones o medidas que se requieren ejecutar para prevenir, evitar, mitigar, controlar, corregir, compensar, restaurar y reparar los posibles impactos ambientales negativos, según corresponda al proyecto, obra o actividad, medidas que deberán ser definidas en la fase de factibilidad, en forma consistente con la matriz de asignación de riesgos del Proyecto APP.

Cuando sea el caso, el análisis ambiental preliminar deberá considerar si existen criterios evidentes de interferencia con áreas protegidas, áreas pertenecientes a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. La estimación de familias a reubicar, de ser necesaria,

⁴⁰ La muestra significativa deberá justificarse acorde a la naturaleza del proyecto, considerando factores como el tamaño de la población, nivel de confianza estadística, margen de error admisible y distribución de la variable en cuestión.

⁴¹ Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial 507 del 12 de junio de 2019.

se realizará en la fase de factibilidad. Asimismo, se indicará si en el diseño del proyecto se incorporaría el enfoque de adaptación al cambio climático.

Se realizará el análisis detallado de consideraciones de cambio climático, así como el cambio de patrones climáticos que pudieran afectar la ejecución; la calidad, la duración, la operatividad o los resultados del proyecto; si es probable que existan riesgos derivados del cambio climático que se pueden materializar en costos financieros para el proyecto; y, si se han identificado oportunidades para el desarrollo del proyecto con un impacto bajo o nulo en carbono. De acuerdo con el Banco Mundial, también es importante identificar el riesgo climático potencial que pueda afectar al proyecto, así como la exposición y vulnerabilidad de su infraestructura, que pueda afectar su operación y desenvolvimiento a futuro, y las medidas de mitigación.

Los estudios de impacto ambiental, así como la obtención de los permisos ambientales pertinentes, se desarrollarán en la fase de ejecución y gestión del contrato, específicamente con el diseño definitivo del proyecto, antes de la construcción o rehabilitación de cualquier tipo de infraestructura.

En términos generales la normativa ambiental ecuatoriana, de acuerdo con el nivel del impacto ambiental de los proyectos, éstos se categorizan:

- a) **Proyectos tipo 1:** Proyectos de alto y medio riesgo e impacto ambiental y social, que aplican a Licencia Ambiental.
- b) **Proyectos tipo 2:** Proyectos de bajo riesgo e impacto ambiental y social, que aplican a Registro Ambiental.
- c) **Proyectos tipo 3:** Proyectos de riesgo e impacto ambiental y social no significativo, que aplican a Certificado Ambiental (o que no deben obtener una autorización administrativa ambiental de manera obligatoria).

El ejercicio de categorización del impacto ambiental de un Proyecto APP deberá ser realizado por un técnico o experto ambiental de conformidad con la legislación ambiental aplicable.

Se deberá establecer si de acuerdo con la ubicación geográfica y características del proyecto, en observancia de los artículos 57 de la Constitución de la República del Ecuador se debe convocar a consulta previa en cumplimiento de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; y/o, a una consulta ambiental según el artículo 398 de la Constitución de la República del Ecuador.⁴²

⁴² “Artículo 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. (...);”

“Artículo 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.- El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.- Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.”

Todos los estudios de evaluación de impacto ambiental deberán cumplir con las disposiciones de la normativa nacional vigente, estándares y mejores prácticas internacionales y acuerdos y tratados en materia ambiental de los cuales el Ecuador es parte, conforme se detalla de manera referencial y no exhaustiva en la siguiente tabla:

Tabla 21: A. Normativa nacional y acuerdos internacionales en materia ambiental

1	Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial Nro. 449 del 20 de octubre de 2008.
2	Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático. Registro Oficial Nro. 562 del 7 de noviembre de 1994.
3	Protocolo de Kyoto, Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Registro Oficial Nro. 342 del 20 de diciembre de 1999.
4	Acuerdo Paris, Naciones Unidas. Registro Oficial Suplemento Nro. 53 del 08 de agosto de 2017.
5	Convenio sobre Diversidad Biológica. Registro Oficial Nro. 647 del 06 de marzo de 1995.
6	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Nro. 303 del 19 de octubre del 2010.
7	Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento Nro. 983 de 12 abril del 2017
8	Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento Nro. 180 del 10 de febrero del 2014.
9	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. Registro Oficial Nro. 305 del 06 de agosto de 2014.
10	Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Registro Oficial Nro. 711 del 14 de marzo del 2016.
11	Ley de Patrimonio Cultural. Registro Oficial Suplemento Nro. 465, 19 de noviembre de 2004.
12	Ley Orgánica de Salud. Registro Oficial Suplemento Nro. 423 del 22 de diciembre de 2006.
13	Ley Orgánica para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres. Registro Oficial Suplemento Nro. 488 de 30 de enero de 2024.
14	Reglamento al Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento Nro. 507 del 12 de junio de 2019; y su reforma emitida mediante Decreto Ejecutivo Nro. 754, del 31 de mayo de 2023.
15	Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo emitido mediante Decreto Ejecutivo Nro. 255; Registro Oficial Segundo Suplemento Nro. 554 del 09 de mayo de 2024.
16	Reglamento General de la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, Libro III, emitido mediante Decreto Nro. 157, publicado en el Registro Oficial Tercer Suplemento Nro. 496 de 9 de febrero de 2024.
17	Acuerdo Ministerial Nro. 061, que reformó el Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria, Publicado en el Registro Oficial, edición especial Nro. 316, del 4 de mayo de 2015.

18	Reforma del Texto Unificado de Legislación Secundaria, emitida mediante Acuerdo Ministerial Nro. 097-A, que expidió los Anexos del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, publicada en el Registro Oficial edición especial Nro. 387 del 04 de noviembre de 2015.
19	Ordenanzas Municipales sobre la prevención y control de la contaminación

Es de advertir que los proyectos que aspiren a recibir financiamiento de organismos multilaterales deben seguir rigurosamente las normas de desempeño y las salvaguardias ambientales del correspondiente financista. De manera referencial y no exhaustiva se mencionan las siguientes:

Tabla 22: B. Normas, directrices y salvaguardias de organismos multilaterales - CFI - [enlace](#)

1	Norma de Desempeño 1: Evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales
2	Norma de Desempeño 2: Trabajo y condiciones laborales
3	Norma de Desempeño 3: Eficiencia del uso de los recursos y prevención de la contaminación
4	Norma de Desempeño 4: Salud y seguridad de la comunidad
5	Norma de Desempeño 5: Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario
6	Norma de Desempeño 6: Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales vivos
7	Norma de Desempeño 7: Pueblos Indígenas
8	Norma de Desempeño 8: Patrimonio cultural

Tabla 23: C. Normas, directrices y salvaguardias de organismos multilaterales. - BID

1	OP-102 Política de Acceso a Información
2	OP-703- Política Operativa de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias y Lineamientos
3	OP-704- Política Operativa de Gestión del riesgo de desastres naturales y Lineamientos
4	OP-710- Política Operativa de Reasentamiento Involuntario y Lineamientos
5	OP-708 - Política Operativa de Servicios Públicos Domiciliarios
6	OP-761- Política Operativa de Igualdad de género en el Desarrollo
7	OP-765- Política Operativa de Pueblos Indígenas y Lineamientos

Tabla 24: D. Normas, directrices y salvaguardias de organismos multilaterales. - CAF - [enlace](#)

1	Salvaguardia S01 - Evaluación y Gestión de Impactos Ambientales y Sociales
2	Salvaguardia S02 - Utilización sostenible de recursos naturales renovables
3	Salvaguardia S03 - Conservación de la diversidad biológica
4	Salvaguardia S04 - Prevención y gestión de la contaminación
5	Salvaguardia S05 - Patrimonio cultural
6	Salvaguardia S06 - Grupos Étnicos y Diversidad Cultural
7	Salvaguardia S07 - Reasentamiento de población
8	Salvaguardia S08 - Condiciones de Trabajo y Capacitación
9	Salvaguardia S09 - Equidad de Género

Es preciso señalar que, en las normas, directrices y salvaguardias antes descritas, también contemplan aspectos sociales de los proyectos, los cuales deben ser tomados en cuenta en el proceso de estructuración; y los que para efectos de esta guía se abordan en el acápite de estudios sociales. Según el Principio 2 de los Principios de Ecuador, la evaluación ambiental es un proceso que no solo determina los posibles riesgos e impactos ambientales, sino también los sociales, arqueológicos y culturales (incluidos los riesgos e impactos de los Derechos Humanos y el cambio climático, si correspondiera) de un proyecto propuesto en su área de influencia.⁴³

En aplicación del numeral 5 del artículo 326 de la Constitución de la República, y de la Decisión Nro. 584 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN): “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo y su reglamento”, el Ministerio de Trabajo del Ecuador es el ente rector en materia de seguridad en el trabajo y en la prevención de riesgos laborales; en consecuencia, le corresponde gestionar, evaluar y controlar la implementación de los sistemas de gestión de seguridad en los centros de trabajo de las empresas e instituciones públicas y privadas a escala nacional.

Las normas que deben aplicarse en cuanto a seguridad, salud en el trabajo y gestión integral de riesgos laborales son, de manera referencial, las siguientes:

Tabla 25: E. Normativa nacional y acuerdos internacionales referenciales en materia de seguridad en el trabajo y en la prevención de riesgos laborales

1	Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial Nro. 449 del 20 de octubre de 2008.
2	Decisión 584. Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Registro Oficial Suplemento Nro. 461 del 15 de noviembre de 2004.

⁴³ Principios del Ecuador EP4 julio 2020. Recuperado desde: https://equator-principles.com/app/uploads/EP4_Spanish.pdf pág. 29.

3	Reglamento al Instructivo Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Registro Oficial Edición Especial Nro. 28 del 12 marzo de 2008.
4	Convenio Nro. 24 de la Conferencia Internacional del Trabajo, referente al seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria, del comercio y del servicio doméstico. Registro Oficial Nro. 159 de 17 de mayo de 1962.
5	Convenio Nro. 29 de la Conferencia Internacional del Trabajo, relativo al trabajo forzoso u obligatorio. Registro Oficial Nro. 675 de 25 de noviembre de 1954.
6	Convenio Nro. 45 de la Conferencia Internacional del Trabajo, relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas. Registro Oficial Nro. 675 de 25 de noviembre de 1954.
7	Convenio Nro. 77 de la Conferencia General de la Organización del Trabajo, relativo al Examen Médico de Aptitud para el Empleo de los Menores en la Industria. Registro Oficial Nro. 827 de 18 de junio de 1975.
8	Convenio Nro. 78 de la Conferencia General de la Organización del Trabajo, relativo al Examen Médico de Aptitud para el Empleo de los Menores en Trabajos no Industriales. Registro Oficial Nro. 838 de 03 de julio de 1975.
9	Convenio 81, relativo a la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio. Registro Oficial Nro. 822 de 11 de junio de 1975.
10	Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, Nro. 115 sobre la Protección contra las Radiaciones Ionizantes. Registro Oficial Nro. 58 de 10 de mayo de 1972.
11	Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, Nro. 119 sobre la Protección de la maquinaria. Registro Oficial Nro. 206 de 23 de junio de 1969.
12	Convenio Relativo a las Prestaciones en caso de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (Convenio Nro. 121), adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Registro Oficial Nro. 526 de 15 de febrero de 1978.
13	Convenio sobre el Empleo y Condiciones de Trabajo y de Vida del Personal de Enfermería (Convenio Nro. 149), adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Registro Oficial Nro. 591 de 22 de mayo de 1978.
14	Convenio 120, sobre la Higiene en el comercio y en las oficinas. Registro Oficial Nro. 28 de 10 de octubre de 1968.
15	Convenio 123 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas. Registro Oficial Nro. 28 de 10 de octubre de 1968.
16	Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, Nro. 124, sobre el Examen Médico de Aptitud de los Menores para el Empleo de en Trabajos Subterráneos en las Minas. Registro Oficial Nro. 99 de 22 de enero de 1969.
17	Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, Nro. 127, sobre el Peso Máximo de la Carga que puede ser Transportada por un Trabajador. Registro Oficial Nro. 99 de 22 de enero de 1969
18	Convenio Relativo a la Asistencia Médica y a las Prestaciones Monetarias de Enfermedad (Convenio Nro. 130), adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Registro Oficial Nro. 526 de 15 de febrero de 1978.
19	Convenio relativo a la Protección contra Riesgos de Intoxicación por el Benceno (Convenio No. 136) adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

	Registro Oficial Nro. 768 de 24 de marzo de 1975.
20	Convenio Nro. 139, relativo a la Prevención y el Control de los Riesgos Profesionales causados por las Sustancias o Agentes Cancerígenas. Registro Oficial Nro. 768 de 24 de marzo de 1975.
21	Convenio sobre la Protección de los Trabajadores contra los Riesgos Profesionales debidos a la Contaminación del Aire, el Ruido y las Vibraciones en el lugar de trabajo (Convenio Nro. 148). Registro Oficial Nro. 591 de 22 de mayo de 1978.
22	Convenio Nro. 152 sobre la Seguridad e Higiene en los Trabajos Portuarios. Registro Oficial Nro. 756 de 25 de agosto de 1987.
23	Convenio Nro. 153 sobre la duración del trabajo y periodos de descanso en los transportes por carretera. Registro Oficial 756 de 25 de agosto de 1987.
24	Convenio Nro. 159 de la organización internacional del trabajo, relativo a la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas. Registro Oficial Nro. 754 de 21 de agosto de 1987.
25	Convenio Nro. 162. Recomendación sobre los trabajadores de edad. Registro Oficial Nro. 756 de 25 de agosto de 1987.
26	Código del Trabajo. Registro Oficial Suplemento Nro. 167 de 16 de diciembre de 2005.
27	Reglamento al Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional. Registro Oficial Suplemento Nro. 666 de 11 enero de 2016.
28	Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores. Registro Oficial Nro. 565 de 17 de noviembre de 1986.

Tabla 26: Decisiones de la Corte Constitucional del Ecuador en materia de los derechos de la naturaleza

Sentencia	Conceptos desarrollados
Nro. 001-10-SIN-CC Suplemento Registro Oficial Nro. 176. 21 de abril de 2010.	<ul style="list-style-type: none"> - Parámetros de la consulta pre legislativa - Proceso de consulta previa - Respeto a los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.
Nro. 065-15-SEP-CC. Suplemento Registro Oficial Nro. 593. 23 de septiembre de 2015.	<ul style="list-style-type: none"> - Territorios comunales - Seguridad jurídica
Nro. 0032-17-IN. Registro Oficial. Edición Constitucional Nro. 29. 05 de febrero de 2018.	<ul style="list-style-type: none"> - Principio de precaución - Derechos de la naturaleza - Protección de los caudales ecológicos
Nro. 1185-20-JP/21 Registro Oficial. Edición Constitucional Nro. 8. 22 de marzo de 2022.	<ul style="list-style-type: none"> - Río como sujeto de derechos - Ciclo vital/natural - Caudal ecológico - Consulta ambiental - Consulta previa

Nro. 22-18-IN/21 Registro Oficial. Edición Constitucional Nro. 252. 13 de diciembre de 2021.	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos de la naturaleza - Regulación del derecho a la consulta previa y a la consulta ambiental - Construcción de infraestructura pública que garantice el acceso a servicios públicos de las comunidades
Nro. 68-16-IN/21 y acumulado Registro Oficial. Edición Constitucional Nro. 223. 14 de octubre de 2021.	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la ciudad - Derechos de la naturaleza - Río como sujeto de derechos
Nro. 1149-19-JP/21 Registro Oficial. Edición Constitucional Nro. 276. 10 de febrero de 2022.	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta ambiental - Principio ecológico de tolerancia - Principio precautorio o principio de precaución
Nro. 2167-21-EP/22 Registro Oficial. Edición Constitucional Nro. 71. 29 de agosto de 2022.	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiente sano y hábitat seguro - Agua, desarrollo sostenible y a la ciudad - Derechos de la naturaleza - Patrimonio cultural - Reparación integral
Nro. 45-15-IN/22 Registro Oficial. Edición Constitucional Nro. 34. 06 de mayo de 2022.	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta prelegislativa - Constitucionalidad de la LORHUAA y su reglamento
Nro. 273-19-JP/22 Registro Oficial. Edición Constitucional Nro. 27. 06 de abril de 2022.	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta previa, libre e informada - Territorio para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas - Los derechos de la naturaleza y al medio ambiente sano y equilibrado - Minería ilegal y sus implicaciones para los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas
Nro. 51-23-IN/23 Registro Oficial. Edición Constitucional Nro. 347 de 16 de abril de 2024.	<ul style="list-style-type: none"> - Constitucionalidad del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente - Consulta prelegislativa - Consulta previa, libre e informada y consulta ambiental - Principio de reserva de ley

5.2.4. Nivel de madurez de los Estudios Técnicos

En esta fase se debe profundizar el análisis para poder presentar una descripción del proyecto que se propone. Con base en los análisis de perfil y prefactibilidad se deben plantear las características, especificaciones, estándares técnicos, niveles de desempeño y calidad para la prestación de los servicios, así como los elementos que permitan concluir que el proyecto es técnicamente viable.

El nivel de madurez recomendable para los estudios técnicos depende de la complejidad del proyecto. A mayor complejidad, se recomienda realizar estudios técnicos más exhaustivos, que permitan tener una mejor definición del proyecto y posibiliten una adecuada cuantificación de sus costos y sus riesgos.

Los proyectos complejos requieren un análisis más exhaustivo a fin de garantizar que el proyecto cumpla con los requerimientos de calidad, costo, eficiencia y plazos especificados.⁴⁴

La complejidad de un proyecto puede estar asociada con la solución tecnológica seleccionada o su tamaño. Un proyecto de gran tamaño que se construye sobre un plazo prolongado de tiempo requiere una supervisión sofisticada que asegure la coordinación de todas las partes involucradas. De ahí que, a mayor volumen y plazo de obra, mayor es el riesgo de construcción.

Además del tamaño, un proyecto puede presentar riesgos inherentes que constituyan una amenaza al logro de los objetivos del proyecto, retrasen su ejecución, o incrementen significativamente los costos. Dichos riesgos pueden tener relación, por ejemplo, con la experiencia del país en proyectos o tecnologías similares, la competitividad de los operadores y constructores locales y, la ubicación del proyecto. Riesgos de índole político, económico, ambiental, y social pueden también añadir complejidad a un proyecto.

Los proyectos de alta complejidad deben ser cuidadosamente estructurados a fin de asegurar la consecución de los objetivos planteados por la Entidad Delegante.

El estudio a nivel de factibilidad establecerá de manera detallada los aspectos técnicos, económicos y financieros fundamentales de la alternativa seleccionada en la etapa de prefactibilidad.

De manera general los estudios de factibilidad deben profundizar los aspectos analizados en la etapa de prefactibilidad dependiendo del alcance, tipo y sector del Proyecto. Cada Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central deberá definir la información detallada requerida para su análisis correspondiente en esta etapa considerando que el producto de esta fase son los diseños referenciales para el desarrollo del proyecto. El riesgo del diseño, en base a los *“Lineamientos para la asignación de riesgos en los proyectos de gestión delegada al sector privado”*, menciona claramente que es un riesgo asignado exclusivamente al gestor privado, por lo que, es el responsable del desarrollo de los estudios definitivos del proyecto una vez suscrito el contrato.

5.2.5. Modelo Financiero Sombra

Para la elaboración del modelo financiero sombra se profundizará el análisis económico financiero de la etapa de prefactibilidad, utilizando fuentes de información primarias. Se seguirán los lineamientos de análisis y la estructuración financiera ordenada por el Ministerio de Economía y Finanzas, y se utilizarán todos los supuestos técnicos y legales generados durante la Factibilidad. El modelo financiero sombra es una herramienta cuantitativa desarrollada durante la fase de Estructuración por la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, con la asistencia de un asesor financiero, que permite a la Entidad Delegante o a la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central conocer cuál sería la situación futura del Gestor Privado en el proyecto, y con ello determinar plazos y flujos de ingresos. Este modelo simula todos los flujos financieros y la rentabilidad del proyecto (TIR, VAN, B/C, Período de Repago) para el caso del Gestor Privado y debe definir un Caso Base que responde a la asignación de riesgos entre la Entidad Delegante y el Gestor Privado generada en la fase de Estructuración, y así mismo una estructura de capital

⁴⁴ Observar el Acuerdo Ministerial Nro. 0018 de 4 de abril de 2022 del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el cual se expiden los “Lineamientos para la asignación de riesgos en los proyectos de gestión delegada al sector privado; la guía para la elaboración del expediente de riesgos y sostenibilidad; y, los lineamientos para el análisis y la estructuración financiera”.

adecuada con las condiciones del mercado y el riesgo del proyecto, las cuales deberán ser sustentadas por el asesor financiero de la Entidad Delegante.

Mediante el modelo financiero sombra, la Entidad Delegante probará los principales parámetros financieros y comerciales del proyecto. Al momento de iniciar el concurso público, el modelo financiero sombra y el proyecto de contrato de gestión delegada deben ser consistentes entre sí. Cabe mencionar, que de conformidad con lo dispuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas el plan económico financiero requerido como parte del Caso de Negocio Final, debe señalar los principales ratios financieros del proyecto, así como análisis de sensibilidad según mejores prácticas internacionales:⁴⁵

5.2.6. Elaboración de la Matriz de Riesgos Final

Concluidos y aprobados los estudios de factibilidad corresponde a la Entidad Delegante o a la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central elaborar la Matriz de Riesgos definitiva, adecuada a la naturaleza del proyecto. La matriz de riesgo identificará los principales eventos que podrían afectar la ejecución y financiamiento del proyecto en caso de que llegue a realizarse. En tal virtud, al menos deberá considerar eventos de riesgos, sus posibles efectos, la probabilidad de ocurrencia de los eventos, la gravedad de la ocurrencia de los riesgos, los posibles mecanismos de mitigación de cada riesgo y en qué casos el Gestor Privado o la Entidad Delegante están en mejor condición para mitigarlos o asumirlos en caso de ocurrencia.⁴⁶ Así mismo se deberá estimar el valor actual neto de cada riesgo y la asignación de riesgos entre Entidad Delegante y gestor privado.

Esta actividad implica revisar la matriz final de análisis de riesgos final del Proyecto de APP, desde los puntos de vista técnico, legal y financiero; analizando la identificación, asignación, medidas de gestión del riesgo, y cuantificación de los riesgos del proyecto en las diferentes etapas de su desarrollo. Debido a los sondeos de mercado con los actores privados interesados (financistas, consultores, constructores, gestores privados, entre otros) es probable que esta matriz pudiese ser modificada y mejorada, por lo tanto, cuando se cuente con una asignación final de riesgos será necesario realizar un análisis de VPD para demostrar que el modelo de APP es la forma más eficiente de llevar a cabo el proyecto, para la Entidad Delegante⁴⁷.

La matriz definitiva deberá ser levantada en base a los “Lineamientos para la asignación de riesgos en los proyectos de gestión delegada al sector privado” definidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Se deberán plantear las estrategias de mitigación de los riesgos del proyecto incluyendo los sociales y ambientales. Sobre la base de la matriz definitiva de riesgos, se elaborarán los pliegos de bases y el proyecto de contrato.

⁴⁵ Ver Acuerdo Ministerial Nro. 18. Lineamientos para el Análisis y Estructuración Financiera aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas. pág. 26.

⁴⁶ Las guías fueron aprobadas mediante Acuerdo Ministerial Nro. 18 del Ministerio de Economía y Finanzas el 4 de abril de 2022. El acuerdo ministerial y las guías aprobadas constan en el siguiente enlace: <https://newsite.cite.com.ec/download/ministerio-de-economia-y-finanzas-no-0018/>

⁴⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asociaciones Público-Privadas: retos, lecciones aprendidas y soluciones innovadoras en América Latina y el Caribe; Módulo 4; Unidad 1; Estructuración de las APP. pág. 8.

5.2.7. Conveniencia de la implementación del modelo APP (análisis cuantitativo VPD)

Se deberá determinar la conveniencia de la implementación del modelo APP en la ejecución del proyecto seleccionado, a través de análisis comparativos con la contratación pública ordinaria, el objetivo es determinar las ventajas que surjan de la implementación del modelo APP.

Por modalidad tradicional de obra pública se entiende aquella que el Estado lleva a cabo con recursos presupuestarios, directamente (obra por administración directa) o a través del Sistema Nacional de Contratación Pública. La estimación del VPD representa la diferencia, en valor presente, entre el costo de un proyecto realizado bajo modalidad de APP y el costo de ejecutarlo, con las mismas especificaciones y estándares de calidad, bajo modalidad de contratación tradicional con recursos presupuestarios.

Una vez desarrollados los estudios a nivel de factibilidad, corresponde verificar la conveniencia de realizar el proyecto a través de la modalidad APP. Para hacerlo, se debe realizar un análisis cuantitativo de VPD, en el que en términos generales se compara, en términos de valor presente, los costos que representa para la Entidad Delegante la modalidad de ejecución del proyecto como obra pública tradicional, con los costos del mismo ejecutado mediante un modelo de APP.

La metodología consiste en la comparación del costo del Proyecto Público de Referencia (PPR) o costo de provisión pública, con el costo del Proyecto APP o costo de provisión privada ajustado por los ahorros estimados derivados de la eficiencia del sector privado en la administración de los costos y riesgos en un proyecto de infraestructura. Los costos de esta estimación deben tomar en consideración los riesgos transferidos y retenidos estimados durante el análisis de riesgos preliminar. El VPD será positivo cuando el costo de provisión pública ajustado por riesgo sea mayor al costo de provisión privada ajustado por riesgo. En este caso diremos que se crea valor al delegar el desarrollo del proyecto al sector privado. En el caso de un VPD negativo, el costo de provisión privada ajustado por riesgo será mayor, y en este caso diremos que se destruye valor al entregar la provisión de la infraestructura y gestión del servicio al sector privado.

5.2.7.1. Comparador Público - Privado (CPP)

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

El VPD es el análisis para determinar la conveniencia de ejecutar un proyecto bajo la modalidad APP, de manera que la implementación del Proyecto APP genere al Estado el menor costo considerando los riesgos, en comparación contra la Contratación Pública Ordinaria.⁴⁸ 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 comparación de costos ajustados por riesgo de un proyecto contratado bajo obra pública tradicional y bajo la modalidad APP. Actúa como el *benchmark* o referencia contra el cual comparar la proyección de estimaciones de costos para el Estado, de la contratación bajo modelo APP”.

⁴⁸ Véase el artículo 221, numeral 47 del Reglamento APP.

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 la Figura 9 se observan las etapas generales para el cálculo del VPD a través del CPP.

Figura 10. Etapas generales para el CPP



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.

$$VpD = \text{Valor Presente de los Costos por PPR} - \text{Valor Presente de los Costos por modalidad APP}$$

$$VPD = \sum_{t=0}^n \frac{CBPPR_t + RR_t + RT_t - INGPPR_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{CBAPP_t + RR_t + ADM_t - INGAPP_t}{(1+r)^t}$$

Donde:

VpD: Es el Valor por Dinero a tiempo presente.

n: Es el número total de periodos que durará el proyecto.

t: Variable que indica el periodo.

$CBPPR_t$ (Costos Base Proyecto Público de Referencia): Representa el flujo de Costos Base, de inversión, operación y mantenimiento, que asumirá la Entidad Delegante durante el periodo t , en el escenario PPR.

RR_t : Son los **Riesgos Retenidos** del proyecto, los cuales no pueden ser transferidos al inversionista externo.

RT_t : Son los **Riesgos Transferibles** del proyecto, los cuales pueden ser asignados al inversionista externo. En el escenario PPR, la Entidad Delegante asume estos riesgos.

$INGPPR_t$ (Ingresos del Proyecto Público de Referencia): Es el flujo de ingresos de la Entidad Delegante en el escenario PPR, en el periodo t .

$CBAPP_t$ (Costo Base del Proyecto APP): Representa el flujo de costos, por inversión, operación y mantenimiento, que asumirá la Entidad Delegante durante el periodo t , en el caso de que se realizará una Asociación Público-Privada.

ADM_t : Es el costo que incurre del Estado para la supervisión del contrato por Asociación Público-Privada.

$INGMA_t$: Son los ingresos que percibirá la Entidad Delegante (de ser el caso) bajo la modalidad de Asociación Público-Privada.

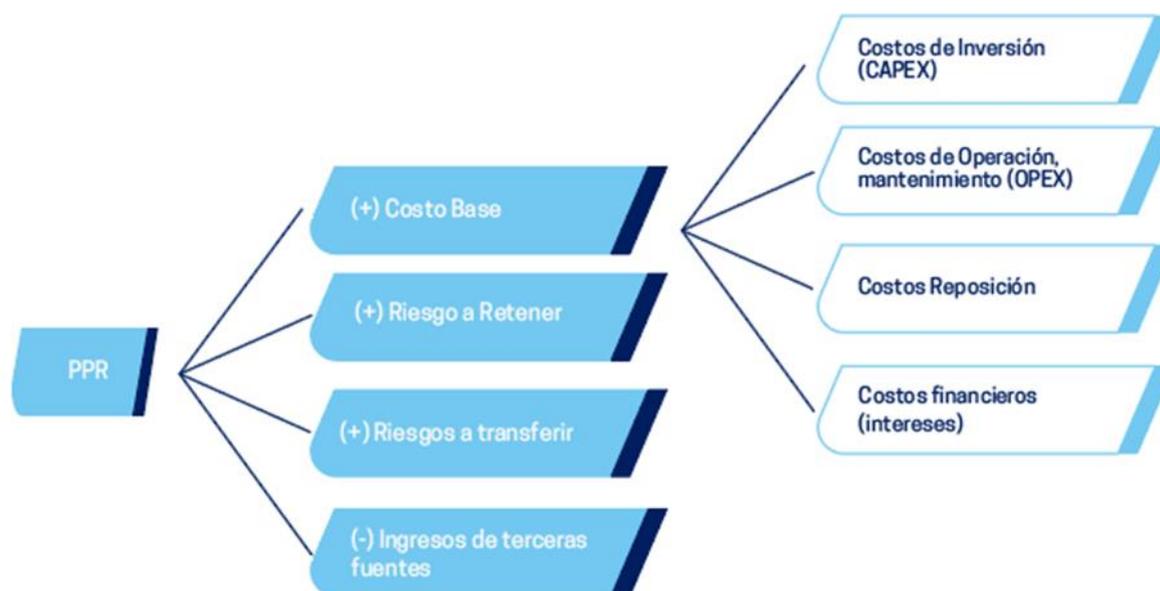
r: Es la tasa de descuento utilizada para traer los flujos a valor presente.

5.2.7.2. Costos proyecto público de referencia - PPR

El primer paso para calcular el VPD es la estimación del costo de desarrollar el proyecto mediante el esquema de Obra Pública Tradicional (OPT). Es decir, el socio público es quien retiene la mayoría de los 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).

Figura 11. Esquema de Costos Proyecto Público de Referencia



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 compensarán los costos asociados a la misma.

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. Si no se ejecuta una APP, en el proyecto por PPR el Estado asumirá los costos derivados tanto de los riesgos que debe retener y los riesgos que podría transferir en una APP, pero que en el PPR también retiene.

Para realizar esta asignación y distribución, se utiliza la 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.⁴⁹ Esta matriz es uno de los insumos más importantes para el desarrollo del CPP.

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 tarifas, y 2) de la explotación de sus servicios conexos como arrendamientos y publicidad en caso de que apliquen, o similares.

5.2.7.3. Costos de la Asociación Público-Privada - Costos APP

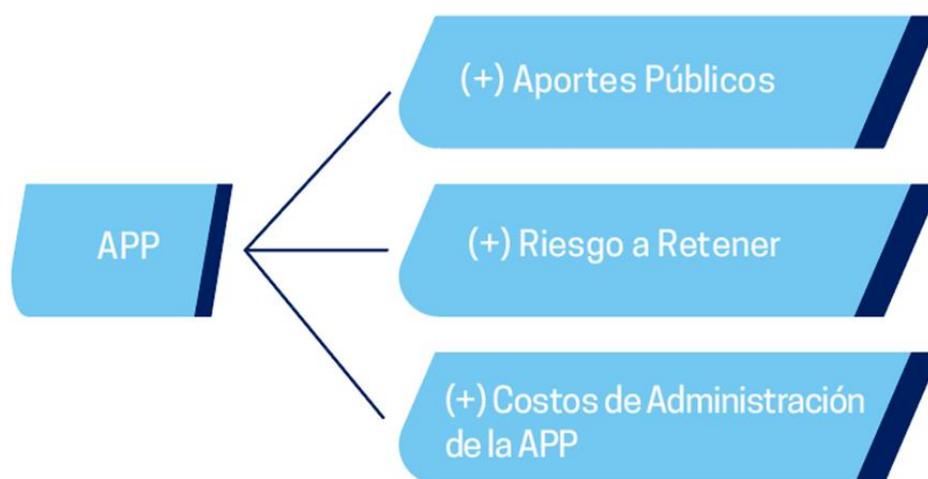
Luego del análisis indicado, se procede a determinar el costo de realizar el proyecto bajo una APP. En este escenario, se analiza la valoración de los riesgos que se transferirán al gestor privado.

⁴⁹Ministerio de Economía y Finanzas. Lineamientos para la Asignación de Riesgos en los Proyectos de Gestión Delegada al Sector Privado. pág. 50.

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

- Cuando el proyecto contemple la necesidad de aportes públicos, la determinación de 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. Si el proyecto requiere aportes en las etapas de diseño y/o construcción de obras, se deberán incluir dichos aportes. Estos aportes también comprenden los pagos por disponibilidad de ser el caso.
- La valoración de los riesgos que el Estado podría asumir o retener⁵⁰; 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.

Figura 12. Esquema de Costos 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 establecida por la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central.

5.2.7.4. 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 VPD. 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 VPD. En el caso contrario, la contratación pública tradicional es el mecanismo más conveniente para ejecutar el proyecto.

⁵⁰ Ministerio de Economía y Finanzas. Lineamientos para la Asignación de Riesgos en los Proyectos de Gestión Delegada al Sector Privado, pág. 50.

En el caso que el análisis de VPD indique que la mejor opción de ejecución del proyecto es a través de una APP, entonces se podrá solicitar la aprobación del uso de la modalidad al CIAPP.

5.2.8. Aprobaciones en Factibilidad

Todos los estudios realizados en esta fase deben contar con la aprobación de las instancias internas competentes de la respectiva Entidad Delegante y de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central. En el caso específico de la Administración Pública Central, antes de la aprobación de los estudios de factibilidad, la SIPP solicitará a la máxima autoridad de la Entidad Delegante competente su no objeción.

La Entidad Delegante competente tendrá la obligación, dentro de un plazo máximo de treinta días para emitir su no objeción. En caso de ser necesario, la Entidad Delegante puede realizar recomendaciones que, una vez subsanadas, permitirán dar continuidad al proceso de estructuración transaccional.

La Entidad Delegante y la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central deben concluir la evaluación del proyecto a nivel de factibilidad con una decisión formal de aprobar los estudios de factibilidad y aprobar el inicio de la subsección de estructuración transaccional, instancia en la cual se pasará a elaborar los pliegos de bases y el proyecto de contrato con el detalle de las obligaciones y derechos de las partes en la transacción concreta. Esta aprobación es necesaria para evitar consumir innecesariamente recursos en la redacción de un contrato y pliegos de bases de un proyecto que no es viable.

5.2.9. Estructuración Transaccional

El principal trabajo que se desarrolla en esta sub fase es la estructuración del contrato y del proceso de concurso público en sí, seguido de concretar la estructura y los términos técnicos en un conjunto de documentos claros y detallados que comprenden las bases jurídicas, técnica y financiera que se pondrán a disposición de los oferentes.

A efectos de esta Guía la "estructuración transaccional" incluye no sólo la elaboración del contrato, sino también de los pliegos de bases del proceso de contratación y el sondeo de mercado.

La estrategia de contratación determina cómo se seleccionará el socio del sector privado, y se centra en el desarrollo de un enfoque de criterios de calificación, evaluación y adjudicación que ayude a obtener el mejor VpD. Los niveles de calificación exigidos deben disminuir el riesgo de fracaso del proyecto causado por la falta de aptitudes y capacidad, pero los criterios deben definirse cuidadosamente (y someterse a los test oportunos) para no limitar indebidamente la competencia. Todos los proyectos deben adaptar los requerimientos de cualificación para lograr un equilibrio adecuado, en función de las necesidades del proyecto concreto.

5.2.9.1. El diseño del proceso y de los documentos necesarios para el concurso público del Contrato APP comprende:

- a) Convocatoria
- b) Pliegos de Bases administrativas, técnicas y económico-financieras
- c) Proyecto de Contrato de APP

La estructura financiera, mecanismo de pago y asignación definitiva de riesgos, que se desarrolló a nivel de factibilidad, deben estar concluidos antes de comenzar a redactar el proyecto de contrato, el cual debe adaptarse a las características del proyecto.

El proceso de estructuración y redacción es una tarea altamente iterativa. La estructura del contrato está vinculada a la determinación de la matriz final de riesgo, factibilidad financiera, comercial y asequibilidad. Todo ello depende, además, de la definición final de los requerimientos técnicos y de las especificaciones de servicio o resultados deseados (“especificaciones de salida”) del proyecto.

Los Pliegos de Bases regulan todo el proceso del concurso público hasta la suscripción del contrato. Asimismo, establecen los requerimientos para participar en el concurso, los mecanismos de evaluación de las ofertas técnicas y económicas y los criterios para la selección de la oferta ganadora, así como otros aspectos del proceso de concurso público que determine el Reglamento APP.

5.2.9.2. Respecto a la elaboración del proyecto de Contrato APP, esta actividad consiste en definir detalladamente los parámetros legales, administrativos, técnicos y económicos que regulan el Contrato APP a lo largo de su plazo de vigencia, así como las facultades y mecanismos de control y supervisión del mismo. A continuación, se describen los aspectos regulatorios de cada uno de ellos:

- a) Regulación de los aspectos jurídicos.
- b) Regulación de los aspectos económico-financieros.
- c) Regulación de los aspectos técnicos en la etapa de diseño y construcción.
- d) Regulación de los aspectos técnicos en la etapa de operación, mantenimiento y conservación.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tomar en cuenta para la elaboración del proyecto del contrato se debe tomar en cuenta el contenido mínimo del Contrato APP, detallado en el artículo 45 de la Ley APP.

5.2.9.2.1. La Precalificación de Oferentes aplica en los casos en que, por el monto o la complejidad del Proyecto APP, la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central estimen que estos factores podrían afectar la concurrencia de Oferentes; y, por lo tanto, podrán decidir la utilización del sistema de precalificación. La precalificación permitirá preseleccionar interesados que tengan la capacidad, la habilidad y los recursos adecuados, previo al inicio del Concurso Público o como parte de éste.

5.2.10. Contenido del Contrato APP

Los contratos APP deberán elaborarse por la Entidad Delegante y la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, de conformidad con el contrato modelo aprobado por el CIAPP, e incluir como mínimo lo siguiente:

- a) Definición del objeto;
- b) Normativa aplicable al Contrato APP;
- c) Definición de las partes, sus derechos y obligaciones;
- d) Requisitos para la suscripción del acta de inicio del Contrato APP;
- e) Términos esenciales del Fideicomiso;
- f) Asignación de riesgos entre las partes;
- g) Niveles de servicio e indicadores de desempeño;
- h) Esquema tarifario, de ser aplicable;
- i) Mecanismos de pago al Gestor Privado;
- j) Garantías y seguros;
- k) Ajuste de pagos y compensaciones;
- l) Procedimiento de recepción y aceptación de inversiones de la Entidad Delegante;
- m) Condiciones de las modificaciones contractuales;
- n) Régimen de Caso Fortuito o Fuerza Mayor;
- o) Liquidación del contrato;
- p) Reversión del activo al Estado;
- q) Supervisión y fiscalización del contrato por la Entidad Delegante;
- r) Plazo de vigencia del contrato;
- s) Obligaciones ambientales y sociales y acciones de gestión de impactos;
- t) Cláusula anticorrupción;
- u) Derechos de intervención de los Financistas;
- v) Régimen de aplicación de sanciones de incumplimiento del Contrato APP;
- w) Mecanismos de solución de controversias;
- x) Régimen de incumplimientos, subsanaciones, sanciones contractuales y las fórmulas de pagos por terminación;
- y) Valores financieros para terminación anticipada. No se podrá asegurar la rentabilidad del proyecto público.

La estructura de riesgos determinada en la Matriz de Riesgos Final deberá estar contenida dentro del texto del contrato.

5.2.11. Contenido de los Pliegos de Bases

Los Pliegos Bases del contrato serán elaborados por la Entidad Delegante siguiendo el modelo de pliegos aprobado por el CIAPP, y deberán incluir como mínimo los siguientes elementos:

- a) Descripción técnica de la obra y/o Servicio Público;
- b) Reglas del proceso de precalificación, de aplicar;
- c) Instrucciones para la presentación de ofertas, requisitos de los Oferentes y antecedentes para ofertas técnica y económica;
- d) Valor Total del Proyecto APP;
- e) Régimen de garantías y seguros, con sus respectivos plazos y cuantía;
- f) Plazos para consultas y aclaraciones sobre las bases del Concurso Público;
- g) Sistemas de evaluación de ofertas, ofertas temerarios y procedimiento de adjudicación;
- h) Identidad del Proponente Privado y bonificación en la evaluación de oferta, reembolso de costos de estudios, si procediera;
- i) Criterios mínimos para elaboración de manuales de contrato;
- j) Proyecto de Contrato APP principal y accesorios;
- k) Formato del modelo financiero que acompañará las ofertas; y,
- l) Los demás que determine el CIAPP.

5.2.12. Sondeo de Mercado

Durante el proceso de estructuración, con el objetivo de retroalimentar y ajustar la información del proyecto, la Entidad Delegante, realizará un sondeo de mercado junto con el borrador del Pliego de Bases y el proyecto del contrato, que incluye a diferentes actores potenciales, de acuerdo con el proyecto específico que se desarrolle: desarrolladores de infraestructura, acreedores (instituciones bancarias, inversionistas institucionales, organismos multilaterales, etc.), constructores, operadores, firmas de ingeniería, aseguradoras, proveedores líderes de equipo especializado y de alta tecnología, entre otros.

Este sondeo permite a los estructuradores complementar y afinar la información necesaria para el diseño del caso de negocio final (matriz final de riesgo, condiciones de financiamiento, estándares de calidad de servicio, disponibilidades de capital de riesgo).

Este proceso se realizará de manera profesional, justa, equitativa y abierta. La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central deberá plantear un cronograma y una ruta crítica considerando un plazo razonable para que los potenciales oferentes y los financistas realicen una revisión inicial del proyecto, lo que buscará maximizar las probabilidades de éxito del proyecto durante el concurso público a efecto de contar con la mayor cantidad de oferentes, y con posterioridad asegurar la Bancabilidad del proyecto.

En esta etapa, es crucial contactar a las potenciales fuentes de financiamiento tanto del sector público, privado, bancos multilaterales y banca nacional de desarrollo. Esto implica la celebración de reuniones para presentar una visión del proyecto y discutir los posibles términos y condiciones, así como para evaluar el interés del mercado en la financiación del proyecto.

Después de este período de interacción, es fundamental elaborar un informe que contemple las observaciones y recomendaciones del mercado. Esto implica además realizar cualquier cambio o ajuste necesario en el proyecto y su documentación, con inclusión del Modelo Económico-Financiero, la matriz de riesgos y el proyecto de contrato. La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central debe actualizar el Caso de Negocio a su versión final.

A través del sondeo de mercado se valida que el proyecto es comercial y financieramente viable y que existe un caso de negocio sólido que desde el punto de vista fiscal resuelve cualquier brecha de financiamiento y que cuenta con un proyecto de contrato robusto y bien estructurado por la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, que se materializa a través de derechos y obligaciones claramente establecidos, que prevé los servicios a ser proporcionados por el gestor privado, los hitos para su consecución a lo largo del plazo de vigencia del Contrato APP, los riesgos que asume cada parte y las formas de mitigarlos en las fases de diseño, financiamiento, construcción, operación, reversión. Así como los mecanismos de pago a favor del Gestor Privado.

5.2.13. Caso de Negocio Final

El expediente que integra el Caso de Negocio Final deberá contener información suficiente a nivel de factibilidad y estructuración transaccional, que permita acorde a la naturaleza del proyecto, responder a las preguntas incluidas bajo la lista de verificación siguiente:

a) Descripción básica sobre los objetivos y beneficios del proyecto

- ¿Se realizaron cambios en el alcance del proyecto? ¿Estos cambios fueron insertados de forma justificada y explícita en el proyecto?
- En la descripción del proyecto, ¿Los objetivos, el alcance y requerimientos técnicos del proyecto son claros?
- ¿La Entidad Delegante titular del proyecto identificó protocolos, pautas, procedimientos u otros instrumentos para el seguimiento y la medición de los beneficios, impactos y resultados esperados del proyecto?

b) Indicadores o niveles de servicio y/o desempeño definitivos a evaluarse durante la ejecución del proyecto

- ¿Se han realizado los estudios técnicos a nivel de factibilidad que determinen los niveles de servicio y/o desempeño definitivo exigibles en el proyecto?
- ¿Se han especificado las características estándares técnicos, niveles de desempeño y calidad para la prestación de los servicios y, en su caso, de la infraestructura?

c) Análisis de la estrategia de diseño de proyecto para Concurso Público

- ¿El cronograma es consistente con el tiempo que se requiere para obtener las aprobaciones necesarias?
- ¿El cronograma es consistente con el tiempo que se requiere para elaborar los documentos e incorporar comentarios del mercado?
- ¿El cronograma otorga un plazo razonable a los oferentes para realizar y revisar: a) los estudios técnicos, financieros, legales, ambientales y sociales con la profundidad necesaria, b) el proyecto de contrato, y c) efectuar la debida diligencia financiera del proyecto?

d) Informe de riesgos

- ¿Se ha vuelto a examinar a nivel de detalle las evaluaciones de los riesgos clave, beneficios, restricciones y dependencias identificados en la fase de prefactibilidad?
- ¿Se ha validado con el mercado que la asignación de riesgos coincida con los requisitos de Bancabilidad?
- ¿Se realizaron estudios de cuantificación de los riesgos materiales para medir el costo de la transferencia o retención de riesgos, mediante estudios técnicos?
- ¿La asignación realizada en la Matriz Final de riesgos es adecuada a la naturaleza del proyecto y es consistente con las cláusulas establecidas en la versión final del proyecto de contrato y los supuestos del modelo financiero sombra?
- ¿Los compromisos contingentes asumidos por la Entidad Delegante son coherentes con los presentados en la asequibilidad del proyecto?
- ¿Se han identificado nuevos riesgos ambientales y sociales?

e) Programación final anual de contingentes fiscales, Compromisos Firmes y propuesta final de manejo financiero

- ¿Cuál es la fuente de información y los supuestos de las proyecciones de ingresos y costos del proyecto?
- ¿Disponen los estudios a nivel factibilidad una estimación final de compromisos fiscales firmes y contingentes que, de ser el caso, deberá asumir el Estado en la construcción y operación del activo y/o servicio?

f) Análisis final de brecha de recursos

- De existir modificaciones en el cofinanciamiento y pagos del Estado estimados en el Caso de Negocio Inicial, ¿existe una explicación detallada de las razones de estas modificaciones?
- ¿Qué parámetros y proyecciones han variado respecto a lo señalado en el Caso de Negocio Inicial?
- ¿Cuál es el mecanismo de pago seleccionado para el proyecto y las razones de esta selección?

- ¿Los montos de cofinanciamiento estimados en el análisis de brecha de recursos se han incrementado en la fase de factibilidad?
- ¿Los ingresos del proyecto son suficientes para hacer el proyecto financieramente viable?
- Del análisis de sensibilidad, ¿cuáles son las variables críticas del proyecto que podrían implicar un mayor cofinanciamiento o pagos del Estado?
- ¿El modelo financiero sombra sigue los lineamientos de análisis financiero y cuenta con un Caso Base que determina el o los factores de competencia para el concurso público?
- ¿El análisis de sensibilidad muestra el impacto, con los cambios en los parámetros de demanda, sobre los pagos del Estado?
- ¿La asignación y cuantificación de riesgos en el modelo financiero sombra coincide con la matriz de riesgos y el proyecto de contrato?

g) Análisis de asequibilidad fiscal

- ¿Los costos totales del proyecto durante todo el plazo de vigencia del Contrato APP son asequibles? ¿Se han identificado y acordado claramente las fuentes de financiamiento y fondeo?
- ¿Se analizó si las fuentes de financiamiento y fondeo son sostenibles a lo largo del plazo de vigencia del Contrato APP?
- ¿La asignación y distribución de riesgos entre el sector público y privado garantizan la sostenibilidad del proyecto a lo largo de su ciclo de vida?
- ¿La metodología para elaborar el análisis de flujos de caja del proyecto es consistente con los Lineamientos de Análisis Financiero del Ente rector de las finanzas públicas?

h) Análisis de Bancabilidad y estudio de mercado

- ¿Se han realizado las consultas necesarias para determinar la necesidad o no de contar con garantías financieras o no financieras del Estado?
- ¿Los financistas identificados han realizado operaciones de financiamiento similares en los últimos cinco años?

i) Estrategias para el concurso público, ejecución del contrato y plan de implementación

- Dada la complejidad del proyecto, ¿la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central cuenta o contará con un equipo de consultores externos para acompañar durante el concurso público, cierre comercial y financiero del proyecto?

- ¿La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central cuenta con el presupuesto necesario para la contratación de consultores externos?
- ¿Se consideran medidas anticorrupción y mayor transparencia para salvaguardar la integridad del Proyecto APP?
- ¿Se considera el acceso a datos e información oportuna para permitir la toma de decisiones, la gestión y la evaluación del proyecto?
- ¿La Entidad Delegante cuenta con los sistemas, equipos y demás herramientas necesarias para llevar adelante la administración del contrato y seguimiento del desempeño del Gestor Privado?
- ¿La Entidad Delegante cuenta con un borrador del manual de gestión de contrato previo al Concurso Público?

j) Pliegos del concurso público, proyecto de contrato y documentos habilitantes

- ¿Se analizaron los requisitos de las ofertas técnicas y económicas que se les solicitarán a los oferentes?
- Con base en las mejores prácticas y de acuerdo con la normativa aplicable, ¿Se definieron los elementos a publicar para asegurar los principios de transparencia, competencia, igualdad y eficiencia durante todo el proceso de licitación?
- ¿Se han elaborado los planes de gestión para las etapas posteriores (concurso público, diseño, construcción, operación y mantenimiento, así como la reversión del activo)?
- ¿El proyecto de contrato se elaboró por la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central sobre la base de los modelos estándar aprobados por la autoridad competente (CIAPP)?

k) Estudios relevantes a nivel de factibilidad

- ¿Se profundizaron los estudios técnicos, financieros, legales, socioambientales y económicos del proyecto según lo establecido en la presente Guía?

l) Criterios de elegibilidad y VPD

- ¿Se incorporaron las observaciones del plan de mejora para los criterios básicos y mínimos con una calificación baja? Describa los cambios realizados.
- ¿Existen cambios en el resultado del análisis de los criterios básicos y mínimos? Describa los cambios, en caso de existir alguno.
- ¿Se determinó la conveniencia de uso de la modalidad APP a través del análisis cuantitativo de VPD?

m) Viabilidad jurídica

- ¿Se ha singularizado el área de terreno donde se desarrollará el proyecto?

- ¿El área de terreno está libre de limitaciones legales o administrativas (por ejemplo, litigios que versen sobre el dominio o su posesión, gravámenes, falta de pago de impuestos y tasas municipales, etc.)?
- ¿Qué porcentaje de los terrenos destinados para el desarrollo del proyecto son de propiedad de la Entidad Delegante, debidamente saneados y libres de cargas y gravámenes?
- ¿Cuál es el avance en la preparación de los expedientes administrativos para la adquisición o expropiación y saneamiento jurídico de los inmuebles, así como el estado de dictámenes, aprobaciones y permisos gubernamentales necesarios?
- ¿Se han detectado riesgos de retrasos o sobrecostos por la obtención de permisos o autorizaciones?
- ¿Existe una estrategia de mitigación en caso de que se materialicen dichos riesgos?
- ¿Se ha identificado el porcentaje de las expropiaciones que deberá haberse concluido antes de adjudicar el contrato?
- ¿Qué porcentaje de las interferencias se levantará antes de adjudicar el contrato?

n) Patrimonio cultural

- ¿El estudio ambiental ha identificado posibles sitios arqueológicos cercanos o dentro del lugar de implantación del proyecto?
- ¿Cuáles serán las medidas de mitigación en caso de que se presenten hallazgos culturales o arqueológicos, como parte del plan de manejo ambiental y social?
- ¿De ser el caso, se cuenta con autorización para realizar investigaciones arqueológicas y paleontológicas por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC), dictamen de conformidad a la investigación autorizada por el INPC u otros pronunciamientos del INPC?

o) Cambio climático: enfoque de adaptación

- ¿En los estudios ambientales se identificaron riesgos del cambio climático que afectará la ejecución, la calidad, la duración, la operatividad o los resultados del proyecto?
- ¿Es probable que existan riesgos derivados del cambio climático que se pueden materializar en costos financieros para el proyecto (p.ej. daños directos e indirectos a los activos)?

p) Evaluación ambiental y social del proyecto

- ¿Se ha realizado una difusión del proyecto con los actores y comunidades de la zona de implantación del proyecto?
- ¿Se ha desarrollado un plan de participación de los actores sociales, adecuado a los riesgos e impactos del proyecto, y adaptado a las características e intereses de las comunidades afectadas?

- ¿Se ha desarrollado un procedimiento para el manejo de las comunicaciones y reuniones?
- ¿Existe una estrategia de comunicación y/o de consulta continua con los grupos de interés y las comunidades en donde se llevará a cabo el proyecto?
- ¿Existen identificados impactos ambientales y sociales que pongan en riesgo la viabilidad del proyecto?

5.2.14. Aprobación del proyecto

Todos los documentos que integran el Caso de Negocio Final, con inclusión de los Pliegos de Bases y proyecto de contrato y, en su caso, los ajustes que resulten del Sondeo de Mercado deben contar con la aprobación de las instancias internas competentes de la respectiva Entidad Delegante y de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central. En el caso específico de la Administración Pública Central, antes de la aprobación del Caso de Negocio Final, la SIPP solicitará a la máxima autoridad de la Entidad Delegante competente su no objeción.

La Entidad Delegante competente tendrá la obligación, dentro de un plazo máximo de treinta días para emitir su no objeción. En caso de ser necesario, la Entidad Delegante puede realizar recomendaciones que, una vez subsanadas, permitirán dar continuidad al proceso de aprobación del proyecto.

Mediante resolución motivada la máxima autoridad de la Entidad Delegante o de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central aprobará el proyecto en su integralidad a través de un pronunciamiento, que incluirá la autorización expresa de la máxima autoridad de la Entidad Delegante competente, para pactar arbitraje internacional.⁵¹

Sobre la base del Caso de Negocio Final del proyecto, la máxima autoridad de la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central conforme al Reglamento APP, los lineamientos y guías aplicables emitidos para el efecto por el Ministerio de Economía y Finanzas solicitará a la instancia competente la emisión del Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales.

5.2.15. Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales.

Una vez que se hayan culminado los estudios a nivel de factibilidad y se cuente con los documentos de la estructuración transaccional, la máxima autoridad de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central deberá solicitar al Ente Rector de las finanzas públicas la expedición del Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales. Las solicitudes deberán contar con todo el sustento que justifique que el proyecto es factible desde una perspectiva presupuestaria y fiscal.

Los documentos requeridos por el órgano rector de las finanzas públicas para la emisión del Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales se encuentran detallados en el Reglamento

⁵¹ Artículo 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación en concordancia con la Resolución Nro. 122 de la Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial Nro. 254 de 27 de mayo de 2014, que regula el momento y los requisitos en que esta solicitud debe ser formulada al Procurador General del Estado.

APP, así como en los acuerdos, lineamientos y guías que el MEF expida para el efecto.⁵² El Ente Rector de las finanzas públicas una vez que haya recibido toda la información pertinente deberá emitir dicho dictamen. Para que un Proyecto APP merezca dictamen favorable del MEF, deberá ser compatible con los objetivos, límites y metas subyacentes a las reglas fiscales del sector público no financiero, y específicas del Presupuesto General del Estado.

En el caso de las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central con inclusión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados “GAD” en la fase de estructuración deberán contar con un dictamen de sostenibilidad y riesgos fiscales emitido por parte de sus procesos internos competentes, salvo en los casos determinados en el artículo 255 del Reglamento APP, en donde deberán solicitar dicho dictamen al Ente Rector de las Finanzas Públicas.

En caso de que el Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales resulte favorable y posterior a la firma del Contrato APP, el MEF procederá a inscribir los Compromisos Firmes y Contingentes en los Registros a su cargo. En concordancia, el ente rector de planificación nacional incluirá y registrará los proyectos APP que requieran recursos públicos, en el Plan Anual de Inversiones conforme las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, su Reglamento General y de acuerdo con la metodología que se expida para el efecto.

5.2.16. Aprobaciones en Estructuración Transaccional.

Una vez que se haya obtenido el Dictamen favorable de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales, la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central solicitará al CIAPP, la aprobación del uso de modalidad APP y paso a contratación del proyecto. Para el efecto, la SIPP acompañará el Caso de Negocio Final.

La SIPP elaborará un informe técnico-legal previo para conocimiento del CIAPP, junto con los otros informes de sustento y el proyecto de resolución que corresponda.

Acto seguido, el CIAPP resolverá la aprobación o no del uso de modalidad APP y paso a contratación del proyecto. En cualquier caso, el CIAPP emitirá la resolución respectiva.

El CIAPP es una instancia encargada de validar el cumplimiento de los parámetros normativos establecidos por la Ley APP y el Reglamento APP para el uso de la modalidad APP, y por lo tanto no es responsable de la veracidad de los estudios presentados por la SIPP.

Las aprobaciones que deben recibir los proyectos presentados por las Entidades Delegantes y la SIPP dentro del ámbito de la administración pública central, son las siguientes:

⁵² Acuerdo Ministerial Nro. 018 que contiene los “Lineamientos para la asignación de riesgos en los proyectos de gestión delegada al sector privado, la guía para la elaboración del expediente de riesgos y sostenibilidad y los lineamientos”, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial del 14 de abril de 2022; y, el Acuerdo Ministerial Nro. 028 mediante el cual se expide la “Metodología para la cuantificación de riesgos fiscales para asociaciones público-privadas y proyectos de gestión delegada para el análisis y la estructuración financiera”, publicado en el Registro Oficial Nro. 333 del 16 de junio de 2023.

Figura 13. Aprobaciones en estructuración Transaccional en la Administración Pública Central.



Por otro lado, las aprobaciones que deben ejecutar las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central con inclusión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en la fase de estructuración de los Proyectos APP, son:

Tabla 27: Aprobaciones de las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central con inclusión de los GAD's en Factibilidad y estructuración Transaccional

Aprobaciones de las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central con inclusión de los GAD 's en la Subsección de Factibilidad y Estructuración Transaccional		
Nro.	Tipo de aprobación	Condiciones y autoridad
1	Resolución de aprobación del caso de negocio final y del proyecto APP	La máxima autoridad administrativa
2	Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales	La máxima autoridad financiera o la que haga sus veces ⁵³
3	Aprobación del uso de la modalidad APP y paso a contratación	El máximo órgano de gobierno / máximo órgano de legislación y fiscalización, según sea el caso

A continuación, se detalla las aprobaciones de las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central con inclusión de los GAD's en la fase de estructuración:

⁵³ Excepto en las causales del artículo 275 del Reglamento APP.

Figura 14. Requerimiento del Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales del MEF por parte de las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Administración Pública Central (Art. 275 Reglamento APP).



5.2.17. Declaratoria de Excepcionalidad

La delegación de servicios públicos o sectores estratégicos a la Iniciativa Privada es por mandato constitucional excepcional. Esta excepcionalidad se encuentra regulada de modo general a través del ciclo del Proyecto previsto en la Ley APP y, en particular, estará justificada y autorizada siempre que los respectivos proyectos generen Valor por Dinero.

El cumplimiento del ciclo del Proyecto APP previsto en la Ley APP, el Reglamento APP y demás normativa expedida por el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas (CIAPP), de pleno derecho, autoriza la delegación excepcional de Proyectos APP, sin necesidad de ningún acto administrativo adicional.

6. Fase de Concurso Público

Una vez que se ha llevado a cabo la fase de estructuración, se debe proceder a la preparación logística del concurso público, considerando una oportuna asignación y preparación del personal, recursos tecnológicos, insumos e instalaciones para efectos de desarrollar el proceso concursal. Lo anterior implica:

1. Conformar un equipo profesional y administrativo con conocimientos y experiencia en la implementación y desarrollo de procesos concursales. La Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central deberán implementar todas las acciones necesarias para prevenir conflictos de interés, asegurando que los intereses financieros o personales de las distintas autoridades o servidores públicos no influyan en la toma de decisiones administrativas ni se permita su intervención en asuntos en los que tengan un interés personal. Para ello, se deberá verificar que los integrantes del Comité de Selección:

(i) Rindieron su declaración patrimonial jurada ante la Contraloría General del Estado y las actualizaciones que correspondan conforme el ordenamiento jurídico vigente;

(ii) Presentaron, antes de su designación, una declaración de intereses privados, personales o familiares relevantes, en cualquier actividad económica o laboral que pueda influir en la toma de decisiones, incluyendo los intereses de su cónyuge, pareja en unión de hecho y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;

(iii) Deberán suscribir un acuerdo de confidencialidad de la información; y,

(iv) Cumplir cualquier otra medida que disponga el ordenamiento jurídico vigente a fin de que los servidores públicos de la Entidad Delegante o de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, actúen con objetividad e imparcialidad, esto es, no tomen parte ni actúen en esta etapa del proceso, si tuvieren algún interés, de forma directa o indirecta, en el resultado del concurso público.

Esto garantizará un trato igualitario, imparcial y transparente a todos los Oferentes dentro del concurso público.

2. Identificar a los especialistas que puedan resolver las consultas y aclaraciones del proyecto a ejecutar y los alcances del Contrato APP. Incluyendo aspectos de los estudios técnicos.
3. Disponer de instalaciones adecuadas para trabajar, con salas para reuniones que puedan resguardar de forma segura los equipos de cómputo, la información relativa al concurso público, la custodia de la documentación o cualquier otro tipo de recursos físicos o electrónicos que se utilizarán durante el proceso. Asimismo, se debe contar con un sistema que permita respaldar periódicamente la información generada y la información que se registre en las bases de datos, adoptando las mejores prácticas sobre procesos de gobernanza de información y de datos.
4. Establecer un data room virtual o un repositorio de datos con permisos de acceso, mediante el cual se pueda poner a disposición de todos los participantes durante el proceso, la información a la que éstos requieran tener acceso, desde la documentación oficial hasta los informes técnicos.

De forma general existe sólo un procedimiento concursal para la adjudicación de Contratos APP; el Concurso Público abierto e internacional a fin de generar mayores niveles de competencia.

La tercera etapa inicia con la convocatoria a Concurso Público y culmina con la celebración del Contrato APP. El procedimiento de concurso se aplicará en todos los casos y estará sujeto a los principios de transparencia, libertad de competencia e igualdad de oportunidades. Siendo así, la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central debe realizar los siguientes pasos hasta la resolución de adjudicación; y en todos los casos la suscripción del Contrato APP la realizará la Entidad Delegante:

Figura 15. Pasos del Concurso Público



La máxima autoridad de la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central o su Delegado emitirá la convocatoria a Concurso Público. Esta convocatoria debe contener, al menos, la siguiente información:

1. Fecha de inicio y fin del periodo de consultas en el Concurso Público.
2. Fecha, hora, lugar y forma de presentación de ofertas.
3. Los requisitos que los oferentes deberán cumplir de conformidad con el Pliego de Bases. En caso de que, de acuerdo con el Pliego de Bases, corresponda realizar la precalificación de oferentes, se deberá señalar ese particular en la convocatoria.
4. Los antecedentes que se deben entregar en las Ofertas técnica y económica.
5. El enlace electrónico de acceso a los documentos contractuales. El enlace corresponde a la carpeta digital en el cual los interesados pueden acceder a los documentos referentes al proceso de contratación.
6. Los datos de contacto institucional del servidor público responsable de la recepción, entre ellos: nombre y apellido, cargo que desempeña y dirección electrónica.

La Convocatoria a Concurso Público deberá publicarse en el sitio Web de la Entidad Delegante y de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, en el Registro Nacional APP y en los mecanismos⁵⁴ especializados de publicidad nacionales o internacionales de procesos de contratación.

En caso de que en los Pliegos de Bases se haya determinado que se deberá realizar Precalificación de Oferentes, la invitación debe constar dentro de la convocatoria al Concurso Público. Esta invitación, además de los requisitos señalados para el Concurso Público, debe contener la siguiente información:

⁵⁴ El sistema utilizado para el Servicio Nacional de Contratación Pública no es un mecanismo aplicable para la difusión de proyectos bajo la modalidad APP.

1. El listado de requisitos de los Oferentes debe cumplir dentro del proceso de precalificación, con los respaldos requeridos.
2. El contenido de las bases de precalificación.
3. El término mínimo para la presentación de solicitudes de precalificación como consten en el Pliego de Bases. Cabe mencionar que este término, bajo ninguna circunstancia será menor a 45 días a partir de la fecha de la publicación de la invitación.

Una vez publicada la convocatoria al Concurso Público, durante el periodo de consultas, la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central comunicará por escrito la absolución de las consultas a todos los interesados e incorporará en la carpeta digital donde se encuentran los documentos contractuales y en el Registro Nacional APP, el contenido de las consultas con las respuestas correspondientes. Cabe mencionar que cuando se responda a las consultas, la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central no podrá divulgar información de otra manera y no podrá señalar la identidad del consultante.

El periodo de preparación de ofertas es el periodo que inicia desde la convocatoria, hasta el inicio del periodo para presentación de ofertas definida en el Pliego de Bases. En este periodo, la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central podrá organizar inspecciones o visitas guiadas por su propia iniciativa, siempre que conste este hito en el Pliego de Bases, o por requerimiento de interesados a participar en el Concurso Público. Estas visitas podrán realizarse de forma individual o grupal. Para el efecto, dentro de los Pliegos de Bases la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central deberá haber establecido un protocolo que garantice que todos los interesados reciban la misma información en las visitas. Una vez que hayan concluido las visitas, se comunicarán los resultados de las inspecciones en un acta que se publicará en el sitio web de la Entidad Delegante y de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, en el Registro Nacional APP y se incorporarán a la carpeta digital de los documentos contractuales antes del inicio del periodo de presentación de ofertas.

Si dentro del Concurso Público no hay cambios en el proyecto de contrato⁵⁵ ni en el Caso de Negocio final⁵⁶ que afecten al objeto, plazo, precio, asignación de riesgos, compromisos firmes, compromisos contingentes y otros que pudieren afectar al dictamen previo de sostenibilidad y riesgos fiscales, previamente emitido por el Ente rector de las finanzas públicas, la Entidad Delegante o la SIPP, según el caso, no requiere de aprobaciones ni actualizaciones adicionales sobre el Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales.

En el periodo de presentación de ofertas, ningún servidor del Comité de Selección mantendrá comunicación con los oferentes. Durante este periodo, la máxima autoridad de la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, o su delegado, designará a los cinco miembros del Comité de Selección. Los miembros del Comité de Selección deberán, previo a su designación, cumplir los requisitos definidos en los Pliegos de Bases, y además deberán suscribir un acuerdo de confidencialidad. Los oferentes deberán agregar en sus ofertas una descripción de los bienes que necesitarán importar para la ejecución del Proyecto APP, esto con el fin de que, en caso de resultar Adjudicatario, la

⁵⁵ Véase el artículo 45 de la Ley APP, que dispone los requisitos mínimos que debe contener un contrato APP.

⁵⁶ El numeral 10 del artículo 221 del Reglamento APP, define el caso de negocio final como la “actualización y profundización del Caso de Negocio Inicial con todos los informes de viabilidades social, ambiental, técnico, económico financiero y jurídico incluyendo la matriz final de riesgos y el Valor por Dinero final, proyecto de contrato y Pliegos del Concurso Público”.

Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central emita a favor del correspondiente Gestor Privado el certificado que hace referencia el artículo 125 del COPCI, el cual constituirá título habilitante para acceder a los incentivos tributarios al comercio exterior reconocidos en ese cuerpo legal.

Una vez que haya concluido el proceso de presentación de ofertas, el Comité de Selección en un evento público abrirá las ofertas para la correspondiente evaluación. A continuación, el Comité de Selección evaluará las Ofertas aplicando la variable de selección definida en el Pliego de Bases y verificará el cumplimiento de los requisitos habilitantes señalados en el Pliego de Bases. Cabe señalar que el cumplimiento de requisitos habilitantes no otorga puntaje. Durante la evaluación de ofertas, el Comité podrá solicitar la subsanación de errores de forma, así como podrá requerir aclaración de oferta. La evaluación de la oferta técnica se realizará bajo la modalidad de “cumple/no cumple” y la evaluación de la oferta económica se realizará de acuerdo con la variable de adjudicación definida en el Pliego de Bases.

En el proceso de evaluación, el Comité de Selección deberá tomar en consideración los criterios para identificar ofertas temerarias, conforme dispone el Reglamento APP.

Tras esta evaluación, el Comité de Selección remitirá los resultados de su evaluación mediante informe a la máxima autoridad de la Entidad Delegante o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, donde recomendará la adjudicación o declaratoria de desierto del Concurso Público. En caso de que se recomiende la adjudicación, se deberá verificar que se han cumplido con todas las condiciones de los Pliegos de Bases. En el caso específico de la Administración Pública Central, la SIPP solicitará a la máxima autoridad de la Entidad Delegante competente su no objeción respecto al contenido del informe de evaluación.

La Entidad Delegante competente tendrá la obligación, dentro de un plazo máximo de treinta días para emitir su no objeción. En caso de ser necesario, la Entidad Delegante puede realizar recomendaciones que, una vez subsanadas, permitirán dar continuidad al proceso de adjudicación o declaratoria de desierto.

6.1. Modificaciones en obligaciones fiscales en la fase del Concurso Público

En caso de que se realicen cambios sustanciales⁵⁷ al Caso de Negocio Final y al proyecto de contrato que afecten las obligaciones fiscales, dentro de la fase del concurso, antes de la adjudicación de este y previo a la firma del Contrato APP, se deberá solicitar a la instancia competente la actualización del Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales.

Si es que el proyecto requiere Compromisos Firmes las Entidades Delegantes emitirán un certificado presupuestario acorde a los cambios aprobados y establecerán los compromisos plurianuales que correspondan. Siempre que existan Compromisos Firmes se deberá contar con las certificaciones presupuestarias previo a la firma del Contrato APP.

La máxima Autoridad de la Entidad Delegante o de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central emitirá, de ser el caso, la Resolución de Adjudicación. La resolución deberá ser notificada a todos los oferentes y al Adjudicatario. Así mismo, deberá publicarse en los medios establecidos en los Pliegos de Bases.

Una vez que se haya notificado la Resolución de Adjudicación, el Adjudicatario tendrá que realizar todas las diligencias previas a la suscripción del Contrato APP descritas en el

⁵⁷ Las modificaciones sustanciales deberán ser cuantificadas por la Entidad Delegante y la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central. En cualquier caso, estos cambios pueden implicar alteraciones en los aspectos financieros, presupuestarios, impositivos u otros elementos que tengan un impacto significativo en las obligaciones fiscales relacionadas con el proyecto.

Reglamento APP y las Guías Generales que se expida para el efecto, en el plazo de 90 días desde la notificación. Entre estas, deberá constituir al Gestor Privado como una Compañía Anónima de Objeto Exclusivo⁵⁸ para la suscripción y ejecución del Contrato APP. De su parte la Entidad Delegante deberá solicitar, previamente a la suscripción del Contrato, a la Procuraduría General del Estado la aprobación de la cláusula compromisoria.⁵⁹ Una vez concluido el plazo de 90 días el Gestor Privado suscribirá con la Entidad Delegante el Contrato APP.

7. Fase de Ejecución y Gestión del Contrato

Durante esta fase, la Entidad Delegante implementará su sistema de supervisión de Contratos APP, con el fin de gestionar, administrar, supervisar y fiscalizar oportunamente el Contrato, con el enfoque y finalidad de evitar o minimizar el impacto de riesgos y amenazas. En esta fase, es especialmente importante:

- Impulsar a implementar oportunamente las obligaciones que en materia de expropiación y saneamiento de predios contemple el Contrato APP;
- Monitorear los plazos de entrega de los estudios de diseño definitivos y la obtención oportuna de las licencias y los permisos correspondientes;
- Monitorear el cumplimiento de los requerimientos de construcción;
- Gestionar retrasos;
- Gestionar la comunicación y gestión de grupos de interés;
- Gestionar cambios (debido a órdenes de cambio propuestas por la Entidad Delegante o cambios sugeridos por el gestor privado), reclamaciones (debido a eventos de riesgo retenidos o compartidos) y disputas;
- Administrar los pagos durante la construcción en proyectos cofinanciados;
- Aceptación para la puesta en servicio e inicio de operaciones;
- Monitoreo del cumplimiento de los estándares de desempeño aplicables a la infraestructura y prestación de servicios;
- Gestión de cambios, reclamos y controversias;

⁵⁸ La Certificación de Asociación Público-Privada (APP) de APMG, se refiere al Gestor Privado como una sociedad de propósito específico bajo la siguiente definición: "Una entidad creada para llevar a cabo una sola tarea o proyecto con el fin de proteger a los accionistas limitando su responsabilidad, a menudo utilizada para negociar financiamiento con recurso limitado o sin recurso al accionista. Los sponsors que conforman el consorcio suelen constituir la entidad del socio privado en forma de sociedad de propósito específico (SPE) que será quien contrate con el gobierno. La SPE es una entidad creada para actuar como la manifestación legal de un consorcio sin historial financiero u operativo que el gobierno pueda evaluar. Una SPE es una entidad legal sin más actividad que la relacionada con el proyecto. También incluye "socio privado", "sociedad proyecto " o "compañía proyecto."

⁵⁹ Artículos 42 Ley de Arbitraje y Mediación y 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

- Difundir periódicamente informes sobre el avance y desempeño de la fase de ejecución de los Proyectos APP;
- Preparación de la reversión; y,
- Reversión y finalización.

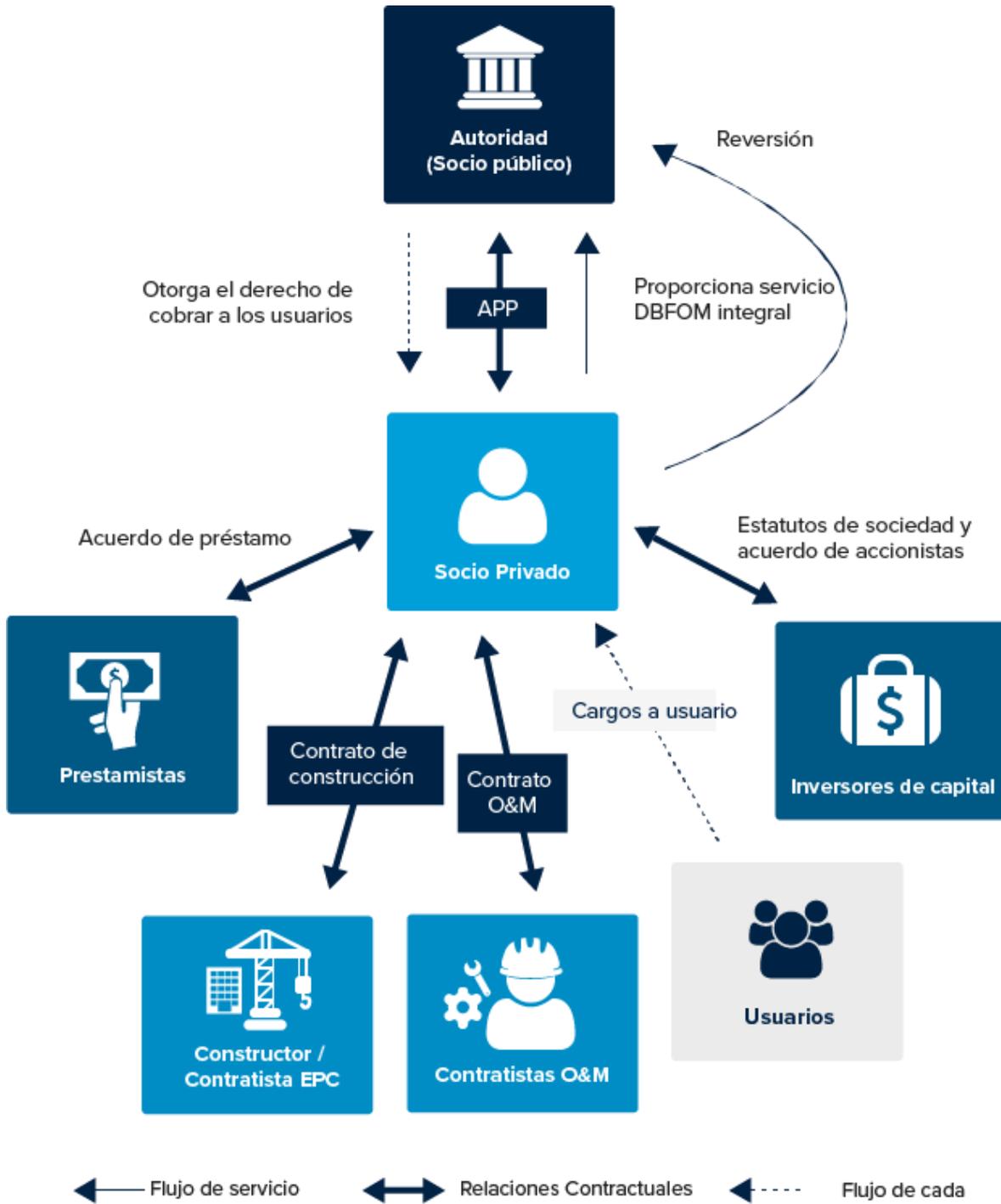
En todos los casos la estrategia de gestión de contratos incluye una gama de herramientas que están incorporadas en el contrato e incluyen como buena práctica la aplicación de un manual de supervisión del contrato con un "lenguaje común", como una herramienta de gestión más cercana. El manual no debe sustituir al contrato como documento de "referencia", pero debe ayudar al equipo de gestión del contrato a desarrollar su labor.

La SIPP, previo pedido de la Entidad Delegante o el Gestor Privado podrá facilitar la articulación de soluciones que permitan resolver potenciales controversias entre entidades públicas, así como potenciales controversias entre el Estado con Gestores Privados en materia de Contratos APP.

Los Proyectos APP involucran la creación de una Sociedad con Propósito Específico (SPE) por parte del oferente ganador del Concurso Público. La SPE asume la responsabilidad de diseñar, financiar, construir, operar y mantener el proyecto de acuerdo con los alcances establecidos contractualmente, y no puede llevar a cabo ninguna actividad económica distinta que no esté directamente relacionada con la gestión delegada encomendada. En una SPE, pueden participar conjuntamente empresas de consultoría, construcción, empresas especializadas en operación y mantenimiento, así como inversionistas, que aportarán recursos y compartirán los riesgos del proyecto.

La SPE firma el contrato APP con la Entidad Delegante, lo que implica que todos los derechos y obligaciones del sector privado son asumidos por esta persona jurídica. A continuación, se presenta una representación gráfica de la estructura de un proyecto APP.

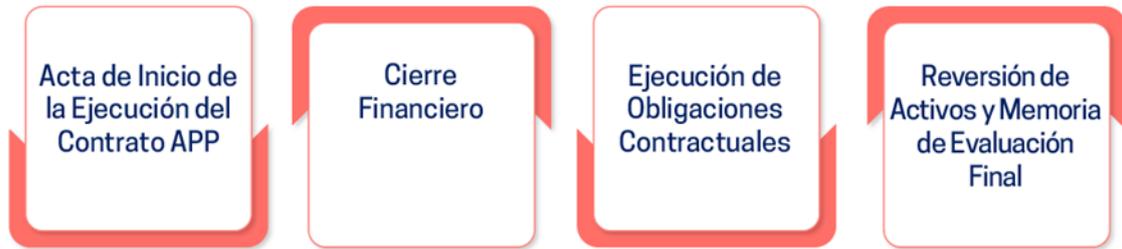
Figura 16. Estructura de un proyecto APP



Fuente: Esquema Básico de una Estructura de Contrato DBFOM (Pago por Usuario). Banco Mundial. 2016. La Guía de la Certificación de Asociación Público-Privada (APP) de APMG. Washington, DC.

La última etapa inicia con la suscripción del Contrato APP y concluye con la memoria de evaluación final a la terminación del contrato.

Figura 17.- Documentos requeridos para la cuarta fase



Los documentos deben ser realizados en el siguiente orden:

1. **Acta de Inicio de Ejecución Contractual:** Es el acta con el cual inician el cómputo de los plazos de cumplimiento del Contrato APP.
2. **Cierre Financiero:** Es el acto mediante el cual el gestor privado cuenta con una línea de crédito que asegura el financiamiento para la ejecución del contrato APP. El cierre financiero deberá llevarse a cabo en un plazo máximo de 18 meses a partir de la suscripción del Acta de Inicio de la Ejecución Contractual.
3. **Ejecución de obligaciones contractuales:** Informes de seguimiento y reportes con la periodicidad que establezca el Contrato APP, de conformidad con el sistema de supervisión del Contrato APP que haya establecido la Entidad Delegante.
4. **Reversión de activos y Memoria de evaluación final:** Evaluación final del proyecto tras la terminación del plazo contractual y la Reversión del Activo Público.

Tabla 28: Estudios en la etapa de diseño del proyecto

El Gestor Privado deberá encargarse de desarrollar los estudios de diseño definitivos para una efectiva transferencia de riesgos del proyecto, previo a iniciar la etapa de construcción.

En la etapa de diseño se deben desarrollar los estudios de impacto ambiental del proyecto. El análisis de impacto ambiental (EIA) consiste en un documento completo de los posibles riesgos e impactos ambientales y sociales de un Proyecto específico. Un ESIA generalmente está preparado para desarrollos de campo nuevo o grandes expansiones con elementos físicos, aspectos e instalaciones específicamente identificados que puedan generar impactos ambientales, sociales, arqueológicos o culturales significativos. El EIA se debe incorporar una descripción actual de la zona de influencia y el impacto ambiental considerando factores de cambio climático, una vez que se ejecute el proyecto, con el fin de que se tomen las previsiones necesarias para preservar o restaurar las condiciones ambientales cuando éstas puedan deteriorarse.

El EIA deberá ser sometido para la aprobación de las instancias gubernamentales competentes en la materia; y, dependiendo del nivel del impacto ambiental deberá obtener el permiso o licencia respectiva.

En todos los casos deberá establecer: si existen criterios de interferencia con áreas protegidas, con áreas pertenecientes a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; estimación de familias a reubicar, de ser el caso; si el proyecto fue concebido con un

enfoque de adaptación al cambio climático; si el cambio de patrones climáticos afectará la ejecución; la calidad, la duración, la operatividad o los resultados del proyecto; si es probable que existan riesgos derivados del cambio climático que se pueden materializar en costos financieros para el proyecto; y, si se han identificado oportunidades para el desarrollo del proyecto con un impacto bajo o nulo en carbono.

No aplican a la modalidad APP los lineamientos vinculados al desarrollo de estudios definitivos, (Norma 408-09), planos constructivos (408-10) ni condiciones generales y especificaciones técnicas (408-11) previstos para la fase de pre inversión en las Normas de Control Interno, debido a que en la modalidad de APP, la Entidad Delegante debe definir niveles funcionales y estándares de servicio, siendo el desarrollo de tales diseños parte de las responsabilidades del Gestor Privado, por ende el cumplimiento de tales disposiciones se trasladan, en lo aplicable y dependiendo de la naturaleza de cada proyecto, al Gestor Privado dentro de la fase de ejecución contractual.

7.1. Beneficios Tributarios en los proyectos APP

El Gestor Privado no requerirá de autorización alguna del CIAPP a efectos de beneficiarse de los beneficios tributarios generales que prevé el ordenamiento jurídico, los cuales de manera referencial se describen a continuación:

Tabla 29: Detalle de Beneficios Tributarios en los Contratos APP

Beneficios o Incentivos	Base Legal	Requisito Habilitante
Exoneración del Impuesto a la Salida de Divisas por importación de bienes o compra de servicios	Art. 159.1 numerales 1 y 2 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador	Contrato APP
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	Contrato APP
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	Contrato APP
Exoneración de todos los tributos al comercio exterior, con excepción de las tasas de servicios aduaneros.	Art. 125, último inciso del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI)	Contrato APP

Agentes de Retención de IVA en los mismos términos y bajo los mismos porcentajes que las empresas públicas.	Art. 63 (innumerado) de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno	Contrato APP
Reducción especial de la tarifa de impuesto a la renta	Art. 37.3 de la LRTI, en concordancia artículo 25 COPCI	Contrato APP Contrato de Inversión

Los beneficios o incentivos fiscales previstos en el Art. 37.3 de la LRTI, en concordancia artículo 25 COPCI; y, en el Art. 159.16 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador se activarán mediante la suscripción, por parte del Gestor Privado, de un "contrato de inversión" aprobado por el CEPAL. Este trámite será iniciado a solicitud del Gestor Privado y estará sujeto a la normativa correspondiente.

Para la exoneración de todos los tributos al comercio exterior, el Gestor Privado, de conformidad con el inciso final del artículo 125 del Código Orgánico de Producción Comercio e Inversiones (COPCI), deberá solicitar a la Entidad Delegante con la cual suscribió el Contrato APP, la emisión de un certificado que habilite la exención de tributos al comercio exterior de las mercancías importadas que serán destinadas al Proyecto APP. Para solicitar la emisión de dicho certificado, el Gestor Privado debe proporcionar a la Entidad Delegante una declaración juramentada emitida por su representante legal en la cual se establezca lo siguiente: (i) Que los bienes a importar serán destinados exclusivamente para su uso en el Proyecto APP; (ii) Que los bienes a importarse son necesarios acorde a los diseños definitivos del proyecto y se encuentran previstos en el modelo económico-financiero; (iii) Que se haya suscrito el respectivo Contrato APP; y, (iv) Que el Proyecto APP se encuentre inscrito en el Registro Nacional APP.

La Entidad Delegante para efectos de la expedición de dicho certificado deberá, conforme lo dispone el artículo 125 inciso final del COPCI, acreditar los resultados de sus estudios de evaluación efectuados respecto de la cantidad y calidad de los bienes a ser importados.

Será necesario contar con la descripción de los bienes o mercancías importados a nivel de subpartidas arancelarias. Corresponde al Gestor Privado solicitar una consulta de resolución anticipada sobre clasificación arancelaria de mercancías objeto de comercio internacional al Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, en forma previa a la nacionalización de las mercancías.⁶⁰

8. Adendas al Contrato APP

De forma excepcional, la Entidad Delegante y el Gestor Privado, de mutuo acuerdo, podrán modificar el contrato, respecto a las características de las obras y servicios pactados, con el fin de mejorar los niveles de servicios y estándares técnicos u otras razones de interés público, dentro de los límites establecidos en el Reglamento APP y las Guías que se expidan

⁶⁰ Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador. Resolución Nro. SENA-SENAE-2022-0028-RE. Normas para la regulación de garantías aduaneras específicas para la importación bajo la modalidad de asociación público-privada. Registro Oficial Nro. 23 del 17 de marzo de 2022.

para el efecto, siempre y cuando la adenda no modifique el objeto del contrato, la asignación definitiva de riesgos para el alcance inicial del proyecto, ni las condiciones de competencia del proceso de Concurso Público.

La modificación del contrato podrá realizarse con el fin de agregar prestaciones complementarias a las inicialmente contratadas, siempre que no superen el veinte por ciento (20%) del Valor Total inicial⁶¹ del proyecto sumada la totalidad de las modificaciones contractuales.

Cuando la modificación del contrato sea a petición de la Entidad Delegante, el monto máximo de las nuevas inversiones que se realicen a solicitud de la Entidad Delegante no podrá exceder en ningún caso del veinte por ciento (20%) del presupuesto total original del proyecto adjudicado, se deberá determinar asimismo el monto máximo de inversión del Gestor Privado y las compensaciones que haya lugar.

En el caso de que la petición provenga del Gestor Privado, se deberá presentar una vez transcurridos tres (3) años desde la fecha de suscripción del contrato, y hasta antes de cumplir las tres cuartas (3/4) partes del plazo inicialmente pactado en el Contrato APP. En ningún caso podrá alterarse las condiciones de competencia del Concurso Público ni la matriz de asignación de riesgos del Contrato APP. En todos los casos el Gestor Privado deberá obtener la autorización de sus financistas de acuerdo con los instrumentos financieros.

Por otro lado, la modificación deberá obtener un nuevo Dictamen de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales del MEF, por lo cual se requiere de las siguientes aprobaciones:

Figura 18. Aprobaciones de la cuarta fase



Siendo así, la Entidad Delegante debe preparar los siguientes documentos ante el MEF:

- 8.1.1. Contrato APP principal y proyecto de adenda;
- 8.1.2. Acto administrativo que apruebe la celebración de la adenda;
- 8.1.3. Justificación de que la modificación no genera cambios en la Matriz de Riesgos;
- 8.1.4. Informe sobre las valoraciones e impacto de obligaciones contingentes con base al Modelo Financiero Sombra;
- 8.1.5. Informe de riesgos de acuerdo con la metodología del MEF;

⁶¹ Se refiere al Valor Total inicial del Proyecto traído a la fecha de suscripción del Contrato APP.

- 8.1.6. Si el proyecto es autosustentable, el informe deberá incluir un ejercicio de suficiencia de mecanismos de mitigación de riesgos;
- 8.1.7. En el informe de riesgos se debe detallar los cambios sustanciales de la adenda, en referencia a los pagos a cargo de la Entidad Delegante previamente aprobados por el MEF;
- 8.1.8. Análisis de cumplimiento de obligaciones adquiridas con organismos multilaterales, en caso de que el proyecto sea financiado directa o indirectamente por dichos organismos; y,
- 8.1.9. Cualquier otro requisito solicitado por el MEF.

9. Reglamentos, guías y metodologías aplicables

Los reglamentos, guías y metodologías que se aplican al proceso se detallan a continuación:

9.1. Guía General para la Elegibilidad y Priorización de Proyectos APP

La Guía desarrolla el procedimiento y criterios que la Entidad Delegante debe observar para determinar si su proyecto tiene el potencial de ser ejecutado o no bajo la modalidad APP y, de ser el caso, el procedimiento que deben seguir las Entidades Delegantes para evaluar la cartera de proyectos que tengan, para de tal manera poder darle prioridad a unos sobre otros de acuerdo a la madurez de los estudios, factibilidad del proyecto, Bancabilidad, marco legal, entre otros elementos de priorización que se encuentran claramente detallados en esta Guía.

9.2. Normas técnicas, metodologías, guías, lineamientos y demás disposiciones del MEF para la gestión de riesgos fiscales en los contratos de gestión delegada.

Las disposiciones del MEF como ente rector en la gestión de riesgos fiscales, que indican el procedimiento y las pautas que la Entidad Delegante debe seguir durante el proceso de estructuración de un proyecto bajo la modalidad de APP.⁶²

9.3. Guía General de Procesos para la Presentación y Aprobación bajo la modalidad APP

La Guía presenta el ciclo o etapas generales de todo Proyecto APP y describe el contenido del Caso de Negocio Inicial y Final, que es el conjunto de estudios y análisis que debe presentar la Entidad Delegante y la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central para justificar que un proyecto es viable desde una perspectiva estratégica, técnica, legal, ambiental, social, económica y financiera.

⁶² Las guías fueron aprobadas mediante Acuerdo Ministerial Nro. 18 del Ministerio de Economía y Finanzas el 4 de abril de 2022 y Acuerdo Ministerial 028 de 03 de junio de 2023. El acuerdo ministerial y las guías aprobadas constan en el siguiente enlace: <https://www.appecuador.gob.ec/normativa/>

Los lineamientos específicos para el desarrollo de los estudios de perfil, prefactibilidad y factibilidad se desarrollarán de acuerdo con el contenido que determine esta Guía.

9.4. Lineamientos CIAPP para la elaboración de los Pliegos de Bases

Los lineamientos comprenden varios parámetros que permitan a la Entidad Delegante elaborar los pliegos para el proceso de concurso público bajo un modelo estandarizado que garantice la competencia y la transparencia en el proceso.

9.5. Modelos sectoriales de Contratos APP

Los Contratos APP se elaborarán por las Entidades Delegantes a partir de modelos previamente establecidos y aprobados por el CIAPP, que estandarizan cláusulas que son de aplicación universal bajo mejores prácticas internacionales. Cabe mencionar que la Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional, UNCTAD, en la "Guía legislativa de la CNUDMI sobre las alianzas público-privadas" reconoce la importancia de los modelos de contratos en los siguientes términos: "(...) 11. Varias organizaciones internacionales, como el Banco Mundial⁶³ o la Federación Internacional de Ingenieros Consultores,⁶⁴ han proporcionado asesoramiento sobre la elaboración de contratos de participación público-privada o han compilado cláusulas estándar que pueden utilizarse como punto de partida para la redacción del contrato o de algunos de sus elementos. Esos modelos gozan de gran aceptación, se utilizan en todo el mundo y son actualizados periódicamente por las instituciones. Además, se proporciona orientación sobre su sentido e interpretación, lo que asegura uniformidad y, por lo tanto, reduce riesgos."

En cada caso las Entidades Delegantes completarán y adaptarán dichos instrumentos, de acuerdo con la naturaleza de cada proyecto específico y a su correspondiente matriz de riesgos. Los proyectos de contrato observarán el contenido mínimo ordenado en el artículo 45 de la Ley APP, de forma que permitan la Bancabilidad de los proyectos.⁶⁵

El modelo de contrato contendrá los requisitos generales que debe tener el manual de gestión de contrato que la Entidad Delegante debe utilizar para dar seguimiento al proyecto, así como los formatos y el contenido de los informes de seguimiento con la periodicidad establecida por la Entidad Delegante y la memoria de evaluación final. Las Entidades Delegantes podrán aprobar manuales específicos para determinados sectores.

⁶³ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial. "Guidance on PPP contractual provisions". ed.2017.

⁶⁴ Se puede obtener información en el sitio web de la *International Federation of Consulting Engineers* (FIDIC): <http://fidic.org/>.

⁶⁵ La Disposición Transitoria Novena del Reglamento APP en relación a los pliegos de bases y proyectos de contratos preceptúa: "Mientras el CIAPP no apruebe los Pliegos de Bases y los proyectos de Contratos APP sectoriales, será responsabilidad de las Entidades Delegantes o de la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, aprobar dichos documentos de manera autónoma, siempre que esos documentos hayan sido elaborados por consultores especializados, bajo mejores prácticas internacionales y se ajustan a los lineamientos para la asignación de riesgos en los proyectos de gestión delegada al sector privado expedidos por el MEF."

10. Base Normativa

- 10.1 Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial Nro. 449 de 20 de octubre de 2008 y sus posteriores reformas.
- 10.2 Ley Orgánica de Urgencia Económica “Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo”, Libro II. Registro Oficial Suplemento Nro. 461, de 20 de diciembre de 2023.
- 10.3 Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Segundo Suplemento Nro. 031, de 07 de julio de 2017, y sus posteriores reformas.
- 10.4 Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI). Registro Oficial Suplemento Nro. 351, de 29 de diciembre de 2010, y sus posteriores reformas.
- 10.5 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP). Registro Oficial Segundo Suplemento Nro. 306, de 22 de octubre de 2010, y sus posteriores reformas.
- 10.6 Reglamento General de la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, Libro III, expedido mediante Decreto Ejecutivo Nro. 157 de 7 de febrero de 2024.
- 10.7 Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial Segundo Suplemento Nro. 383, de 26 de noviembre de 2014, y sus posteriores reformas.
- 10.8 Acuerdo Ministerial Nro. 018 que contiene los “Lineamientos para la asignación de riesgos en los proyectos de gestión delegada al sector privado, la guía para la elaboración del expediente de riesgos y sostenibilidad y los lineamientos”, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial del 14 de abril de 2022, y sus posteriores reformas.
- 10.9 Acuerdo Ministerial Nro. 028 mediante el cual se expide la “Metodología para la cuantificación de riesgos fiscales para asociaciones público-privadas y proyectos de gestión delegada para el análisis y la estructuración financiera”, publicado en el Registro Oficial Nro. 333 del 16 de junio de 2023, y sus posteriores reformas.
- 10.10 Resoluciones Comité Interinstitucional APP.
- 10.11 Norma de Control Interno Nro. 408-02, contenida en las Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, expedida por la Contraloría General del Estado mediante Acuerdo Nro. 004-CG-2023, de 7 de febrero de 2023, publicado en el suplemento del Registro Oficial Nro. 257 de 27 de febrero de 2023, y sus posteriores reformas.