

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACION FINANCIERA TERRITORIAL

(CO-0226)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	República de Colombia	
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	
MONTO Y FUENTE:	BID (CO):	US\$6.000.000
	Aporte local:	US\$4.000.000
	Total:	US\$10.000.000
PLAZOS Y CONDICIONES:	Plazo de amortización:	20 años
	Período de desembolso:	36 meses
	Período de gracia:	3,5 años
	Tipo de interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0.75%
	Moneda:	Dólares de los EE.UU., facilidad unimonetaria
OBJETIVOS:	<p>El objetivo general del programa es generar y difundir información financiera territorial confiable y oportuna con el fin de reforzar la capacidad de seguimiento fiscal y financiero de las entidades gubernamentales correspondientes. Para alcanzar este objetivo, se sentarán las bases de un Sistema de Información Financiera Territorial (SIT) único, transparente y adecuadamente reglamentado que canalice el flujo de información financiera de las entidades territoriales a las dependencias del gobierno central y al público en general.</p> <p>Los objetivos específicos de esta operación son los siguientes: (i) mejorar la información disponible para la toma de decisiones por parte de las dependencias del gobierno central en materia fiscal y financiera; (ii) racionalizar los flujos de información entre los niveles central y territorial, eliminando duplicaciones y estableciendo a la CGN como canalizador único; (iii) sistematizar la información financiera de las entidades territoriales como instrumento de apoyo para la mejora de su gestión interna; (iv) generar mayor transparencia en el uso de recursos fiscales, brindando acceso a la información financiera territorial por parte del público; (v) colaborar en el diseño de proyectos de fortaleci-</p>	

miento de la administración financiera en las entidades territoriales y (vi) apoyar la labor de los departamentos para incorporar a sus respectivos municipios al SIT.

DESCRIPCION:

El programa financia los siguientes componentes:

(i) *implantación del SIT en la Contaduría General de la Nación (CGN)*, estableciéndose la base de datos receptora de información territorial y todos sus mecanismos de procesamiento y difusión de fácil acceso público así como la revisión conceptual de la contabilidad pública en general;

(ii) *implantación del SIT en las entidades territoriales*, instalándose el *hardware* y *software* del mismo en al menos 70 entidades, sus interrelaciones con la CGN y la mejora de los procesos de registro y análisis financiero y contable;

(iii) *fondo para la mejora de la gestión financiera territorial*, mediante el cual se proporcionarán recursos a las entidades para el diseño de proyectos relacionados con la administración financiera y otros relativos a la conexión informática entre los departamentos y sus respectivos municipios y

(iv) *coordinación y actividades centrales*, mediante las cuales se administrará y coordinará el programa, se promoverán las reformas legales correspondientes y se llevarán a cabo los desarrollos informáticos necesarios.

La ejecución del programa tendrá un nivel rector representado por un Comité Directivo, y un nivel ejecutor dirigido por la Gerencia del programa.

BENEFICIOS:

Los beneficios del programa son los siguientes:

(i) *facilita la toma de decisiones en materia macroeconómica*, proveyendo a las dependencias de seguimiento y programación macroeconómica de la información de una muestra significativa de los flujos financieros de las entidades territoriales;

(ii) *promueve un debate técnico acerca de la contabilidad integrada a nivel nacional*, apoyando a la CGN en aspectos tales como la revisión y análisis de todo

el instrumental técnico y metodológico de contabilidad, logrando una mejor aplicación general de los conceptos contables modernos;

(iii) *facilita la gestión de las entidades territoriales mediante la armonización y el ordenamiento de los criterios y procesos de producción de información financiera territorial;*

(iv) *promueve el análisis de las administraciones financieras territoriales y elaborar estrategias para fortalecerlas a través del fondo para la mejora de la gestión financiera territorial, el cual fomentará actividades de diagnóstico y diseño de proyectos en las entidades territoriales, conducentes a fortalecer sus administraciones financieras;*

(v) *facilita la disponibilidad de información sobre las finanzas públicas a la ciudadanía y al sector privado, promoviendo la responsabilidad fiscal ("accountability") y la evaluación de los riesgos relacionados con operaciones crediticias de una manera rápida y confiable.*

RIESGOS:

Los principales riesgos a los que se enfrenta el programa son los siguientes:

(i) *La permanencia de sistemas de información paralelos.* Las dependencias del gobierno central, usuarios potenciales del SIT, solicitan en la actualidad información financiera territorial mediante sistemas *ad hoc*. Existe el riesgo de que, aunque el SIT funcione según lo previsto, los sistemas *ad hoc* perduren por inercia institucional o por desconocimiento sobre los datos proporcionados por el SIT. Este riesgo se mitigará por tres vías: (a) exigiéndose la suscripción de un acta de intenciones entre los usuarios principales del gobierno central sobre el uso del SIT; (b) desarrollando un sistema de información que resulte atractivo para los usuarios y (c) promoviéndose la promulgación de un decreto que especifique la vinculación de las dependencias del gobierno central y el SIT.

(ii) *Limitada participación de las entidades territoriales.* Dado que las entidades territoriales no están obligadas a utilizar el SIT, podría darse el caso que algunas de ellas se abstengan de participar

en su implantación. Este riesgo se mitiga en el diseño del programa por tres vías: (a) durante la preparación del programa se identificó la existencia de una demanda por parte de las entidades territoriales para recibir asistencia técnica que les permita ordenar los pedidos de información por parte de distintas dependencias del gobierno central; (b) la creación del fondo para la mejora de la gestión territorial, con carácter no reembolsable, es un incentivo adicional para participar en el programa y (c) la CGN promulgará el marco normativo necesario para facilitar la incorporación de las entidades territoriales al SIT para que cumplan adecuadamente con sus mandatos legales.

**REVISION
AMBIENTAL/SOCIAL:**

El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) consideró en su sesión del 25 de julio de 1997 que esta operación no supone impactos ambientales o sociales significativos.

**FOCALIZACION A
GRUPOS DE BAJOS
INGRESOS:**

Este programa no clasifica dentro de la categoría de equidad social y reducción de la pobreza (Documento AB-1704, párrafo 2.13). Tampoco se puede definir como *poverty targeted investment* PTI (Documento AB-1704, párrafo 2.15).

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAIS
Y EN EL SECTOR:**

La experiencia del Banco en el ámbito territorial colombiano es diversa y responde a la estrategia contenida en el documento de país GN-1886, aprobado en 1995, en el que se define como uno de los objetivos de la participación del Banco el apoyo a la descentralización y modernización de las instituciones públicas. Este objetivo es consistente con los mandatos de la Octava Reposición.

**MÉTODO DE
ADQUISICIONES:**

Las adquisiciones de bienes se llevarán a cabo conforme a las políticas del Banco. La licitación pública internacional será obligatoria para adquisiciones de bienes y sus servicios relacionados cuyo valor exceda los US\$350.000. Las licitaciones por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con la legislación local, siempre y cuando tal legislación respete los principios fundamentales de las políticas del Banco. No se prevé la contratación de firmas consultoras.

CONDICIONES

Las condiciones previas al primer desembolso de

**CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

recursos son:

(i) La creación mediante decreto del Comité Directivo y la Gerencia del programa.

(ii) La aprobación del Comité Directivo de su respectivo reglamento interno (párrafo 3.5).

(iii) Suscripción de un Acta de Intención entre los principales usuarios de la información financiera territorial para fines de seguimiento macroeconómico (párrafo 3.5).

Las condiciones previas para desembolsar recursos que financian los dos primeros componentes (implantación del SIT en la Contaduría e implantación del SIT en las entidades territoriales) son:

(iv) Contratación del personal necesario para el funcionamiento de la Gerencia del programa (párrafo 3.5).

(v) Aprobación del Plan Operativo Anual (POA) por parte del Comité Directivo para el primer año de ejecución y su respectiva remisión al Banco para su no objeción (párrafo 3.17).

Durante la ejecución del programa, deberá presentarse al Banco informes semestrales de avance (párrafo 3.16) y un Plan Operativo Anual (POA) al inicio del segundo y tercer año de ejecución (párrafo 3.17).

Asimismo, luego del primer año de ejecución del programa se realizarán reuniones conjuntas de seguimiento del programa (párrafo 3.18).

Finalmente, durante el último mes de ejecución del programa y por espacio de tres meses, se llevará a cabo la evaluación final del programa (párrafo 3.19).

I. MARCO DE REFERENCIA

A. La descentralización en Colombia

- 1.1 El proceso de descentralización fiscal y política en Colombia - iniciado a mediados de la década pasada - cobró mayor fuerza a partir de 1991 con la aprobación de una nueva constitución. Las entidades territoriales consolidaron sus funciones, lo que se tradujo en mayores competencias, sobre todo en la gestión de recursos en las áreas de salud y educación. Se calcula que las cerca de 1.100 entidades territoriales, entre departamentos (32) y municipios, además de sus respectivas entidades descentralizadas, son en la actualidad responsables de más del 40 por ciento del gasto público, proporción que se incrementará en el futuro en vista de los acuerdos institucionales vigentes 1/.
- 1.2 La profundización del proceso de descentralización ha implicado un cambio en las funciones de los distintos niveles de gobierno. En particular, el país se encuentra en el proceso de compatibilizar la autonomía de las entidades territoriales con el papel de seguimiento propio del gobierno central. A manera de ejemplo, uno de los cambios más relevantes en el ordenamiento de las responsabilidades y funciones de los diferentes niveles de gobierno está contemplado en la Ley 358 de diciembre de 1996, que delega en el gobierno central la responsabilidad de hacer el seguimiento del endeudamiento territorial para evitar desequilibrios fiscales y financieros. Debido a este mandato, resulta crucial la función de gestión de los flujos de información de las entidades territoriales a las dependencias del gobierno central, de modo que pueda ejercerse el control fiscal en base a datos completos, confiables y oportunos.

B. Los flujos de información

- 1.3 La toma de decisiones a nivel central se ve obstaculizada por la ausencia de un sistema único y adecuadamente reglamentado de recopilación y producción de los estados financieros de las entidades territoriales. Actualmente, diversas dependencias del gobierno central solicitan simultáneamente información fiscal de forma directa a los departamentos y municipios, generando desorden e ineficiencia en la manera en que se transmite, procesa y difunde la información a nivel del gobierno central, entidades territoriales y el público en general.

1/ Para un análisis extenso del proceso de descentralización, véase el documento "Descentralización en Colombia: nuevos desafíos", por publicarse. BID/RE3, 1997.

1. Gobierno central

- 1.4 Uno de los principales usuarios de la información financiera territorial son las dependencias del gobierno central, que actualmente la utilizan con tres propósitos: (i) seguimiento macroeconómico y financiero, (ii) seguimiento de la gestión fiscal y (iii) definición de los montos a transferir a las entidades territoriales. Mientras que los dos últimos constituyen una responsabilidad legal de la Contraloría de la República (Ley 42/93) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Ley 60/93), respectivamente, existen numerosas instancias (incluyendo las dos antes mencionadas) que, en base a mandatos establecidos en la legislación existente o por iniciativa propia, se ocupan del seguimiento macroeconómico y financiero, para lo cual necesitan datos relativos a las entidades territoriales (ver recuadro I-1). Dada la falta de un sistema único de información financiera territorial, las dependencias del gobierno central la recopilan directamente de las entidades territoriales con métodos variados y en períodos distintos.

Recuadro I-1

El marco legal y las responsabilidades de las dependencias del gobierno central

La Constitución de 1991, en su artículo 354, asigna a la CGN las funciones de "uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país". De este modo la CGN solicita a las entidades territoriales, con un periodicidad trimestral, información relevante relacionada con los estados financieros.

Por su parte la Ley 42 de 1993, basada en el artículo 354 de la constitución, delega en la Contraloría de la República la responsabilidad de "uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad de la ejecución del presupuesto general del sector público y establecer la forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes sobre dicha ejecución, los cuales deberán ser auditados por los órganos de control fiscal respectivos". En vista de la aparente duplicación de funciones, la Contraloría también opta por recabar la información financiera territorial de manera directa, para cumplir con las funciones establecidas.

La Constitución también asigna al DNP la función de evaluar la gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo, así como la determinación de los montos a transferir a las entidades territoriales para que éstas cumplan con las nuevas competencias. Dado que para cumplir con estas labores se requiere de información fiscal, la Unidad de Desarrollo Territorial del DNP solicita periódicamente datos financieros a la totalidad de las entidades territoriales. Adicionalmente, la Unidad de Análisis Macroeconómico del DNP requiere información para el seguimiento y la realización de las proyecciones macroeconómicas.

Las necesidades de información aumentan al considerarse al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHYCP). La Dirección General del Presupuesto Nacional debe efectuar el seguimiento financiero del presupuesto de las entidades territoriales (Decreto 111 de 1996). El MHYCP es también responsable por autorizar operaciones de crédito a las entidades territoriales que se hayan excedido de su capacidad de pago (Ley 358/96). Además, el Consejo Superior de la Política Fiscal (CONFIS) necesita la información financiera territorial para realizar la programación fiscal de la Nación, mientras que la Dirección de Programación Macroeconómica y la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) también utilizan la información territorial para cumplir con sus propias funciones, por lo que en ocasiones solicitan los datos directamente a las entidades territoriales debido a la falta de disponibilidad de dicha información.

Finalmente, existen otros organismos que solicitan información financiera territorial puesto que la consideran indispensable para cumplir con sus funciones, aunque la recopilación in situ no esté establecida en ninguna ley en particular. Tal es el caso del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y del Banco de la República quienes, tomando en cuenta que gran parte del gasto público lo realizan las entidades territoriales, han implantado procedimientos para recopilar la información directamente de la fuente.

- 1.5 Como resultado de estos intentos simultáneos de obtener información por parte de las dependencias del gobierno central, las entidades

territoriales encaran dificultades en el procesamiento de la información solicitada. La información que se les pide es específica, de acuerdo con el solicitante. Por ejemplo, la Contaduría General de la Nación (CGN) requiere principalmente información referente a *stocks*, necesaria para elaborar el balance general. Por otra parte, la Contraloría solicita datos relativos a las operaciones efectivas de caja, mientras que los requisitos de la Dirección de Presupuesto se basan en la ejecución presupuestaria según el tipo de gasto y los del DNP por los programas del plan de desarrollo correspondiente. A todo ello se suma el hecho de que la información requerida puede ser de carácter mensual, trimestral o anual. Además, los pedidos pueden surgir en cualquier período del año o del mes. Todos estos factores dan lugar a que las informaciones financieras consolidadas por diversas dependencias centrales sean inconsistentes entre sí.

2. Entidades territoriales

- 1.6 Las entidades territoriales son un conjunto heterogéneo en términos de tamaño, población y desarrollo. Las entidades más desarrolladas, como los departamentos del Valle, Antioquia y Atlántico, o los municipios de Bogotá, Medellín y Cali, cuentan con sistemas de información adecuados. De hecho, algunas entidades poseen Sistemas Integrados de Información Financiera (SIIF), lo cual facilita su gestión financiera y la provisión de información precisada por los distintos usuarios de manera confiable, aunque no eficiente debido a la multiplicidad de pedidos.
- 1.7 Sin embargo, un número importante de entidades no ha desarrollado la capacidad para procesar distintos niveles de información, por lo que la proliferación de pedidos no hace más que agravar su débil gestión interna. Este tema resulta de particular importancia en el caso de las entidades de tamaño mediano (entre 100.000 y 500.000 habitantes), cuya suma tiene un impacto fiscal significativo en las finanzas de la nación.

3. Público en general

- 1.8 Los usuarios de la información financiera territorial van más allá del sector público. Por ejemplo, el sector financiero requiere de esta información entre otras para evaluar la capacidad de pago y solvencia de las entidades territoriales prestatarias. En vista de que no existe un sistema único y de fácil acceso, los bancos y las entidades financieras optan por solicitar los datos significativos a las propias entidades territoriales, aumentando la carga que esto supone para el procesamiento de información. En este sentido, cabe señalar que las mayores competencias derivadas de la Constitución de 1991 aumentaron tanto los ingresos como las necesidades de financiación de las entidades territoriales, por lo que el endeudamiento territorial se incrementó notablemente a partir de ese año.
- 1.9 La Constitución de 1991 también afectó al papel de los distintos agentes del país. Se adoptó el concepto de democracia participa-

tiva, creándose una serie de mecanismos e instancias orientados a promover la participación ciudadana en la toma de decisiones, especialmente a nivel municipal. Sin embargo, esta concepción moderna del Estado no se ha desarrollado debidamente por múltiples factores ^{2/}. Indudablemente, la participación ciudadana, la transparencia de la gestión pública y la responsabilidad (*accountability*) se verían favorecidas en caso de existir un sistema de información financiera de fácil acceso y disponibilidad para la totalidad de la ciudadanía.

- 1.10 Además, las universidades y los centros de investigación requieren cada vez más información financiera territorial para llevar a cabo sus trabajos de investigación. Colombia es uno de los países de la región que más ha progresado en su proceso de descentralización fiscal, que a su vez se encuentra en una etapa de transición y consolidación. Todo ello explica la necesidad de estudiar distintos temas vinculados con el proceso, incluyendo obviamente el del seguimiento macroeconómico. Por último, los organismos multilaterales también son usuarios de la información financiera territorial, imprescindible tanto para la preparación de sus respectivas operaciones como para el análisis económico internacional.

C. La estrategia gubernamental

- 1.11 El gobierno colombiano es consciente de la importancia de un sistema de información financiera territorial que satisfaga las necesidades de los distintos usuarios con unos criterios de transparencia, confiabilidad y oportunidad. Los avances experimentados en distintos ámbitos gracias al proceso de descentralización no estarán completos mientras la información financiera territorial no fluya de manera rápida y confiable hacia los diversos usuarios y, finalmente, hacia la sociedad. Dado que el Banco posee amplia experiencia internacional en esta materia y ante la posibilidad de utilizar su efecto catalizador para tratar con distintas instancias del nivel público central y territorial, en abril de 1997 el gobierno pidió al Banco su colaboración para preparar un proyecto dirigido a mejorar el sistema de información territorial.
- 1.12 Como pieza clave del programa, el gobierno propuso que, dados los mandatos constitucionales vigentes, el sistema se canalizará a través de la CGN. Con tal propósito, en agosto de 1997 el gobierno envió al Congreso una propuesta de enmienda constitucional en la que, entre otras cosas, se clarificaban las funciones de la CGN y la Contraloría de la República para evitar duplicaciones en sus respectivas funciones, liberando a la Contraloría de la responsabilidad de controlar la contabilidad de la ejecución presupuestaria. Asimismo, el gobierno se ha comprometido a efectuar los cambios legales o reglamentarios necesarios para adecuar la función de recopilación de información financiera territorial en la CGN.

^{2/} Véase el documento "Descentralización en Colombia: nuevos desafíos", por publicarse. BID/RE3, 1997.

Cabe destacar que, si bien los cambios legales contribuirán a definir con precisión las funciones, el contexto actual no impide la implantación del sistema de información territorial.

D. La estrategia del Banco

- 1.13 La experiencia del Banco en el ámbito territorial colombiano es diversa naturaleza y responde a la estrategia contenida en el documento de país GN-1886 aprobado en 1995, en el que se define como uno de los objetivos de la participación del Banco el apoyo a la descentralización y modernización de las instituciones públicas. Este objetivo es consistente con los mandatos de la Octava Reposición de recursos del Banco.
- 1.14 En este sentido, un marco institucional completo y compatible en un país unitario pero descentralizado como Colombia, cuyo sistema de información representa un instrumento de gestión y seguimiento, supone en este campo particular varios frentes: (i) el desarrollo de la capacidad de gestión a nivel territorial, siendo una herramienta clave la implantación de SIIF que faciliten la gestión y promuevan el equilibrio fiscal; (ii) el desarrollo de la capacidad de gestión a nivel central, que también debe contar con un SIIF y (iii) el flujo de información eficiente y transparente, con responsabilidades claramente definidas.
- 1.15 Dentro de este esquema simplificado, el Banco colabora con el país en los diversos frentes, con un énfasis particular en el primer punto señalado en el párrafo anterior. La capacidad de gestión territorial ha sido y será materia de varias operaciones. Mediante el préstamo para el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales (977-OC/CO) se promueven medidas estructurales en alrededor de 10 entidades que permitan, paralelamente a las reformas de los sistemas tributarios y de gasto, la generación de un equilibrio sostenible en las finanzas territoriales; mediante este préstamo se implantarían SIIF en un reducido número de entidades. Este proyecto se encuentra en su primera etapa de ejecución con recursos de contrapartida, y se espera que la totalidad de condiciones previas para el primer desembolso se cumplan en octubre de 1996, por lo que se pronostica un desembolso de US\$4,6 millones de los recursos del préstamo antes de fin de año. Por otro lado, el segundo programa de desarrollo territorial (CO-0138) contempla el fortalecimiento de los municipios urbanos, concentrándose en la elaboración y seguimiento de los proyectos. Por su parte, a través del proyecto DRI IV (CO-0192) el Banco fomentará el fortalecimiento institucional de aproximadamente 200 municipios rurales, con el fin de brindar asistencia en la preparación y ejecución de sus respectivos planes de desarrollo.
- 1.16 En relación a la capacidad de gestión del gobierno central, el Banco aprobó en 1992 una programa sectorial de inversiones (666-OC/CO) que contribuyó a adaptar el sector al nuevo marco de apertura económica y promoción de la iniciativa privada. Igualmente, se contempla la posibilidad de una operación de modernización del

Estado para el año 1999. En lo referente al SIIF, el gobierno, con el apoyo del Banco Mundial, ha establecido el sistema a nivel del gobierno central, sistema que empezaría a operar a partir de 1998.

- 1.17 La operación propuesta en este documento complementa las acciones llevadas a efecto hasta el momento, puesto que vinculará los esfuerzos independientes en las entidades territoriales y en el gobierno central a través de un instrumento de gestión y enlace: los flujos de información. A su vez, esto redundará no sólo en beneficio de los participantes directos, sino que su disponibilidad al público en general promoverá la participación ciudadana y la transparencia de la gestión territorial.
- 1.18 La participación del Banco en este ámbito general, y en esta operación en particular, está plenamente justificada. El Banco ha acumulado una experiencia considerable en el fortalecimiento de las administraciones financieras públicas, incluyéndose todo lo relacionado con los flujos de información entre los distintos niveles de gobierno. El país está aprovechando la experiencia del Banco en al menos dos maneras: (i) el apoyo a la formulación de una estrategia concreta de acción con las entidades territoriales que integre los esfuerzos de fortalecimiento institucional, flujos de información y saneamiento fiscal y (ii) la definición técnica de los objetivos y elementos específicos de la operación propuesta.
- 1.19 Si bien el fin último de los sistemas de información y gestión es la implantación de SIIF tanto a nivel central como territorial, tal meta resulta, hoy por hoy, extremadamente ambiciosa. Sin embargo, las acciones que se definan en el futuro deben apuntar hacia ese objetivo. En este sentido, la implantación de un sistema de información financiera territorial es un primer paso, una condición necesaria mas insuficiente por sí sola. De este modo, la operación que aquí se propone se concentrará en el flujo de información entre los distintos agentes, en aquellas actividades requeridas por cada instancia y dirigidas a perfeccionar dicho flujo, dejando a otras operaciones del Banco y el gobierno la tarea integral correspondiente a las entidades.
- 1.20 Sin embargo, al reconocer que la situación óptima implicaría tanto la incorporación del mayor número de entidades al sistema de información como la implantación de SIIF en cada una de ellas, se propone aquí la creación de un fondo de preinversión destinado a financiar estudios que persigan ambas metas y que puedan sentar las bases para futuras operaciones del Banco. En particular, la financiación de proyectos departamentales para incorporar a sus respectivos municipios al SIT satisface los mandatos de la constitución colombiana de 1991, en la que se señala al departamento como entidad bisagra entre el municipio y el gobierno central.

II. EL PROGRAMA

A. Conceptualización del programa

- 2.1 El Sistema de Información Territorial (SIT) se define como un sistema de generación, transmisión, procesamiento y distribución de información financiera que conecta tres niveles institucionales: las entidades territoriales, la CGN y los usuarios de la información. Entre estos últimos se incluye a las dependencias del gobierno central, al sector privado y a la sociedad civil.
- 2.2 Por "información financiera" se entiende un amplio conjunto de registros de transacciones financieras, presupuestarias y patrimoniales, tanto de ingresos como de gastos; reflejan los flujos (ejecución presupuestaria, operaciones efectivas de caja, etc.) y los *stocks* (niveles de endeudamiento, situación patrimonial, etc.) que, en su conjunto, generan tanto la información de análisis y seguimiento fiscal como los estados contables generalmente aceptados y sus vínculos con las cuentas nacionales.
- 2.3 El funcionamiento del SIT se basa en: (i) instrumentos técnicos y metodológicos (planes de cuentas, procesos de registro y consolidación de informes, registros especiales, etc.) adecuados para los tipos de información financiera como los descritos en el párrafo 2.2; (ii) un sistema de registro informático sencillo pero completo, instalado en las entidades territoriales; (iii) un sistema de transmisión de datos, eficiente y que suponga el menor costo posible, entre las entidades territoriales y la CGN; (iv) una base de datos en la CGN para la recepción y el seguimiento de la información, así como para el procesamiento de las consolidaciones y agregaciones; (v) mecanismos individuales de coordinación con las dependencias usuarias para la recepción de la información procesada y (vi) la publicación (física y electrónica) de informes financieros para el público en general.
- 2.4 En vista de la imposibilidad logística de englobar a corto plazo a las más de 1.100 entidades territoriales existentes, el programa se ha estructurado como una "primera fase" diseñada para cubrir una muestra de entidades significativa en términos de flujos financieros y atender directamente a los usuarios del gobierno central, principalmente al Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), a las direcciones de Presupuesto, Crédito Público y Programación Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHYCP) y a la Unidad de Análisis Macroeconómico del DNP, cuyas demandas quedarían satisfechas con la muestra. También se suministrará la información al público en general y a otras instituciones tales como el Banco de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), proporcionando una cobertura parcial a la totalidad de sus demandas.

- 2.5 La muestra de entidades territoriales abarcadas por este programa incluye a 84 entidades territoriales: los 32 departamentos, sus respectivos municipios capitales y los 20 municipios no capitales de mayor tamaño en términos de flujos financieros (ver anexo II-1).
- 2.6 Sin embargo, aquellos departamentos y municipios que combinen un grado no significativo de flujos financieros junto con una inaccesibilidad a los medios de comunicación de tal modo que se supere el costo de implantación del SIT a los beneficios esperados, serían excluidos de dicha muestra. Para éstos se recurriría a métodos *ad hoc* de transmisión de datos básicos para la agregación. De este modo, se espera implantar el SIT mediante este programa en al menos 70 entidades territoriales (25 departamentos, sus respectivos municipios capitales y los 20 municipios no capitales más importantes), abarcando alrededor del 70 por ciento del gasto territorial.

B. Objetivo general

- 2.7 El objetivo general del programa es generar y difundir información financiera territorial confiable y oportuna con el fin de reforzar la capacidad de seguimiento fiscal y financiero de las entidades gubernamentales correspondientes. Para alcanzar este objetivo, se sentarán las bases de un SIT único, transparente y adecuadamente reglamentado que canalice el flujo de información financiera de las entidades territoriales a las dependencias del gobierno central y al público en general.

C. Objetivos específicos

- 2.8 Los objetivos específicos de esta operación son los siguientes: (i) mejorar la información disponible para la toma de decisiones por parte de las dependencias del gobierno central en materia fiscal y financiera; (ii) racionalizar los flujos de información entre los niveles central y territorial, eliminando duplicaciones y estableciendo a la CGN como canalizador único; (iii) sistematizar la información financiera de las entidades territoriales como instrumento de apoyo para la mejora de su gestión interna; (iv) generar mayor transparencia en el uso de recursos fiscales, brindando acceso a la información financiera territorial por parte del público; (v) colaborar en el diseño de proyectos de fortalecimiento de la administración financiera en las entidades territoriales y (vi) apoyar la labor de los departamentos para incorporar a sus respectivos municipios al SIT.

D. Componentes

- 2.9 El programa ha sido dividido en cuatro componentes que permitirán una ejecución modular de las actividades relacionadas con la CGN, las entidades territoriales y los usuarios. Las características de la ejecución se detallan en el capítulo III y el marco lógico que sustenta esta operación se presenta en el anexo II-2. Los componentes y sus respectivas actividades se presentan a continuación:

1. Implantación del SIT en la Contaduría General de la Nación

- 2.10 Este componente ejecutará las actividades relacionadas con el desarrollo e implantación del SIT en la CGN en el contexto de sus funciones como receptor y administrador de la información, así como otras relativas a la mejora integral de la contabilidad pública.
- 2.11 En relación directa con el SIT, se implantarán las siguientes actividades: (i) adaptar las normas internas de la CGN para introducir el SIT en su organización y funciones; (ii) brindar el apoyo metodológico necesario (revisión del plan de cuentas, análisis de las técnicas de consolidación, etc.) requerido por la CGN para procesar la información territorial; (iii) elaborar y difundir normas técnicas y procedimientos de registro de información a las entidades territoriales; (iv) hacer un diagnóstico de los requerimientos informáticos y de capacitación en las entidades donde se implantará el SIT el primer año; (v) desarrollar y poner en marcha un sistema de recepción y procesamiento de información financiera territorial; (vi) establecer un mecanismo dinámico de coordinación con los organismos usuarios de información para atender sus demandas en el tiempo, calidad y cobertura apropiadas, incluyendo la capacitación de los organismos usuarios y la difusión de información al público; (vii) fortalecer la contabilidad integrada mediante la introducción de conceptos y metodologías nuevos y (viii) impartir capacitación, tanto en el trabajo como mediante cursos y seminarios, sobre temas de interés territorial y financiero-contable en general.

2. Implantación del SIT en las entidades territoriales

- 2.12 Este componente agrupa las actividades relacionadas con la implantación del SIT en al menos 25 gobiernos departamentales, sus respectivos municipios capitales y los 20 municipios más importantes en lo que se refiere al volumen de recursos que movilizan.
- 2.13 Se buscará de: (i) modernizar los procesos utilizados en las entidades territoriales para generar información financiera con el fin de hacer homogéneos sus criterios de registro; (ii) instalar los mecanismos informáticos necesarios para el funcionamiento del SIT, incluyendo equipamiento informático, de comunicaciones y software y (iii) capacitar a los funcionarios de la entidad territorial en el empleo del SIT y otros temas relacionados con el análisis financiero en general.

3. Fondo para la mejora de la gestión financiera territorial

- 2.14 Se creará un fondo especial en el programa al cual podrán acceder las entidades territoriales. El fondo será de carácter no reembolsable y tendrá dos "ventanillas" para el acceso a recursos: la ventanilla 1, para el diseño de proyectos de fortalecimiento de sus administraciones financieras, los que serían financiados por otras fuentes u operaciones futuras; y la ventanilla 2, para la financiación de proyectos propios de los gobiernos departamentales,

existentes o en proceso de diseño, orientados a la integración de la información financiera de sus respectivos municipios.

- 2.15 El reglamento operativo del fondo establecerá que: (i) todas las entidades territoriales participantes del SIT son elegibles; (ii) las entidades no participantes en el SIT tendrán acceso hasta a un 10% del fondo a través de la ventanilla 1; (iii) son gastos elegibles, para la ventanilla 1, todos los relativos a preinversión, y para la ventanilla 2, los relativos a fortalecimiento institucional y (iv) existen límites por entidad territorial para la ventanilla 1 (US\$ 50.000), y por ventanilla (un máximo del 65% del total del fondo).

4. Coordinación y actividades centrales

- 2.16 Por encima de las funciones de coordinación y ejecución descritas en el capítulo III, la gerencia del programa ejecutará directamente una serie de actividades esenciales con el apoyo de su unidad de desarrollo informático, su asesoría legal y especialistas de corto plazo.
- 2.17 Entre estas actividades se destacan: (i) elaborar los diseños lógicos, procedimentales y las estrategias del SIT; (ii) definir y promover las reformas legales necesarias para la sostenibilidad institucional de los objetivos del programa; (iii) definir la estrategia a medio y largo plazo para incorporar a la mayor cantidad de entidades territoriales al SIT y (iv) planificar, diseñar y llevar a efecto todos los desarrollos informáticos del SIT.
- 2.18 Para apoyar estas actividades, se prevé la suscripción de un Acta de Intención entre los principales usuarios del SIT al nivel del gobierno central, entre ellos, las direcciones o unidades correspondientes del MHyCP, el DNP y el DANE, además de la CGN, el CONFIS y el Banco de la República. Estos usuarios se comprometerán a utilizar el SIT en la medida que éste satisfaga sus demandas, lo que a su vez será una muestra del apoyo de las dependencias del gobierno al programa. Este compromiso será refrendado por un decreto ejecutivo una vez que el SIT se encuentre plenamente operativo. En este sentido, la coordinación del programa deberá dar seguimiento a los acuerdos institucionales suscritos en referencia al uso del SIT como fuente única de información y a la demanda por el SIT de parte de las entidades territoriales, además de manejar de una manera eficiente el período de transición mientras se implanta el sistema y aún prevalecen los métodos usuales de recolección de datos de los distintos usuarios.

E. Cobertura del programa

- 2.19 El programa representa la etapa inicial en el proceso de consolidación de la información financiera de la mayoría de entidades territoriales del país. Su cobertura abarca al menos a 70 entidades territoriales: un mínimo de 25 gobiernos departamentales, sus respectivos municipios capitales y 20 municipios no capitales.

- 2.20 En lo que atañe a los usuarios de la información, el programa atenderá a las dependencias del gobierno central de manera total o parcial. De manera total, a aquéllas que requieran únicamente de una muestra significativa de los flujos financieros territoriales para el seguimiento macroeconómico. De manera parcial, a aquéllas que precisen de una cobertura mayor (o total) de los municipios, para fines tales como la distribución de recursos de la participación municipal. Estas últimas utilizarán el SIT para las entidades cubiertas, manteniendo fuentes propias para las restantes. Adicionalmente, la publicación de la información en medios de fácil acceso (Internet y medios masivos de comunicación) permitirá ampliar la cobertura de los usuarios al público en general.

F. Costo y financiación

- 2.21 El costo total del programa se estima en US\$10 millones, como se muestra en el cuadro II-1. Los porcentajes de los recursos del Banco destinados a equipos y consultoría son del 30% y 48%, respectivamente.

Cuadro II-1. Costo del programa y su financiación
Millones de US\$

	COMPONENTE	TOTAL	BID	LOCAL	%
1	Coordinación y actividades centrales	2.26	1.64	0.61	22.6
2	Implantación del SIT en la CGN	1.82	1.54	0.28	18.2
3	Implantación del SIT en entidades territoriales	3.15	2.49	0.66	31.5
4	Fondo para la mejora de la gestión	2.30	0.01	2.29	23.0
	SUBTOTAL	9.53	5.68	3.85	95.3
5	Sin asignación específica	0.37	0.26	0.11	3.7
6	Costos financieros	0.10	0.06	0.04	1.0
	TOTAL	10.00	6.00	4.00	100.0

G. Condiciones de financiación

- 2.22 La financiación se realizará con capital ordinario (CO), haciendo uso de la facilidad unimonetaria, con un plazo de veinte años a un interés variable, un período de gracia de tres años, una comisión de crédito del 0,75% y un cargo de inspección y vigilancia del 1%. La aportación del BID representa el 60% del costo del programa.

III. EJECUCION DEL PROYECTO

A. Dirección, administración y ejecución del programa

- 3.1 La organización del programa contempla un nivel rector y otro ejecutor. El nivel rector estará constituido por un Comité Directivo, creado mediante el instrumento legal correspondiente (decreto), integrado por el viceministro de Hacienda, el Contador General de la Nación, el Jefe de la Unidad de Desarrollo Territorial del DNP y un representante de los usuarios designado por el MHyCP. El viceministro actuará como presidente del Comité. Este Comité será responsable, entre otras cosas, de supervisar el cumplimiento de los objetivos del programa, proporcionar sus directrices generales, aprobar presupuestos y planes de trabajo, facilitar la implantación de reformas legales y organizativas, establecer los lineamientos generales de los convenios administrativos que se suscriban entre la Gerencia del programa y las entidades territoriales y aprobar los informes principales del programa.
- 3.2 El nivel ejecutor estará dirigido por la Gerencia del programa, dependiente del Comité Directivo, establecida por medio del instrumento legal que creará el Comité Directivo y encabezada por un coordinador principal (nacional) y un asesor técnico principal (internacional). La Gerencia contará con la colaboración de asesores legales, así como de dos unidades especiales: una administrativa que se encargue de gestionar los recursos del programa (contrataciones, adquisiciones, etc.) de acuerdo con las normas del Banco; y una unidad de desarrollos informáticos que defina las plataformas de equipamiento, su adquisición e instalación desde el punto de vista técnico y responsable del desarrollo del software requerido para el programa. Asimismo, la Gerencia supervisará las labores del equipo de trabajo encargado de manejar el fondo para la mejora de la gestión territorial. En el anexo III-1 se presenta el organigrama para la ejecución del programa.
- 3.3 El coordinador principal será a su vez el secretario técnico del Comité Directivo, garantizando una adecuada interrelación de los niveles rector y ejecutor. Las funciones del secretario técnico se definirán en el reglamento interno del Comité Directivo (en los archivos del proyecto), el cual deberá ser aprobado por el mismo Comité.

B. Normas de ejecución

- 3.4 Los instrumentos legales que definen las funciones y responsabilidades del Comité Directivo son el decreto de su creación, su respectivo reglamento interno y el Contrato de Préstamo. Los instrumentos legales que definen las funciones del nivel ejecutor y su relación vinculante con el nivel rector son: el decreto de creación de la Gerencia del programa, el Contrato de Préstamo, el

Acta de Intención entre los usuarios del gobierno central, los convenios administrativos entre la Gerencia del programa y las entidades territoriales y el reglamento operativo del fondo para la mejora de la gestión financiera territorial.

- 3.5 *La presentación al Banco para su no objeción del decreto de creación del Comité Directivo y la Gerencia del Programa, el reglamento interno (aprobado) del Comité y el Acta de Intención suscrita por las dependencias del gobierno central (MHYCP, DNP, CGN, y el Banco de la República) constituyen condiciones de elegibilidad para acceder a los recursos del primer desembolso. La contratación del personal necesario para el funcionamiento de la Gerencia del programa será una condición previa para desembolsar recursos de los dos primeros componentes (implantación del SIT en la CGN e implantación del SIT en las entidades territoriales).*

C. Ejecución de los componentes

- 3.6 Se prevé que la ejecución del programa se realizará en 36 meses. En el anexo III-2 se presenta el cronograma de ejecución de las actividades del programa.

1. Implantación del SIT en la Contaduría General de la Nación

- 3.7 Este componente se ejecutará bajo la supervisión técnica de un experto principal, con el apoyo de consultores de corto plazo en temas tales como contabilidad integrada y consolidación financiera. La estrategia de ejecución se puede definir en cuatro etapas: (i) revisión de normas, metodologías y planes contables; (ii) definición de procesos y procedimientos; (iii) diseño e implantación del sistema y (iv) definición de los informes de salida. Con respecto a la difusión pública de la información, al final del primer año se tendrá listo el diseño para la implantación de esta actividad; al final del segundo año se iniciará la publicación periódica de la información tanto en medios masivos como en el Internet. Las actividades a financiar se presentaron en el párrafo 2.11.

2. Implantación del SIT en las entidades territoriales

- 3.8 La supervisión técnica del componente estará a cargo de un experto principal cuya responsabilidad será programar y supervisar las actividades de los equipos itinerantes e informar al coordinador principal.
- 3.9 Para la implantación del SIT en las entidades territoriales, el programa contará con equipos multidisciplinarios (consultores individuales) que visitarán de forma itinerante las 70 entidades territoriales para realizar la instalación del SIT (hardware y software), revisar los procedimientos de registro de información y capacitar a los funcionarios en el uso del sistema y en conceptos contables y financieros en general. El detalle de las actividades a realizar se presentó en el párrafo 2.13.

- 3.10 Este componente se implantará gradualmente. Durante el primer año del proyecto, se prevé la implantación inicial del SIT en 10 entidades territoriales. Esta experiencia permitirá evaluar la operatividad del sistema y hacer todas las correcciones y ajustes requeridos, para posteriormente implantar el programa en 40 entidades a lo largo del segundo año y en 20 entidades durante los últimos 6 meses de la ejecución del programa.

3. Fondo para la mejora de la gestión financiera territorial

- 3.11 Este fondo se administrará conforme a un reglamento operativo elaborado en base a las directrices establecidas en el presente documento (ver párrafo 2.15). Se prevé que la gestión del fondo sea delegada en un administrador dependiente de la Gerencia del programa.
- 3.12 Los recursos del fondo serán mayormente aportados por el país (contrapartida nacional) y su manejo será determinado en el Plan Operativo Anual (POA). El reglamento operativo del fondo (en los archivos del proyecto) será aprobado por el Comité Directivo antes de iniciarse la ejecución del programa.

4. Coordinación y actividades centrales

- 3.13 Las actividades de coordinación serán desarrolladas por el coordinador principal, con apoyo del asesor técnico principal (ambos términos de referencia se presentan en los archivos del proyecto). Las actividades esenciales descritas en los párrafos 2.17 y 2.18 se realizarán con la colaboración de la unidad de desarrollo informático y la asesoría legal, así como de consultorías especializadas de corto plazo si fuera pertinente.
- 3.14 La unidad de desarrollo informático será responsable de las actividades relacionadas con el desarrollo de sistemas informáticos para los componentes del programa. Será encabezada por un asesor informático y dispondrá de 192 meses/persona de programadores, así como de un equipo informático especializado en el desarrollo.
- 3.15 La asesoría legal analizará las reformas legales asociadas al programa, elaborará borradores de las normas que deban ser emitidas o modificadas y facilitará la aprobación de dichas normas en coordinación con el equipo gerencial. Se contará con un asesor legal, así como con 24 meses/persona de abogados para desarrollos específicos.

D. Seguimiento del programa

- 3.16 *Informes de avance.* La Gerencia del programa, con la aprobación del Comité Directivo, presentará al Banco para su no objeción informes de avance semestrales relativos al programa indicando las desviaciones experimentadas con respecto a lo planeado y sus causas. Estos informes habrán de presentarse en un plazo que no exceda los 60 días posteriores a la conclusión del semestre correspondiente.

- 3.17 *Plan Operativo Anual (POA).* La Gerencia del programa, con la aprobación del Comité Directivo, presentará al Banco un POA al iniciarse la ejecución del programa (en los archivos del proyecto) y también al iniciar el segundo y el tercer año de la ejecución. El POA debe contener, entre otros, los objetivos propuestos, una lista detallada de actividades con base en dichas metas, proyectos y actividades aprobados y por aprobar durante ese año, un cronograma de ejecución y desembolsos estimados, así como un presupuesto detallado describiendo sus fuentes de financiación. *La aprobación del POA del primer año por parte del Comité Directivo y su subsecuente presentación al Banco para su no objeción, serán condiciones previas al primer desembolso de los recursos del préstamo destinados a financiar los dos primeros componentes (implantación del SIT en la CGN e implantación del SIT en las entidades territoriales).*
- 3.18 *Revisión y programación anual.* Luego del primer año de ejecución del programa y en base a los informes de avance y al POA, el Banco, el Comité Directivo y la Gerencia del programa, realizarán conjuntamente una revisión anual de los logros del programa y acordarán las metas del año o período siguiente. Esta revisión será programada a lo largo de los 30 días posteriores a la presentación del POA, y contará con la presencia de algunos representantes de las entidades territoriales involucrados en la implantación del SIT. Si de las reuniones anuales y/o de la revisión de los informes presentados, el Banco no considerara satisfactorio el estado de ejecución del programa, la Gerencia del mismo, previa consulta con el Comité Directivo, deberá presentar, en los 60 días siguientes, informes complementarios en los que se detallarán las medidas de ajuste de la ejecución, el cronograma y el presupuesto correspondientes.
- 3.19 *Evaluación final.* Durante el último mes de ejecución del programa y por espacio de un mes, se llevará a cabo la evaluación final del programa. La contratación de los consultores individuales que realicen la evaluación final será responsabilidad de la Gerencia del programa, siendo financiada con recursos asignados para tal fin. Los resultados de la misma se presentarán ante el Comité Directivo y el Banco.

E. Indicadores de impacto del programa ("benchmarks")

- 3.20 A continuación se presentan los indicadores de impacto relacionados con el programa:

Cuadro III-1. Indicadores de impacto

INDICADOR	META
1. Cobertura de entidades territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> 70 entidades territoriales integradas al SIT entre departamentos y municipios.
2. Cobertura de dependencias del gobierno central.	<ul style="list-style-type: none"> MHyCP y CONFIS utilizando SIT como fuente única de información financiera de las entidades territoriales.
3. Cobertura de flujos financieros.	<ul style="list-style-type: none"> Al menos 75% de los flujos financieros de las entidades territoriales cubiertas.
4. SIT operando con el sustento legal requerido.	<ul style="list-style-type: none"> Decreto promulgado que establece SIT como sistema único para usuarios macro. Reformas a ley de Contaduría para facilitar uso de SIT en las entidades territoriales.
5. Información financiera completa disponible de las entidades territoriales cubiertas por el SIT.	<ul style="list-style-type: none"> Informes de ejecución presupuestal, flujos de caja y <u>stocks</u> de deuda de las entidades cubiertas.
6. Plan único de cuentas revisado para uso en SIT	<ul style="list-style-type: none"> Adecuaciones realizadas al 1^{er} año de ejecución.
7. Disponibilidad de información del SIT al público y al sector privado.	<ul style="list-style-type: none"> Información financiera territorial completa en un sistema de acceso público.
8. Ejecución de proyectos de administración financiera diseñados con fondos del programa.	<ul style="list-style-type: none"> Al menos 60% de los proyectos diseñados en ejecución.
9. Establecimiento de sistemas de información financiera entre departamentos y sus municipios.	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos de vinculación con municipios en ejecución en al menos 4 departamentos.

F. Otros aspectos de la ejecución

1. Administración de los recursos del programa

- 3.21 Los recursos del programa orientados a financiar los componentes de implantación del SIT en la CGN y las entidades territoriales, al igual que los de coordinación y actividades centrales, serán transferidos directamente del Ministerio de Hacienda a una cuenta especial del programa. La Gerencia del programa dispondrá de estos recursos conforme al POA aprobado y a las instrucciones del Comité Directivo.
- 3.22 El POA aprobado para el primer año deberá especificar las condiciones para la administración de los recursos del programa dirigidos a financiar el fondo para la mejora de la gestión financiera territorial (tercer componente). Dichas condiciones deben incluir el modo y las personas con autoridad para proceder a destinar parte de los fondos a la financiación de proyectos y actividades aprobados.

2. Adquisiciones de bienes y servicios

- 3.23 Todas las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios serán efectuadas por la Gerencia del programa. En los casos pertinentes, el Comité Directivo podrá actuar en virtud de comité de selección.
- 3.24 Las adquisiciones de bienes se llevarán a cabo conforme a las políticas del Banco. La licitación pública internacional será obligatoria para adquisiciones de bienes y sus servicios relacionados cuyo valor exceda los US\$350.000. Las licitaciones por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con la legislación local, siempre y cuando tal legislación respete los principios fundamentales de las políticas del Banco. No se prevé la contratación de firmas consultoras.
- 3.25 De acuerdo con la legislación local, la adquisición de bienes y la contratación de servicios de consultoría debe realizarse empleando el siguiente procedimiento: compra directa si el monto es inferior a los 1,000 salarios mínimos (el salario mínimo actual es de aproximadamente US\$170); licitación pública si el monto fuera superior a los 1,000 salarios mínimos.
- 3.26 Una vez declarados elegibles, la adquisición de bienes y contratación de servicios podrán emprenderse con recursos del programa y los gastos podrán considerarse aportaciones del mismo, siempre y cuando hayan cumplido con procedimientos aceptables para el Banco. Se hará una verificación ex-post de las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios menores a US\$350.000 o su equivalente en moneda nacional, de acuerdo con las políticas del Banco. El Plan de Adquisiciones se presenta en el Anexo III-6.

3. Período de compromiso y desembolso y calendario de inversiones

- 3.27 Los períodos de compromiso y desembolso de los recursos del préstamo serán de 30 y 36 meses respectivamente, a partir de la fecha de entrada en vigor del Contrato de Préstamo. Estos períodos se consideran suficientes para la implantación de los sistemas de información y la realización de las actividades de asistencia técnica del programa. El cuadro III-2 muestra un resumen del cronograma de desembolsos del programa.

**Cuadro III-2. Cronograma estimado de desembolsos del programa
(Millones de US\$)**

	COMPONENTE	TOTAL	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3
1	Coordinación y actividades centrales	2.26	1.05	0.79	0.42
2	Implantación del SIT en la CGN	1.82	1.41	0.26	0.15
3	Implantación del SIT en las entidades territoriales	3.15	0.43	1.81	0.91
4	Fondo para la mejora de la gestión	2.30	0.42	1.37	0.51
	SUBTOTAL	9.53	3.31	4.23	1.99
5	Sin asignación específica	0.37	0.15	0.15	0.07
6	Costos financieros	0.10	0.04	0.03	0.03
	TOTAL	10.00	3.50	4.41	2.09

4. Anticipo de fondos

- 3.28 Dadas las características del programa, su amplia cobertura y dispersión geográfica, se recomienda el establecimiento de un fondo rotatorio equivalente al 5% del monto del préstamo eventual, con el fin de atender oportunamente los requisitos de fondos.

5. Reconocimiento de gastos

- 3.29 No se anticipan gastos previos a la fecha de aprobación por parte del Directorio del préstamo para la adquisición de bienes y servicios previstos en el programa.

6. Auditoría externa

- 3.30 Desde el primer año y durante el período de ejecución, la Gerencia habrá de presentar los estados financieros del programa ante el Banco, dictaminados por la Contraloría de la República y/o una empresa de contadores públicos independiente de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Banco.

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 *Relaciones institucionales.* El programa parte de la base de que el desarrollo de los sistemas de información es el resultado de la acción conjunta de los municipios, departamentos y dependencias del gobierno central. Teniendo en cuenta la naturaleza de los agentes institucionales implicados, se identifican dos tipos de relaciones que definen la viabilidad institucional del programa: (i) entre las entidades territoriales y la CGN y (ii) entre la CGN y las dependencias del gobierno central.
- 4.2 En el caso de las relaciones con las entidades territoriales, el aspecto más relevante está asociado a su participación en el programa. En este sentido, cabe señalar que el SIT les permitirá a las entidades territoriales cumplir con los mandatos legales de remitir información financiera (véase recuadro I-1) de una manera sistemática, lo que se constituye en un gran incentivo para colaborar y participar activamente en el programa. Dicha participación también se ha confirmado a través de las entrevistas realizadas con representantes de las entidades territoriales durante la preparación del proyecto. Un incentivo adicional lo constituye el fondo no reembolsable para la mejora de la gestión financiera territorial, el cual brinda la oportunidad para que avancen en el diseño de sistemas de administración financiera integrada o en proyectos de integración de la información departamental.
- 4.3 En el caso de las relaciones con las dependencias del gobierno central, el aspecto más relevante radica en asegurar una demanda por parte de estas entidades de los servicios de información de la CGN. El establecimiento de dicha relación se recoge en la suscripción de un acta de intención entre las dependencias centrales y la CGN con respecto al uso del sistema de información. Posteriormente, el acta de intención será reforzada por medio de dos actividades de la unidad coordinadora: (i) a lo largo del primer año, durante la definición de la metodología de consolidación, se consultará a las dependencias del gobierno central acerca de sus necesidades de información y (ii) posteriormente, se llevará a cabo la capacitación de dichas dependencias en el uso del sistema de información.
- 4.4 En definitiva, la centralización exitosa de la función de recopilación de estadísticas financieras en la CGN se llevará a efecto cuando dicha entidad sea capaz de: (i) reducir de manera efectiva la carga de trabajo impuesta actualmente a las entidades territoriales por dependencias del gobierno central y (ii) generar información de calidad para sus usuarios. Estas son precisamente las metas del programa propuesto y supone además transformar parte de los sistemas, la metodología y los procedimientos de recopilación y registro de información empleados por la CGN, lo cual es específicamente una de las actividades previstas en el programa.

4.5 *Modificaciones del marco legal.* Como resultado de la consultoría encargada de revisar las leyes y normas existentes durante la etapa de preparación del proyecto, se llegó a la conclusión de que una reforma legal es viable. Para promover esta reforma, el programa contará con una asesoría legal responsable, entre otras cosas, de preparar el anteproyecto de ley dirigido a la centralización de la información en la CGN. Los progresos en la implantación del marco legal contribuirán a instituir un marco de referencia más coherente, sobre todo con respecto a las funciones y requisitos de información de cada organismo central y sus relaciones con las entidades territoriales. Cabe resaltar que el marco legal vigente no obstruye la creación del SIT, por lo que las modificaciones requeridas se relacionan más con el ordenamiento del proceso que con la ejecución del proyecto aquí propuesto.

4.6 *Flexibilidad.* La preparación del POA, las reuniones anuales de revisión en las que participan representantes de las entidades territoriales y la evaluación final, permitirán ajustar el programa y sus mecanismos de ejecución. Así, al concluir la financiación del programa no se dispondrá tan sólo de un conjunto de proyectos aislados, sino también de una metodología que permita ampliar y replicar la experiencia a escala nacional.

B. Viabilidad técnica

4.7 La viabilidad técnica del programa estará condicionada por dos elementos: (i) que los equipos adquiridos por cada entidad territorial sean idóneos para establecer un sistema de información con la CGN y (ii) que el personal perteneciente a cada entidad territorial encargado de preparar y enviar la información esté capacitado para ello.

4.8 Para que estos dos elementos confluyan, el programa contempla las siguientes actividades: (i) la implantación gradual del SIT, de tal manera que se incorpore a 10 entidades territoriales durante el primer año, con objeto de comprobar que tanto el sistema como las aplicaciones diseñadas para manejar la información funcionan adecuadamente; (ii) la metodología de implantación de los sistemas de información de las entidades territoriales se basará en una primera visita realizada por un equipo itinerante de expertos, durante la cual no sólo se instalará el equipo y la aplicación, sino que también se proporcionará capacitación a los usuarios y la posibilidad de disponer de un tiempo de prueba antes de la segunda visita de revisión de los sistemas.

4.9 Aunque la muestra seleccionada es amplia (70 entidades territoriales), el criterio aplicado para la selección de estas entidades ha permitido incorporar a las de mayor tamaño, probablemente las más experimentadas en el campo de los sistemas de información. Este contexto permite asegurar que, aunque el programa tuviera que enfrentarse a situaciones diferentes en cada entidad territorial, el espectro de posibles dificultades no es demasiado amplio, facilitando la ejecución del mismo en los plazos estipulados.

C. Análisis de la focalización de la pobreza

- 4.10 Este programa no ha sido diseñado para atender o tener un impacto directo sobre los sectores más pobres. Por lo tanto, el programa no puede calificarse como PTI ("poverty targeted investment").

D. Impacto ambiental

- 4.11 De acuerdo con el Acta de la reunión del Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) del 25 de julio de 1997, se consideró que el presente programa no implica impactos ambientales o sociales significativos.

E. Beneficios del programa

- 4.12 El programa se traducirá principalmente en los siguientes beneficios:
- a. *Facilitar la toma de decisiones en materia macroeconómica.* Se proveerá a las dependencias de seguimiento y programación macroeconómica, en especial al Ministerio de Hacienda, de la información relativa a una muestra significativa de los flujos financieros de las entidades territoriales con fines fiscales.
 - b. *Promover un debate técnico acerca de la contabilidad integrada a nivel nacional.* El programa apoya a la CGN en una serie de aspectos, entre ellos la revisión y análisis de todo el instrumental técnico y metodológico de contabilidad, logrando una mejor aplicación general de los conceptos contables modernos.
 - c. *Facilitar la gestión de las entidades territoriales.* La armonización y ordenamiento de los criterios y procesos de producción de información financiera territorial facilitarán la toma de decisiones de las propias entidades.
 - d. *Promover el análisis de las administraciones financieras territoriales y elaborar estrategias para fortalecerlas.* Mediante del fondo para la mejora de la gestión financiera territorial, el programa fomentará actividades de diagnóstico y diseño de proyectos en las entidades territoriales, conducentes a fortalecer sus administraciones financieras.
 - e. *Facilitar la disponibilidad de información sobre las finanzas públicas a la ciudadanía y al sector privado.* Uno de los elementos que justifica un sistema de información como el SIT es proporcionar acceso a la ciudadanía a la información relativa al destino de los recursos fiscales ("accountability"). Asimismo, la evaluación de los riesgos relacionados con operaciones crediticias se verá apoyada con la implantación del SIT, pues le permitirá al sector financiero disponer de la información pertinente de una manera rápida y confiable. Esta actividad es consistente y complementaria con el convenio firmado entre el gobierno de Colombia y el Fondo Monetario

Internacional para hacer públicos en el Internet la información relacionada con las finanzas del gobierno.

F. Riesgos del programa

4.13 Los principales riesgos a los que se enfrenta el programa son los siguientes:

- a. *La permanencia de sistemas de información paralelos.* Las dependencias del gobierno central, usuarios potenciales del SIT, solicitan en la actualidad información financiera territorial mediante sistemas *ad hoc*. Existe el riesgo de que, aunque el SIT funcione según lo previsto, los sistemas *ad hoc* perduren por inercia institucional o por desconocimiento sobre los datos proporcionados por el SIT. Este riesgo se mitigará por tres vías: (i) exigiéndose la suscripción de un acta de intenciones entre los usuarios principales del gobierno central sobre el uso del SIT; (ii) desarrollando un sistema de información que resulte atractivo para los usuarios y (iii) promoviéndose la promulgación de un decreto que especifique la vinculación de las dependencias del gobierno central y el SIT.
- b. *Limitada participación de las entidades territoriales.* Dado que las entidades territoriales no están obligadas a utilizar el SIT, podría darse el caso que algunas de ellas se abstengan de participar en su implantación. Este riesgo se mitiga en el diseño del programa por tres vías: (i) durante la preparación del programa se identificó la existencia de una demanda por parte de las entidades territoriales para recibir asistencia técnica que les permita ordenar los pedidos de información por parte de distintas dependencias del gobierno central; (ii) la creación del fondo para la mejora de la gestión territorial, con carácter no reembolsable, es un incentivo adicional para participar en el programa y (iii) la CGN promulgará el marco normativo necesario para facilitar la incorporación de las entidades territoriales al SIT para que cumplan adecuadamente con sus mandatos legales.

IMPLANTACION DEL SIT - MUESTRA DE ENTIDADES TERRITORIALES

INDICADORES DE LOS GOBIERNOS CENTRALES TERRITORIALES - 1995 (%)

	INGRESOS/ INGRESOS UNIVERSO RESPECTIVO	INGRESOS/ INGRESO SECTOR PUBLICO	INGRESOS/ PIB
32 DEPARTAMENTOS	100.00	6.64	2.11
32 MUNICIPIOS CAPITALES	58.77	9.02	2.86
20 MUNICIPIOS NO CAPITALES *	8.64	1.32	0.42
TOTAL MUESTRA	73.1	16.98	5.39

- * Los municipios no capitales más grandes en términos de ingresos son los siguientes: Itaguí, Barrancabermeja, Envigado, Bello, Palmira, Yumbo, Buenaventura, Rionegro, Floridablanca, Tauramena, Girardota, Tuluá, Buga, Girardot, Aguazul, Tumaco, Soledad, Cartago, Sogamoso y Turbo.

MARCO LOGICO

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN			
Contribuir a la capacidad de seguimiento de las finanzas territoriales	Grado de satisfacción de los usuarios del sistema de información territorial	Sistema de información financiera territorial (SIT) implantado Usuarios utilizando el SIT	Cumplimiento de acuerdos institucionales para el uso SIT
PROPOSITO			
Establecer un sistema oportuno, completo y confiable para el flujo de información financiera de las entidades territoriales a los organismos centrales y al público en general.	1. Información financiera de al menos 70 entidades territoriales disponible a los usuarios del gobierno central 2. Sistema de difusión al público de la información financiera territorial en operación 3. Marco legal de la información financiera territorial revisado y adecuado para los usuarios "macro"	1. Listado de la información financiera de al menos 70 entidades territoriales 2. Información financiera territorial accesible al público por medios informáticos 3. Decretos promulgados; anteproyectos de Ley preparados	Apoyo jerárquico para la promulgación de Decreto

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
COMPONENTES			
I. IMPLANTACION DEL SIT EN LA CONTADURIA GENERAL DE LA NACION	<p>1. Sistema informático, incluyendo base de datos y vínculos con las entidades territoriales, en operación.</p> <p>2. Metodología contable (plan de cuentas, procesos de consolidación, etc.) revisados y adecuados</p> <p>3. Funcionarios de la CGN capacitados para administrar el sistema</p> <p>4. Publicación en medios masivos y página diseñada en el Internet</p>	<p>1. Informes de proyecto; validación in-situ</p> <p>2. Plan de cuentas revisado; manuales de procedimientos; informes de proyecto.</p> <p>3. Informes de proyecto; validación in-situ</p> <p>4. Confirmar publicación en medios masivos y en Internet.</p>	Coordinación técnica con SI
II. IMPLANTACION DEL SIT EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES	<p>1. Sistema informático de apoyo en operación en 25 departamentos, sus municipios capitales y otros 20 municipios</p> <p>2. Información financiera completa (flujos de caja, ejecución presupuestal, etc.) alimentada al sistema en tiempo y calidad, tanto de las entidades cubiertas como de sus entes descentralizados</p> <p>3. Funcionarios del área financiera de las entidades territoriales capacitados en el uso del sistema</p>	<p>1. Informes de proyecto; validación in-situ</p> <p>2. Informes financieros generados por el sistema</p> <p>3. Informes de proyecto; validación in-situ</p>	Mantenimiento adecuado del en las E.T.
III. FONDO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTION FINANCIERA	<p>1. Reglamento Operativo para la operación del fondo revisado y aprobado por el Comité Directivo</p> <p>2. 25% de los recursos comprometidos al final del primer año de ejecución, 70% de los recursos comprometidos al final del segundo año y 100% de los recursos comprometidos al tercer año</p> <p>3. Proyectos o estrategias diseñados para al menos 20 entidades</p>	<p>1. Reglamento aprobado con acta del Comité.</p> <p>2. Informes de Proyecto; convenios suscritos con E.T.</p> <p>3. Informes de Proyecto; convenios suscritos con E.T.</p>	

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
IV. COORDINACION Y ACTIVIDADES CENTRALES	1. Plan de Trabajo preparado y aprobado 2. Consultores contratados según plan de trabajo	1. Plan de Trabajo 2. Informes de proyecto; contratos de consultores	
	3. Adquisiciones realizadas según plan de trabajo 4. Propuestas de modificaciones al marco legal elaboradas y presentadas a las autoridades 5. Desarrollos informáticos implantados	3. Informes de proyecto; licitaciones o invitaciones realizadas 4. Informe de modificaciones al marco legal 5. Informe de proyecto; validación in-situ	
ACTIVIDADES			
1. IMPLANTACION DEL SIT EN LA CONTADURIA GENERAL DE LA NACION (CGN) a. Diseño Macro del SIT b. Revisión del Plan General de Contabilidad Pública c. Diseño Detallado del SIT en la CGN d. Elaboración y difusión de normas técnicas y procedimientos de registro para las ET e. Diagnóstico de los requerimientos informáticos y de capacitación de las ET f. Adquisición de Equipo para la CGN g. Desarrollo e implantación del SIT en la CGN	Consultoría: \$ 450.000 Equipos: \$ 813.000 Viajes y Viáticos: \$ 455.000 Otros: \$ 100.000 Total: \$ 1.818.000	EJECUCION DEL PRESUPUESTO	

ANEXO II-2

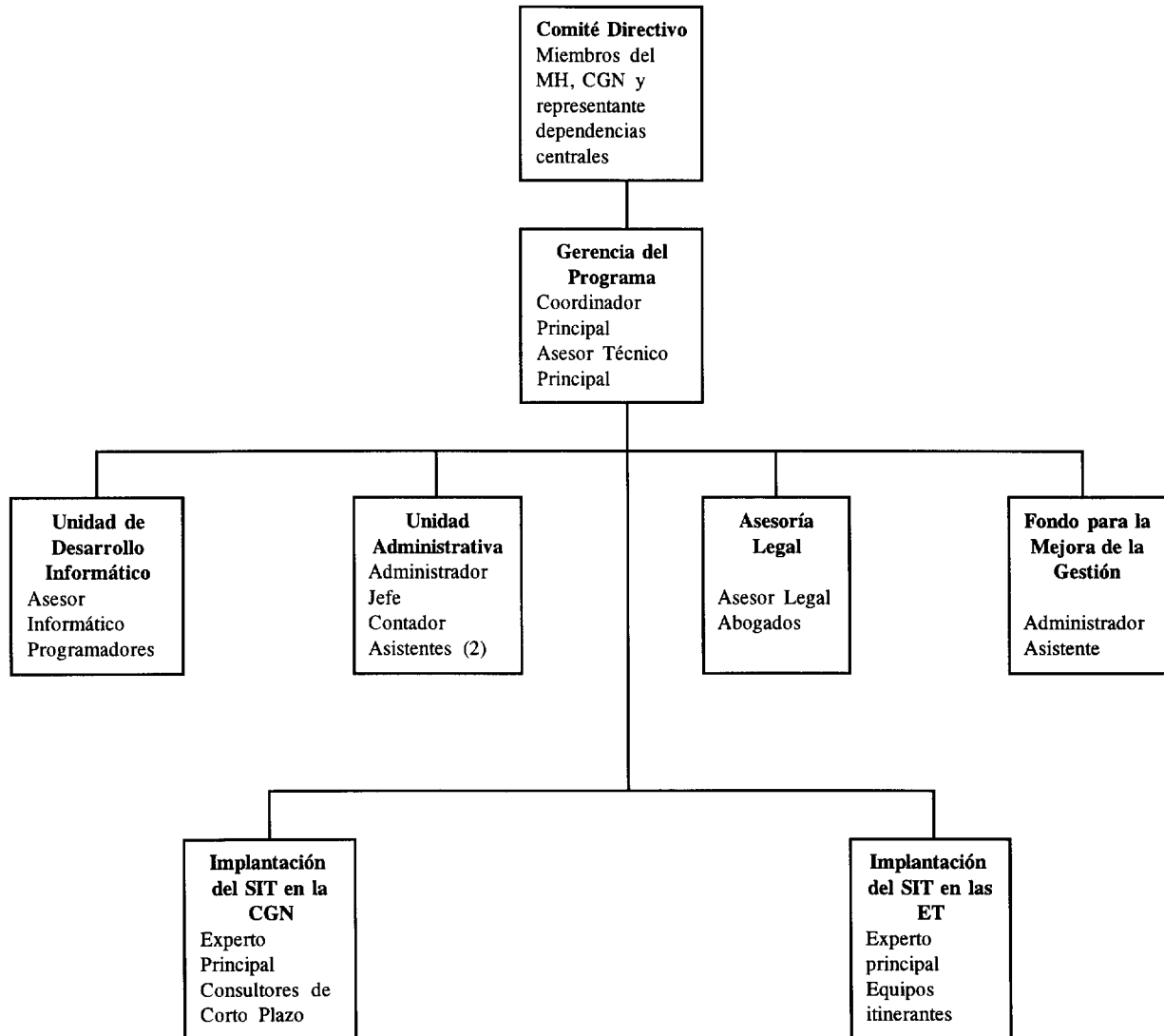
Página 4 de 6

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
h. Diseño de formatos de salida del SIT			
i. Capacitación a dependencias del gobierno central			
j. Adaptación de normas internas de la CGN			
k. Discusión conceptual de la Contabilidad Integrada			
2. IMPLANTACION DEL SIT EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES	Consultoría: \$ 990.000 Equipos: \$ 890.500 Viajes y Viáticos: \$ 1.018.500 Otros: \$ 252.863 Total: \$ 3.151.863		
a. Diseño detallado del SIT para las ET			
b. Selección de Equipos Itinerantes			
c. Capacitación de equipos itinerantes			
d. Adquisición de equipo para las 10 ET			
e. Desarrollo e implantación del SIT en 10 ET			
f. Adecuaciones al sistema en base a experiencia de las 10 ET			
g. Adquisición de equipo para el resto de las ET			
h. Desarrollo e implantación del SIT para el resto de las ET			
3. FONDO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTION FINANCIERA	Consultoría: \$ 210.000 Equipo: \$ 13.000 Viajes y Viáticos: \$ 38.500 Fondo: \$ 2.000.000 Total: \$ 2.306.500		

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
a. Revisión y aprobación del Reglamento Operativo			
b. Difusión a las E.T.			
c. Establecimiento del mecanismo de administración de fondos			
d. Recepción, procesamiento, y aprobación de solicitudes de E.T.			
e. Recopilación de documentos de proyecto y apoyo para identificar fuentes de financiamiento			
4. COORDINACION Y ACTIVIDADES CENTRALES	Consultoría: \$ 1.809.000 Equipo: \$ 88.000 Viajes y Viáticos: \$ 154.000 Otros: \$ 205.000 Total: \$ 2.256.000		
a. Coordinación con Comité Directivo			
b. Contratación de Consultores y realización de adquisiciones			
c. Elaboración Planes de Trabajo			
d. Administración financiera			
e. Diseño lógico, procedimental, y estratégico del SIT			
f. Definición y promoción de las reformas legales			
g. Elaboración de estrategia de largo plazo del SIT			
h. Planificar, desarrollar, y ejecutar todos los desarrollos informáticos del SIT			
i. Dar seguimiento a Actas de Intenciones institucionales			

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
j. Diseñar la estrategia para la diseminación pública de la información financiera territorial			

ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA



CRONOGRAMA DE EJECUCION

[illegible]

[illegible]

[illegible]

PLAN TENTATIVO DE ADQUISICIONES

DESCRIPCIÓN	MONTO (US\$,000)	FUENTE	TIPO DE ADQUISICIÓN	FECHA DE AVISO
CONTRATOS DE SERVICIOS DE CONSULTORIA				
<i>Componente de Implantación del SIT en la CGN</i>				
Experto Principal	150	BID	CD	1998-I
Consultores de Corto Plazo (varios, promedio US\$10,000 c/u)	300	BID	CD	1998-I
<i>Componente de Implantación del SIT en las ET</i>				
Experto Principal	150	BID	CD	1998-I
Consultores para Equipos Itinerantes (varios, promedio US\$30,000 c/u)	840	BID	CD	1998-I 1998-II
<i>Componente de Fondo para el Mejoramiento de la Gestión de las ET</i>				
Administrador	135	Local	CD	1998-I
Asistente	75	Local	CD	1998-I
Fondo para ET (varios, promedio US\$35,000 c/u)	800	Local	CD	1998-99
<i>Componente de Coordinación y Actividades Centrales</i>				
Coordinador Principal	210	BID	LPN	1998-I
Asesor Técnico Principal (internacional)	300	BID	LPN	1998-I
Administrador Jefe	120	BID	CD	1998-I
Contador	105	BID	CD	1998-I
Asistentes (2, promedio US\$75,000 c/u)	150	Local	CD	1998-I
Asesor Informático	150	BID	CD	1998-I
Programadores (varios, promedio US\$72,000)	576	BID	CD	1998
Asesor Legal	72	Local	CD	1998-I
Abogados (varios, promedio US\$4,000 c/u)	96	Local	CD	1998
Auditoría Externa	36	Local	CD	1998-99
Evaluación Final	25	Local	CD	1999
EQUIPOS E INSTALACIONES				
<i>Componente de Implantación del SIT en la CGN</i>				
Terminales y sistemas de transmisión	600	BID	LPI	1998-I
<i>Componente de Implantación del SIT en las ET</i>				
Computadores y Sistema de transmisión para ET (tres paquetes, dos de US\$350,000 c/u, uno de US\$140,000)	840	BID	LPI/CD	1998-99
<i>Componente de Fondo para el Mejoramiento de la Gestión de las ET</i>				
Fondo para ET (varios, promedio US\$35,000 c/u)	1.200	Local	CD	1998-99

<i>Todos los componentes</i>				
Computadores, impresoras, computadores portátiles, impresoras portátiles	170	BID	LPN	1998-I
MONTOS PREVISTOS	4.511	BID		
MONTOS PREVISTOS	2.589	Local		

CD = Contratación Directa
LPN = Licitación Pública Nacional
LPI = Licitación Pública Internacional

PROYECTO DE RESOLUCION

COLOMBIA. PRESTAMO ____/OC-CO A LA REPUBLICA DE COLOMBIA
(Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al Representante que él designe para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Colombia, como Prestatario, para otorgar un financiamiento destinado a cooperar en un Programa de Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial. Dicho financiamiento será por una suma de hasta seis millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$6.000.000) de la Facilidad Unimonetaria del capital ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.