

FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

(CO-0155)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO: Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER).

GARANTE: República de Colombia.

ORGANISMO EJECUTOR: FINDETER y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

MONTO Y FUENTE:	BID:	US\$40 millones (OC)
	Cofinanciamiento CAF:	US\$25 millones
	Aporte local:	US\$7,5 millones
	Total:	US\$72,5 millones

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	20 años
	Período de desembolso:	42 meses
	Tipo de interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda:	Dólares de los EE.UU. de la Facilidad Unimone- taria.

COFINANCIAMIENTO: Corporación Andina de Fomento (CAF)

Plazo de amortización:	8 años
Período de desembolso:	2 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%

OBJETIVOS: El objetivo general del Programa es contribuir a la consolidación del proceso de descentralización en Colombia, para lo que se necesita: (i) obtener la viabilidad fiscal a nivel territorial y (ii) fortalecer la capacidad de gestión del gobierno central para regular los desequilibrios fiscales subnacionales.

La viabilidad fiscal territorial requiere la reforma económica de las Entidades Territoriales (ET), para lo cual se tomarán acciones que permitan recuperar la solvencia en sus finanzas públicas. Este esfuerzo se verá complementado por el fortalecimiento institucional de las ET, con el fin de apoyar la

modernización de las administraciones fiscales y la sostenibilidad de las reformas.

Paralelamente, el Programa busca mejorar la capacidad de gestión del gobierno central en el área de las relaciones fiscales intergubernamentales. En este sentido, el Programa reforzará las instituciones relevantes a nivel central y mejorará la información disponible en materia de endeudamiento territorial mediante la creación de un Registro de Endeudamiento y Garantías (REG).

DESCRIPCION:

EL MHycP liderará el Programa y facilitará los mecanismos para inducir las reformas estructurales en las ET. Los organismos multilaterales desembolsarán a FINDETER en la modalidad de anticipos, y esta entidad creará y manejará un fondo destinado al financiamiento de los programas de modernización y reforma territorial.

Para acceder a los recursos del fondo, las ET presentarán un Plan de Reforma Económica Territorial (PRET) a un Comité de Crédito (CC), para su aprobación. Las entidades beneficiarias del Programa deberán comprometerse a ejecutar la reforma económica en su jurisdicción. Para este fin, deberán obtener determinadas metas de desempeño fiscal y ejecutar aquellas actividades que posibiliten el cumplimiento de esas metas. Los desembolsos a las ET se realizarán por tramos, previo cumplimiento de las metas y actividades especificadas. Se estima que los recursos del fondo financiarían actividades en alrededor de 10 ET.

Los recursos se canalizarán a través de los Intermediarios Financieros (IF), los que redescontarán los créditos con FINDETER y asumirán un riesgo que varía entre el 50 y el 80 por ciento. El riesgo restante será asumido por el gobierno central, a través de una fiducia creada para ese propósito.

La evaluación y el seguimiento de los convenios de desempeño estará a cargo de una Unidad Técnica Central (UTC), dependiente del CC y conformada por miembros de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y de FINDETER.

A nivel territorial, se financiarán actividades en las áreas de: (i) reforma administrativa, (ii) transferencia de activos (privatización, concesión, etc.) y (iii) asistencia técnica en administración tributaria, administración financiera y gestión de recursos humanos.

Asimismo, a nivel del gobierno central, se financiará: (i) el fortalecimiento de la DAF, entidad que apoyará a la UTC en la evaluación y el seguimiento del Programa y (ii) la creación del REG, instrumento necesario para mejorar la calidad de la información fiscal a nivel territorial.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 7 de mayo de 1996 clasificó esta operación en la Categoría II.

**PROCEDIMIENTO PARA
APROBACION:**

De conformidad con las normas aprobadas por el Directorio (Documento DR-398-2), corresponde que esta operación se someta a consideración de la Comisión General ya que se presentan aspectos innovadores.

BENEFICIOS:

La consolidación del proceso de descentralización es un objetivo formulado en la Constitución política, y su logro repercutirá positivamente en la prestación de los servicios sociales y en la participación ciudadana en la toma de decisiones.

El Programa propuesto colaborará con la consolidación del proceso. El proyecto está dirigido a fortalecer las instituciones a nivel territorial, a través de su modernización y saneamiento, lo cual permitirá su viabilidad financiera. Teniendo en cuenta que las entidades territoriales son responsables por la mayor parte del gasto en los sectores sociales, es de esperar que se logre una eficiencia mayor en la prestación de estos servicios. Asimismo, el fortalecimiento institucional de las ET reforzará la presencia del Estado en zonas donde tradicionalmente no se respeta el ejercicio del poder público.

Por otra parte, el Programa no sólo contempla el refuerzo técnico de la DAF, sino que además aumenta la capacidad y liderazgo de las instituciones al nivel del gobierno central. Este liderazgo va acompañado de una respuesta sistemática al problema fiscal territorial, lo cual le da una transparencia y credibilidad mayor tanto a las instituciones como al mecanismo utilizado.

Además, la creación del REG colaborará con la generación de información fiscal territorial pronta y confiable. Ello redundará positivamente tanto en el seguimiento fiscal a nivel central y territorial, como en la generación de procesos transparentes para el otorgamiento de créditos de parte de las IF.

De este modo, a través de este Programa se crea un mecanismo que, de forma sistemática, responde a los requerimientos de saneamiento de las finanzas públicas y de fortalecimiento de las instituciones responsables de la gestión fiscal a nivel territorial.

**CARACTERISTICAS
ESPECIALES DE LA
OPERACION:**

Debido a la importancia de la racionalización administrativa de las ET en los programas de reforma, uno de los principales rubros a financiarse son los gastos locales correspondientes a indemnizaciones para el personal que se retira y cuyos cargos se suprimen. Este rubro representa cerca del 60 por ciento del costo total del Programa, y se considera indispensable para facilitar la modernización del aparato estatal subnacional.

Esta actividad será complementada con el fortalecimiento de las instituciones del sector público encargadas de la gestión fiscal, de acuerdo a los mandatos de la Octava Reposición de Recursos del Banco, en lo referente a la modernización del Estado y la profundización del proceso de descentralización.

RIESGOS:

El riesgo principal de la operación radica en la sostenibilidad de las reformas. El éxito de las iniciativas a tomar dependen íntimamente del apoyo político de los gobernadores, alcaldes y sus respectivos poderes legislativos. El reemplazo de los líderes políticos territoriales podría crear la posibilidad de una reversión de las reformas.

Por ello, resulta vital la labor de evaluación y seguimiento de la UTC, la cual será establecida en este Programa. En el mismo sentido, se ha diseñado el esquema de desembolsos por tramos, con el fin de reducir la probabilidad del uso indebido de recursos.

Un riesgo adicional se relaciona con la participación de los IF en el Programa, debido a que algunas de las entidades beneficiarias pueden no ser buenos sujetos de crédito. Por ello, el gobierno introdujo el mecanismo de la fiducia, por el cual se respalda un porcentaje de los préstamos que varía entre el 20 y el 50 por ciento. Asimismo, se faculta al Comité de Crédito para cambiar los márgenes de intermediación en caso de no resultar apropiados para el involucramiento de las instituciones financieras.

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

El Directorio del Banco aprobó en agosto de 1995 el Documento de País para Colombia (GN-1886), en el cual se define la estrategia del Banco en el país para el período 1995-97.

La definición de la estrategia se basó en el diagnóstico de los principales desafíos que el país enfrentaría en los próximos años. En este sentido, se planteó una estrategia a tres niveles: (i) apoyar a la inversión directa en los sectores sociales para mitigar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población, (ii) reforzar la capacidad de gestión de las instituciones públicas con el objeto de aumentar la eficiencia del gasto público y (iii) promover la participación creciente del sector privado, a través de una serie de iniciativas destinadas a elevar la productividad de la economía. La operación a presentarse en este informe fue identificada en el Documento de País.

**MONTOS LIMITES
PARA
ADQUISICIONES:**

Los montos límites por sobre los cuales las adquisiciones de este proyecto se harán por licitación pública internacional: US\$350.000 para bienes y servicios conexos y US\$200.000 para servicios de consultoría.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

El prestatario deberá presentar, como condiciones previas al primer desembolso del préstamo:

1. Evidencia de la creación del REG. (Ver párrafo 3.19).
2. Aprobación del reglamento de crédito y de los modelos de contratos requeridos por el Programa. (Ver párrafo 2.20).
3. Presentación de cronogramas estimados de: (i) procesamiento de los PRET y (ii) desembolsos a las entidades territoriales. (Ver párrafo 3.34).
4. Creación y aprobación del reglamento operativo de la fiducia. (Ver párrafo 3.14).
5. Evidencia de la creación de la UTC y nombramiento del personal correspondiente. (Ver párrafo 3.5).

Otras condiciones contractuales están descritas en los siguientes párrafos: 3.35 anticipo de fondos de hasta el 20 por ciento; 3.43 evaluación final.

**IMPACTO SOBRE LA
POBREZA:**

No aplica.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Situación económica reciente

- 1.1 La economía colombiana atraviesa por una coyuntura difícil que se traducirá en una desaceleración del crecimiento al 3,5 por ciento en 1996, por debajo del promedio de los últimos tres años aunque superior a la tasa promedio de América Latina. Tanto los efectos perjudiciales de la crisis política como los elementos propios del ciclo económico han afectado la tasa de expansión económica.
- 1.2 La política fiscal ha sido expansiva en los últimos años, debido tanto a medidas de política (mayor gasto en los sectores sociales) como legales (nuevos mandatos relacionados con el proceso de descentralización y la reforma de la seguridad social). Como respuesta, la política monetaria ha sido restrictiva con el objeto de reducir la tasa inflacionaria, aunque los resultados no han sido del todo satisfactorios pues ha resultado difícil quebrar el componente inercial de la inflación. La restricción monetaria ha ocasionado que las tasas de interés activas bordeen el 20 por ciento en términos reales, mientras que la inflación se resiste a disminuir por debajo del 19 por ciento.
- 1.3 El principal desafío en términos macroeconómicos consiste en disminuir el déficit del gobierno central, el cual será del 3,5 por ciento del PIB en 1996 y muestra una tendencia a incrementarse. Una parte significativa del gasto público se encuentra predeterminado, lo cual implica que se requiere de modificaciones legales y consensos políticos para controlar su crecimiento.
- 1.4 En efecto, las transferencias a las Entidades Territoriales (ET) y a la seguridad social crecen anualmente por mandatos legales, mientras que estos mismos sectores no generan el ahorro necesario para compensar el déficit del gobierno central. Asimismo, las finanzas de algunas ET se han deteriorado marcadamente, aunque la heterogeneidad existente hace que a nivel consolidado se registrara un déficit inferior al 0,8 por ciento del PIB en 1995.
- 1.5 Ante la complicada situación fiscal, el gobierno ha propuesto una serie de medidas dirigidas a reducir el déficit del gobierno central. El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 2863 de julio de 1996 recoge la propuesta sobre la base de que, de no tomarse los correctivos necesarios, el déficit público desbordaría los límites de la consistencia macroeconómica. Entre estas medidas, se encuentra la venta de empresas públicas, la racionalización del Estado, la disminución en el ritmo de transferencias a los municipios y a la seguridad social y un incremento en los salarios nominales del sector público por debajo de la tasa inflacionaria. Es de esperar que algunas de las medidas propuestas no encuentren el consenso requerido para su aprobación.

B. El proceso de descentralización

1. Marco conceptual, legal e institucional

- 1.6 La reforma constitucional de 1991 tuvo como objetivo fortalecer la gobernabilidad del país, para lo cual se intensificó el proceso de descentralización política y administrativa. Si bien la nueva Constitución no estableció un modelo nuevo de descentralización, procuró ordenar y profundizar dicho proceso.
- 1.7 Ello requirió aumentar la participación ciudadana en la actividad política de las ET, a las que se les transfirió tanto la competencia en la prestación de servicios sociales básicos como los recursos correspondientes. El marco legal fue reglamentado a través de la Ley 60 de 1993 y de otras leyes sectoriales.
- 1.8 A pesar de los avances logrados, el proceso de descentralización aún presenta enormes desafíos. En este sentido, el documento CONPES 2788 señala la necesidad de: (i) establecer una coordinación efectiva en este proceso, (ii) distribuir responsabilidades entre niveles de gobierno y (iii) desarrollar la viabilidad fiscal de las ET y fortalecerlas institucionalmente.
- 1.9 El documento mencionado estableció que la coordinación del proceso recae sobre el Ministerio del Interior. Paralelamente, asignó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) la revisión de las facultades territoriales en materia de tributación y endeudamiento, así como el desarrollo de un programa de reforma y modernización de la gestión fiscal y financiera territorial. Por último, el CONPES solicitó al MHCP colaborar con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en la revisión del sistema de transferencias.

2. Las relaciones fiscales intergubernamentales

- 1.10 Como sucede en la mayoría de los países de la región, las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno presentan dificultades explicadas en parte por: (i) facultades tributarias complejas a nivel subnacional, (ii) sistemas de transferencias cuyo diseño no recoge las mejores prácticas y (iii) problemas en las reglas del endeudamiento. Esto se ha visto agravado en muchos casos por la debilidad institucional de las ET, lo que ha afectado el uso eficiente de los recursos que reciben.

a. Ingresos tributarios

- 1.11 Si bien Colombia realizó una reforma tributaria en forma gradual desde la década del 80, la modernización verificada en el sistema impositivo a cargo del gobierno central ha demorado en extenderse a las restantes jurisdicciones de gobierno. Aunque los departamentos administran 12 tributos, el 85 por ciento de la recaudación se concentra en los impuestos selectivos al consumo (cerveza, licores y cigarrillos). A nivel municipal se replica tanto el número excesivo de gravámenes (16), como el grado de concentración en los

impuestos predial, de industria y comercio y de tránsito y circulación.

- 1.12 A pesar de administrar una gran cantidad de tributos, las ET tienen escasas facultades en materia impositiva, pues la base imponible, las alícuotas e incluso en muchos casos el destino, vienen determinados por la legislación que rige el ámbito nacional. Por ello, la variable más importante para el manejo territorial es la administración tributaria.
- 1.13 Se está elaborando un proyecto de ley dirigido a resolver los problemas principales de la tributación subnacional. Se prevé una racionalización del sistema, a través de la eliminación de algunos impuestos y de la consolidación de tributos que gravan hechos económicos similares, los que actualmente son administrados tanto por los departamentos como por los municipios.

b. Transferencias Territoriales

- 1.14 La Ley 60 estableció las competencias y los recursos de las ET en la prestación de los servicios sociales básicos. De una forma resumida, los departamentos tienen a su cargo el gasto corriente relacionado a estos servicios y los municipios son los responsables por la inversión en infraestructura social 1/.
- 1.15 Las transferencias del gobierno central se canalizan a través de: (i) el situado fiscal, para los departamentos y los distritos, y (ii) la participación municipal, para los distritos y los municipios. El cálculo de los montos a distribuir se realiza como una proporción creciente de los ingresos corrientes del gobierno central. En 1996, el situado representará el 24,5 por ciento de los ingresos corrientes, mientras que la participación municipal alcanzará el 17 por ciento.
- 1.16 El sistema de transferencias territoriales no está exento de una serie de problemas, entre los cuales cabe mencionar: (i) la preasignación de los recursos que desincentiva su empleo eficiente, (ii) la rigidez en el gasto debido a la vinculación con los ingresos corrientes y (iii) el desincentivo a la movilización local de recursos (pereza fiscal).
- 1.17 El Congreso debía revisar la Ley 60 en 1996, aunque se espera que el debate se aplaze hasta 1997. La discusión gira en torno a un informe realizado por la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, en el que se propone: (i) unificar las

1/ La legislación requiere que el gobierno nacional certifique la capacidad institucional de las ET de administrar los recursos del situado fiscal. A mediados de 1996, únicamente 9 departamentos y 3 distritos se han certificado en el área de educación, mientras que 11 departamentos, 4 distritos y 21 municipios lo han hecho en el área de salud.

transferencias y relacionarlas con el crecimiento del PIB, (ii) vincular las transferencias que financian la educación y la salud con sus costos de provisión y (iii) establecer transferencias de libre disponibilidad.

c. Endeudamiento

- 1.18 El endeudamiento interno territorial como proporción del PIB pasó del 1 por ciento a cerca del 3 por ciento entre 1993 y 1995, como respuesta a los mayores recursos y responsabilidades que las entidades asumieron a partir de 1991. En efecto, la mayor autonomía territorial propició un aumento importante en el gasto, particularmente el corriente, de algunas entidades, mientras que los mayores recursos que manejan los departamentos y municipios los convirtieron en clientes atractivos para el sistema financiero.
- 1.19 El endeudamiento interno de las ET se regula tanto a través de la demanda como de la oferta de crédito. En el primer caso, la legislación vigente vincula los límites del endeudamiento con los ingresos territoriales, lo cual tiene el inconveniente de no considerar la capacidad de pago del prestatario. La efectividad de la regulación del endeudamiento territorial a través de la demanda de crédito ha sido modesta, en gran parte por las limitaciones del gobierno central en la administración de la legislación.
- 1.20 A partir de 1995, la Superintendencia Bancaria (SB) intensificó las limitaciones a la oferta de crédito territorial con el fin de reducir el riesgo enfrentado por el sistema financiero debido a problemas de insolvencia de las ET. El empleo de estas regulaciones resultó efectivo debido a que desincentivó la canalización de recursos a las ET que enfrentaban dificultades financieras. Si bien la SB reforzó su grado de supervisión, aún persisten deficiencias en la información a nivel territorial.
- 1.21 La evolución reciente del endeudamiento territorial plantea dos temas. En primer lugar, el aumento significativo de la deuda no se reflejó en una crisis macroeconómica dado que se partió de una base de endeudamiento baja. En segundo término, en las ET no existe una correlación entre un nivel elevado de deuda en términos absolutos y dificultades financieras para atenderla 2/.
- 1.22 En el Congreso está siendo discutida una nueva ley que regula el endeudamiento territorial. Esta iniciativa relaciona el límite de endeudamiento con la capacidad de pago sobre la base de un indicador de solvencia: la proporción del pago de intereses de la deuda sobre el ahorro operativo (ingresos corrientes menos gastos corrientes, excluidos los intereses).

2/ Se estima que cinco (diez) departamentos concentran alrededor del 50 por ciento (72 por ciento) de la deuda departamental, mientras que los municipios de Medellín, Cali, Bogotá y Barranquilla representan cerca del 45 por ciento de la deuda municipal total.

C. Las finanzas públicas de las entidades territoriales

1. El desempeño fiscal

- 1.23 La situación fiscal a nivel territorial se caracteriza por una heterogeneidad marcada entre entidades. Por ejemplo, Atlántico, Valle o el municipio de Medellín muestran indicadores fiscales relativamente sanos, mientras que la situación fiscal de La Guajira, Chocó o el municipio de Montería es sumamente difícil ^{3/}.
- 1.24 De manera general, se identifican algunos factores comunes a las entidades con problemas fiscales: (i) una caída reciente en los ingresos tributarios, (ii) gastos crecientes derivados de plantas de personal sobredimensionadas, transferencias cuantiosas a entes descentralizados y pasivos pensionales excesivos y (iii) un crecimiento indiscriminado del endeudamiento. A estos factores debe sumarse la debilidad de las instituciones presupuestarias, problema que afecta a todos los niveles del manejo fiscal subnacional.
- 1.25 Por el lado de los ingresos, el aumento del contrabando ocasionó una caída de los ingresos tributarios territoriales en términos reales. Asimismo, existen indicios de que las crecientes transferencias territoriales pueden haber generado pereza fiscal en las ET. Si a eso se añade la debilidad de los sistemas de recaudación locales, no resulta sorprendente observar que los ingresos tributarios representaron menos del 30 por ciento de los ingresos totales en la tercera parte de los departamentos y de los municipios capitales en 1995.
- 1.26 Al mismo tiempo, se observa un aumento en los niveles de gastos de algunas entidades como resultado de políticas imprudentes que se han traducido en cargas laborales significativas, tanto a nivel de la administración central como de los organismos descentralizados. Los gastos de funcionamiento superan el 95 por ciento de los ingresos corrientes en la cuarta parte de los departamentos y en casi la mitad de los municipios capitales.
- 1.27 En 1995, 19 departamentos y aproximadamente la mitad de los municipios capitales evidenciaron un déficit fiscal. Debido a que la mayoría de factores tienen una naturaleza estructural, los déficits también se observaron en años anteriores. En esas

^{3/} La evaluación del desempeño fiscal de las entidades territoriales está condicionada por la falta de información confiable. Existen distintas fuentes de información (MHyCP, DNP, Contraloría, entidades territoriales) cuyos resultados no son siempre consistentes. Las conclusiones de esta sección se derivan de la información generada por la Contraloría General de la República (CGR) y la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) para 1995.

ocasiones, el desequilibrio se cubrió con endeudamiento bancario garantizado con rentas futuras, lo que está generando pagos de intereses cuantiosos y crecientes. La situación financiera crítica de ciertas entidades ha restringido su acceso al crédito, por lo que podría esperarse el incumplimiento de obligaciones en el corto plazo.

- 1.28 El sobreendeudamiento está originando problemas de solvencia y de sostenibilidad en algunas entidades. El indicador del servicio de la deuda con relación a las rentas ordinarias revela que 9 departamentos, 3 distritos y casi el 15 por ciento de los municipios capitales sobrepasan el límite legal del 30 por ciento. Asimismo, el pago de intereses supera el 40 por ciento del ahorro operativo en 7 departamentos y en el 20 por ciento de los municipios capitales, lo cual indica dificultades en la capacidad de pago de estas entidades. Por último, la sostenibilidad de la deuda es un problema para 6 departamentos, 2 distritos y cerca del 10 por ciento de los municipios capitales, pues el saldo adeudado supera el 80 por ciento de los ingresos corrientes.

2. Los convenios de desempeño 1995-96

- 1.29 Entre 1995 y 1996, el gobierno nacional respondió a problemas de insolvencia territorial enfrentados por los departamentos de Chocó, Nariño, Putumayo y La Guajira con préstamos cuyos desembolsos estaban condicionados a la realización de reformas y obtención de resultados fiscales 4/. Los montos de los préstamos fueron del orden de los US\$ 5 millones cada uno, a cargo de la Tesorería de la República. El diseño y seguimiento de los convenios de desempeño estuvo a cargo de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF), dependencia del MHyCP.
- 1.30 Entre los compromisos asumidos por los departamentos en estos convenios figuran: (i) la contracción del gasto corriente mediante la reducción de personal, la renegociación de contratos de prestación de servicios y el refinanciamiento de la deuda con la banca comercial, (ii) el control del gasto de inversión, (iii) la racionalización de su actividad empresarial y (iv) el aumento de los ingresos tributarios.

3. Lecciones de los convenios de desempeño 1995-96

- 1.31 Si bien aún continúan en vigencia, en el marco de la preparación de esta operación se analizó la experiencia adquirida en los primeros tres convenios mencionados 5/. El Cuadro 1 sintetiza los

4/ En 1993 se registró un antecedente de estas operaciones a través de un préstamo que benefició al Chocó, del cual no existen mayores referencias.

5/ El convenio de La Guajira recién se firmó en mayo de 1996, por lo cual no existía información disponible al definirse esta operación.

resultados de las principales cláusulas de la evaluación de los convenios.

Cuadro 1
Convenios de desempeño 1995

Cláusulas	Chocó	Nariño	Putumayo
Depurar las cuentas	C	N/A	N/A
Refinanciar de deudas comerciales	C	C	C
Aumentar la recaudación tributaria	C	N/D	C
Retirar funcionarios	P	P	C
Congelar dietas de los diputados	N	N	N
Reducir pagos por prestación de servicios	N	N/D	N/D
Reducir transferencias a entes descentralizados	N/A	N/D	P

Notas: C significa que el departamento cumplió con lo convenido. P se refiere al cumplimiento parcial. N significa que no cumplió. N/A no aplica. N/D no disponible.

- 1.32 Entre los factores que favorecieron el cumplimiento de los convenios, cabe mencionar: (i) el compromiso político de los gobernadores, (ii) la asesoría técnica prestada por la DAF, de mucho impacto aunque limitada por falta de recursos y (iii) la disponibilidad inmediata de recursos financieros para cancelar los pasivos laborales y los gastos asociados a las indemnizaciones, lo cual contribuyó a reducir el costo político de las medidas.
- 1.33 No obstante, algunas de las cláusulas han sido difíciles de cumplir. Entre los motivos vale la pena resaltar: (i) la dificultad política de realizar despidos masivos en departamentos con problemas de pobreza, desempleo y orden público, (ii) el hecho de que las nuevas competencias exigen un nivel mínimo de gastos a partir del cual resulta difícil realizar reducciones adicionales, (iii) la falta de compromiso de las Asambleas departamentales y (iv) el retraso administrativo de las ET.
- 1.34 Como lección principal de las iniciativas recientes de saneamiento fiscal de las ET para un futuro programa, se desprende la necesidad de robustecer la capacidad de ejecución del gobierno central, compatibilizando su iniciativa con el compromiso de reforma económica en el ámbito territorial.
- 1.35 Entre las principales recomendaciones a ser incorporadas en un programa futuro cabe mencionar: (i) uniformizar el tratamiento a las ET a través de la sistematización de las actividades, (ii) proponer mecanismos efectivos de recuperación de los préstamos, (iii) fortalecer la capacidad de supervisión del gobierno central, (iv) mejorar la capacidad de ejecución de la entidad beneficiaria, (v) contribuir a la sustentabilidad de la reforma económica

territorial con componentes completos de fortalecimiento institucional en el área fiscal, (vi) mejorar la información disponible de la entidad territorial y (vii) requerir el compromiso del poder legislativo territorial.

4. El desarrollo institucional y técnico

- 1.36 Las ET son autónomas en su organización y gestión financiera. El organismo encargado de administrar los recursos es la Secretaría de Hacienda, la cual maneja funciones básicas de rentas, presupuesto, contabilidad y tesorería. La deuda pública por lo general se maneja a nivel del Despacho del Secretario de Hacienda.
- 1.37 En cada entidad, el porcentaje de funcionarios profesionales es reducido en tanto que la distribución del personal resulta inadecuada: existe una multiplicidad de tipos de cargos y en muchos de ellos sólo está asignado un funcionario. Asimismo, no se otorga igual remuneración para niveles jerárquicos similares ni existen sistemas de promoción de personal y ajuste de salarios. En algunos casos se observa que la nómina de pensionados es mayor que la nómina de personal activo.
- 1.38 La escasa capacidad de gestión de ciertas entidades se traduce en la falta de disponibilidad de información. A pesar del mandato legal de mantener sistemas de información actualizados, éstos son en muchos casos inexistentes, por lo que no existen cifras básicas confiables de la gestión fiscal territorial. La carencia de información se ve exacerbada por los requerimientos de distintas instancias del sector público.
- 1.39 Para superar esta situación, se ha dispuesto que a partir de 1995 las ET envíen la información a la Dirección General de la Contabilidad Pública (DGCP) bajo el formato del Plan Único de Cuentas. Si bien esta medida permitirá uniformizar la información, aún se requiere verificar la calidad de la misma, para lo cual se necesita fortalecer a las Contralorías departamentales y, sobre todo, a los gobiernos locales generadores de la información.
- 1.40 La administración tributaria en la mayoría de ET está organizada alrededor de los gravámenes en lugar de por funciones, lo cual atenta contra la fluidez del proceso tributario. Las Divisiones de Rentas por lo general se limitan a percibir y controlar los pagos de los contribuyentes, debido a la carencia de programas efectivos de fiscalización y acciones de cobranza. Por otra parte, en el intento de sistematizar ciertos procesos como el registro de contribuyentes y la recepción de pagos, la administración tributaria ha delegado muchas responsabilidades a la banca comercial o a firmas externas, lo cual también ha dificultado una gestión eficaz.
- 1.41 Habitualmente, las Secretarías de Hacienda son responsables de todos los subsistemas de la administración financiera. Sin embargo, la gestión financiera se complica en algunas ET debido a

que la Tesorería es independiente de la Secretaría de Hacienda. Además, no se elabora un presupuesto general consolidado del sector central y del descentralizado de las ET. De otro lado, no se trabaja con el concepto de la Cuenta Única Territorial y muchas conciliaciones y registros de caja son efectuados en forma manual.

D. Asistencia internacional en la descentralización

- 1.42 Debido a lo marcado del proceso de descentralización en Colombia, la mayor parte de las actividades y proyectos del Banco tienen que ver con el mencionado proceso. No obstante, la mayoría de los préstamos se canalizan a través del gobierno central.
- 1.43 En el área del financiamiento para las ET, se está preparando una segunda operación con la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), la cual incluye el fortalecimiento institucional para acompañar al ciclo de proyectos a nivel municipal 6/. También se planea participar en la cuarta etapa del fondo de cofinanciación DRI, y en la realización de inversiones productivas en los municipios donde se ha erradicado cultivos ilícitos a través del programa de Desarrollo Alternativo (CO-0196).
- 1.44 Adicionalmente, el Banco está elaborando un programa de titulación de tierras y modernización del catastro (CO-0157), el cual tendría beneficios inmediatos sobre la capacidad fiscal de los municipios. También se está preparando un préstamo para facilitar el traspaso de las carreteras secundarias a los departamentos (CO-0058). Por último, el proyecto de mejoramiento de la gestión educativa (CO-0142) tiene como uno de su objetivos el implantar el proceso de descentralización en el área educativa.
- 1.45 Entre los préstamos recientemente aprobados, la Red de Solidaridad Social (889/OC-CO) incluye componentes de fortalecimiento institucional de los municipios con elevados niveles de pobreza. Asimismo, el préstamo para la reforma del sector salud (910/OC-CO) tiene como finalidad facilitar la implantación de la Ley 100 de 1993, la cual afecta la prestación de los servicios de salud a cargo de las ET. Además, la cooperación técnica para el apoyo a la privatización y concesión en infraestructura (927/OC-CO) contempla colaboración hacia los municipios que desean aumentar la participación del sector privado en obras de infraestructura.
- 1.46 Por su parte, el BIRF ha tenido una participación importante en apoyo del proceso de descentralización en Colombia a través de varias operaciones en los sectores de infraestructura (carreteras nacionales), agricultura y recursos naturales (desarrollo rural, tecnología agropecuaria), desarrollo urbano (agua potable y saneamiento, financiamiento territorial) y sectores sociales

6/ En el Capítulo IV se detalla la relación que existe entre la operación que se propone en este documento con otras actividades del Banco con FINDETER.

(educación primaria y secundaria, nutrición y servicios de salud municipales). La operación de Financiamiento Territorial con FINDETER, aprobada en 1991, fue cofinanciada con el Banco (LO-715/OC) y actualmente ambas instituciones están preparando una segunda etapa, prevista a ser aprobada en el primer semestre de 1997 (CO-0138). Finalmente, la CAF aprobó recientemente un préstamo en apoyo a la infraestructura de educación de los municipios que es ejecutada también por FINDETER.

E. La estrategia del Banco

1. Estrategia del Banco en la Octava Reposición

- 1.47 El Banco apoya los esfuerzos encaminados a lograr una mejor administración pública, en el área de la gestión fiscal, en la provisión de servicios sociales y en la formulación de proyectos, por ser un requisito para la aceleración del desarrollo. El Banco también promueve los procesos de descentralización, a través del correspondiente esfuerzo de fortalecimiento institucional y financiero de los entes responsables.

2. Estrategia del Banco en el país

- 1.48 El Directorio del Banco consideró en agosto de 1995 el Documento de País para Colombia (GN-1886), en el cual se define la estrategia del Banco en el país para el período 1995-97. La definición de la estrategia se basó en el diagnóstico de los principales desafíos que el país enfrentaría en los próximos años, a saber: (i) la preservación del equilibrio macroeconómico, (ii) la consolidación del proceso de descentralización y (iii) el apoyo a los sectores sociales.
- 1.49 En este sentido, se planteó una estrategia a tres niveles. En primer lugar, apoyar a la inversión directa en los sectores sociales para mitigar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población. En segundo término, reforzar la capacidad de gestión de las instituciones públicas con el objeto de aumentar la eficiencia del gasto público. Por último, promover la participación creciente del sector privado, a través de una serie de iniciativas destinadas a elevar la productividad de la economía.
- 1.50 La operación presentada en este informe fue identificada en el Documento de País. Si bien esta operación no tiene actividades específicas en el área social, la solvencia de las finanzas y el fortalecimiento de las instituciones de la gestión fiscal del sector público subnacional, son un requisito para que las entidades territoriales puedan asumir las competencias en la prestación de los servicios sociales básicos que les fueron asignadas a partir de la Constitución de 1991.

II. EL PROGRAMA

2.1 Durante el último año, el gobierno central recibió treinta solicitudes de recursos para realizar, entre otras cosas, actividades de reforma económica. Con el objeto de responder a estos pedidos de una manera sistemática, superando el enfoque casuístico que había adquirido el tema, en abril de 1996 se aprobó el documento CONPES 2843: Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y al Fortalecimiento Institucional de Entidades Territoriales, en el cual solicitó asistencia al Banco y a la Corporación Andina de Fomento (CAF) para el financiamiento del Programa descrito en el presente informe.

A. Objetivos

2.2 El objetivo general del Programa es contribuir a la consolidación del proceso de descentralización en Colombia, para lo cual se requiere: (i) obtener la viabilidad fiscal a nivel territorial y (ii) fortalecer la capacidad de gestión del gobierno central para regular los desequilibrios fiscales subnacionales.

2.3 La viabilidad fiscal territorial requiere la reforma económica de las ET, para lo cual se tomarán acciones que permitan recuperar la solvencia en sus finanzas públicas y fortalecer las instituciones que intervienen en su gestión fiscal para sostener las reformas. Asimismo, los objetivos específicos en materia de fortalecimiento institucional se deberán adecuar a las necesidades de cada ET, en las que se busca que éstas cuenten con: (i) administraciones tributarias modernas, organizadas por función y con instrumentos de control y fiscalización eficaces y (ii) administraciones financieras integradas, que jerarquicen el papel del presupuesto como instrumento de implantación de políticas públicas y fomenten la transparencia en el manejo de recursos.

2.4 Paralelamente, el Programa busca mejorar la capacidad de gestión del gobierno central en el área de las relaciones fiscales intergubernamentales. Por ello, se prevé fortalecer la DAF en las áreas de análisis y seguimiento de las finanzas públicas territoriales y en los temas de asistencia técnica financiados por el Programa. Adicionalmente, se mejorará la información disponible en materia de endeudamiento territorial mediante la creación de un Registro de Endeudamiento y Garantías (REG).

2.5 De este modo, este Programa creará un mecanismo que, de forma sistemática, responde a los requerimientos de saneamiento de las finanzas públicas y de fortalecimiento de las instituciones responsables de la gestión fiscal a nivel territorial.

B. Descripción

2.6 EL MHYCP liderará el Programa y facilitará los mecanismos para inducir las reformas estructurales en las ET. Para ello, se creará

un fondo manejado por FINDETER destinado al financiamiento de los programas de modernización y reforma territorial.

- 2.7 Para acceder a los recursos del fondo, las ET presentarán un Plan de Reforma Económica Territorial (PRET) a un Comité de Crédito (CC), para su aprobación. Las entidades beneficiarias del Programa deberán comprometerse a ejecutar la reforma económica en su jurisdicción. Para este fin, deberán obtener determinadas metas de desempeño fiscal y ejecutar aquellas actividades que posibiliten el cumplimiento de dichas metas. Los desembolsos a las ET se realizarán por tramos.
- 2.8 Los recursos se canalizarán a través de los Intermediarios Financieros (IF), los que redescontarán los créditos con FINDETER y asumirán un riesgo que varía entre el 50 y el 80 por ciento. El porcentaje restante del riesgo será asumido por el gobierno central a través de una Fiducia creada para ese propósito.

1. Actividades a financiarse

- 2.9 El Programa contempla el financiamiento de actividades en las áreas de saneamiento fiscal y de fortalecimiento institucional de las ET. Además, se incluyen acciones relacionadas con el aumento de la capacidad de gestión del gobierno central en el manejo de las relaciones fiscales intergubernamentales.
- 2.10 En particular, el Programa financiará actividades en las ET relacionadas con: (i) reforma administrativa, (ii) transferencia de activos (privatización, concesión, etc.) y (iii) asistencia técnica en administración tributaria, administración financiera y gestión de recursos humanos.
- 2.11 A nivel del gobierno central, se financiará: (i) el fortalecimiento de la DAF, entidad responsable de la evaluación y el seguimiento del Programa y (ii) la creación del REG, instrumento necesario para mejorar la calidad de la información fiscal a nivel territorial.
- 2.12 Para este fin, se consideran gastos elegibles del Programa los servicios de consultoría, compras de informática, capacitación y gastos asociados a los procesos de transferencia de activos y a la desvinculación de personal.

2. Acciones específicas

- 2.13 En el área del saneamiento fiscal de las ET, se prevén las siguientes acciones:
- a. revisión de las estructuras organizativas de las ET, tanto de los gobiernos centrales como de los entes descentralizados;
 - b. revisión de las funciones y de las actividades empresariales de las ET; elaboración de pliegos preparatorios para la transferencia de activos;

- c. financiamiento de las indemnizaciones, las prestaciones sociales y, cuando corresponda, los salarios atrasados del personal que se desvinculará de la ET como resultado de los estudios mencionados en los dos puntos anteriores. Esta actividad resulta indispensable para modernizar las administraciones territoriales con el fin de lograr su viabilidad financiera.
- 2.14 La viabilidad de las ET requiere la racionalización de su aparato público. La desvinculación del personal no sólo mejorará las finanzas territoriales, sino que además permitirá un mejor aprovechamiento de los recursos y elevará la eficiencia de las ET. Siguiendo los mandatos de la Octava Reposición de Recursos del Banco, esta actividad será complementada con el fortalecimiento de las instituciones del sector público encargadas de la gestión fiscal (administración tributaria y administración financiera). En el mismo sentido, este Programa se enmarca bajo los lineamientos de la Octava Reposición en lo referente a la modernización del Estado y la profundización del proceso de descentralización.
- 2.15 En el área de administración tributaria se contemplan acciones relacionadas con:
- a. normatividad: revisar los Códigos de Rentas y actualizarlos de acuerdo a las directrices desarrolladas por la DAF;
 - b. organización y funciones: (i) elaborar y/o actualizar los manuales de organización y funciones, a fin de asignar claramente responsabilidades a cada nivel de cargos, (ii) reemplazar la administración por tributos por una administración por funciones en la cual se controlen de forma integral todas las etapas del proceso tributario, desde el registro de contribuyentes hasta la cobranza coactiva;
 - c. gestión y control: (i) desarrollar un Registro Único de Contribuyentes, integrado por módulos de identificación de personas naturales y jurídicas y de registro de tributos afectos, (ii) desarrollar un sistema de cuenta corriente por el cual cada contribuyente tenga una cuenta individual para el registro de sus débitos, créditos, pagos, y saldos generados ante la administración tributaria, (iii) controlar la gestión de las entidades externas (bancos) encargadas de la recepción de tributos y (iv) diseñar y poner en marcha programas de fiscalización orientados a la ampliación de la base tributaria.
- 2.16 En el área de administración financiera se prevén acciones en:
- a. sistemas de información: desarrollar y poner en marcha un sistema integrado de gestión financiera, capaz de recibir, asignar y utilizar en forma eficiente los recursos del Estado, mediante el desarrollo de una plataforma informática integrada y la racionalización e integración de procedimientos;

- b. presupuesto: mejorar la calidad del documento presupuestario y desarrollar mecanismos de evaluación;
- c. tesorería: diseñar una Cuenta Unica Territorial, a fin de garantizar la gerencia financiera central;
- d. crédito y deuda pública: revisar e integrar la base legal y los procedimientos que regulan la obtención de créditos, emisión, colocación y redención de valores y el pago de la deuda;
- e. contabilidad: adecuar la organización y procedimientos de cada ET de acuerdo a las normas establecidas por la DGCP, sobretodo en lo referente a la elaboración de manuales, unificación del registro de las operaciones financieras, la emisión de estados financieros y la integración de los clasificadores económicos.

2.17 En el área de recursos humanos se contempla:

- a. asistir en el diseño y la ejecución de los planes de retiro de personal, los cuales forman parte de las actividades de racionalización de estructuras realizadas en el marco del componente de saneamiento fiscal;
- b. fortalecer la gestión de recursos humanos modernizando las áreas normativas (contrataciones, licencias, ausentismo, horas extras, etc.) y los sistemas de información disponibles.

2.18 Se fortalecerá el papel de la DAF en el seguimiento de los temas fiscales de los distintos niveles de gobierno. Esta entidad contará con la asistencia de consultoría especializada en finanzas públicas territoriales y en los temas de asistencia técnica. Este grupo de consultores será asistido por personal de la DAF asignado al Programa, lo cual permitirá que esta entidad pueda continuar con estas funciones en el futuro.

2.19 Por último, se creará un REG con el fin de mejorar la calidad de la información financiera a nivel territorial. El MHyCP se encargará de mantener este registro y recopilará la información proveniente de la Superintendencia Bancaria, el MHyCP y las ET.

3. Reglamento operativo

2.20 La ejecución se regirá por un reglamento de crédito acordado entre el país, el Banco y la CAF, el cual deberá ser aprobado como condición previa al primer desembolso. Un borrador de dicho reglamento se presenta en el Anexo II-1, y su versión definitiva contará además con los contratos necesarios para la ejecución del Programa.

C. Costos y financiamiento

2.21 El Gobierno ha establecido que en el marco del Programa se constituirá un fondo equivalente a los US\$ 72,5 millones, de los cuales

el Banco aportará US\$ 40 millones. Los recursos del fondo alcanzarían para financiar programas de reforma en alrededor de 10 ET.

- 2.22 Durante la preparación del Programa se realizaron estudios en un grupo de ET para cuantificar el costo de los componentes 7/. Así, se estima que el componente de saneamiento fiscal bordearía los US\$ 6 millones por entidad, y que los costos asociados a la desvinculación de personal representen la mayor parte de este monto.
- 2.23 El costo promedio de la asistencia técnica en una ET, que comprenda todas las áreas de acción posibles, ascendería a US\$ 1 millón. Sin embargo, los costos por entidad podrían ser menores, debido a que: (i) no todas requerirán apoyo en todas las áreas de acción y (ii) se prevén economías de escala durante la ejecución del Programa, mediante la gestión conjunta de componentes similares en dos o más entidades. Asimismo, se calcula en US\$ 400.000 miles el costo de la unidad de apoyo técnico en la ET, la cual colaborará con el seguimiento de los PRET.
- 2.24 La contrapartida local estará conformada por US\$ 25 millones de la CAF. Adicionalmente habrá aportes del presupuesto nacional por un monto de US\$ 7,5 millones destinados al financiamiento de la Unidad Técnica Central (UTC), de los estudios de preinversión para la preparación de los planes de reforma y a la creación del REG.
- 2.25 A continuación se presenta el presupuesto del Programa sobre la base de las actividades descritas a lo largo de este Capítulo:

7/ Se estudió la situación fiscal del municipio de Montería y los departamentos de Sucre, Cauca, Caldas y Atlántico. Asimismo, se analizó la administración tributaria y financiera de las primeras tres entidades mencionadas.

Cuadro 2
Costos del Programa
- en millones de US\$ -

	BID	CAF	Aporte local	TOTAL	%
I. Administración	2,5	1,5	5,6	9,6	13,2
1.1 Unidad Técnica Central	0,0	0,0	5,0	5,0	6,9
1.2 Unidad Técnica Territorial	2,5	1,5	0,0	4,0	5,5
1.3 REG	0,0	0,0	0,6	0,6	0,8
II. Costos directos	37,1	23,25	0,0	60,35	83,2
2.1 Saneamiento fiscal	27,0	17,5	0,0	44,5	61,3
2.1.1 Estudios	0,3	0,2	0,0	0,5	0,7
2.1.2 Costos laborales	26,7	17,3	0,0	44,0	60,7
2.2 Fortalecimiento inst.	10,1	5,75	0,0	15,85	21,9
2.2.1 Adm. tributaria y financiera	9,3	5,2	0,0	14,5	20,0
2.2.2 Recursos Humanos	0,8	0,55	0,0	1,35	1,9
III. Costo recurrentes	0,0	0,0	1,4	1,4	1,9
3.1 Elaboración PRET	0,0	0,0	1,4	1,4	1,9
IV. Costos financieros	0,4	0,25	0,5	1,15	1,6
4.1 Comisión de Crédito	0,0	0,0	0,5	0,5	0,7
4.2 Inspección y Vigilancia	0,4	0,25	0,0	0,65	0,9
TOTAL INVERSION	40,0	25,0	7,5	72,5	100,0

III. EJECUCION DEL PROGRAMA

A. Organización

- 3.1 Para el diseño de este Programa se incorporaron las enseñanzas de las operaciones de saneamiento subnacional mencionadas en los Capítulos anteriores. Como consecuencia, se resolvió establecer el máximo nivel de responsabilidad del Programa en el MHyCP. Paralelamente, y para fortalecer la credibilidad del mismo, se optó por emplear a FINDETER y a los IF como agentes financieros de los subpréstamos. Por su parte, se decidió fortalecer las entidades encargadas de ejecutar el Programa, tanto a nivel del gobierno central como en las entidades beneficiarias.

1. Prestatario y organismo executor

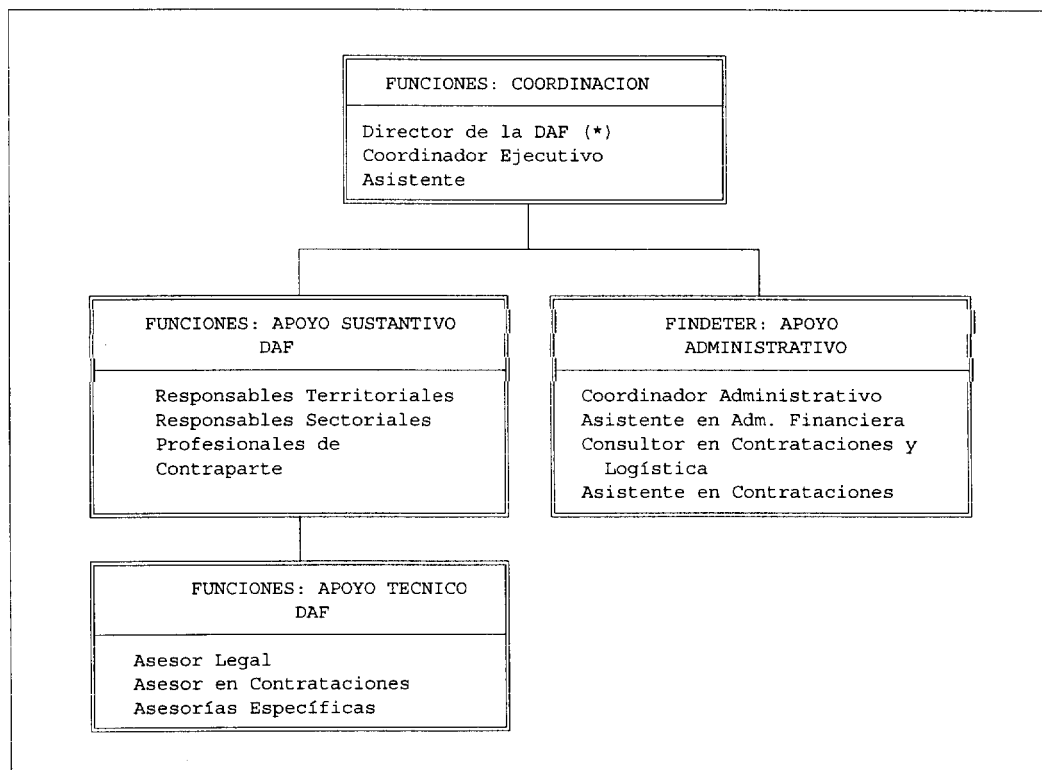
- 3.2 FINDETER será la entidad prestataria de la operación debido a su especialización como agente oficial encargado del financiamiento territorial. La experiencia adquirida en operaciones con el nivel subnacional se complementa con su naturaleza de entidad de segundo piso, por lo cual la canalización y la recuperación de los subpréstamos se realizará a través de los IF.
- 3.3 Para los propósitos del Programa, la Junta Directiva de FINDETER creará un Comité de Crédito (CC), el cual será la instancia decisoria máxima del Programa. El CC estará integrado por el Viceministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá, el Presidente de FINDETER y el Subdirector del DNP. En los tres casos se podrá delegar su representación hasta el nivel inmediatamente inferior de sus instituciones respectivas.
- 3.4 El CC tendrá las siguientes funciones: (i) evaluar los diagnósticos y propuestas de reforma económica presentados por las ET, (ii) aprobar los convenios de desempeño con dichas entidades, (iii) autorizar la suscripción de los contratos entre la ET y el agente financiero, (iv) autorizar los desembolsos y recomendar las acciones correspondientes y (v) aprobar los convenios de asistencia técnica en las áreas de administración financiera y tributaria y de gestión de recursos humanos.

2. La Unidad Técnica Central (UTC)

- 3.5 El gobierno y el equipo acordaron la conveniencia de emplear entidades existentes del sector público para la ejecución del Programa, las cuales se fortalecerían en las áreas que resulten necesarias para desempeñar sus funciones. Consecuentemente se plantea constituir un mecanismo de coordinación institucional, denominado Unidad Técnica Central (UTC), que estaría conformado por el personal de las unidades pertinentes de la DAF y de FINDETER. La constitución de la UTC y el nombramiento del personal del caso será una condición previa al primer desembolso.

- 3.6 La UTC estará a cargo del Director de la DAF, y su función será: (i) mantener informado y rendir cuentas al CC de los avances del Programa, (ii) someter a su aprobación todos los temas que por su naturaleza le correspondan, (iii) coordinar las actividades requeridas para la aprobación del Programa entre la DAF y FINDETER, (iv) disponer y evaluar las contrataciones aprobadas por el CC y (v) recomendar la asignación de los recursos de preinversión requeridos por el Programa.
- 3.7 La DAF supervisará el cumplimiento de las actividades sustantivas del Programa, para lo que definirá dos grupos: uno encargado del seguimiento global del PRET incluyendo las áreas de asistencia técnica, y otro apoyará en el área legal y de contrataciones.
- 3.8 Debido a su experiencia en la administración de programas de naturaleza similar, FINDETER tendrá a su cargo las áreas de: (i) administración financiera del Programa, donde se verifica el cumplimiento de las condiciones contractuales, se lleva la contabilidad y control financiero del Programa y se preparan las solicitudes de desembolsos, entre otras tareas y (ii) contrataciones y logística, que realizará la contratación de servicios de consultoría y adquisición de bienes, y las actividades de apoyo logístico para el normal funcionamiento de la UTC.

UNIDAD TECNICA CENTRAL



(*) Personal Permanente de la DAF

- 3.9 Se estima que el costo de operación de la UTC, excluyendo el personal permanente de la DAF (Director y profesionales de contraparte), asciende a US\$ 5,0 millones para un período de 48 meses. En el Anexo III-1 se detalla el presupuesto de la UTC.

3. Agentes financieros

- 3.10 Los IF serán los agentes financieros del Programa, y su incorporación introduce disciplina financiera en la ejecución de los subpréstamos. Los IF asumirán una fracción del riesgo de incumplimiento de las ET, la cual se ubicará entre el 50 y el 80 por ciento del subpréstamo. El límite inferior no podrá ser menor al 50 por ciento sin un acuerdo previo del Banco y de la CAF. El diálogo mantenido con los IF reveló que su predisposición al riesgo está estrechamente asociado a la viabilidad de la operación con la ET, la cual estaría reflejada en el PRET.

4. Fiducia

- 3.11 El Gobierno cubrirá la fracción restante del riesgo de incumplimiento de las ET que no fuera asumida por los IF, a efectos de inducir la participación en el Programa de aquellas ET que enfrentaran limitaciones para acceder a recursos provenientes exclusivamente de una entidad de derecho privado.
- 3.12 Para este fin, el Gobierno asignará anualmente los recursos necesarios para atender eventuales incumplimientos de las ET en el Presupuesto General de la Nación. Estos recursos serán transferidos a una entidad de derecho privado para su administración bajo la forma de encargo fiduciario. La entidad que administre la Fiducia surgirá de una licitación que se realice entre el sistema financiero. No podrá participar como IF del Programa cualquier firma vinculada a la entidad que resultara adjudicataria de la administración de la Fiducia.
- 3.13 Las ET deberán suscribir contragarantías a favor de la Fiducia para acceder a la garantía de la misma, lo cual se realizará al aprobarse el PRET y en forma conjunta con el resto de las condiciones financieras de los subpréstamos. En la eventualidad de falta de pago del servicio financiero por parte de la ET, el IF accederá a estos recursos para atender los compromisos con FINDETER. Paralelamente, la administradora de la Fiducia iniciará la ejecución de las contragarantías.
- 3.14 La creación de la Fiducia y el establecimiento de las condiciones de su operación serán condiciones previas para el primer desembolso.

5. Entidades beneficiarias

- 3.15 El universo de ET elegibles a participar en el Programa será la totalidad de los departamentos, sus municipios capitales y aquellos municipios con una población superior a los 100 mil habitantes.

Este grupo suma 79 entidades. Se estima que con los recursos del Programa se pueden realizar entre 8 y 12 subpréstamos a ET.

- 3.16 El grupo de entidades elegibles presenta una gran diversidad de acuerdo a su desarrollo relativo, tamaño, complejidad de problemas, requerimientos, etc.. Por otra parte, se estima que los recursos del Programa resulten insuficientes frente a los requerimientos potenciales de las entidades elegibles. Consiguientemente, en este Programa se ha establecido límites superiores a los subpréstamos a ser otorgados, los que resultarán más atractivos para las entidades de tamaño medio que a las grandes debido a que financiarán una parte mayor de las reformas comprometidas. Los subpréstamos serán otorgados a medida que hayan sido aprobados por el CC. Para participar en el Programa, las ET deberán aportar un mínimo del 10 por ciento de los recursos del subpréstamo como contrapartida.
- 3.17 La encargada de la ejecución del PRET a nivel territorial será la Secretaría de Hacienda. Para tal efecto, ésta creará una Unidad Técnica Territorial (UTT) presidida por el Secretario de Hacienda, quien será asistido por un Coordinador Ejecutivo. Las tareas que desarrollará cada UTT dependerán del alcance del PRET, y probablemente requieran la descentralización hacia unidades ejecutoras (por ejemplo, las Direcciones Impositivas).

6. El Registro de Endeudamiento y Garantías (REG)

- 3.18 El REG tendrá las características de un sistema de información diseñado para: (i) facilitar al gobierno central el seguimiento de las finanzas territoriales y (ii) aumentar la transparencia del mercado crediticio a través del incremento de la capacidad de evaluación de los IF sobre los riesgos comerciales en préstamos a las entidades. El REG se actualizará al momento de recibir la información y será de uso público.
- 3.19 El proceso de registro se iniciará con las entidades beneficiarias del Programa, definiéndose además un cronograma de incorporación del resto de las entidades elegibles. Debido a su importancia para asegurar la participación de las IF en la implantación del Programa, se ha previsto que se presente evidencia de que se encuentre operativo el prototipo del REG como condición previa al primer desembolso.
- 3.20 El mantenimiento del REG estará a cargo del MHyCP, entidad que se encargará tanto de la recepción y actualización de la información, como de la producción de los resultados. Por su parte, la información provendrá de tres fuentes: la Superintendencia Bancaria, el MHyCP y las ET. La SB enviará una circular a las IF especificando los requerimientos de información.
- 3.21 La información será básicamente la incluida en los convenios de crédito vigentes de las ET elegibles del Programa, lo que permitirá calcular los saldos de la deuda de cada entidad. A su vez, estos datos servirán para proyectar los flujos financieros de esas

entidades. Asimismo, tanto los IF como las entidades territoriales deberán suministrar la información correspondiente a las rentas que garantizan dichos préstamos.

B. Ejecución

- 3.22 Para participar en el Programa, las entidades territoriales elaborarán un Plan de Reforma Económica Territorial (PRET). El PRET se compondrá de un diagnóstico de la situación que enfrenta la entidad, tanto a nivel de la administración central como de sus organismos descentralizados, y de un conjunto de metas y acciones que se proponen para revertirlas. Esta documentación será remitida al CC para su análisis y eventual aprobación. El poder ejecutivo territorial deberá contar con la autorización del poder legislativo respectivo para participar en el Programa.
- 3.23 Este conjunto de metas y acciones se clasifica en dos grandes grupos. El primero está formada por medidas de saneamiento fiscal, y tiene como objetivo obtener superávit operativo primario y controlar la evolución de la deuda de la entidad. Este grupo está relacionado fundamentalmente con la reforma económica, y comprende la racionalización de las estructuras y la reducción de los gastos de personal, y se complementa con actividades específicas en el área tributaria.
- 3.24 El segundo grupo está referido al fortalecimiento institucional que deberán recibir las entidades en el área fiscal (administración tributaria y administración financiera) y en la gestión de recursos humanos. La naturaleza de fortalecimiento institucional que tienen estas actividades determina el plazo de ejecución del PRET. Estas actividades resultan necesarias para asegurar la sustentabilidad fiscal de la reforma económica territorial.
- 3.25 Un subconjunto de las metas y acciones contenidas en el PRET será incorporado a una matriz de condiciones, la cual será empleada para el seguimiento del subpréstamo con la entidad (ver Anexo III-2). La selección de un número limitado de metas y acciones permite uniformizar las políticas hacia las entidades, focalizar en los aspectos substantivos del Programa y facilitar su administración.
- 3.26 Con la aprobación del PRET por parte del CC, la entidad territorial, FINDETER y el MHyCP suscribirán un convenio de desempeño al que se somete la entidad. Paralelamente la entidad, el IF y la Fiducia suscribirán la documentación (contratos de préstamo, garantías y contragarantías por el monto del programa) requerida para redescantar los recursos ante FINDETER.
- 3.27 El CC autorizará la transferencia de recursos hacia la entidad una vez que se complete este soporte documental y que ésta cumpla con las condiciones previas al desembolso. El CC autorizará los desembolsos en función de la verificación del cumplimiento de las actividades previstas en la matriz.

- 3.28 La ejecución del PRET permitirá la recuperación de la viabilidad fiscal de la entidad mediante el aumento de los ingresos propios y la reducción de los gastos. Esto permitirá mejorar la liquidez de las garantías ofrecidas por la entidad, por lo cual se prevé que el IF pueda alterar su exposición mientras rige el subpréstamo.
- 3.29 Las garantías y contragarantías provistas por la entidad serán ejecutadas por el IF y el administrador de la Fiducia respectivamente, en el caso de verificarse mora en el servicio de la deuda, de acuerdo a la reglamentación de la SB. Adicionalmente el CC podrá determinar la cancelación anticipada total o parcial de los subpréstamos ante el incumplimiento de los compromisos asumidos (actividades, servicio de la deuda, suministro de información, etc.) por parte de la entidad.

C. Condiciones financieras

- 3.30 El préstamo del Banco será otorgado en US dólares, para lo cual el gobierno nacional hará uso de la Facilidad Unimonetaria (FU).
- 3.31 El margen financiero para FINDETER en las operaciones en moneda extranjera que descontará con la banca comercial será de 1,5 puntos porcentuales.
- 3.32 Por su lado, el margen que cobrarían los IF variará entre 2 y 5 puntos porcentuales, dependiendo del nivel de riesgo asumido por cada intermediario. Si el IF decide asumir el 50 por ciento del riesgo y cubrir el resto haciendo uso de la fiducia, entonces le correspondería cobrar 2 puntos porcentuales de margen. Si el IF asume un 80 por ciento del riesgo, entonces podrá cobrar el margen máximo de 5 puntos porcentuales. Se permitirá que el IF aumente el porcentaje de riesgo asumido si es que varía su percepción de riesgo a lo largo del préstamo. Los márgenes de los IF podrían ser cambiados por el CC, previa no objeción del Banco y de la CAF, en función de los resultados del mecanismo propuesto en este Programa y de la consistencia con las políticas de FINDETER.
- 3.33 La tasa de interés que enfrentará la ET será en US dólares, y variará semestralmente en función del costo ponderado de los créditos del Banco y de la CAF, a un plazo máximo de 8 años con un período de gracia de 2 años. Se estima que la tasa resultante, una vez incluidos los costos operativos del gobierno nacional y los márgenes de FINDETER y de los IF, se situaría entre el 13 y el 15 por ciento, tasa similar a las ofrecidas en el mercado interno para operaciones comparables.

D. Período de ejecución

- 3.34 Los recursos del Programa serían comprometidos en un plazo de 18 meses a partir de la vigencia del contrato de préstamo, estimándose que los mismos se desembolsarían en un plazo no mayor a los 42 meses contados a partir de la misma fecha. El compromiso de recursos se define como la firma del contrato de préstamo entre el

IF y la entidad territorial. La presentación de los cronogramas estimados de: (i) el procesamiento de los PRET y, (ii) los desembolsos a las ET, será una condición previa al primer desembolso de los recursos de financiamiento del Banco.

E. Anticipo de fondos y reconocimiento de gastos previos

- 3.35 Algunas de las actividades contempladas en el Programa tienen un costo político elevado, particularmente las relacionadas con la desvinculación del personal. Para minimizar este costo político, se recomienda otorgar un anticipo de fondos a FINDETER por el equivalente al 20 por ciento del monto total del préstamo (US\$ 8 millones). Los desembolsos siguientes se realizarán a solicitud de FINDETER, con la periodicidad que indique, previa justificación.
- 3.36 No se anticipan desembolsos de contrapartida antes de la fecha programada para la aprobación de este préstamo por el Directorio del Banco (4 de diciembre de 1996).

F. Seguimiento, evaluaciones e informes de progreso

- 3.37 El MHYCP, FINDETER, la CAF y el Banco realizarán reuniones semestrales de seguimiento durante el período de desembolsos del Programa. En las reuniones se presentarán los resultados alcanzados y se evaluará el funcionamiento del Programa con el fin de proponer los cambios necesarios para facilitar su ejecución. Una vez finalizado el período de desembolsos, se decidirá con el MHYCP un cronograma de reuniones para evaluar el impacto de las reformas implantadas.
- 3.38 En el Anexo III-2 se presenta un esquema con los indicadores de seguimiento de los PRET, los cuales definen el cronograma de desembolsos. Asimismo, el Marco Lógico del Programa se detalla en el Anexo III-3.
- 3.39 La UTC elaborará los informes de progreso necesarios para facilitar las evaluaciones periódicas. Para este fin, la UTC preparará informes trimestrales actualizando la información referida a las entidades beneficiadas, el cumplimiento de las condiciones previas a los desembolsos, el destino de los recursos y los resultados fiscales obtenidos.

G. Procedimiento de adquisiciones

- 3.40 El Programa no prevé la ejecución de obras de infraestructura más allá de la adecuación de locales necesaria para implantar las acciones del PRET. Para la adquisición de bienes y servicios conexos, se recomienda utilizar el sistema de licitación pública internacional cuando la adquisición sea igual o mayor al equivalente de US\$ 350.000. Para la adquisición de servicios de consultoría, dicho máximo es de US\$ 200.000. Para cualquier adquisición por debajo de estos límites se procederá de acuerdo a

la legislación nacional. En el Anexo III-4 se presenta un cuadro con el Plan de Adquisiciones de la operación.

- 3.41 Para la contratación de los servicios de consultoría se utilizarán los procedimientos del Banco que se incluyen en el Anexo C. Se anticipa que se elaborará un registro de consultores, el cual será actualizado mediante la publicación de avisos anuales. Los consultores incluidos en el registro serán contratados por procedimiento de lista corta. El Banco y la CAF darán su no objeción a los términos de referencia a ser utilizados.

H. Auditoría externa

- 3.42 Los estados financieros del Programa durante su ejecución y los de FINDETER durante la vigencia del contrato de préstamo, deberán presentarse anualmente al Banco, dictaminados por una firma de contadores públicos independientes aceptables para el Banco.

I. Evaluación final

- 3.43 En vista de que existe la posibilidad de perfeccionar y expandir los alcances del Programa a un mayor número de entidades, se realizará una evaluación final seis meses después de haber completado el período de desembolsos. Las evaluaciones semestrales previstas durante el período de desembolsos servirán de base para la evaluación final, más aún si se considera que algunas entidades podrían haber terminado sus respectivos convenios de desempeño con cierta anterioridad a la fecha del último desembolso del Programa.

IV. PRESTATARIO Y AGENCIA EJECUTORA

A. El prestatario

- 4.1 El Prestatario y ejecutor será FINDETER, entidad autónoma creada en 1990 mediante la Ley 57/89, que dispone de personería jurídica y patrimonio propio. El representante legal es el Presidente de FINDETER, quien es nombrado por el Presidente de la República y tiene a su cargo la administración de la entidad.

B. La agencia ejecutora

1. Naturaleza y objetivos

- 4.2 La conceptualización y creación de FINDETER forma parte del proceso político-administrativo de descentralización adelantado por las autoridades colombianas. FINDETER constituye el instrumento básico de apoyo técnico y financiero a los entes territoriales, proveyendo financiamiento crediticio de mediano y largo plazo mediante el redescuento de préstamos otorgados por bancos comerciales. Conforme lo establece su ley regulatoria, la entidad no opera como banco de "primer piso", debiendo siempre ejecutar su actividad crediticia a través de la intermediación de entidades financieras.
- 4.3 Para cumplir con su objetivo social, FINDETER tiene legalmente establecida las siguientes funciones: (i) descontar a entidades bancarias créditos otorgados a entes territoriales para ejecutar los proyectos de inversión definidos dentro de su objetivo social, (ii) captar ahorro interno, mediante la emisión de instrumentos financieros o la celebración de contratos, (iii) recibir depósitos de entidades públicas, a término fijo o de disponibilidad inmediata, y pagar la contraprestación financiera que corresponda, (iv) celebrar operaciones de crédito externo, (v) celebrar contratos de fideicomiso, garantía, agencia o pago y (vi) administrar en fiducia recursos que le transfieran otras entidades públicas destinados a financiar la ejecución de programas relacionados con su objeto social.
- 4.4 De acuerdo a la Ley 57 que creó a FINDETER, su Junta Directiva deberá autorizar la ejecución de este Programa como complemento de sus objetivos sociales. Esto debe ocurrir antes de la firma del contrato de préstamo. De esta manera, FINDETER quedará autorizada a descontar créditos en moneda extranjera destinados a financiar operaciones con ET que realicen procesos de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional.
- 4.5 FINDETER, aún cuando es un ente estatal que goza de autonomía funcional, está formalmente vinculado al gobierno central a través del MHYCP, a cuyo Ministro o delegado le corresponde ejercer la Presidencia de la Junta Directiva de FINDETER. El gobierno central mantiene un control efectivo sobre la actividad operativa de FINDETER para lo cual se establece que: (i) su Presidente sea

designado por el Presidente de la República, (ii) por lo menos un 80 por ciento de su capital lo controla el gobierno nacional y, (iii) la facultad modificatoria de su reglamento estatutario le corresponde al Presidente de la República.

2. Capital social

- 4.6 FINDETER es una sociedad anónima del orden nacional, de carácter financiero, constituida con participación mayoritaria de la Nación (91,91 por ciento) y aportes de 29 departamentos con el 7,82 por ciento y del instituto descentralizado "INFINORTE " (0,27 por ciento).

3. Estructura patrimonial

- 4.7 Al 31 de julio de 1996, FINDETER contaba con un capital autorizado de \$200.000 millones (US\$ 192,3 millones), distribuido en 2 millones de acciones con valor nominal de \$100.000 cada una. A diciembre de 1994 se encontraban suscritas y pagadas 671.113 acciones; a junio de 1995, 884.354 acciones y a julio de 1996, 1.049.208 acciones.

4. Estructura organizativa y funcional

- 4.8 FINDETER presenta una estructura organizacional ajustada a su naturaleza jurídica y a su función de entidad financiera especializada. La dirección está conformada por la Asamblea General de Accionistas y la Junta Directiva. En el Anexo IV-1 se presenta el organigrama de la institución.
- 4.9 La Junta Directiva está integrada por los siguientes miembros: (i) el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, quien la preside, (ii) el Ministro de Desarrollo Económico o su delegado, (iii) el Secretario Económico de la Presidencia de la República, (iv) el Director del DNP o su delegado y, (v) dos representantes de las ET, con sus respectivos suplentes.
- 4.10 La alta administración está compuesta por la Presidencia, dos Vicepresidencias (Financiera y de Proyectos) y la Secretaría General. En el nivel de gerencia media se encuentran: (i) un Coordinador Nacional de Regionales, responsable por las 10 unidades regionales que abarcan el todo territorio nacional y, (ii) seis Divisiones Operativas. Por su parte, dependen de la Presidencia: (i) las Oficinas de Planeación, de Informática y de Control Interno y, (ii) la Dirección de Fondos de Cofinanciación. Actualmente, FINDETER tiene presupuestados 213 cargos de los cuales 96 corresponden a las unidades regionales y 117 a la Oficina Central en Bogotá. Para apoyar la toma de decisiones crediticias existen dos Comités Técnicos y dos Comités de Crédito (Departamental y Nacional).

- 4.11 Por la misma naturaleza del Programa propuesto es este documento, FINDETER contará con un Comité de Crédito (CC) encargado de la aprobación de los subpréstamos territoriales de este Programa.

5. Sistemas de control, auditoría y contabilidad

a. Control interno

- 4.12 La Oficina de Control Interno se encarga de evaluar la idoneidad, aplicabilidad y suficiencia de los controles internos en los procesos administrativos, operativos y técnicos. Además, es responsable de asesorar a la alta dirección en la continuidad de los procesos, la revaluación de los planes establecidos y la introducción de las acciones correctivas que conlleven a una mayor eficiencia y el logro de las metas.

b. Control externo

- 4.13 El control externo, la inspección y la vigilancia corresponde, dentro de la órbita de sus competencias, al CONPES, a la Superintendencia Bancaria (SB) y a la Contraloría General de la República (CGR). El CONPES es el creador de la política económica y social del gobierno, y afecta a FINDETER cuando se reglamenta en materia de desarrollo territorial. La SB es un organismo de carácter técnico que ejerce las funciones de inspección y vigilancia de las operaciones que realiza el sistema financiero y, en particular, las de FINDETER como institución especial que financia el desarrollo territorial. Por su parte, la CGR se encarga de examinar anualmente los estados financieros del año inmediatamente anterior de las entidades estatales como FINDETER.

c. Contabilidad

- 4.14 Las políticas de contabilidad y de preparación de los estados financieros de FINDETER se rigen por principios contables establecidos por la SB, en particular por el Plan Único de Cuentas del Sector Financiero, que permite la homogeneización de conceptos y de las cuentas de todo el sector financiero.

d. Auditoría

- 4.15 Dado su carácter de sociedad anónima, a FINDETER se le aplican las normas del código de comercio; por lo tanto está obligada a tener un Revisor Fiscal. La Compañía Nacional Ulloa Garzón y Asociados Ltda., firma corresponsal de Grant Thornton International, audita los estados financieros y los resultados de la operación.

6. Políticas crediticias

- 4.16 Entre los criterios generales de política para su funcionamiento operacional de crédito se mencionan: (i) márgenes de intermediación financieros suficientes para atender su autofinanciamiento operacional, (ii) tasas de interés aplicadas a sus operaciones

activas y pasivas que sean compatibles con las vigentes en el mercado financiero y, (iii) mecanismos flexibles que estimulen la competitividad entre intermediarios financieros por el uso de sus recursos.

- 4.17 La actividad crediticia de FINDETER está regulada por lo dispuesto en la Resolución N° 43 que dictó la Junta Directiva del Banco de la República en 1990, y por las políticas que sobre el particular ha determinado la Junta Directiva de FINDETER. Las condiciones que regulan las operaciones de FINDETER en materia de tasas de interés, son coherentes con las regulaciones que rigen actualmente el funcionamiento del sector financiero, y con las mismas se ha reduciendo significativamente las distorsiones que existían en el pasado en el funcionamiento general del sector.
- 4.18 Como consecuencia, la tasa de interés aplicada actualmente por FINDETER en los redescuentos otorgados a las IF, equivale a la de los certificados de DTF incrementada en 2,5 puntos porcentuales. La tasa de los DTF está sujeta a variaciones diarias como resultado del comportamiento de la oferta y la demanda de recursos en el mercado financiero.
- 4.19 Por su parte, las IF que redescuentan los préstamos con FINDETER ofrecen una tasa con un máximo que corresponde a la de los DTF incrementada hasta en 5 puntos porcentuales. El nivel definitivo del margen es fijado por la respectiva IF en función al nivel de competitividad de sus recursos crediticios en el mercado de crédito del país al momento de formalizar la operación con el subprestatario.
- 4.20 La fundación FEDESARROLLO está realizando un estudio como parte de la preparación de una segunda etapa del programa de financiamiento territorial a ser cofinanciado entre el BIRF y el Banco (CO-0138). En el estudio se revisarán las políticas financieras de FINDETER, y en particular el nivel y el mecanismo para la determinación del margen financiero. Es probable que los márgenes actuales sean modificados y que se recomiende eliminar los límites, de tal forma que los márgenes sean libremente determinados por el mercado.
- 4.21 Tal como se mencionó en el Capítulo III, el margen financiero para FINDETER en las operaciones en moneda extranjera que descontará con los IF en el marco del Programa será de 1,5 puntos porcentuales. Este margen permitirá a FINDETER cubrir sus costos administrativos y los riesgos asociados al manejo de la línea de redescuento.

7. El Programa y otras actividades del Banco-FINDETER

- 4.22 El Banco ha tenido una participación muy significativa en el desarrollo territorial en Colombia, a través de varios programas de crédito al Banco Central Hipotecario (BCH) y a su sucesor FINDETER. El objetivo específico de las operaciones con el BCH fue proporcionar recursos de largo plazo para el financiamiento de obras de desarrollo urbano en municipios pequeños y medianos para

beneficiar mayoritariamente poblaciones de bajos ingresos. FINDETER por su parte ha recibido dos préstamos del Banco: una cooperación técnica reembolsable cuyo objetivo era fortalecer institucionalmente a FINDETER, así como asistencia técnica puntual a municipios intermedios y menores; y una operación de crédito global cofinanciada con el Banco Mundial (Programa de Desarrollo Municipal (PDM)).

- 4.23 El PDM I ha sido un instrumento muy importante en apoyo del proceso de descentralización en Colombia. Además de fomentar la participación de IF privadas en el financiamiento de obras municipales, el PDM ha provisto asistencia técnica puntual a municipios en varias áreas, particularmente en lo que respecta a gestión municipal y preparación de proyectos. Actualmente se encuentra en preparación una segunda etapa del PDM en la cual se realizará un estudio estratégico del futuro papel de FINDETER con el propósito fomentar el desarrollo del mercado de bonos municipales y adicionalmente, se explorarían nuevos instrumentos de financiamiento para FINDETER que complementarían al actual mecanismo de redescuento. Asimismo, el estudio evaluaría qué tipo de asistencia técnica FINDETER debería prestar a las ET, acorde con su nuevo papel.
- 4.24 El Programa propuesto, si bien estaría contribuyendo a profundizar el proceso de descentralización en Colombia al igual que las operaciones anteriores del Banco, estaría añadiendo una nueva dimensión de apoyo y fortalecimiento a las ET, por medio del establecimiento de un mecanismo que facilitaría el saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional en materia de administración tributaria y financiera. Por lo tanto, este Programa complementaría las otras acciones del Banco previstas dentro del PDM II (CO-0138).

8. Situación financiera

- 4.25 La situación y el comportamiento financiero de FINDETER al 31 de julio de 1996 se detalla en el Anexo IV-2, preparado sobre la base de los estados financieros auditados por contadores públicos independientes.
- 4.26 Del análisis realizado sobre el contenido de los estados financieros se desprende que FINDETER presenta una situación financiera saludable, con índices de gestión financiera razonables. Seguidamente se comentan los aspectos más revelantes que resultaron del análisis realizado sobre el balance general:
- a. el activo total ascendía a la fecha a un monto equivalente a US\$ 440,4 millones. Dentro del activo total, la cartera de redescuentos representó el 87,3 sobre dicho activo con un valor del equivalente a US\$ 384,4 millones. Esta cartera estaba adeudada en un 100 por ciento por bancos comerciales y otras entidades de crédito, por lo que el riesgo de incobrabilidad de la misma es prácticamente inexistente;

- b. el pasivo, por un equivalente a US\$ 185,4 millones está mayoritariamente representado por los créditos bancarios (BIRF US\$ 112,5 millones, BID US\$ 20,0 millones y otros US\$ 3,9 millones), y los títulos de inversión en circulación, que son dos de los instrumentos utilizados para recaudar fondos. En el período 1991-95 los créditos bancarios se incrementaron nominalmente en un promedio de 28,6 por ciento anual, mientras que los títulos de inversión decrecieron nominalmente en un promedio de 14,6 por ciento anual.
 - c. el patrimonio neto, por un equivalente a US\$ 255 millones, financia el 58 por ciento del activo total, mientras que el pasivo, por el equivalente a US\$ 185,4 millones, financia el 42,1 restante. Esto significa que el nivel de endeudamiento mantenido era de 0,7 veces, valor relativamente reducido dada la naturaleza del ente deudor;
- 4.27 El Estado de Resultados muestra que FINDETER, durante el ejercicio concluido el 31 de julio de 1996:
- a. alcanzó una utilidad antes del impuesto sobre la renta del equivalente a US\$ 18,5 millones, la cual una vez deducida la provisión para dicho impuesto, determinó una ganancia neta del equivalente a US\$ 12 millones. Esta cifra implicó un rendimiento del 4,7 por ciento sobre su patrimonio neto y del 11,4 por ciento sobre el capital pagado por sus accionistas, significando ello, beneficios razonablemente elevados;
 - b. obtuvo un margen financiero bruto de aproximadamente 1,38 por ciento sobre el saldo total de la cartera de redescuentos más el de las inversiones en valores;
 - c. incurrió en un total de gastos administrativos y de personal equivalente a los US\$ 7,3 millones, cifra que representó el 16,4 por ciento de los ingresos totales, y el 1,8 por ciento del saldo consolidado de la cartera de redescuento y las inversiones en valores. Los niveles de ejecución de tales gastos operativos se consideran razonables.
- C. La Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF)
- 4.28 La DAF es la dependencia del MHyCP que tiene como misión apoyar la descentralización fiscal en su ejecución y en sus desarrollos legislativos. La estructura organizacional se compone del Despacho, las Subdirecciones de Apoyo y Técnica y una División de Coordinación Administrativa.
- 4.29 En los últimos años, el apoyo prestado por la DAF al proceso de descentralización consistió en asistir a las autoridades departamentales y municipales principalmente en temas tributarios y de administración financiera. Esta asistencia se materializó atendiendo consultas de las entidades (alrededor de 500 por año) y en eventos de capacitación. Asimismo, la DAF participó en la

elaboración de las ley de Endeudamiento Territorial que actualmente está siendo debatida en el Congreso y está colaborando con la elaboración del proyecto de reforma del sistema tributario territorial.

- 4.30 La DAF cuenta con una planta de personal profesional de 29 cargos, de los cuales 22 están cubiertos. Adicionalmente cuenta con 16 cargos administrativos y asistenciales. El perfil actual del plantel profesional de la DAF no es el requerido para la misión que enfrenta la entidad, mientras que las remuneraciones no resultan atractivas para reclutar personal especializado en temas fiscales y financieros.
- 4.31 Con recursos de contrapartida del Programa se contratará el personal especializado necesario para su ejecución, en las áreas de finanzas públicas territoriales y en las áreas financiadas por la asistencia técnica. En todos los casos el personal contratado tendrá asignado contrapartes de la DAF.

V. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Viabilidad

- 5.1 El Programa propuesto es relativamente novedoso, tanto para el Banco como en América Latina. El éxito en su implantación podría crear demandas adicionales no sólo en Colombia, sino que también en otros países embarcados en el proceso de descentralización y de fortalecimiento regional y local.
- 5.2 El enfoque del saneamiento fiscal adoptado con anterioridad en Colombia (casos de Chocó, Nariño, Putumayo y La Guajira) involucraba una serie de problemas que afectaban la viabilidad de ese tipo de operaciones. Entre otras cosas, se respondía casuísticamente a eventos de crisis generalizadas, sin considerar una estrategia coherente definida sobre la base de políticas fiscales sanas. Además, dicha respuesta fue inmediata, por lo que no se prestaba el tiempo necesario a la elaboración de diagnósticos completos y medidas adecuadas para solucionar los problemas estructurales de estos departamentos. Asimismo, se emitían mensajes errados relacionados con las condiciones financieras y los mecanismos de recuperación de los créditos.
- 5.3 La viabilidad del Programa propuesto está fundamentada en una serie de elementos que se tomaron en cuenta al preparar la operación. En primer lugar, se fortalece el papel del MHyCP en el diseño e implantación del Programa, tanto a nivel conceptual como al interior de sus instituciones. En particular, se reforzará la capacidad de evaluación y seguimiento de la DAF, y se utiliza el mecanismo de redescuento de FINDETER, conocido y respetado por las ET. En segundo término, se ha involucrado a los IF con el fin de minimizar la probabilidad de incumplimiento en el repago de los préstamos, los cuales a su vez se realizan en condiciones de mercado. Finalmente, se ha elevado la participación de las ET, pues no sólo les compete preparar y aprobar sus planes de reforma, sino que además se les hace responsable por la ejecución y el seguimiento de los convenios de desempeño.

B. Beneficios

- 5.4 La consolidación del proceso de descentralización es un objetivo formulado en la Constitución política de Colombia, y su logro repercutirá positivamente en la prestación de los servicios sociales y en la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- 5.5 El Programa propuesto colaborará con la consolidación del proceso. El proyecto está dirigido a fortalecer las instituciones a nivel territorial, a través de su modernización y saneamiento, lo cual permitirá su viabilidad financiera. Teniendo en cuenta que las ET son responsables por la mayor parte del gasto en los sectores sociales, es de esperar que se logre una eficiencia mayor en la prestación de estos servicios. Asimismo, el fortalecimiento

institucional reforzará la presencia del Estado en zonas donde tradicionalmente no se respeta el ejercicio del poder público.

- 5.6 En el mismo sentido, el Programa no sólo contempla el refuerzo técnico de la DAF, sino que además aumenta la capacidad y liderazgo de las instituciones al nivel del gobierno central. Este liderazgo va acompañado de una respuesta sistemática al problema fiscal territorial, lo cual le da una transparencia y credibilidad mayor tanto a las instituciones como al mecanismo utilizado.
- 5.7 De manera complementaria, el restablecimiento del equilibrio de las finanzas territoriales no sólo redundará en beneficios directos para las entidades, sino que además colaborará con la preservación de un balance fiscal a nivel agregado.
- 5.8 Por último, la creación del Registro de Endeudamiento y Garantías colaborará con la generación de información fiscal territorial pronta y confiable. Ello redundará positivamente tanto en el seguimiento fiscal a nivel central y territorial, como en la generación de procesos transparentes para el otorgamiento de créditos de parte de las IF.

C. Riesgos

- 5.9 El riesgo principal de la operación radica en la sostenibilidad de las reformas. El éxito de las iniciativas a tomar depende íntimamente del apoyo político de los gobernadores, alcaldes y sus respectivos poderes legislativos. El reemplazo de los líderes políticos territoriales podría crear la posibilidad de una reversión de las reformas.
- 5.10 Por ello, resulta vital la labor de evaluación y seguimiento de la Unidad Técnica Central, la cual será reforzada en este Programa. En el mismo sentido, se ha diseñado el esquema de desembolso por tramos, previo cumplimiento de actividades específicas, con el fin de reducir la probabilidad de mal uso de recursos.
- 5.11 Un riesgo adicional se deriva de la participación de los IF en el Programa, debido a que algunas de las entidades beneficiarias pueden no ser buenos sujetos de crédito. Por ello, el gobierno introdujo el mecanismo de la fiducia, por el cual se respalda un porcentaje de los préstamos que varía entre el 20 y el 50 por ciento. Asimismo, se faculta al Comité de Crédito para cambiar los márgenes de intermediación en caso de no resultar apropiados para el involucramiento de las instituciones financieras. Por último, se creará un registro de endeudamiento y garantías con el fin de brindar la información requerida por los IF para evaluar adecuadamente el riesgo de las operaciones.

REGLAMENTO DE CREDITO

I. INTRODUCCION

- 1.1 Este Reglamento tiene como propósito establecer los términos que regirán el Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y al Fortalecimiento Institucional de Entidades Territoriales (en adelante denominado el "Programa"), a ser ejecutado por la Financiera de Desarrollo Territorial Sociedad Anónima (en adelante denominada FINDETER S. A.) a través de la modalidad de créditos de redescuento con Bancos Comerciales e Instituciones Financieras Nacionales (en adelante denominados Intermediarios Financieros I.F.) a departamentos y municipios (en adelante denominados Entidades Territoriales E.T.), con el financiamiento inicial de la Corporación Andina de Fomento (en adelante denominada CAF), del Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante denominado BID) y los aportes de contrapartida nacional.

II. OBJETIVOS, DESCRIPCION Y COMPONENTES DEL PROGRAMA

A. Objetivos

1. Objetivo general

- 2.1 Contribuir a la consolidación del proceso de descentralización mediante el financiamiento de operaciones de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de las E.T. que estén dispuestas a ejecutar medidas para asegurar su viabilidad financiera.

2. Objetivos específicos

- 2.2 Los objetivos específicos del Programa son:

- a. adecuar el tamaño y estructura de las E.T. al cumplimiento de sus funciones legales y a sus posibilidades de generación de ingresos propios;
- b. fortalecer la capacidad de generación de ingresos propios de las E.T. modernizando la administración tributaria;
- c. facilitar la gestión de las E.T. a través de programas de administración financiera y otros sistemas;

B. Descripción del Programa

- 2.3 El Programa consiste en proveer financiamiento a las E.T. que se comprometan a elaborar y ejecutar un Plan de Reforma Económica Territorial, en adelante PRET, que les permita recuperar su viabilidad financiera y elevar su eficiencia fiscal y administrativa.

2.4 El Programa tiene dos componentes:

- a. *Saneamiento Fiscal*, dirigido a obtener el equilibrio de las finanzas públicas de las E.T. que cumplan con los criterios de elegibilidad y que se comprometan a adoptar el PRET, y
- b. *Fortalecimiento Institucional*, complementario del anterior, busca fortalecer la capacidad de gestión administrativa y financiera de las E.T., mediante acciones de capacitación, servicios de consultoría y dotación tecnológica.

2.5 Las E.T. que soliciten recursos para el componente de Saneamiento Fiscal, deben comprometerse simultáneamente a desarrollar el de Fortalecimiento Institucional. No obstante, podrán acceder solamente a financiación para el Componente de Fortalecimiento Institucional, aquellas E.T. que lo soliciten siempre y cuando demuestren que no requieren ejecutar el componente de Saneamiento Fiscal.

2.6 Las E.T. potencialmente elegibles para el Programa podrán acceder a recursos de crédito del Presupuesto Nacional, para asegurar la realización de los estudios básicos (diagnóstico institucional y financiero) y la formulación detallada del PRET. En caso de ser elegibles, estos recursos serán cancelados con el primer desembolso del subpréstamo.

2.7 Las actividades que financiará el Programa en cada uno de sus componentes, se relacionan en el literal IV de este reglamento.

III. CRITERIOS PARA EL FINANCIAMIENTO A ENTIDADES TERRITORIALES

A. Criterios de elegibilidad

3.1 En el contexto del Programa serán elegibles para su financiamiento, los departamentos, los municipios capitales y los municipios con más de 100.000 habitantes que cumplan con los siguientes criterios de legalidad, de compromiso institucional y técnico-financieros:

B. Criterios de legalidad

3.2 Los criterios legales son:

- a. que cumplan con la normatividad vigente en materia de endeudamiento público;
- b. que cuenten con la autorización expresa de la Asamblea Departamental o del Concejo Municipal, según el caso, a través de la expedición de la Ordenanza o el Acuerdo respectivo, donde se autorice un nuevo cupo de endeudamiento ó su ampliación y se le otorguen las facultades al Gobernador o al Alcalde, para celebrar el Contrato de Subpréstamo, el

Convenio de Desempeño y para otorgar las garantías requeridas.

C. Criterios de compromiso institucional

3.3 Los criterios de compromiso son:

- a. que se comprometan a realizar las reformas contempladas en el PRET: relacionadas con su estructura organizacional, su planta de personal y, sus procesos y procedimientos para elevar la eficiencia fiscal y administrativa. Estas actividades se materializarán en el Convenio de Desempeño (Literal V y Sub-Anexo 1.B de este reglamento);
- b. que cuenten con la aprobación del PRET, por parte de la Asamblea o Concejo, el cual constituye la base para la elaboración del Convenio de Desempeño.

D. Criterios técnico-financieros

3.4 Son los que acompañen la solicitud formal ante el Comité de Crédito del PRET que describa:

- a. la situación actual y el problema a solucionar, la estructura de la administración central, la planta de personal vigente y las vacantes por dependencia indicando cargo, nivel y grado; costo de la nómina y de las prestaciones y beneficios sociales de los empleados públicos y oficiales 1/;
- b. estructura general del sector descentralizado, misión y objetivos de cada entidad, los ingresos y los costos operacionales, los ingresos propios, los costos financieros, la planta de personal vigente y los cargos vacantes por dependencia, cargo, nivel y grado;
- c. los objetivos que se propone la E.T. en términos de: i) racionalizar la gestión pública y, ii) los instrumentos que permitirán mejorar la eficiencia en la asignación y uso de recursos públicos, así como aquellos dirigidos a mejorar el proceso de programación y gestión;
- d. costo estimado de la ejecución del PRET;
- e. la situación financiera que se prevé o se proyecta al final de la ejecución del PRET, sus impactos y beneficios;
- f. que como resultado de la ejecución del PRET, se demuestre la viabilidad financiera de la E.T.

1/ En caso de existir personal vinculado a las E.T. a través de otras modalidades contractuales, debe adjuntarse el número, costo, ubicación por dependencia y fuentes de financiamiento.

IV. CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO

A. Monto y financiamiento del Programa

- 4.1 El monto inicial de los recursos para el Programa será de aproximadamente US\$ 65.0 millones, más los recursos que con éste mismo propósito asigne el Gobierno Nacional. Las fuentes de financiamiento de crédito externo serán:

FUENTE	MONTO (US\$ millones)
Préstamo CAF	25.0
Préstamo BID	40.0
TOTAL	65.0

- 4.2 En un futuro este Programa podrá ser ampliado con nuevos aportes de acuerdo con su dinámica. De manera indicativa los recursos del Programa se aplicarán así: 85% para el componente de Saneamiento Fiscal y el 15% restante para el de Fortalecimiento Institucional.

B. Beneficiarios

- 4.3 Serán aquellas E.T. que soliciten los subpréstamos, que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos para el Programa y con todos aquellos requisitos adicionales solicitados por el Comité de Crédito y los Intermediarios Financieros.

C. Modalidad de Desembolsos

- 4.4 Los recursos de los subpréstamos otorgados serán transferidos a las E.T., a través del mecanismo de redescuento con Intermediarios Financieros.
- 4.5 El redescuento que otorgará FINDETER S.A., será del 100.% del subpréstamo que se apruebe otorgar a la E.T..
- 4.6 Las E.T. abrirán una cuenta específica que permita el manejo independiente de los recursos provenientes del subpréstamo, para la ejecución del PRET.
- 4.7 El monto del subpréstamo será desembolsado en tres (3) tramos, en función del cumplimiento de las acciones y cronogramas de ejecución contenidas en la Matriz de Condiciones, que forma parte integral del Convenio de Desempeño.
- 4.8 Si el Plan de Retiro y Racionalización de Plantas de Personal contemplados en el PRET, se ejecuta totalmente en el primer ó segundo tramo, el Comité de Crédito podrá autorizar el desembolso

correspondiente al costo total del plan. Cuando esto ocurra, se diseñará un mecanismo entre la Unidad Técnica y el Intermediario Financiero para garantizar la correcta aplicación de los recursos.

- 4.9 Con el fin de brindar un apoyo oportuno a las E.T. para la ejecución del PRET, los desembolsos se efectuarán mediante la modalidad de anticipos justificados y legalización de los mismos. Las E.T. dispondrán de hasta noventa días (90) calendario para su legalización ante la Unidad Técnica. Estos días contarán a partir de la fecha de recepción de los fondos del subpréstamo, por parte de las E.T. El Anexo N' contiene los instrumentos a ser utilizados para la solicitud de anticipos y su legalización.
- 4.10 Los saldos que quedaren de la aplicación de un desembolso, se descontarán del monto aprobado para el siguiente desembolso. Si luego de la legalización del último desembolso quedare algún saldo, éste será reembolsado al Intermediario Financiero quien hará lo propio respecto a FINDETER S.A.
- 4.11 El monto a desembolsar para cada tramo establecido en la Matriz de Condiciones, será hasta de un máximo del cuarenta por ciento (40%) del total del subpréstamo aprobado. Cada tramo se ejecutará mínimo en dos (2) entregas, ninguna de las cuales podrá superar el 50%.

D. Destino y rubros financiables

- 4.12 Los recursos del Programa se destinarán exclusivamente al saneamiento fiscal y al fortalecimiento institucional, orientados a garantizar la viabilidad financiera de corto y mediano plazo y a mejorar la capacidad de gestión de ingresos propios de las E.T.

1. Rubros financiables dentro del componente de saneamiento fiscal

- a. Indemnizaciones de empleados públicos escalafonados en carrera administrativa y trabajadores oficiales, originadas en la reestructuración administrativa y sus respectivos planes de retiro;
- b. pasivos exigibles de carácter laboral de las E.T. con el personal cubierto por los planes de retiros y supresión de cargos;
- c. otros Pasivos asociados a procesos de reestructuración y privatización de empresas descentralizadas, que a juicio del Comité de Crédito sean de forzoso financiamiento para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PRET.

2. Rubros financiables dentro del componente de fortalecimiento institucional

- a. Preinversión, entendida como la financiación de estudios encaminados a: (i) la formulación y costo del PRET con el fin de restablecer la factibilidad financiera y técnica de las E.T, y a la elaboración de los cronogramas de ejecución de las actividades y del subpréstamo; (ii) la valoración de los activos a enajenar, en caso de requerirse;
- b. capacitación de los funcionarios de las E.T. en técnicas de administración tributaria y financiera;
- c. servicios de consultoría e informática en áreas relacionadas directamente con la ejecución del PRET;
- d. diseño, sistematización y desarrollo de procesos y procedimientos tributarios de acuerdo con la legislación y normatividad vigentes;
- e. adquisición de *software* y *hardware* para la modernización de las áreas de gestión tributaria, financiera y administrativa;
- f. adecuación de instalaciones requeridas para la ejecución de actividades vinculadas al fortalecimiento institucional;

E. Restricciones y limitaciones de los subpréstamos

4.13 El reglamento presenta las siguientes restricciones y limitaciones:

1. Restricciones

4.14 Los recursos del Programa no podrán utilizarse para:

- a. cancelar intereses o amortizaciones de deudas de las E.T..
- b. indemnizar personal y/o cubrir deudas laborales que según la clasificación funcional del gasto se financian con recursos de las transferencias estipuladas en la Ley 60 de 1993, Ley 141 de 1994 o Ley de regalías, la Ley 100 de 1993 y el Decreto reglamentario 1893 de 1994;
- c. indemnizar personal, y cualquier otro gasto de empresas descentralizadas de las E.T. que presten servicios públicos domiciliarios;
- d. realizar pagos atrasados de nómina del personal que continúa vinculado con la E.T, luego de estructurarse el plan de retiro;

- e. efectuar pagos parciales de prestaciones sociales solicitadas por los empleados activos del orden central o descentralizado;
- f. cubrir compromisos de inversión adquiridos por las E.T. en sus Planes de Desarrollo;
- g. cubrir transferencias al sector descentralizado de las E.T., salvo cuando se trate de los procesos de reestructuración y privatización contemplados en el numeral IV.D;
- h. adquirir activos fijos para las E.T.;
- i. cubrir gastos no contemplados en el PRET aprobado por el Comité de Crédito;
- j. constituir depósitos en el sistema bancario, empresas financieras o compañías de inversión, por un término superior a sesenta (60) días calendario.

2. Limitaciones

- 4.15 Cuando los subpréstamos individuales requieran la constitución de garantías otorgadas por la Nación, a través del mecanismo de Fiducia, que sean superiores al 50%, a solicitud del Comité de Crédito serán sometidos indistintamente a una no objeción por parte de los organismos multilaterales financiadores del Programa, para lo cual dicho Comité les remitirá las solicitudes sustentadas en un estudio técnico y financiero. Los organismos multilaterales acordarán mecanismos y metodologías que permitan la unificación de criterios para emitir su concepto.

E. Monto máximo de los Subpréstamos

- 4.16 Con los recursos del Programa solo se financiará hasta el noventa por ciento (90%) del costo total de ejecución del PRET, obligándose la E.T a asignar una contrapartida equivalente como mínimo del diez por ciento (10%) de dicho costo. Esta contrapartida deberá ser aplicada durante la ejecución del subpréstamo, garantizándose por parte de las E.T. el cumplimiento de este pari-passu al final del citado período.
- 4.17 Los siguientes son los montos máximos a financiar por componentes:
- a. Componentes de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional: Hasta US\$8.000.000.00
 - b. Componente de Fortalecimiento Institucional: Hasta US\$1.500.000.00

- c. Con cargo al subpréstamo y para la preparación del Diagnóstico y Formulación del PRET (Preinversión), se financiará : Hasta un monto de US\$100.000.00 2/

F. Plazos para ejecución y amortización de los subpréstamos

- 4.18 Los subpréstamos aprobados tendrán los siguientes plazos para su ejecución: (i) hasta noventa (90) días calendario para presentar la primera solicitud de desembolso y, (ii) hasta veinticuatro (24) meses para su ejecución total. Estos plazos se contabilizarán a partir de la fecha de firma del Contrato de Subpréstamo y del respectivo Convenio de Desempeño incorporado como anexos a éste.
- 4.19 Los subpréstamos a las E.T. no excederán el plazo de ocho (8) años y tendrán hasta dos (2) años de período de gracia.

G. Moneda

- 4.20 Los subpréstamos serán otorgados a las E.T., y reembolsados en dólares de los Estados Unidos de América.

H. Intereses y comisiones

- 4.21 Los recursos del Programa serán transferidos a las E.T. teniendo en cuenta el costo total de los mismos, incluyendo el margen de administración de FINDETER S.A. y el costo de operación para los Intermediarios Financieros. El Comité de Crédito efectuará los estudios necesarios para determinar el costo y los márgenes adicionales de los recursos provenientes de los préstamos externos.

I. Garantías

- 4.22 Cada subpréstamo otorgado a las E.T. estará respaldado así: (i) el riesgo asumido por los Intermediarios Financieros, el cual no será inferior al 50%, con garantías líquidas y fácilmente realizables, en los porcentajes establecidos según la normatividad vigente. Las garantías que se consideran elegibles son los ingresos tributarios y no tributarios de las E.T. que no estén sujetos a destinación específica según la legislación vigente, salvo en los casos en que dicha destinación pueda legalmente aplicarse a los propósitos del presente Programa; (ii) la parte del riesgo no asumido por los Intermediarios Financieros, será cubierta con la Fiducia que para el efecto constituirá la Nación. Para este caso se exigirán las contragarantías admisibles de acuerdo con la legislación vigente, las cuales serán sustituidas por garantías líquidas y fácilmente realizables en la medida que se vayan generando. Para casos excepcionales se aplicará lo dispuesto en el numeral IV.E.2 del presente reglamento.

2/ Este financiamiento hace parte de los montos máximos establecidos para los componentes de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional.

J. Uso de las recuperaciones del crédito

- 4.23 Las recuperaciones de los subpréstamos se destinarán al pago de las obligaciones contraídas por FINDETER S.A. con los organismos multilaterales financiadores del Programa y/ó al otorgamiento de nuevos subpréstamos.

V. CONVENIO DE DESEMPEÑO

- 5.1 Los Convenios de Desempeño que suscribirán el Ministerio de Hacienda y FINDETER S.A. con las E.T., son un instrumento de los subpréstamos y, en términos generales, tendrán el siguiente contenido: (i) consideraciones y objetivos del PRET; (ii) acciones a ejecutar y compromisos concretos de las E.T., con fijación precisa en el tiempo de metas e indicadores a lograr; (iii) compromisos de FINDETER S.A./ Intermediarios Financieros a realizar los desembolsos sujetos al cumplimiento de la ejecución de las acciones por tramos establecidos en la matriz de condiciones anexa al Convenio de Desempeño; (iv) fijación de criterios e indicadores de control, seguimiento y evaluación para medir el cumplimiento de la ejecución del convenio.
- 5.2 Los Convenios de Desempeño tendrán una duración igual a la vigencia del Contrato de Subpréstamo. El Anexo contiene un modelo de Convenio de Desempeño y de la Matriz de Condiciones.

VI. OBLIGACIONES ESPECIFICAS Y FUNCIONES

A. Del Comité de Crédito

1. Conformación:

- 6.1 El Comité de Crédito estará conformado por:

- a. El Viceministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, quien lo presidirá;
- b. el Subdirector del Departamento Nacional de Planeación- DNP, o su delegado;
- c. el Presidente de FINDETER S. A., o su delegado.

NOTA : La delegación solo podrá recaer en funcionarios del siguiente nivel inferior de jerarquía.

2. Funciones

- 6.2 El Comité de Crédito es el responsable de velar por el cumplimiento de los objetivos del Programa, ejerciendo entre otras las siguientes funciones:
- a. definir las políticas y criterios para la asignación de subpréstamos;

- b. aprobar el Reglamento de Crédito, de común acuerdo con los organismos multilaterales financiadores del Programa;
- c. emitir concepto definitivo para la aprobación de las solicitudes de subpréstamos y de los Convenios de Desempeño. El Comité de Crédito determinará, en que casos se requiere la aprobación de los organismos multilaterales;
- d. establecer los términos financieros de los subpréstamos con base en costos totales;
- e. aprobar los PRET, los Convenios de Desempeño y las minutas de Contrato para los subpréstamos;
- f. fijar los criterios para la celebración de los contratos de consultoría que se requieran para desarrollar el componente de Fortalecimiento Institucional;
- g. establecer los mecanismos operativos necesarios para el monitoreo al cumplimiento de los compromisos establecidos en el Convenio de Desempeño, evaluar los informes de seguimiento de los mismos y recomendar las acciones pertinentes;
- h. aprobar el mecanismo diseñado por la Unidad Técnica, para realizar el registro de endeudamiento y pignoración de rentas de las E.T.;
- i. aprobar la estructura de la Unidad Técnica, su presupuesto anual y supervisar su desempeño.

2. De la Unidad Técnica Central

6.3 El Programa contará con una Unidad Técnica Central conformada por funcionarios de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda (DAF) y de FINDETER S.A., que actuará de acuerdo con los lineamientos y funciones que señale el Comité de Crédito. Las principales funciones son:

- a. analizar las solicitudes preliminares de subpréstamos presentadas por las E.T. y verificar los criterios de elegibilidad definidos en éste reglamento;
- b. elaborar un directorio de consultores (personas jurídicas y naturales) que puedan apoyar a las E.T., en la realización de estudios básicos, diagnóstico y formulación del PRET;
- c. recomendar al Comité de Crédito la aprobación de los recursos de preinversión requeridos en la realización de los estudios básicos para la formulación del PRET;
- d. preparar y someter a aprobación del Comité de Crédito, los Términos de Referencia con los cuales las E.T. contratarán los estudios básicos y la formulación del PRET;

- e. evaluar y recomendar ajustes a los Diagnósticos y a los PRET preparados por las E.T.;
- f. elaborar minutas de Contrato de Subpréstamos y de Convenios de Desempeño;
- g. negociar y acordar los Convenios de Desempeño y los Contratos de Subpréstamo con las E.T.;
- h. supervisar en forma continua el cumplimiento de los Convenios de Desempeño y el de los Contratos de Subpréstamos;
- i. diseñar y apoyar el montaje en la dependencia que el Gobierno Nacional designe, del mecanismo para que los Intermediarios Financieros registren el endeudamiento y pignoración de rentas de las E.T.;

C. De las Entidades Territoriales (E.T.)

6.4 Las funciones de las E.T. son:

- a. aplicar los recursos del subpréstamo aprobado exclusivamente para los fines previstos en el PRET, el Contrato de Subpréstamo y el Convenio de Desempeño;
- b. constituir un Comité Técnico y Operativo, conformado por funcionarios de las Secretarías de Hacienda y de Planeación de las E.T., encargado de velar por el cumplimiento del Convenio de Desempeño, del Contrato de subpréstamo y de garantizar una coordinación eficiente y eficaz con la Unidad Técnica;
- c. facilitar a la Unidad Técnica y a los organismos financiadores, incluidos los multilaterales, las labores de supervisión, seguimiento y evaluación de la ejecución del subpréstamo;
- d. llevar los registros presupuestales y contables de la ejecución del subpréstamo, de acuerdo con la exigencia y el detalle solicitados por la Unidad Técnica Central;
- e. constituir las garantías y contragarantías a favor de los Intermediarios Financieros y de la Fiducia, según el caso;
- f. certificar por la autoridad competente el grado y nivel de pignoración de la renta o gravamen dado en garantía y contragarantía, donde conste que la misma alcanza a cubrir el porcentaje mínimo establecido en la legislación vigente;
- g. remitir a la Unidad Técnica, en forma trimestral, un informe de la ejecución cuantitativa y cualitativa del PRET, en concordancia con los lineamientos definidos en los Convenios de Desempeño;

D. De FINDETER S.A.

6.5 Las funciones de FINDETER S.A. son:

- a. suscribir, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y las E.T. los Convenios de Desempeño;
- b. administrar la Fiducia que la Nación constituirá para servir de mecanismo de apoyo a las líneas de redescuento, asegurando a los Intermediarios Financieros que las E.T. tendrán recursos suficientes para atender las obligaciones de los subpréstamos, y hacer viable la operación comercial garantizando la liquidez del deudor;
- c. celebrar los acuerdos de pago con las E.T. por las sumas giradas para atender el servicio de la deuda con los Intermediarios Financieros, con cargo a la Fiducia;
- d. llevar el registro contable sobre la ejecución de los préstamos otorgados por los organismos multilaterales y preparar los informes de línea requeridos;
- e. preparar las solicitudes de desembolsos ante los organismos multilaterales y justificar su aplicación en concordancia con los gastos elegibles para cada uno de ellos;
- e. transferir a los Intermediarios Financieros, bajo el mecanismo de redescuento, los desembolsos autorizados por el Comité de Crédito.

E. De los Intermediarios Financieros

6.6 Las funciones de los I.F. son:

- a. cooperar con las E.T. en la ejecución y cumplimiento de los Convenios de Desempeño;
- b. cumplir con todas las obligaciones contraídas con FINDETER S.A., para acceder, vía redescuento, a los recursos del Programa;
- c. suministrar a FINDETER S. A. la información y documentación que se requiera sobre las operaciones de crédito financiadas con recursos del Programa;
- d. asesorar a las E.T. en la preparación de las solicitudes de subpréstamo;
- e. registrar ante la dependencia que el Gobierno Nacional indique, el endeudamiento y pignoración de rentas sobre las operaciones de crédito vigentes con las E.T..

F. Presentación de las solicitudes

- 6.7 Las E.T. presentarán al Comité de Crédito sus solicitudes para acceder a los recursos del Programa, acompañadas de:
- a. carta de Intención de Aceptación de condiciones del Convenio de Desempeño;
 - b. autorización de la Asamblea Departamental o del Concejo Municipal para celebrar el Contrato de Subpréstamo, el Convenio de Desempeño y para otorgar las garantías requeridas por parte de los Intermediarios Financieros y de la Fiducia;
 - c. diagnóstico institucional y financiero de la E.T. y su correspondiente PRET, elaborados según los términos de referencia diseñados por la Unidad Técnica del Programa.

G. Evaluación de las solicitudes

- 6.8 La Unidad Técnica evaluará las solicitudes con base en los criterios determinados en este reglamento y los que establezca el Comité de Crédito, al cual se las presentará para su aprobación.

H. Aprobación de las solicitudes

- 6.9 La aprobación de los subpréstamos la hará el Comité de Crédito.

VII. REGISTROS, INFORMES, CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA

A. Registros

- 7.1 FINDETER S.A. llevará registros contables separados por E.T. por fuente de financiamiento y aplicación de recursos por componente, de conformidad con el plan, catalogo ó código de cuentas que los organismos multilaterales financiadores del Programa le indiquen.

B. Informes

- 7.2 FINDETER S.A. presentará a los organismos financiadores del Programa con la periodicidad indicada, los informes referidos en las cláusulas respectivas de los Contratos de Préstamo suscritos.

C. Control y seguimiento / Comprobaciones e Inspecciones

- 7.3 Los organismos multilaterales financiadores del Programa realizarán un control y seguimiento del mismo a través de los informes que remitirá semestralmente, la Unidad Técnica. Así mismo, realizarán, a su discreción, comprobaciones e inspecciones y evaluaciones in situ sobre el cumplimiento de las acciones incluidas en el PRET y su impacto en la situación financiera e institucional de las E.T.

Para ello podrán contratar los servicios de consultoría especializada.

VIII. CLAUSULAS ACELERATORIAS Y SANCIONES

A. Cláusulas aceleratorias

- 8.1 No obstante el plazo establecido para los subpréstamos, la obligación contraída se hará inmediatamente exigible, total o parcialmente, a discreción del Comité de Crédito en cualquiera de los siguientes eventos:
- a. los contemplados en el artículo 780 del Código de Comercio, en el artículo 1533 del Código Civil y, en la legislación vigente en materia endeudamiento territorial;
 - b. cuando ocurra mora en cualquiera de las cuotas a cargo de la E.T.;
 - c. cuando se utilicen los recursos suministrados por el Programa para fines diferentes a las actividades consignadas en el PRET aprobado;
 - d. cuando se incumplan los compromisos adquiridos en los Convenios de Desempeño;
 - e. cuando las E.T. impidan o dificulten la verificación de la destinación de los recursos o del estado de las garantías

B. Sanciones

- 8.2 El presente reglamento contempla las siguientes sanciones:
- a. de acuerdo con lo previsto en el CONPES 2843, FINDETER S.A. incorporará dentro de su Reglamento General de Crédito, disposiciones orientadas a exigir como requisito previo para la aprobación de nuevos créditos bajo el sistema de redescuento a las E.T. beneficiarias del presente Programa, el cumplimiento de las condiciones establecidas en los Contratos de Subpréstamo y Convenios de Desempeño que se suscriban en el marco del mismo;
 - b. aquellas que establezca la legislación vigente en materia de endeudamiento territorial;
 - c. otras que el Comité de Crédito considere apropiadas.

IX. OTRAS DISPOSICIONES

A. Vigencia y modificación del Reglamento

- 9.1 El presente reglamento entrará en vigencia a partir de la fecha en que se apruebe el mismo, por parte de el Comité de Crédito y de los organismos multilaterales financiadores del Programa. Estos, podrán sugerir modificaciones al presente reglamento y/o anexos con el objeto de adaptarlo a nuevas circunstancias o condiciones que pudieren presentarse durante la ejecución del Programa, de tal forma que sean un medio para asegurar el logro de los objetivos del mismo. Las modificaciones entrarán en vigencia por acuerdo escrito entre las partes.

B. Normas para adquisiciones y desembolsos

- 9.2 Las adquisiciones y desembolsos se sujetarán a las normas que sobre estas materias tienen establecido los organismos financiadores del Programa.

C. Contabilidad y Auditoria

- 9.3 FINDETER S. A. llevará un registro contable separado de los recursos de los préstamos otorgados por cada uno de los organismos financiadores del Programa, los cuales serán auditados por una firma de contadores públicos independientes a seleccionarse a satisfacción de las entidades financiadoras. Como información complementaria, los auditores externos deberán incluir su opinión sobre el cumplimiento por parte de FINDETER S. A. de los términos de los Contratos de Préstamo suscritos. Los informes financieros del Programa que periódicamente soliciten los organismos multilaterales financiadores, deben estar previamente revisados por los auditores internos de FINDETER S. A.

D. Inspección y vigilancia

- 9.4 Los organismos financiadores supervisarán la ejecución del Programa por intermedio de sus unidades competentes de la Sede y de su Representación en Colombia.

E. Interpretación y soluciones de controversia

- 9.5 Cualquier discrepancia u omisión de este reglamento con relación a los Contratos de Préstamo suscritos entre los organismos multilaterales financiadores y FINDETER S.A. se regirá por los referidos contratos.

INDICADORES DE SEGUIMIENTO

ACTIVIDAD	A C C I O N E S		
	1er tramo:desembolso de hasta el ...%	2do tramo:desembolso de hasta el ...%	3rd tramo:desembolso de hasta el 100%
A. Diagnóstico	i) Diagnóstico elaborado: situación financiera, económica, endeudamiento (presupuestario y extrapresupuestario), personal, sistemas administrativos, estructuras.	i) Diagnóstico actualizado: informes presentados sobre balances financieros, acervo de deudas (presupuestaria y extrapresupuestaria), personal y avance del Programa.	i) Diagnóstico actualizado: informes presentados sobre balances financieros, acervo de deudas (presupuestaria y extrapresupuestaria), personal y avance del Programa.
B. Plan de Reforma Económica Territorial	i) Plan de Reforma Económica Territorial elaborado.	i) Ejecución satisfactoria del Plan de Reforma Económica Territorial.	i) Ejecución satisfactoria del Plan de Reforma Económica Territorial.
C. Acciones de solicitud, aprobación y organización del Programa de Transformación	i) Solicitud de inclusión en el programa, carta intención de aceptación de condiciones y aprobación por la Asamblea departamental efectivizadas. ii) Contrapartes políticas y técnicas designadas.		
D. Acciones inmediatas: Equilibrio Fiscal	i) Acciones inmediatas elaboradas. ii) Se proyecta ahorro operacional para el período del programa. iii) Se proyecta un acervo de deuda para el período del convenio de \$....(Presup. y extra presup.)	ii) Se proyecta ahorro operacional y se obtiene superávit anualizado de trimestre anterior. iii) Se proyecta un acervo de deuda para el período del convenio (presup. y extra presup.)	ii) Se proyecta ahorro operacional se obtiene superávit anualizado del semestre anterior. iii) Se redujo el acervo de deuda extrapresupuestaria al nivel legal la deuda presupuestaria al ...% de los gastos totales.
E. Acciones inmediatas: Recaudación	i) Contribuyentes por su mayor significatividad económica seleccionados. ii) Inventario de deudas tributarias a cobrar realizado. iii) Plan de fiscalización de contribuyentes elaborado a nivel de perfil.	i) Plan de monitoreo de contribuyentes seleccionados elaborado o aprobado. ii) Acciones de cobranzas persuasivas. iii) Acciones de fiscalización de contribuyentes iniciadas.	i) Monitoreo de, por lo menos, el 50% de los contribuyentes seleccionados. ii) Acciones de cobranzas coactivas. iii) Acciones de fiscalización de contribuyentes en ejecución.

ACTIVIDAD	A C C I O N E S		
	1er tramo:desembolso de hasta el ...%	2do tramo:desembolso de hasta el ...%	3rd tramo:desembolso de hasta el 100%
F. Acciones inmediatas. Reforma administrativa	i) Programa de racionalización de las estructuras y organismos aprobado. 1) Supresión de 2) Fusión de 3) Liquidación de (activos) 4) Privatización de 5,6...) Otros	1. Supresión realizada o norma legal necesaria dictada de ... 2. Fusión realizada o norma legal necesaria dictada de ... 3. Liquidación realizada o norma legal necesaria dictada de ... 4. Llamado a licitación para la privatización 5,6...) Otros	1. Supresión realizada. 2. Fusión realizada. 3. Liquidación realizada. 4. Privatización realizada o actividad o empresa liquidada. 5,6...) Otros
G. Acciones inmediatas Erogaciones en personal	i) Inicio de la ejecución del Plan de Retiro y racionalización de las plantas de personal aprobado	i) Reducción de la totalidad de cargos previstos en el Plan de Retiro y racionalización en relación a los existentes 6 meses anteriores a la firma del Convenio.	i) reducción de la totalidad de cargos previstos en el Plan de Retiro y racionalización en relación a los existentes 6 meses anteriores a la firma del Convenio.
H. Fortalecimiento Institucional: Gestión de Recursos Humanos	i) Informe diagnóstico del sistema de información y administración de personal elaborado. ii) Registro central en archivo magnético diseñado. iii) Proyecto de censo de personal aprobado. iv) Normas y plan de ordenamiento de personal diseñadas: control de ausentismo, control de licencias, régimen de horas extraordinarias, etc.	i) Proyecto de desarrollo institucional del sistema de información y administración de personal aprobado. ii) Archivo central, constituido en soporte magnético con la totalidad de la planta de la ET a partir de los archivos existentes compatible con el programa de desarrollo institucional aprobado y sistema de actualización implementado. iii) Censo realizado y cruzamiento de la información del archivo constituido y el Censo realizado. iv) Normas implementadas.	i) Proyecto de desarrollo institucional del sistema de información y administración de personal en implementación. ii) Registro en funcionamiento y actualizado. iii) Irregularidades resueltas o acciones legales iniciadas: doble empleo, superposición horaria, incompatibilidades, etc. iv) Normas en aplicación.
I. Fortalecimiento Institucional: Administración tributaria	i) Proyecto de desarrollo institucional del sistema de administración tributaria elaborado a nivel de ...	i) Proyecto de desarrollo institucional del sistema de administración tributaria en implementación.	i) Proyecto de desarrollo institucional del sistema de administración tributaria implementado.

ACTIVIDAD	A C C I O N E S		
	1er tramo:desembolso de hasta el ...%	2do tramo:desembolso de hasta el ...%	3rd tramo:desembolso de hasta el 100%
J. Fortalecimiento Institucional: Administración financiera	i) Proyecto de desarrollo institucional del sistema de administración financiera (presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito) elaborado a nivel de ...	i) Proyecto de desarrollo institucional del sistema de administración financiera en implementación. ii) Ejecución presupuestaria o de compromisos en base a caja implementado.	i) Proyecto de desarrollo institucional del sistema de administración financiera implementado. ii) Ejecución presupuestaria o de compromisos en base a caja implementado. iii) Se redujo el acervo de deuda extrapresupuestaria al nivel legal la deuda presupuestaria al ...% de los gastos totales.

MARCO LOGICO
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES (CO-0155)

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>FIN</p> <p>consolidación del proceso de descentralización en</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios que prestan las entidades territoriales. - Aumento de la participación ciudadana en la toma de decisiones. - Resultado de la gestión de las instituciones del gobierno central que lideran el proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultando con la ciudadanía sobre la calidad de la prestación de servicios. - Consultando con la ciudadanía sobre la operatividad y grado de responsabilidad de los mecanismos de participación ciudadana existentes. - Evaluando la efectividad de la labor de las instituciones del gobierno central involucradas en el proceso de descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de descentralización y el apoyo político territorial. - El proceso de apoyo político al gobierno central.
<p>PROPÓSITOS</p> <p>la viabilidad fiscal de las entidades territoriales.</p> <p>ar la sustentabilidad de las reformas a través del fomento institucional de las entidades territoriales.</p> <p>ar el liderazgo y la capacidad de gestión del gobierno en el área de las relaciones fiscales gubernamentales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sustentabilidad de las finanzas públicas territoriales. - Instituciones modernas de administración tributaria y financiera. - Resultado de la gestión de las dependencias del gobierno central. - Mejoramiento de la calidad y la disponibilidad de la información a nivel territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisando la estructura económica e institucional de las entidades. - Revisando los indicadores de gestión tributaria y financiera. - Revisando que los procesos se encuentren integrados. - Revisando la gestión de la División de Apoyo Fiscal. - Examinando los resultados provenientes del Sistema de Registro de Endeudamiento y Garantías. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Programa de apoyo político territorial y nacional. - Adopción de la Ley Económica de Territorial. - Adopción de la reforma para la capacidad técnica de las entidades. - Se mantiene el compromiso de apoyo para fortalecer las instituciones.

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPLENTE
<p>COMPONENTES</p> <p><u>Reforma fiscal:</u> implantar medidas económicas para generar crecimiento a través del aumento en los ingresos y la reducción de gastos ineficiente.</p> <p><u>Fortalecimiento de las instituciones de las entidades territoriales:</u></p> <p>Implementación de sistemas modernos de administración tributaria;</p> <p>Implementación de sistemas modernos de administración pública;</p> <p>Optimización de recursos humanos.</p> <p><u>Fortalecimiento de las instituciones del gobierno central:</u></p> <p>Implementación del apoyo tecnológico y de recursos humanos de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) para facilitar el seguimiento de las entidades territoriales.</p>	<p>- Indicadores fiscales equilibrados: ahorro operativo positivo durante más de cinco trimestres consecutivos y proporción de deuda sobre ingresos corrientes estable y menor al 80%.</p> <p>- Evolución trimestral de los ingresos tributarios.</p> <p>- Evolución trimestral de los gastos y del endeudamiento.</p> <p>- Eficiencia en el manejo gerencial de la entidad territorial.</p> <p>Número de funcionarios contratados y sistemas de información modernos en la DAF.</p>	<p>- Revisando trimestralmente los indicadores fiscales de ingresos, gastos y endeudamiento.</p> <p>- Revisando trimestralmente la evolución de los ingresos tributarios territoriales.</p> <p>- Revisando trimestralmente la evolución de los gastos y del endeudamiento territorial.</p> <p>- Revisando los perfiles de los empleados con cargos de responsabilidad alta dentro de la entidad.</p> <p>- Revisando los perfiles de los empleados con cargos de responsabilidad alta dentro de la entidad.</p>	<p>- Los Intermedios Financieros o créditos para el desarrollo.</p> <p>- Continuidad y sustentabilidad de las reformas adoptadas.</p>

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPLENTE
<p>ACTIVIDADES</p> <p><u>Reformulación del presupuesto fiscal:</u></p> <p>Revisar las estructuras organizativas de las entidades territoriales;</p> <p>Revisar las funciones y de las actividades empresariales de las entidades territoriales;</p> <p>Revisar las indemnizaciones, las prestaciones sociales y los beneficios del personal que se desvinculará de la entidad.</p> <p><u>Reformulación de las instituciones de las entidades territoriales:</u></p> <p>Revisar la administración tributaria: actualizar los Códigos de Rentas; actualizar los manuales de organización y funciones; revisar la administración por tributos por una administración descentralizada; diseñar e implantar programas de fiscalización para la base tributaria;</p> <p>Revisar la administración financiera: desarrollar y poner en marcha un sistema integrado de gestión financiera; mejorar la calidad y la eficiencia del presupuesto; integrar los procedimientos de presupuesto; adecuar los sistemas a las normas establecidas por la ley;</p> <p>Revisar los recursos humanos: fortalecer la gestión de recursos humanos en las áreas normativas y los sistemas de información;</p> <p><u>Reformulación de las instituciones del gobierno central:</u></p> <p>Revisar el papel de la DAF en el seguimiento de los temas fiscales mediante consultorías especializadas;</p> <p>Revisar un REG para mejorar la calidad de la información financiera a nivel territorial y así facilitar la labor de seguimiento de la deuda.</p>	<p>- Estudios terminados sobre la estructura organizativa y la posibilidad de transferencias de activos.</p> <p>- Número de empleados desvinculados de la entidad, así como posiciones cerradas.</p> <p>- Códigos de Rentas y manuales de organización actualizados; administración tributaria por funciones operativa; base de contribuyentes actualizada.</p> <p>- Proceso presupuestario integrado en sus componentes de Tesorería, Presupuesto, Crédito y Contabilidad.</p> <p>- Presupuesto unificado de la administración central y los entes descentralizados de la entidad territorial.</p> <p>- Asistencia profesional y tecnológica para la DAF.</p> <p>- Operatividad del Sistema de Registro de Endeudamiento y Garantías.</p>	<p>- Revisando la versión final de los documentos.</p> <p>- Revisando las constancias de desvinculación de empleados, así como sus respectivos pagos por indemnización y prestaciones.</p> <p>- Visitando las entidades y examinando sus sistemas de administración tributaria.</p> <p>- Revisando los Códigos de Renta, manuales de organización y base de contribuyentes de cada entidad.</p> <p>- Visitando las entidades y examinando sus sistemas de administración financiera.</p> <p>- Revisando el presupuesto.</p> <p>- Revisando los estados financieros.</p> <p>- Revisión de los perfiles de los asesores de la DAF.</p> <p>- Planilla con información de deuda y garantías de las entidades beneficiarias y, después de dos años, de las elegibles.</p>	<p>- Que se cuente con la prioridad política.</p> <p>- Que se cuente con el liderazgo a nivel nacional.</p> <p>- Que no se produzca una marcada resistencia al cambio por parte del personal clave en los sectores.</p> <p>- Que se ejecute la transformación oportuna.</p>

**PLAN TENTATIVO DE ADQUISICIONES
(US\$)**

**ANEXO III - 4
Página 1 de 2**

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA 1/	MONTO TOTAL	FINANCIAMIENTO			METODO	PRE- CALIFICACION	FECHA AEA SEM / AÑO
		BID	CAF	LOCAL			
I. CONSULTORIAS 2/ (Consultorías individuales solamente. Costo mensual <u>máximo</u> por Consultor = US\$ 8,000)							
1. <u>Saneamiento Fiscal</u>							
1.1. Estudios	200,000	60%	40%		CP	REG	I /97
	150,000	60%	40%		CP	REG	II /97
	150,000	60%	40%		CP	REG	I /98
1.2. Elaboración PRET's	559,680			100%	CP	REG	I /97
	419,760			100%	CP	REG	II /97
	419,760			100%	CP	REG	I /98
2. <u>Fortalecimiento Institucional</u>							
2.1. Coordinación del Programa (Unidad Técnica Central)							
a. Coordinación de la Unidad Técnica Central	400,000			100%	CP	REG	I /97
b. Apoyo Sustantivo (coordinación de actividades en materia de Admin. Tributaria, Admin. Financiera, Gestión de RRHH, informática, racional. de estructuras y retiros de personal).	2,525,000			100%	CP	REG	I /97
c. Apoyo Técnico (asesoría legal, asesoría en contrataciones)	1,085,000			100%	CP	REG	I /97
d. Apoyo Administrativo (coordinación administrativa, financiera contrataciones y logística).	990,000			100%	CP	REG	I /97
2.2. Sistemas de Administración Tributaria y Financiera							
a. Coordinación (10 Unidades Técnicas Territoriales)	1,584,000	63%	37%		CP	REG	I /97
	1,188,000	63%	37%		CP	REG	II /97
	1,188,000	63%	37%		CP	REG	I /98
b. Desarrollo de Sistemas de Administración Tributaria							
b.1. Desarrollo del Registro Unico de Contribuyentes	401,538	64%	36%		CP	REG	I /97
	301,154	64%	36%		CP	REG	II /97
	301,154	64%	36%		CP	REG	I /98
b.2. Sistemas de Recaudación (cuenta corriente)	902,000	64%	36%		CP	REG	II /97
	676,500	64%	36%		CP	REG	I /98
	676,500	64%	36%		CP	REG	II /98
b.3. Sistemas de Fiscalización	356,923	64%	36%		CP	REG	I /98
	267,692	64%	36%		CP	REG	II /98
	267,692	64%	36%		CP	REG	I /99
c. Desarrollo de Sistemas de Administración Financiera							
c.1. Sistemas de Presupuesto	902,000	64%	36%		CP	REG	I /97
	676,500	64%	36%		CP	REG	II /97
	676,500	64%	36%		CP	REG	I /98
c.2. Sistemas de Tesorería	484,600	64%	36%		CP	REG	II /97
	363,450	64%	36%		CP	REG	I /98
	363,450	64%	36%		CP	REG	II /98
c.3. Sistemas de Contabilidad	484,600	64%	36%		CP	REG	II /97
	363,450	64%	36%		CP	REG	I /98
	363,450	64%	36%		CP	REG	II /98
c.4. Sistemas de Crédito Público	276,750	64%	36%		CP	REG	II /97
	276,750	64%	36%		CP	REG	I /98
	184,500	64%	36%		CP	REG	II /98
	184,500	64%	36%		CP	REG	I /99
e. Plan de Informática	792,000	64%	36%		CP	REG	I /97
	594,000	64%	36%		CP	REG	II /97
	594,000	64%	36%		CP	REG	I /98

PLAN TENTATIVO DE ADQUISICIONES
(US\$)

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA 1/	MONTO TOTAL	FINANCIAMIENTO			METODO	PRE- CALIFICACION	FECHA AEA SEM / Año
		BID	CAF	LOCAL			
I. <u>CONSULTORIAS</u> 2/ (Continuación)							
2.3. Desarrollo del Registro de Endeudamiento y Garantías	600,000			100%	CP	REG	I / 97
2.4. Recursos Humanos / Capacitación de Personal	270,000	59%	41%		CP	REG	II / 97
	270,000	59%	41%		CP	REG	I / 98
	270,000	59%	41%		CP	REG	II / 98
	270,000	59%	41%		CP	REG	I / 99
	270,000	59%	41%		CP	REG	II / 99
II. <u>EQUIPAMIENTO</u>							
1. Equipos y programas computacionales	431,200	64%	36%		LP	SI	I / 97
Varios lotes	671,800	64%	36%		LP	SI	II / 97
(No se efectuarán compras centralizadas y todas las	560,500	64%	36%		LP	SI	I / 98
licitaciones se realizarán por montos menores a US\$ 100,000)	292,900	64%	36%		LP	SI	II / 98
	205,445	64%	36%		LP	SI	I / 99
2. Materiales para Capacitación / Mobiliario de oficina /	143,830	64%	36%		LP	SI	I / 97
Comunicaciones	193,300	64%	36%		LP	SI	II / 97
Varios lotes	163,700	64%	36%		LP	SI	I / 98
(No se efectuarán compras centralizadas y todas las	79,885	64%	36%		LP	SI	II / 98
licitaciones se realizarán por montos menores a US\$ 100,000)	59,400	64%	36%		LP	SI	I / 99

1/ Valores estimados en base a la participación de 10 Entes Territoriales (ET). Se asume que 4 ET se incorporarían al programa e iniciarían acciones de fortalecimiento institucional en el primer semestre de 1997, 3 ET en el segundo semestre de 1997, y 3 ET en el primer semestre de 1998.

2/ No se contratarán firmas consultoras. Todos los contratos con consultores serán individuales.

Notas

CP = Concurso Público

LP = Licitación Pública Nacional no restringida a la participación internacional

REG = Registro de Consultores

PROYECTO DE RESOLUCION

COLOMBIA. PRESTAMO No. ____/OC-CO A
LA FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A..
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES (CO-0155)

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 Financiera de Desarrollo Territorial, S.A., como Prestatario, y la República de Colombia, como Garante, para otorgarle al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa Fortalecimiento de las Entidades Territoriales. Dicho financiamiento será por una suma de hasta Cuarenta Millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$40.000.000) de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.