**COLOMBIA**

Consultorías Operativas y Técnicas - Análisis de viabilidad financiera, capacidad de endeudamiento y desarrollo institucional de los entes territoriales

**TÉRMINOS DE REFERENCIA**

1. ANTECEDENTES
   1. La Constitución de 1991 impulsó el proceso de descentralización en la estructura político administrativa de Colombia. Las entidades territoriales (ET) recibieron mayores competencias para la ejecución del gasto público y transferencias del gobierno central (GC). Ello, ha profundizado el desequilibrio vertical en los departamentos y municipios en las últimas décadas. Mientras el gasto ejecutado como porcentaje del gasto total en las ET pasó de 16,8% en 1984 a 50,2% en 2004,[[1]](#footnote-1) los ingresos propios de estos gobiernos subnacionales como porcentaje de los ingresos fiscales totales se han mantenido alrededor del 20% en el mismo periodo. Esta diferencia entre los gastos ejecutados y los ingresos recaudados ha creado una fuerte dependencia de las transferencias del GC y ha generado que las finanzas públicas locales sean más vulnerables y menos predecibles.
   2. Con el proceso de descentralización, los departamentos y municipios han ido adquiriendo mayores responsabilidades en la promoción del desarrollo de sus territorios, y por ende un rol creciente en la gestión urbana, en la promoción del desarrollo económico y de la innovación tecnológica, en la preservación del medio ambiente y en la prestación de servicios sociales. De esta manera las ET ejecutan un alto porcentaje del gasto público colombiano, llegando a ejecutar en 2011, alrededor del 73% del gasto total del país en educación y 61% del gasto en salud.
   3. En la medida en que la población crece y se urbaniza, crece también la demanda sobre los gastos gubernamentales para satisfacer la demanda por bienes y servicios públicos. Esto requiere de las ET una mayor capacidad para generar recursos propios y para formular y ejecutar programas de inversión pública. Sin embargo, gran parte de las ET todavía presentan importantes debilidades en el manejo eficiente, confiable y transparente de las finanzas públicas, y en los instrumentos de planificación y gestión de sus servicios e inversiones. Los principales retos de la gestión de las ET colombianas incluyen: (i) debilidad del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial, por la ausencia de instrumentos de coordinación entre los planes de desarrollo, y las programaciones financiera y de inversiones; (ii) fuerte dependencia de las transferencias del GC, las cuales representan aproximadamente el 40% de los ingresos totales de las ET[[2]](#footnote-2); (iii) bajo nivel de recaudación, con tasas efectivas promedio por impuestos sustancialmente más bajas que las tarifas nominales[[3]](#footnote-3); (iv) baja efectividad de la inversión pública, con escasa capacidad de identificación, diseño, ejecución y evaluación de proyectos[[4]](#footnote-4). Esta situación afecta negativamente la gestión fiscal y la ejecución del gasto e inversión, incluyendo la cantidad y calidad en la provisión de servicios básicos y de infraestructura. Finalmente, la mayoría de las ET presentan un acentuado déficit de infraestructura y servicios públicos, lo cual impacta negativamente en las oportunidades de desarrollo local y regional. En este sentido, los gobiernos subnacionales requieren incrementar de manera significativa y sostenida sus capacidades de gestión y recursos de inversión.
   4. Para atender esta situación, el Gobierno de Colombia ha solicitado el apoyo del Banco para el desarrollo de programa cuyo objetivo es contribuir al desarrollo inclusivo y sostenible de los gobiernos subnacionales, se espera el logro del mismo mediante el fortalecimiento de su capacidad de gestión fiscal, planificación y ejecución de inversiones, así como a través del diseño e implementación de proyectos de inversión, en un marco de sostenibilidad fiscal y ambiental de mediano y largo plazo. Los principales resultados esperados del programa se vinculan con: (i) la generación de información oportuna y confiable para la toma de decisiones, la reducción de los costos administrativos de los procesos financieros y de adquisiciones a través del uso de medios electrónicos y la mejora en los niveles de control para la rendición de cuentas y transparencia de la gestión; y (ii) el aumento de la capacidad municipal para gestionar el catastro, y el incremento de la recaudación tributaria del impuesto inmobiliario.
   5. La presente Cooperación Técnica (CT) tiene como objetivo apoyar la preparación y puesta en marcha del Programa de Fortalecimiento Fiscal y Desarrollo Sostenible de Entidades Subnacionales (CO-X1108) y (CO-L1125). Este programa ha sido priorizado en la programación del Banco para Colombia para el 2013; y a su vez el Gobierno Colombiano ha solicitado asistencia técnica para el desarrollo de los instrumentos que la conforman, especialmente aquellos con avances menores en su diseño e instrumentación, tales como el análisis y evaluación de la capacidad institucional, así como de endeudamiento de los municipios que participarían del programa.
   6. Por la complejidad de la línea de crédito propuesta, resulta de vital importancia desarrollar actividades preparatorias que permitan el diseño adecuado de las operaciones de préstamo y garanticen la ejecución efectiva de los mismos. Los servicios de consultoría a ser contratados con el financiamiento de esta CT proporcionarán un análisis de la viabilidad financiera, capacidad de endeudamiento y desarrollo institucional de los entes territoriales que participen en el programa,
2. OBJECTIVO DE LA CONSULTORIA
   1. Se realizará un análisis para conocer las necesidades y posibilidades financieras de los entes territoriales consideradas clave por el DNP, a saber, aquellas con más de 100,000 habitantes. El objetivo principal de esta consultoría es estimar la potencialidad de los entes territoriales del país para la contratación de operaciones de crédito del BID, a través de la identificación de sus necesidades y capacidad de acceso a crédito externo.
   2. Lo anterior deberá ser complementado con un análisis de los sectores que se consideran prioritarios por parte del gobierno nacional según las políticas y programas recién adelantadas, y de las autoridades territoriales de acuerdo, en primer lugar con sus programas de gobierno y, segundo de sus futuros planes de desarrollo.
   3. Realizar la evaluación de la Capacidad Institucional del Organismo Ejecutor con respecto a la administración de recursos humanos, materiales y equipos, planificación, organización, dirección y control. Dicha evaluación se debe realizar con el propósito de contar con información respecto a las capacidades del ejecutor para una adecuada ejecución del proyecto y el manejo eficaz y eficiente de los recursos, mediante lo siguiente:
3. Identificar fortalezas y debilidades en los sistemas de administración y control que utilizará el Organismo Ejecutor en la gestión del Programa.
4. Identificar los riesgos y presentar un plan de fortalecimiento para la adopción de las medidas de mitigación y/o administración de riesgo.
5. Revisar y proponer ajustes al mecanismo de ejecución del Programa, propuesto por la contraparte.
6. Preparar propuesta de acuerdos y requisitos fiduciarios para el Programa, acordes con las evaluaciones practicadas.
7. Proponer procesos de ejecución que optimicen la operatividad y toma de decisiones, para ejecutar la operación en los tiempos previstos.
8. Apoyar al Ministerio de Vivienda en la preparación del Manual Administrativo, financiero-Contable y de Control Interno del programa el cuál hará parte del reglamento operativo del préstamo.
9. ALCANCE DE LA CONSULTORÍA
   1. Para el análisis de viabilidad financiera y capacidad de endeudamiento:
10. Analizar los programas de gobierno de una muestra de alcaldes y gobernadores que participarían en el programa , identificando sus prioridades por sectores y las fuentes de financiamiento contempladas para su implementación. Igualmente el análisis considerará las necesidades según los planes sectoriales de mediano y largo plazo existentes. Los resultados de este análisis se contrastarán con las posibilidades financieras actuales y futuras de estos territorios, así como con la experiencia de funcionarios de las actuales administraciones. El análisis se realizara sobre una muestra representativa mínima de 3 departamentos y 6 municipios mayores de 100 000 habitantes,
11. Identificar las principales reformas de políticas y programas que ha adelantado el gobierno nacional durante su gestión de gobierno y que tienen impacto sobre la administración de los gobiernos territoriales, tanto en sus planes de desarrollo como en los medios para su financiamiento. Esto incluirá el análisis del Plan de Desarrollo y el acto legislativo que reformó la distribución de la regalías, entre otras.
12. Analizar la evolución de los indicadores de desempeño fiscal de departamentos y municipios en los últimos 6 años, identificando aquellos territorios con alta capacidad de contratación de endeudamiento y su evolución durante el período mencionado. Para este análisis se utilizará la información de DAF, DNP y de los informes de deuda de la Contraloría General de la República (CGR), de ser necesario.
13. Analizar la actual cartera crediticia de los principales departamentos y municipios de tal forma que se identifiquen sus hechos estilizados y tengan en cuenta para evaluar las posibilidades financieras del BID en los próximos cuatros años. Este análisis se apoyará en información de la CGR, del Ministerio de Hacienda y de FINDETER. En algunos departamentos se consultarán los Institutos de Desarrollo o Fomento regional como IDEA o Infivalle, entre los más importantes.
14. Hacer una estimación de la capacidad de endeudamiento de los territorios objeto de estudio, en el marco de la legislación vigente en la materia.
15. Analizar la experiencia actual y pasada de los entes territoriales (Eg. Bogota, Medellín) en la contratación de crédito con la banca multilateral con relación a las condiciones que han permitido el acceso a dichos créditos y los procesos de su contratación.
    1. Se propone la siguiente *metodología* de análisis con base en la información fiscal y de deuda de departamentos y municipios para analizar su potencial de contratación de deuda.
16. Cumplir los requerimientos de la ley 358, estar en semáforo verde.
17. Cumplir la restricción los criterios de la ley 617.
18. Tener en cuenta la calificación de desempeño fiscal del DNP.
19. Definir un mínimo de recursos propios de los municipios y de regalías de los territorios analizados de tal modo que tengan capacidad efectiva de contratación de nueva deuda.
20. Por último, se propone estimar la capacidad de endeudamiento de los territorios considerados en el trabajo.
    1. Por último, se entrevistaran funcionarios nacionales y territoriales con experiencia en estos temas y se hará una corta revisión bibliográfica de estudios e informes de los mismos departamentos, calificadoras de riesgo, del marco fiscal de mediano plazo tanto del gobierno nacional como de los territorios objeto del trabajo de campo.
    2. Para el análisis de desarrollo institucional:
21. El Consultor será responsable de cumplir con estos términos de referencia, diseñados para la evaluación de la entidad, propuesta para la ejecución del proyecto en preparación. En el desarrollo de la evaluación, tendrá que efectuar todas las actividades necesarias para el logro de los objetivos de ésta Consultoría.
22. El Consultor trabajará en estrecha coordinación con el equipo de proyecto del Banco y el Organismo Ejecutor del Programa.
23. Teniendo en cuenta el marco de referencia de necesidades para el Programa, el consultor evaluará la capacidad institucional del Organismo Ejecutor, para lo cual utilizará la herramienta SECI (Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional) del Banco, aplicada a los siguientes sistemas de administración: (i) Programación de Actividades, (ii) Organización Administrativa,(iii) Administración de Bienes y Servicios, (iv) Administración de Personal, (v) Administración Financiera, (vi) Control Interno y (vii) Control Externo.
24. El Consultor deberá contemplar las herramientas adicionales al SECI, que considere necesarias para concluir sobre la capacidad institucional de la entidad, que le permita contar con suficiente información para determinar el mejor mecanismo de ejecución de la operación. Esta metodología incluye al menos las siguientes actividades:
25. Revisar la experiencia del Organismo Ejecutor en la ejecución de otros programas con el Banco o con otras entidades multilaterales de crédito, a partir de la información contenida en diferentes fuentes y de entrevistas con los principales actores.
26. Preparación previa mediante la lectura y familiarización con los antecedentes de la operación, así como las políticas del Banco.
27. Suministro de apoyo para la logística de la evaluación (Agenda e instrucciones para llevar a cabo las visitas en la contraparte).
28. Entrevistas estructuradas con funcionarios del Organismo Ejecutor, los cuales forman parte de las Unidades o procesos que estarán involucrados con la ejecución del Programa y que apoyaran su gestión.
29. Análisis de información representativa de la capacidad institucional.
30. Evaluar los roles y responsabilidades que tendrán las partes involucradas, prestando atención a su alcance y competencias específicas en la ejecución del Programa.
31. Entrevistas con el equipo de proyecto, áreas bajo evaluación y otras relacionadas.
32. Mantener reuniones con miembros de las unidades técnicas de la institución y/o con quien se requiera, para discutir y conocer sus puntos de vista respecto al marco institucional y de relaciones adecuadas.
33. Evaluar el mecanismo de ejecución propuesto por la contraparte y concertar con el Banco, el modelo más adecuado a ser adoptado para la ejecución del Programa. Revisar y proponer mecanismos para asegurar el correcto funcionamiento de los flujos de información y de rendición de cuentas, proponiendo los flujos de procesos de ejecución que optimicen la operatividad y toma de decisiones para ejecutar la operación en los tiempos previstos.
34. Preparar el Plan de Fortalecimiento Institucional, estableciendo al menos: (i) situación observada (ii) riesgo y su calificación, (iii) recomendación, (iv) acción de fortalecimiento, (v) presupuesto requerido, (vi) responsable, (vii) tiempo, (viii) indicador de cumplimento y (ix) fecha de implementación; con el fin de lograr no sólo el fortalecimiento de la entidad, sino que ésta cumpla con los requisitos establecidos por el Banco para la firma del contrato.
35. Preparación de Matriz de Riesgos y su Plan de Mitigación, el cual debe sugerir acciones que administre los riesgos identificados, en forma efectiva y eficiente, reduciendo la probabilidad de materialización de riesgos críticos.
36. Desarrollar el Manual Operativo Administrativo, Financiero-Contable y de Control Interno de la operación, con relación a los procesos actuales que realiza la entidad en dichas áreas, así como con lo establecido por las entidades del orden nacional para el manejo de recursos de empréstito con instituciones de la banca Multilateral.
37. Validar dicho manual con las dependencias del Ministerio de Vivienda.
38. REPORTES/RESULTADOS
    1. El Consultor presentará los siguientes productos:
39. Plan de trabajo y cronograma de actividades.
40. Análisis de la capacidad de la viabilidad financiera y capacidad de endeudamiento de los ET seleccionados.
41. Análisis con los programas y prioridades por sector de los ET seleccionados.
42. Análisis con la evolución de los indicadores de desempeño fiscal de departamentos y municipios en los últimos 6 años.
43. Informe que contenga la estimación de endeudamiento de los ET seleccionados en el marco de la operación de crédito.
44. Informe Preliminar de Evaluación Institucional del Organismo Ejecutor del Programa. Este informe deberá detallar los resultados de la aplicación del SECI y/o cualquier otra herramienta o enfoque utilizado para obtener los alcances establecidos anteriormente. El informe deberá ser presentado de acuerdo con el modelo (Anexo I), que debe considerar en otros aspectos:
    1. Un resumen ejecutivo que incluya los aspectos institucionales y financieros de la entidad evaluada, principales fortalezas, principales recomendaciones y el diagnóstico de la evaluación de capacidad institucional de cada uno de los Organismos Ejecutores evaluados.
    2. Entendimiento general del Organismo Ejecutor.
    3. Objetivo, alcance y metodología utilizada.
    4. Resultados de la aplicación del SECI, identificando para cada una de las secciones las fortalezas y oportunidades de mejora. Específicamente, explicará el diagnostico institucional de la Entidad evaluada e incluirá observaciones y recomendaciones para fortalecer la capacidad de la gestión del Programa. Con base en el resultado del análisis y las recomendaciones, se preparará un Plan de Fortalecimiento, que debe ajustarse a los estándares requeridos por el Banco en la metodología SECI. El informe incluirá las recomendaciones de ajustes al Mecanismo de Ejecución propuesto por la contraparte.
    5. Formularios diligenciados del SECI, con una conclusión cualitativa de cada sección.
    6. Matriz de riesgos y plan de mitigación de riesgos identificados, que deberá contener los siguientes elementos: (i) situación; (ii) riesgo; (iii) medida de mitigación; (iv) responsable; (v) fecha de finalización/cumplimiento y (vi) costos, entre otros.
45. Propuesta de flujos de procesos de ejecución, que optimicen la operatividad y toma de decisiones para ejecutar la operación en los tiempos previstos.
46. Informe Final que incluya lo descrito en el producto 6, debidamente consensuado y acordado con el Ejecutor del Programa; además la propuesta de los acuerdos y requisitos fiduciarios que se necesitarán para una ágil y efectiva ejecución del Programa, contando con los niveles de control que brinden seguridad razonable del uso de los fondos y proporcione la información requerida por el Banco.
47. Manual Administrativo, Financiero-Contable y de Control Interno desarrollado y validado con la entidad para ser integrado al reglamento operativo.
48. FORMA DE PAGO ACORDADOS
    1. 30% firma de contrato; 70% a la entrega del producto esperado de la consultoría.
49. COORDINACIÓN
    1. Los trabajos de la consultoría serán supervisados por Ramiro López Ghio, Especialista Gestión Fiscal y Municipal (FFM/CCO), Miguel Orellana, Especialista Líder Fiduciario en Adquisiciones (FPM/CCO) y por un designado del DNP.
50. CARACTERISTICAS DE LA CONSULTORIA
    1. Tipo de consultoría**:** firma.
    2. Duración: 4 meses
    3. Lugar de trabajo: La Consultoría se llevará a cabo en la ciudad de Bogotá D.C., (Oficinas del BID Representación Colombia y Oficinas de los Organismos Ejecutores - varias ciudades ).
51. CALIFICACIONES
    1. Director de proyecto, economista o especialista en finanzas con post grado en economía o áreas afines y 12 años de experiencia especifica como director de estudios similares, especialista en análisis institucional, economista, ingeniero o áreas afines, de preferencia con maestría, en áreas de Ciencias Económicas, Administración Pública, gobierno y relaciones internacionales, Ingeniería, o disciplina relacionada, con experiencia probada en análisis institucional, formulación y evaluación de proyectos, evaluación de riesgos y preparación de planes de fortalecimiento y mitigación de riesgos. El Consultor debe contar con mínimo 6 años de experiencia en las áreas de evaluación de procesos, control interno, gestión institucional y organizacional. Asesor jurídico, profesional en derecho, con postgrado en áreas de administración publica y gobierno. Conocimiento y experiencia en sector gobierno. Especialista en análisis de riesgo financiero. Economista sénior con énfasis en temas de auditoria.

1. Fuente: GAFDT-DDTS-DNP, con base en información del Confis, Conpes de distribución del SGP y ejecuciones presupuestales territoriales. [↑](#footnote-ref-1)
2. Alcaldías no capitales: 62%; alcaldías capitales: 31%; departamentos: 36%. Fuente: Programa de Consolidación de la responsabilidad Fiscal Territorial II (CO-L1117). [↑](#footnote-ref-2)
3. A nivel municipal las tasas efectivas son de 5 por mil para el impuesto predial y 2 por mil para el ICA cuando el potencial es del 16mil y 10 mil, respectivamente. Fuente: Programa de Consolidación de la responsabilidad Fiscal Territorial II (CO-L1117). [↑](#footnote-ref-3)
4. Para el 2011, sólo el 42% del total de recursos asignados por regalías fueron ejecutados. Fuente: DNP, Dirección de Regalías. [↑](#footnote-ref-4)