

## PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

### SEPTIEMBRE, 2009

#### I. INFORMACIÓN GENERAL

<b>Nombre:</b>	Cooperación Técnica para la Consolidación de la Gestión Financiera Pública Territorial en Colombia	
<b>País:</b>	Colombia	
<b>Número:</b>	CO-T1206	
<b>Equipo del Proyecto:</b>	Jaime Bonet (ICF/FMM), Jefe de Equipo; Luiz Villela (ICF/FMM), Eduardo Fernández Delgado (FMM/CES); Roberto Cambior (FMM/CPR); Patricia Torres (ICF/FMM); Javier Jiménez (LEG/SGO); Cecilia Bernedo (ICF/FMM); y Cristiane Vasconcelos (ICF/FMM)	
<b>Beneficiario:</b>	República de Colombia	
<b>Organismo Solicitante:</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF)	
<b>Organismo Ejecutor:</b>	BID	
<b>Financiamiento:</b>	BID (Subcuenta B-PRODEV):	US\$150,000
	Local:	<u>US\$ 15,000</u>
	Total:	US\$165,000
<b>Plazos:</b>	Período de Ejecución:	12 Meses
	Período de Desembolso:	15 Meses

#### II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 En 2008, el Banco amplió la cobertura del PRODEV a los gobiernos subnacionales de la región. En Colombia se inició el trabajo con estos gobiernos mediante una iniciativa piloto que involucró al Distrito de Barranquilla y a las Gobernaciones de Antioquia y Cundinamarca. Se generó en estos territorios una muestra de siete gobiernos locales a los que se les aplicó el Sistema de Evaluación del PRODEV (SEP).
- 2.2 El SEP y los diagnósticos adelantados por las autoridades colombianas permitieron establecer que las necesidades son básicamente similares pero con diferentes grados de intensidad, de acuerdo con el desarrollo relativo de los gobiernos locales. Se identificaron como temas prioritarios para su implementación las áreas de planeación, gestión financiera pública y riesgo fiscal. En la medida en que son temas transversales, se ha adoptado como estrategia vincular en su implementación a los organismos del gobierno nacional que diseñan e implementan las políticas de descentralización en el país: el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Esta CT apoyará la implementación de actividades para mejorar la gestión financiera y reducir el riesgo fiscal en las entidades territoriales colombiana, apoyando las acciones de asistencia técnica territorial que actualmente adelanta el MHCP.
- 2.3 A pesar que la Ley 819 de 2003 obliga a las entidades territoriales la presentación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y que el MHCP brinda apoyo

metodológico para su elaboración, la implementación del marco fiscal es limitada por la volatilidad que muestran los ingresos propios locales y el escaso análisis del gasto y riesgo financiero territorial. Adicionalmente, en muchos casos la efectividad de las inversiones financiadas con los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), no garantiza el cumplimiento de las metas propuestas en cobertura y calidad. Este frente es prioritario en el marco de la gestión para resultados, dado que el SGP representa aproximadamente el 4,5% del PIB, 46% de los ingresos corrientes de la Nación, 61% del gasto en salud y 73% de los de educación.

- 2.4 El Acto Legislativo 04 de 2007 ordenó al Gobierno Nacional la definición de una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado y los resultados obtenidos por las entidades territoriales con recursos del SGP. Esta responsabilidad institucional fue entregada al MHCP, quien la ejerce a través de la División General de Apoyo Fiscal (DAF). Para ejecutar estas funciones, se necesita diseñar e implementar una metodología integral para realizar el seguimiento de los procesos que deben seguir las entidades territoriales responsables de la administración y ejecución de los recursos del SGP, lo que permitirá contar con indicadores para implementar los presupuestos por resultados a nivel subnacional.
- 2.5 En el área de recaudación local, no es fácil realizar un presupuesto de los ingresos propios porque no hay claridad sobre las normas procedimentales que deben ser aplicadas a los tributos territoriales. Si bien la legislación vigente obliga a las entidades territoriales a aplicar las prácticas establecidas para los impuestos del orden nacional, esta estructura normativa no permite establecer un procedimiento que se adecue a las particularidades propias de los tributos locales.
- 2.6 De igual manera, se han identificado problemas relativos al peligro financiero de las Entidades Descentralizadas (EDS), sobre los entes territoriales. En particular, existen riesgos profundos en las EDS financieras conocidas como los Institutos Financieros para el Desarrollo (INFIS), debido a la ausencia de una adecuada regulación prudencial y unos mecanismos de identificación oportuna de riesgos fiscales y financieros. En muchos casos, los gobiernos subnacionales realizan la ejecución del gasto social mediante el traslado de los recursos a las INFIS creadas en cada entidad, sin lograr los resultados propuestos en las políticas sectoriales.
- 2.7 Finalmente, los ingresos locales se ven afectados por aquellos beneficios e incentivos tributarios que se materializan en todas aquellas exenciones, descuentos y tratamientos preferenciales que, con el objeto de atender necesidades sociales o económicas, se desvían de la estructura propia de los tributos para favorecer determinados contribuyentes.
- 2.8 Debido a que la problemática es transversal a todos los entes territoriales, las acciones necesarias para superarla deben ser diseñadas y coordinadas desde el orden nacional para su implementación en los gobiernos departamentales y municipales. Esta CT propone apoyar a las entidades territoriales a través de la DAF, organismo del gobierno colombiano responsable de la coordinación de las acciones de apoyo



fiscal a las entidades territoriales, para implementar una visión financiera de largo plazo y una mayor eficiencia del gasto público territorial basada en resultados.

### III. DESCRIPCIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA

#### A. Objetivos

- 3.1 El objetivo de esta CT es apoyar el avance de la gestión para resultados en los entes territoriales mediante la profundización y desarrollo de temas transversales de la gestión financiera pública territorial orientada a resultados.
- 3.2 El Proyecto contempla cuatro objetivos específicos: (i) el diseño e implementación de una metodología integral para el seguimiento, monitoreo y control del gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP; (ii) la preparación de una propuesta para la adopción de un código estandarizado de procedimientos tributarios subnacionales; (iii) la implementación de una metodología de riesgo financiero de los INFIS; y (iv) la implementación de una metodología para la estimación del gasto tributario en los municipios.
- 3.3 Para alcanzar sus objetivos, el Proyecto contempla las siguientes actividades:
  - a. **Metodología integral para el seguimiento, monitoreo y control del gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP (US\$40,000).** El objeto de esta actividad es desarrollar y aplicar marcos de referencia mínimos para la realización y corrección de los procesos administrativos, institucionales, fiscales, presupuestales y contractuales, que deben seguir las entidades territoriales y los responsables de la administración y ejecución de los recursos del SGP.
  - b. **Procedimiento tributario territorial (US\$20,000).** El objetivo es elaborar una guía de apoyo a las entidades territoriales en materia de recaudo tributario, de tal manera que éstas implementen mecanismos claros de administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones e imposición de sanciones ajustados a la realidad territorial y a los impuestos por ellos administrados.
  - c. **Metodología de Riesgo Financiero de los INFIS (US\$25,000).** La consultoría diseñará los mecanismos de control de los INFIS que son necesarios implementar en los distintos entes territoriales. Se establecerán acciones dirigidas a fortalecer la regulación, el monitoreo y el seguimiento de estos organismos, así como aquellas actividades que permitan subsanar los riesgos que los INFIS pueden estar representando para la gestión financiera territorial.
  - d. **Metodología para medir el impacto fiscal de los beneficios tributarios (US\$25,000).** Se espera que la consultoría elabore una propuesta de estimación del gasto tributario acorde con los estándares internacionales, susceptible de ser adoptada a través de una norma reglamentaria. Se

desarrollará una metodología de estimación de los costos fiscales generados por el otorgamiento de beneficios tributarios que las entidades territoriales pueden conceder a sus contribuyentes.

- e. **Difusión y capacitación (US\$30,000).** Este componente tiene como propósito la difusión y capacitación para la implementación de los resultados de las diferentes actividades previstas en el marco de la presente CT. Un primer taller de capacitación se desarrollará con la participación de los empleados de los gobiernos locales que han sido seleccionados para participar en la primera etapa del PRODEV subnacional.

#### IV. PRESUPUESTO

- 4.1 El costo estimado de la Cooperación Técnica de acuerdo a las actividades planteadas se detalla a continuación:

Cuadro 4.1: Indicativo de costos (US\$)

Categorías	BID	País	Total
1. Metodología integral para el seguimiento, monitoreo y control del gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP	40,000		40,000
2. Procedimientos tributarios territoriales	20,000		20,000
3. Metodología de riesgo financiero de los INFIS	25,000		25,000
4. Metodología para medir el impacto fiscal de los beneficios tributarios	25,000		25,000
5. Difusión y capacitación de los productos	30,000		30,000
6. Equipos y actividades para fortalecimiento territorial		15,000	15,000
7. Imprevistos	10,000		10,000
Total	150,000	15,000	165,000

#### V. ORGANISMO EJECUTOR Y MECANISMO DE EJECUCIÓN

##### A. Organismo Ejecutor

- 5.1 Por solicitud de las autoridades del país<sup>1</sup>, el organismo ejecutor de la Cooperación Técnica será la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID, quien trabajará en la selección y seguimiento de los consultores coordinadamente con la DAF.

##### B. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 5.2 La CT se ejecutaría en un plazo de 12 meses con un período de 15 meses para desembolsos.

<sup>1</sup> Ver los enlaces de las cartas enviadas por el MHCP solicitando la cooperación técnica (IDBDOCS2101455) y la ejecución por parte de FMM (IDBDOCS2149893)



### C. Adquisiciones y contrataciones<sup>2</sup>

- 5.3 Las contrataciones que se originen en la ejecución de esta cooperación técnica seguirán las normas y procedimientos establecidos en las políticas del Banco en la materia (GN-2350-7 y GN-2349-7).

### VI. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- 6.1 La administración de la consultoría, incluyendo la identificación, selección y contratación de los consultores, estará a cargo de la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM) del BID, bajo la coordinación y supervisión de Jaime Bonet; Email: [jaimeb@iadb.org](mailto:jaimeb@iadb.org); Tel.: +1 (202) 623-1784; Fax: +1 (202) 623-1308.

### VII. ASPECTOS CRÍTICOS, MEDIOAMBIENTALES Y SOCIALES

- 7.1 De acuerdo con lo descrito en los párrafos anteriores, las actividades que financia la CT son consultorías cuyo producto es implementar una mejora en la gestión interna para resultados de los gobiernos locales y una mejor integración entre los diferentes niveles de gobierno, generando sólo efectos positivos que deben traducirse en gobiernos más efectivos y eficientes. Por lo tanto, la CT ha sido calificada como Categoría "C" y no ha detonado ninguna directriz de políticas. Ningún estudio de evaluación ambiental o consultas son requeridas (ver enlaces electrónicos con la clasificación ambiental y salvaguardias [IDBDOCS2101490](#)).

### VIII. PLAN DE ACCIÓN

- 8.1 Las consultorías requeridas se comenzarán a contratar en el cuarto trimestre de 2009. Los Términos de Referencia respectivos se encuentran preparados y se prevé iniciar desembolsos antes de finalizar el 2009.

### IX. CERTIFICACIÓN

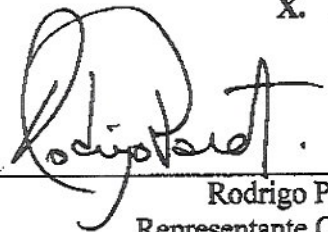
- 9.1 La Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (VPC/GCM) certifica que la suma de US\$150.000 proveniente de la subcuenta B del PRODEV está disponible para el financiamiento de las actividades propuestas en el presente documento de Proyecto.

  
 Marguerite S. Berger  
 Jefe VPC/GCM


  
 Fecha

<sup>2</sup> Este documento ha incorporado las sugerencias del Departamento Legal, como se requiere en el Acta de Comité de Elegibilidad del PRODEV (enlace: [IDBDOCS2149921](#))

X. APROBACIÓN

VoBo:   
Rodrigo Parot  
Representante CAN/CCO

15- Sept - 2009  
Fecha

Aprobado:   
Vicente Fretes Cibils  
Jefe de División ICF/FMM

16/09/09  
Fecha