

Documento
Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3334

**ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA GENERAL DE
ENDEUDAMIENTO CON LA BANCA MULTILATERAL DE LA NACIÓN Y
LAS ENTIDADES PÚBLICAS**

DNP: SC
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 17 de enero de 2005

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES- la actualización de la estrategia general de endeudamiento con la banca multilateral por parte de la Nación y las entidades públicas.

I. CONTEXTUALIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS

i. Comportamiento de la deuda externa

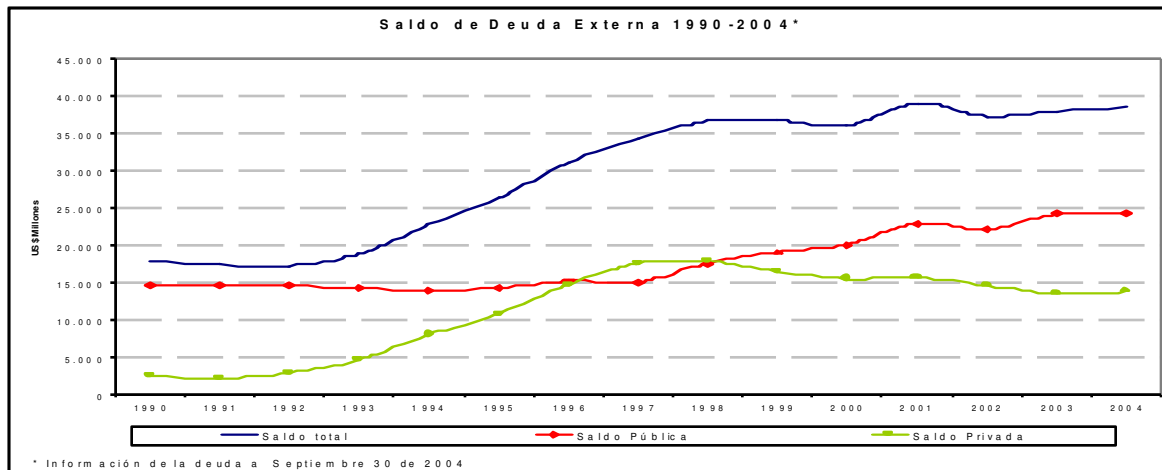
Desde mediados del siglo pasado, el endeudamiento externo se ha convertido en una de las principales fuentes de financiamiento de las economías emergentes con el fin de corregir la escasez de fondos provenientes del ahorro interno. Colombia ha sido partícipe de esta situación, presentando un alto porcentaje de deuda externa total como proporción del PIB desde la década de los setenta, con un incremento pronunciado en la década de los noventa: cercano al 35% en 1990 y 1991, aumentando a casi el 50% entre los años 2001 y 2003.

A comienzos de la década de los noventa¹ los flujos de deuda externa se estancaron (presión de la crisis de pagos de algunos países latinoamericanos) y la política de financiamiento del sector público se reorientó hacia la sustitución de deuda externa por deuda interna (bonos ley 55). De esta manera, y adicionando un incremento del PIB nominal en dólares, la deuda externa como proporción del PIB disminuyó de 39.3% en 1988 a 30.1% en 1992.

Entre 1993 y 1998, en el marco de la política de internacionalización de la economía colombiana, la deuda externa se incrementó de manera sustancial, coincidiendo con el notable crecimiento del gasto privado (Figura 1). Esta deuda como proporción del PIB, se incrementó de 29% en 1993 a 37% en 1998. Sin embargo, este crecimiento estuvo jalonado por el incremento de la deuda privada y en menor grado por la pública (Figura 2).

¹ Rubio, O., Ojeda J., Montes E., “Deuda Externa, Inversión y Crecimiento en Colombia, 1970 – 2002”, Banco de la República, Diciembre de 2003.

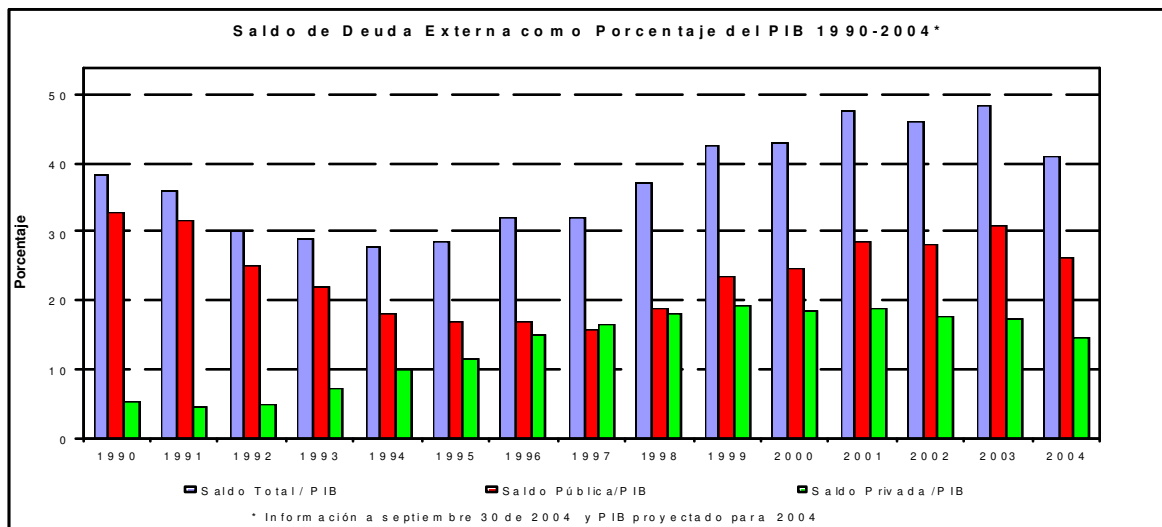
Figura 1.



Fuente: Banco de la República

Para el periodo comprendido por los años 1999-2002, como consecuencia de la crisis financiera internacional (Asia 1997, Rusia y Brasil 1998-1999, Argentina 2001), los flujos de deuda externa privada disminuyeron significativamente hacia los mercados emergentes. A su vez, la inversión privada y el crecimiento del PIB presentaron una notable disminución, mientras que la deuda pública externa se incrementó con el fin de cubrir el aumento del déficit fiscal. El indicador de deuda externa pública como proporción del PIB pasó de un 23% en 1999 a un 31% en 2003, con un descenso para el 2004 (26%) debido a las proyecciones favorables de crecimiento de la economía vigentes.

Figura 2.



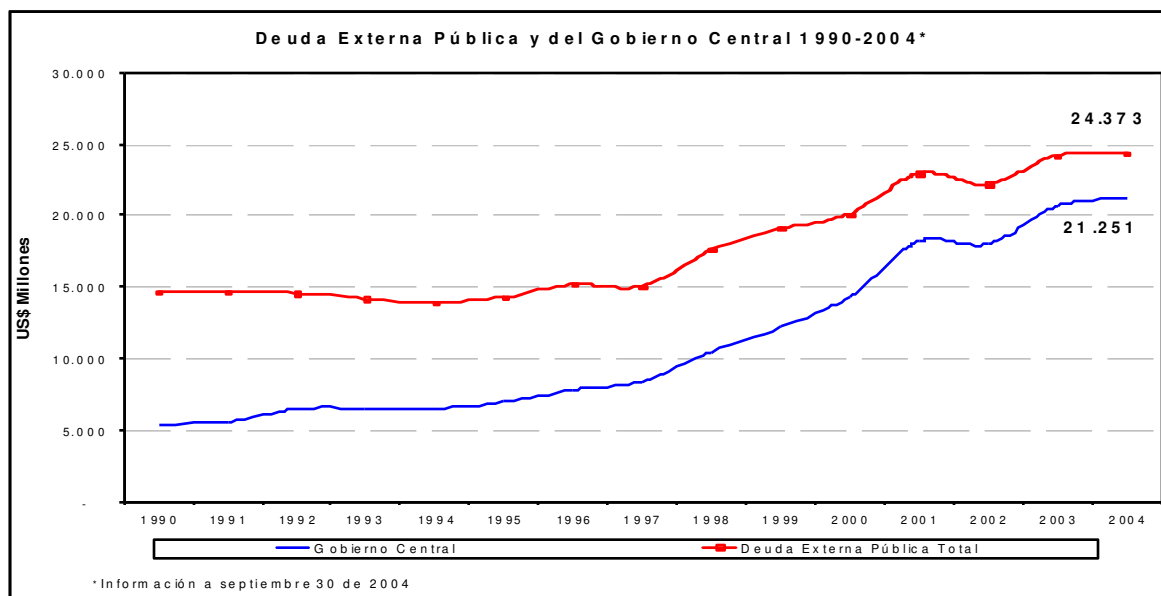
Fuente: Banco de la República

Igualmente, las Figuras 1 y 2 muestran la convergencia entre el saldo de la deuda externa privada y pública en el periodo 1990-97 y la posterior divergencia de la misma para el periodo 1998-2004².

A raíz de las crisis mencionadas anteriormente, el sector público ha venido ocupando el espacio de deuda externa que ha dejado el sector privado en Colombia. Sin embargo, el uso continuo de los TES Clase B como fuente de endeudamiento interno ha impedido que la deuda externa pública se haya incrementado más aceleradamente³.

En la Figura 3 se observa el comportamiento de la deuda externa pública total y la generada en cabeza de la Nación para los años 1990-2004. La participación del Gobierno Nacional Central (GNC) en la deuda pública externa aumenta en el periodo señalado, pasando del 37% en 1990 al 86% en el 2004.

Figura 3.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

² El comportamiento de la deuda externa pública y privada ha sido similar; sin embargo, el endeudamiento público ha tenido un mayor nivel y una mayor volatilidad. Los periodos en donde han estado más distanciados estos dos endeudamientos son los correspondientes a los años 1986-1992 y 2002-2004. Sin embargo, en el año 1997 el saldo de deuda externa privada superó al de la deuda externa pública por US \$844 Millones (moneda corriente).

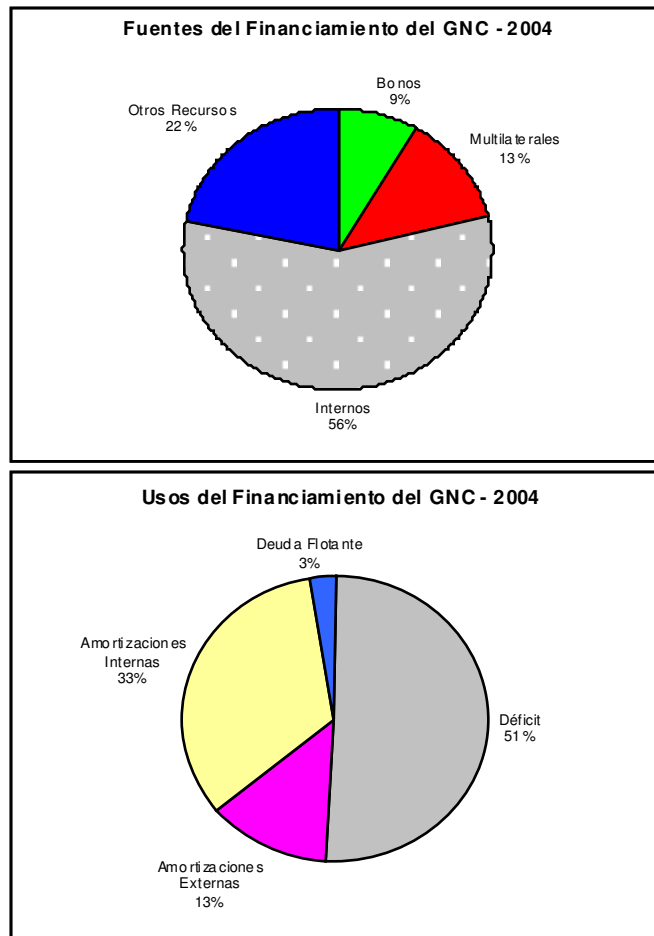
³ Los TES se emiten por primera vez en el año 1992 y su valor representó el 38% de la deuda interna de la Nación. Los TES clase B están destinados a la financiación de la Nación (Apropiaciones presupuestales y operaciones temporales de Tesorería del Gobierno Nacional), para sustituir a su vencimiento a los Títulos de Ahorro Nacional (TAN) y para emitir nuevos títulos para reponer los que se amorticen o deterioran sin exceder los montos de emisión autorizados. En los últimos años, los TES Clase B representan hasta el 70% de los pasivos financieros internos de la Nación.

ii. Ejercicio de Fuentes y Usos de Financiamiento del GNC

La Figura 4 presenta un ejercicio de fuentes y usos del financiamiento del GNC para el año 2004. Con relación a las fuentes de financiamiento, se observa que el 56% de los recursos son internos mientras el 13% de los recursos provienen de la banca multilateral, el 9% de bonos y el 22% restante de otros recursos (banca bilateral, Utilidades del Banco de la República, Ajustes por Causación y Utilización de Portafolios). Por el lado de usos del GNC, se observa que los recursos anteriormente mencionados se utilizan en un 51% para cubrir déficit fiscal y en un 46% para pagar amortizaciones tanto externas (13%) como internas (33%); el 3% restante lo representa la deuda flotante (variación del rezago presupuestal).⁴

⁴ En el Cuadro A-1 del Anexo se encuentra el ejercicio anterior realizado para los años 2002-2005, encontrado resultados similares. Respecto a los Usos del GNC, también se observa que entre los años 2002 y 2005, la mitad de los recursos son usados para cubrir el déficit fiscal y la otra mitad se utiliza para cubrir amortizaciones, tanto externas como internas. La participación de los recursos externos dentro de las fuentes del financiamiento del GNC tiene un comportamiento decreciente en el tiempo comprendido, con un promedio cercano al 30%. Contrario a lo anterior, la participación de los recursos internos aumenta, y presenta un promedio de 54%. La participación promedio de los bonos en las fuentes de financiamiento es del 10% y no presenta mayores movimientos de año a año. Las utilidades del Banco de la República tienen un comportamiento decreciente como proporción de las fuentes de financiación del GNC, partiendo de una participación del 4.8% en 2002 y presentando una participación del 2.8% en 2004. Por último se observa que la banca multilateral tiene una proporción importante dentro de las fuentes del GNC, con un promedio cercano al 20% para el periodo 2002-05. A pesar de tener el BID la mayor participación dentro de las fuentes de financiamiento entre los años 2002-2005 (8%), su comportamiento es fluctuante, relativo al comportamiento estable del BIRF y la CAF. Estos últimos presentan participaciones del 6% y 3%, respectivamente.

Figura 4.



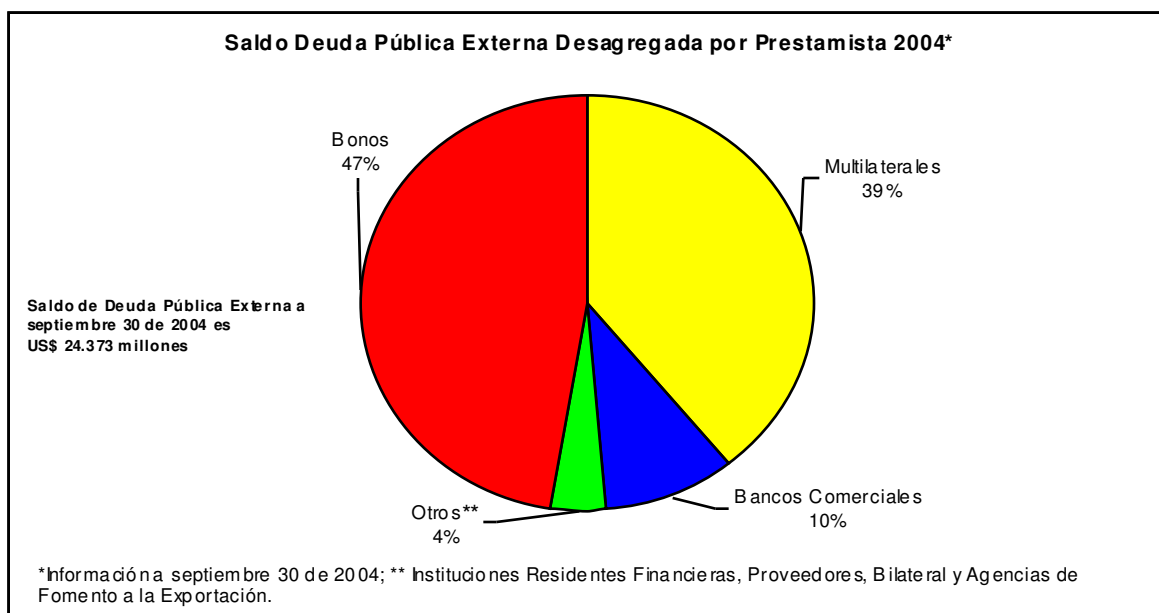
Fuente: Confis, Proyectado 2004

iii. Composición de la deuda externa pública

Teniendo en cuenta la importancia que ha venido tomando en los últimos años el endeudamiento público externo, la Figura 5 presenta el saldo de esta deuda desagregada por prestamista para el año 2004 (US \$24.373 millones). Los bonos tienen una participación mayor en el saldo de deuda externa pública con un 47%; le siguen la banca multilateral con un 39%, bancos comerciales con un 10% y otros⁵ con un 4%.

⁵ El rubro otros se refiere a Instituciones Residentes Financieras, Proveedores, Bilateral y Agencias de Fomento a la Exportación.

Figura 5



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En la Figura 6 se presenta desagregadamente el comportamiento de la banca multilateral entre los años 1990 y 2004.⁶ El comportamiento de la banca multilateral tiene forma de “u”: altos niveles a comienzos de la década de los noventa; bajos niveles a mediados y finales de la década mencionada, generados por el auge de los bonos, la diversificación de fuentes y los altos riesgos en moneda de este endeudamiento⁷ y, finalmente, altos niveles en los últimos años, como respuesta a la actual política del gobierno de diversificar las fuentes de financiamiento y buscar el endeudamiento menos costoso.⁸

También se observa que a principios de la década de los noventa el Banco Mundial presentaba el mayor porcentaje dentro de la banca multilateral con un 26.3% sobre la deuda pública externa. Con el

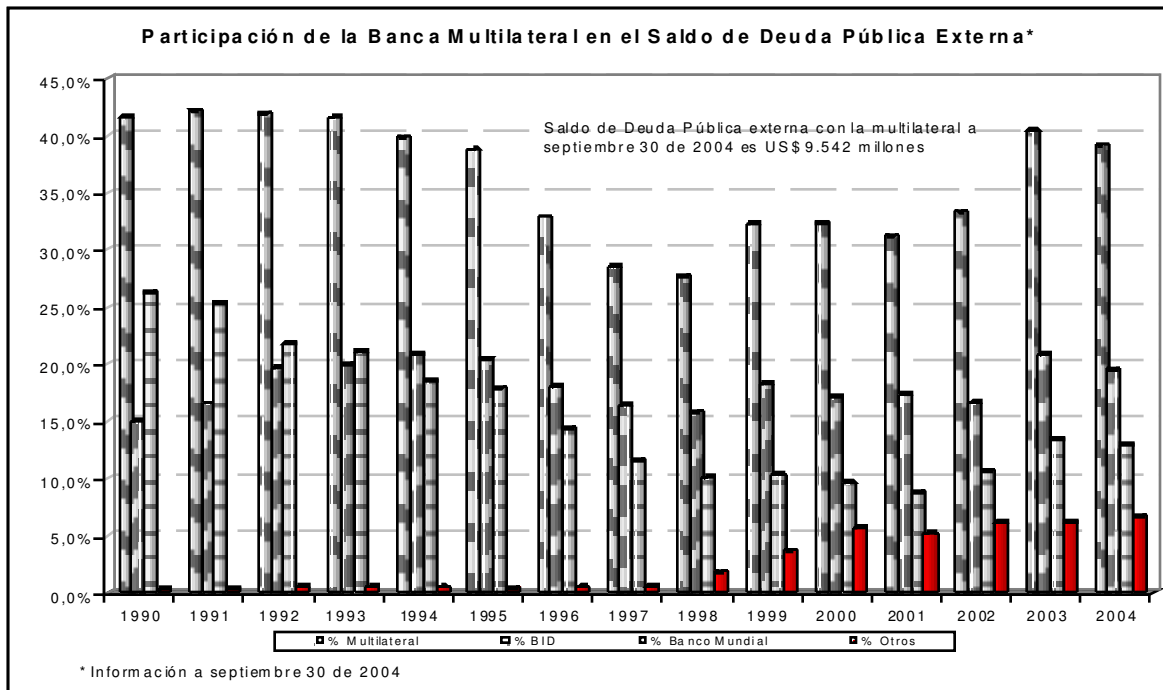
⁶ El rubro otros se refiere a la Corporación Andina de Fomento (CAF), Fondo Nórdico de Desarrollo (NDF) y Banco Nórdico de Inversiones (NIB).

⁷ La fuente multilateral no ofrece un instrumento para cubrir el riesgo de devaluación del peso colombiano (solo para monedas duras).

⁸ En la Gráfica A-1 del Anexo, se presenta el saldo de la deuda externa pública desagregada por prestamista entre los años 1990 y 2004. Además de lo mencionado anteriormente sobre la banca multilateral, se observa que la banca comercial, a pesar de mantener niveles elevados en la deuda externa total, ha bajado su participación en deuda pública, llegando a niveles cercanos al 7% de la deuda pública externa. Los bonos, por el contrario, aumentan su contribución significativamente pasando de una participación sobre la deuda pública externa del 2% en 1990 al 49% en 2004. Es importante resaltar los altos niveles de este tipo de endeudamiento dado el margen financiero relacionado con el riesgo-país en algunos años (1999-2002), representando altos costos en intereses. Sin embargo, en el periodo 2003-04 esta situación ha mejorado. Al respecto, el CONPES 3317 de noviembre de 2004 anota lo siguiente: “...el mercado internacional de capitales ha tenido un comportamiento favorable y Colombia se ha beneficiado de las oportunidades, obteniendo condiciones de emisión positivas. La emisión del bono con vencimiento en el 2014 se logró hacer a un “spread” sobre tesoros americanos de 435pbs, un nivel históricamente bajo, aún comparado con el riesgo país de Brasil y Venezuela”.

tiempo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha incrementado su participación en el periodo en cuestión, pasando del 15% sobre el total de deuda pública externa en 1990 al 20.7% en 2004. Es importante anotar el desempeño del rubro “otros” en la Figura 6, que incrementa su participación en los últimos años, pasando del 0.3% en 1990 al 6% en el 2004, el cual está constituido principalmente por la Corporación Andina de Fomento (CAF)⁹.

Figura 6.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

iv. Créditos de Ajuste o Sectoriales y de Destinación Específica

El endeudamiento externo con la banca multilateral, según su aplicación, está dividido en créditos de destinación específica (recursos que se obtienen con el fin de financiar un proyecto en particular) y préstamos de libre destinación (aquellos cuya asignación es libre y autónoma del Tesoro Nacional) y no está asociada a un proyecto en particular sino a un programa de financiación global.

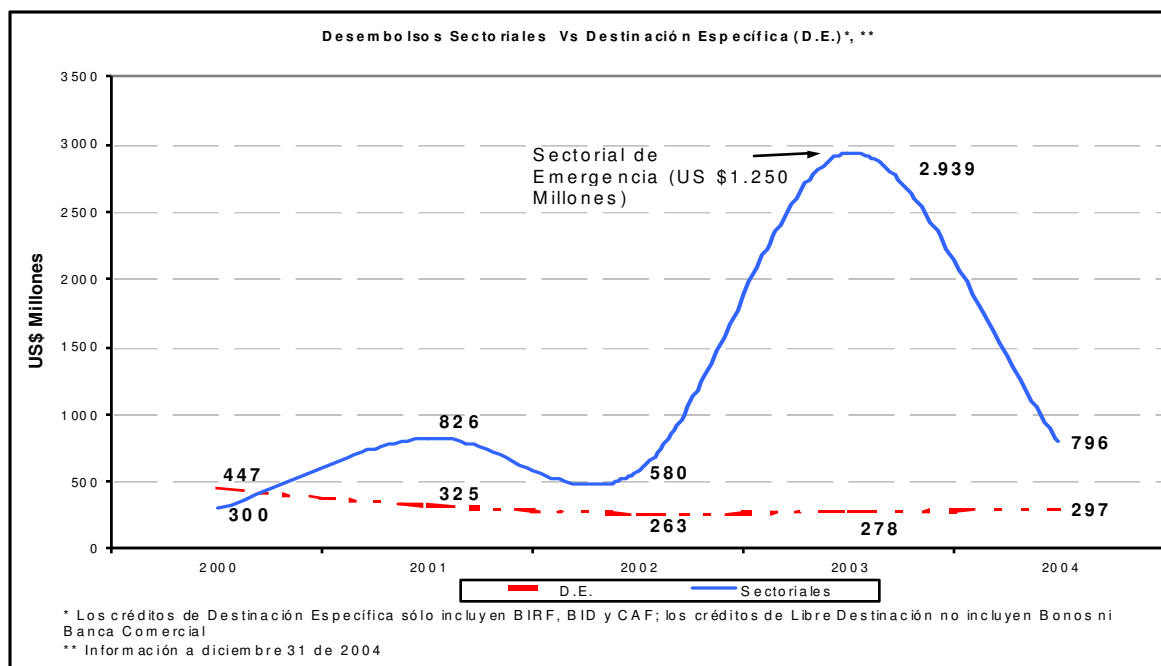
Dadas las necesidades del GNC para financiar su déficit fiscal, los créditos de libre destinación que ofrece la banca multilateral toman gran importancia a partir del año 1996. Este tipo de financiamiento proporciona asistencia de rápido desembolso a países que requieren financiamiento externo, cuyos

⁹ El endeudamiento con la CAF se fortalece en 1998 por la pérdida de calificación del país y el encarecimiento del costo de fondeo. Los bancos nórdicos tienen una pequeña participación.

recursos se desembolsan contra el desarrollo de reformas estructurales en un sector particular o en toda la economía. Estos préstamos respaldan las reformas institucionales y de políticas que se requieren para crear condiciones propicias a un crecimiento sostenible. Los fondos se desembolsan en una o más etapas (tramos) una vez que el prestatario ha cumplido con las condiciones estipuladas para dicho tramo.

En la Figura 7 se presenta el desarrollo de los créditos sectoriales o de ajuste, comparado con el desenvolvimiento de los créditos de destinación específica para el periodo 2000-2004. En ésta se observa que los créditos sectoriales presentaron un mayor nivel y volatilidad comparada con la de los créditos de destinación específica. El salto que se presenta en el año 2003 se debe al desembolso del sectorial de emergencia con el BID por US\$ 1.250 millones para cubrir el servicio de deuda en momentos de dificultades de acceso a los mercados internacionales.

Figura 7



Fuente: Subdirección de Crédito, DNP

v. Proyección deuda externa de la banca multilateral con el GNC 2004-08

Es necesario tener en cuenta que es de vital importancia mantener flujos netos positivos o al menos neutros con la banca multilateral como parte de la estrategia de utilización de esta fuente. En la medida en que la Nación logre mantener este diferencial positivo, las bondades y beneficios de esta fuente continuarán abasteciendo de recursos al Tesoro Nacional para financiar tanto libre inversión como

específica. En el Cuadro 1 se observa cómo para el año 2004 y 2005 los flujos netos son positivos. Aunque para los años subsiguientes las proyecciones se muestran negativas, esto se irá corrigiendo en cuanto avancen las revisiones anuales de programación y negociación de la misma, junto con la elaboración de las nuevas estrategias de desarrollo de los bancos multilaterales para el próximo gobierno. Lo anterior constituye un reto y un trabajo permanente conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP- y el Departamento Nacional de Planeación –DNP-¹⁰.

Cuadro 1.

Proyección Deuda Externa Banca Multilateral Gobierno Central 2004-2008					
Millones de US\$ Dólares					
	2004	2005	2006	2007	2008
A.- Desembolsos Banca Multilateral	1.120	1.768	1.524	961	240
BID	311	852	816	683	62
BIRF	442	495	386	250	150
CAF	367	421	322	28	28
B.- Amortizaciones Banca Multilateral	646	593	918	1.250	860
BID	337	191	502	863	538
BIRF	92	133	138	155	107
CAF	217	269	278	232	215
C.- Intereses y Comisiones Banca Multilateral	389	499	584	594	591
BID	200	241	291	271	242
BIRF	133	172	194	219	251
CAF	56	86	99	104	98
Endeudamiento Neto (A - B)	474	1.175	606	-289	-620
BID	-26	661	314	-180	-476
BIRF	350	362	248	95	43
CAF	150	152	44	-204	-187
Flujo de Caja Neto (A - B - C)	85	676	22	-883	-1.211
BID	-226	420	23	-451	-718
BIRF	217	190	54	-124	-208
CAF	94	66	-55	-308	-285

Fuente: MHCP 2005-DGCPIN

* Las proyecciones se realizan con base en los préstamos que actualmente se encuentran acordados con los bancos sin perjuicio de negociar y contratar nuevas operaciones en el transcurso de estos años.

vi. Costos financieros del endeudamiento con banca multilateral y bonos

Para el país es importante movilizar recursos en condiciones financieras favorables, teniendo en cuenta los altos costos del servicio de la deuda. Así, es importante mencionar los costos que involucra el endeudamiento con la banca multilateral diferenciando cada fuente de financiación y comparándola con el precio de los recursos conseguidos en el mercado internacional de capitales. En el Cuadro 2 y en la Figura

¹⁰ Si la situación fiscal continua mejorando, se podrían reducir aún más los niveles de la relación deuda/PIB y lograr mejores condiciones para la deuda colombiana.

8 se presentan análisis comparativos en términos de costos financieros, de cuatro alternativas de financiamiento multilateral. Si bien cada fuente ofrece diversos productos y condiciones financieras, se procuró equiparar las variables para lograr conclusiones y resultados comparables. Los parámetros esenciales para analizar las alternativas más favorables para el prestatario son: Vida Media, TIR, y Valor Presente de Egresos (VPE)¹¹.

Para un crédito de US \$100 millones se obtuvo la TIR anual que genera cada fuente de financiación analizada. Ésta se calculó por medio de los desembolsos previstos, dado el plazo y la tasa de interés (con su respectivo “*spread*”) que ofrece cada banco¹². Este valor se comparó con la curva de rendimientos de un bono emitido en dólares por la Nación (incluyendo costo de emisión) al vencimiento equivalente a la vida media del crédito analizado. Como resultado, se presentan los puntos por encima o por debajo de la curva de rendimientos de bonos al vencimiento comparable para cada una de las cuatro alternativas analizadas.

Cuadro 2.

TABLA RESUMEN				
	PRESTAMISTA			
	CAF	BID (1)	BIRF	BID-Emergencia.
Monto USD	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
T. interés	LIBOR 6M+2,90%	LIBOR 3M+0,45%	LIBOR 6M+0,5%	LIBOR 6M+4%
Plazo	12 años	20 años	17 años	5 años
Gracia	3 años	5 años	5 años	3 años
Comisión inicial	1,25%	0,00%	0,50%	1,00%
Vida Media(años)	7,08	12,75	11,25	4,25
T.Fija Equivalente**	7,31%	5,29%	5,25%	8,02%
Cuotas semestrales	18	30	24	4
VPE(\$):	95.815.926	72.926.179	74.953.643	106.670.023
Respecto a la curva de Rendimientos (Ene-10-2005)				
TIR (anual):	7,68%	5,36%	5,38%	8,48%
Curva Bonos ***	8,29%	9,21%	9,10%	6,77%
(P B) + ó - Curva	-62	-385	-372	171

Fuente: Grupo Multilaterales y Otros - MHCP.

(1) La CAFy el BIRF permiten firmar tramos independientes, mientras el BID no. Por esta razón el BID es el único que aplica comisión sobre los saldos por desembolsar y ésta actualmente es de 0.25% anual. Un segundo desembolso por US \$100 millones costará US \$333.333 adicionales.

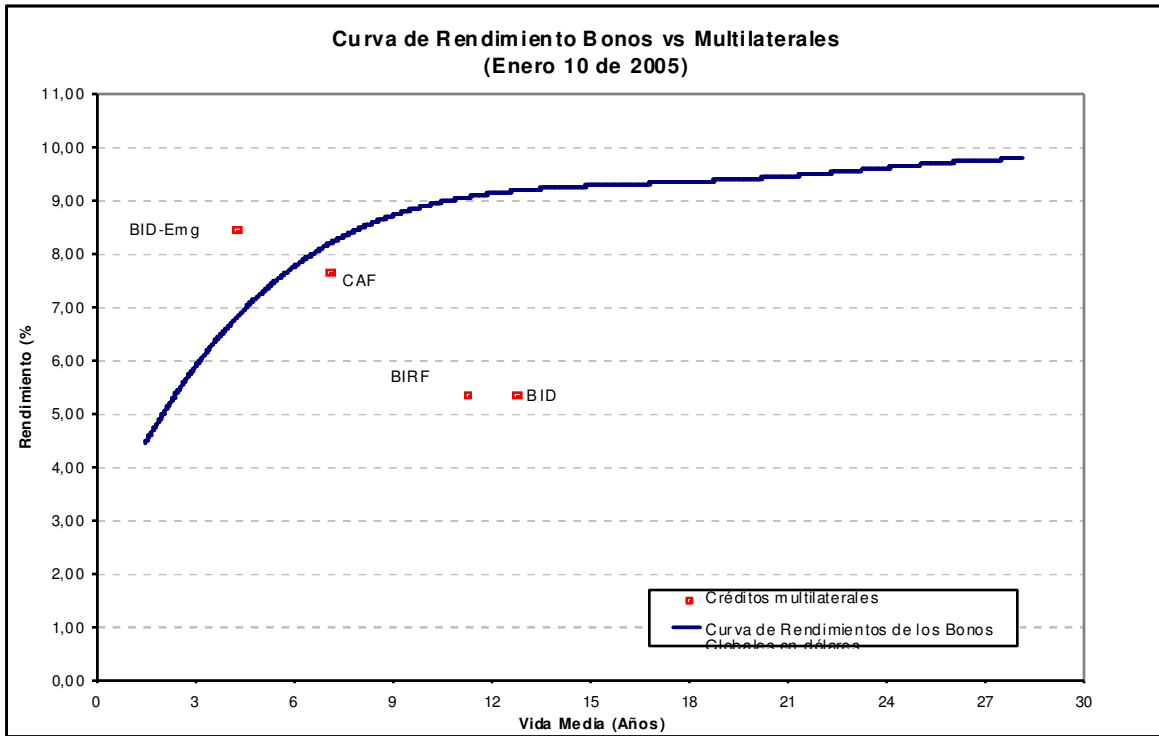
** Tasa de interés equivalente de acuerdo a la vida media de cada crédito.

*** Rendimiento de los bonos emitidos en dólares por la Nación. Se toma como costo de referencia de financiamiento Nacional.

¹¹La vida media es el número de años promedio que cada dólar de principal aún no repagado está en poder del prestatario; el VPE representa el valor total a pagar en amortizaciones, intereses y otros gastos en dinero de hoy, y por ende, se escoge la oferta con menor VPE; y la TIR es la tasa de descuento que hace que el VP de los ingresos sea igual al VP de los costos.

¹² También se incluyen en el cálculo de la TIR para cada fuente de financiación el periodo de gracia, la comisión de financiamiento y otros gastos.

Figura 8.



Fuente: Grupo Multilaterales y Otros –MHCP.

Bajo estos criterios, la opción más costosa para el prestatario, la constituye el préstamo de emergencia del BID. En este caso todos los indicadores observados son los menos favorables de las cuatro posibilidades: Vida Media de sólo 4.25 años, el mayor VPE y TIR de 171 puntos base por encima de la curva de rendimiento de bonos. Por esta razón el Gobierno Central sólo acude a este tipo de financiamiento cuando hay dificultades de acceso o costo en el mercado externo de capitales.

Descartando la alternativa de emergencia, y evaluando las tres restantes, se encuentra que las ofertas tradicionales de BID y BIRF son las más favorables. Estas muestran indicadores similares y superiores a los de un crédito CAF. Cada US \$100 millones que se adeuden con el BID y BIRF equivalen a un costo aproximado de US \$70 millones en dinero de hoy incluyendo amortizaciones, intereses y comisión de financiamiento, todos descontados con respecto a nuestra curva de rendimientos. Para los créditos de estos últimos bancos, el valor de la TIR y la vida media rodean los 5.3% y 12 años, respectivamente. Es importante observar que el financiamiento con la CAF presenta costos financieros más elevados a los que se generan en las operaciones con el Banco Mundial y con el BID, cuyo costo se acerca en estos momentos al de una colocación de bonos de la Nación en dólares.

Como se observó anteriormente, la Banca Multilateral genera condiciones blandas al crédito externo en términos de VPE, TIR y Vida Media. Más aún, en repetidas ocasiones proporciona recursos no reembolsables para la preparación de las operaciones además del apoyo técnico permanente durante todo el ciclo del proyecto. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la banca multilateral no es una fuente ilimitada de recursos y que puede saturarse, de ahí la importancia de mantener la diversificación del portafolio de las fuentes de financiación públicas. De la misma manera, la utilización del financiamiento multilateral representa un alto esfuerzo tanto técnico como financiero, originado en las condiciones exigidas por las políticas de los Bancos y en el proceso de preparación, ejecución y evaluación de operaciones, además de las autorizaciones tradicionales para el endeudamiento interno¹³. Debido a lo anterior, se hace necesario optimizar el uso de estos recursos crediticios.

vii. Conclusión

Una vez analizada la situación actual del endeudamiento de la Nación con la banca multilateral en comparación con otras fuentes, cabe concluir que se evidencia la existencia de costos financieros menores en la fuente multilateral respecto al financiamiento con bonos u otro tipo de endeudamiento externo comercial. Es necesario aclarar que dentro de la misma banca multilateral existen diferencias en cuanto a las condiciones financieras siendo las más convenientes aquellas ofrecidas por el BIRF y el BID.

Finalmente, es necesario tomar acciones que permitan al país mantener los flujos netos positivos, entendiéndose éstos como la diferencia entre desembolsos, amortizaciones e intereses. Lo anterior es de vital importancia para continuar contando con los beneficios de la banca multilateral para el plan financiero anual.

II. ANTECEDENTES

En junio del 2001 se aprobó el documento CONPES 3119 “Estrategia de Endeudamiento con la banca multilateral y bilateral”, el cual: i) realizó un diagnóstico identificando debilidades relacionadas con el endeudamiento externo proveniente de estas fuentes, ii) estableció unos lineamientos claros en materia de política de endeudamiento, iii) definió responsabilidades para cada uno de los participantes, y iv) enunció los procedimientos para la contratación de empréstitos externos tanto con la banca multilateral como bilateral.

¹³ Documento CONPES, Concepto Comisión Inteparlamentaria de Crédito Público CICP (dos vueltas) y Autorización del MHCP.

Aunque el documento dio un gran paso hacia el establecimiento de una estrategia de endeudamiento, aún persisten problemas y debilidades en los procesos que impiden que se optimice la utilización de los recursos provenientes del endeudamiento externo. Estos procesos hacen referencia a las siguientes etapas: i) planeación, ii) presupuestación, iii) preparación, iv) negociación y firma, v) ejecución y vi) seguimiento y evaluación.

A continuación se identifican las debilidades en nuestro proceso de endeudamiento con la banca multilateral en cada una de sus etapas, seguida de las estrategias y recomendaciones al respecto, las cuales son complementarias a las establecidas en el documento Conpes 31 19:

- i) **Etapas de Planeación:** consiste en la programación de los empréstitos a ser presentados a consideración de la banca multilateral para su inclusión dentro del “*Pipeline*”.

En algunos casos las estrategias de endeudamiento de los bancos multilaterales con el país son preparadas y aprobadas antes de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Con el objetivo de contrarrestar esta situación, estas estrategias se deben realizar conjuntamente entre el DNP y el MHCP una vez estén identificadas las prioridades sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo¹⁴ y atendiendo las necesidades de financiación de la Nación establecidas por el MHCP.¹⁵ De esta forma, las estrategias de desarrollo¹⁶ deben revisarse periódicamente con el fin de ajustarlas a las necesidades del Gobierno previamente concertadas con las entidades sectoriales.

De igual manera, cada año debe verificarse cuáles de los proyectos de inversión que cuentan con espacio fiscal son susceptibles de ser financiados con crédito externo, para así maximizar el financiamiento de proyectos con la banca multilateral. Dicha inclusión de nuevas operaciones dentro de la programación de empréstitos con la banca multilateral también debe cumplir con las consideraciones técnicas planteadas por el DNP, y así como a criterios financieros y de espacio fiscal.

Finalmente, las operaciones con la banca multilateral deben ser inversiones de impacto significativo. Lo anterior, debido a que en algunos casos los proyectos están atomizados y adicionalmente

¹⁴ Dado que el Plan Nacional de Desarrollo establece las proyecciones macroeconómicas de la Nación, las operaciones estarán enmarcadas dentro de los objetivos de política que a este respecto tenga el Gobierno.

¹⁵ En este sentido, es recomendable que el nuevo Gobierno se reúna con los representantes en los bancos multilaterales para exponer el Plan de Gobierno, las prioridades programáticas y las aspiraciones financieras que se esperan cumplir con cada organismo.

¹⁶ La Banca Multilateral establece sus estrategias de desarrollo a través del Documento Estrategia Banco País -EBP- del BID y el Country Assistance Strategy –CAS- del BIRF.

son conceptual, técnica y financieramente sobredimensionados. Aquellas operaciones pequeñas de cooperación técnica reembolsable, tales como los créditos de asistencia técnica,¹⁷ algunas veces atados a desembolsos de créditos de libre destinación, deben ser evaluadas caso por caso por la entidad ejecutora, el MHCP y el DNP. Lo anterior con el fin de analizar su conveniencia, viabilidad y espacio fiscal, además de la necesidad de acompañar a una operación sectorial. Adicionalmente, es muy importante definir como política de Gobierno que no todos los créditos de libre destinación requieren del acompañamiento de una operación de asistencia técnica.

- ii) **Etapa de Presupuestación:** es el proceso de priorización y distribución presupuestal para asegurar que las operaciones contratadas cuenten con las apropiaciones requeridas que les permitan una adecuada ejecución, teniendo en cuenta las restricciones fiscales.

Durante esta etapa, el problema principal radica en la falta de concordancia entre la programación de desembolsos inicial y la asignación presupuestal efectiva. Esto debido a que en algunos casos, las entidades cambian de prioridades y dan mayor importancia a proyectos diferentes a los financiados por recursos externos, lo cual hace que el presupuesto se dirija hacia otros programas. De esta manera, el plazo de ejecución de los créditos se amplía y el pago de comisiones de compromiso se incrementa.

Con el fin de solucionar este problema, las entidades ejecutoras deben priorizar dentro de su espacio presupuestal anual asignado, aquellas operaciones financiadas con recursos externos y sus respectivas contrapartidas a partir del año de la firma del crédito.

Por otro lado, es importante que mientras subsistan las restricciones de caja (PAC)¹⁸ para el recurso ordinario o de contrapartida, se debe buscar que todas las operaciones que se programen con la banca multilateral, cuyo prestatario sea la Nación, sean financiadas 100% con recursos de crédito. En otras palabras, se debe procurar la eliminación o flexibilización de los tradicionales aportes realizados por la Nación a los proyectos financiados por las multilaterales.

¹⁷ Los créditos de asistencia técnica o Technical Assistance Loan –TAL- son operaciones diseñadas por la banca multilateral que se utilizan para fortalecer la capacidad de las entidades que participan directamente en la aplicación de políticas y estrategias de reformas destinadas a promover el desarrollo económico y social, así como en la preparación, realización y mantenimiento de las inversiones. Estos préstamos suelen complementar operaciones de libre inversión al prestar apoyo a tareas específicas relativas a su preparación o ejecución.

¹⁸ Plan Anual Mensualizado de Caja otorgado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En la actualidad, los recursos de crédito cuentan con 100% PAC y los recursos ordinarios cuentan con un PAC del 40% aproximadamente.

- iii) **Etapa de Preparación:** esta etapa hace referencia tanto a los requerimientos internos por parte de las autoridades Nacionales, como aquellos de la banca multilateral para la firma de los empréstitos.

Los problemas en la preparación de las operaciones están relacionados con: i) las fallas en la formulación técnica de las operaciones; ii) los arreglos institucionales poco operativos; iii) los mecanismos de ejecución complejos; iv) el desconocimiento del entorno donde se implementan los proyectos; v) las inconsistencias de las operaciones con la política global del sector; vi) el desconocimiento de las normas y procedimientos requeridos por la banca multilateral y; viii) un proceso de autorizaciones internas que en algunas ocasiones dilatan la preparación de las operaciones.

De esta manera, es muy importante que exista comunicación directa y permanente entre el ministro sectorial y los grupos de trabajo encargados de la preparación de los proyectos de manera que las decisiones técnicas y políticas relacionadas con los programas sean coherentes.

Adicionalmente, una más activa participación del DNP en el diseño de las operaciones, es indispensable para mitigar estos inconvenientes. De esta forma, se requiere que los funcionarios de las direcciones pertinentes de este Departamento acompañen a las entidades ejecutoras en este proceso con el fin de velar porque los proyectos se ajusten a los lineamientos sectoriales, cuenten con un esquema institucional de ejecución adecuado, presenten coherencia entre los tiempos de ejecución y las disponibilidades fiscales, y por ende, se evite la duplicidad de iniciativas.

Por otro lado, respecto de los requerimientos internos para la contratación de los empréstitos, todos los documentos CONPES deben cuantificar y describir detalladamente los componentes de los proyectos a ejecutar, su viabilidad fiscal dentro los espacios presupuestales sectoriales, así como el respectivo cronograma de desembolsos para cada año de vida de la operación, incluyendo los recursos del crédito y los de contrapartida en caso de haberla. De la misma manera, para las operaciones de inversión es indispensable que su presentación al CONPES sea precedida por la elaboración de los documentos conceptuales de proyecto de los bancos multilaterales.

Respecto de la cooperación técnica no reembolsable proveniente de la banca multilateral, las solicitudes de este tipo de operaciones deberán ser canalizadas a través de la ACCI para que sea esta entidad con apoyo del DNP, quien las priorice de acuerdo con la política del Gobierno. Lo anterior, con el fin de maximizar la eficiencia en el uso de estos recursos.

Las condiciones de efectividad o previas al primer desembolso deberán ser realistas con la programación de ejecución del proyecto y no ir en detrimento de la calidad y desempeño del mismo. En algunas ocasiones, los tiempos previstos para cada desembolso no concuerdan con la realización de tareas establecidas como condiciones de efectividad. En este caso, tanto el ejecutor como las demás entidades involucradas deben tener claro que durante las negociaciones del contrato de préstamo estas condiciones deben responder a los requisitos mínimos para poner en marcha el proyecto.

En algunos casos, la forma de mitigar problemas en la preparación de los proyectos es a través de componentes de fortalecimiento institucional y estudios técnicos. Sin embargo, para el Gobierno la preocupación aumenta cuando estos componentes no son dimensionados adecuadamente, los recursos son asignados a otros tipos de inversiones con poco valor agregado y su ejecución es menos eficiente que los componentes técnicos del proyecto. Es por lo anterior que una clara y oportuna justificación (ante DNP y MHCP) de estos componentes es fundamental para lograr un buen comportamiento técnico y financiero, y por lo tanto mejores resultados en la implementación del crédito.

Algunos de los problemas anteriormente mencionados se ven reflejados en la mayoría de los proyectos. Sin embargo, cuando los programas son preparados durante el último año de gobierno, estas dificultades se pueden acrecentar dados los cambios de de prioridades sectoriales y de personal. En este caso, solo se contratarán créditos que respondan a necesidades institucionalizadas que no se alteren con los cambios de gobiernos y bajo un estricto análisis del tipo de proyecto y su objetivo para prever los riesgos y encontrar las formas adecuadas de mitigarlos.

- iv) **Etapas de Negociación y Firma:** En esta etapa se discuten con la banca multilateral los documentos del crédito: el contrato de empréstito, el documento del proyecto, todos sus anexos, y los contratos relacionados para el caso de las operaciones con garantía de la Nación. Posteriormente se procede a firmar los documentos negociados.

La principal falla que se presenta en esta etapa es la inexistencia de requerimientos mínimos sobre los tiempos de recepción y análisis de documentos. Esta situación conlleva a que no se cuente con el tiempo suficiente para discutir previamente los documentos a ser negociados.

Como una forma de minimizar los problemas que se presentan como consecuencia de la falta de preparación de los equipos del Gobierno, se establece que la última versión de los documentos a ser negociados debe ser enviada por los Bancos por lo menos con 15 días de anticipación para su discusión

entre las instancias gubernamentales involucradas. Adicionalmente, se procurará que los documentos a negociar se elaboren en español, ya que este es idioma oficial de los tres bancos.

- v) **Etapa de Ejecución:** En esta etapa se desembolsan los recursos contratados y se materializan los proyectos financiados por la banca multilateral.

Las deficiencias identificadas tanto en la etapa de preparación como de negociación, conllevan a que se firmen operaciones que no están suficientemente afinadas y que por lo tanto la ejecución de las mismas sea irregular. Los principales inconvenientes se presentan debido a: i) el desconocimiento por parte de las entidades de los procesos y requerimientos de los bancos para la adquisición de bienes y servicios, y la solicitud de desembolsos; ii) la utilización de administradoras de recursos para evitar pérdidas de apropiación y; iii) la falta de aceptación por parte de algunos bancos multilaterales de la Contraloría General de la República (CGR) como auditor de los proyectos.

En cuanto al primer inconveniente, deberá diseñarse un curso-taller, preferiblemente de carácter periódico, que sea dictado a todas las entidades que financien proyectos con recursos de la banca multilateral con el fin de informarlas de los procedimientos y requerimientos que los diferentes bancos tienen para la adquisición de bienes y servicios y para la solicitud de desembolsos. Adicionalmente, es fundamental que la ejecución técnica de los proyectos sea coordinada por las áreas técnicas responsables dentro la respectiva entidad, las cuales deben estar respaldada por instancias directivas tomadoras de decisiones y ordenadoras del gasto, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las acciones y mantener la memoria institucional.

En segundo lugar, si la entidad ejecutora utiliza administradora de recursos, será necesario que justifique la necesidad de contratar este tipo de agencias para lo cual se deberá tener en cuenta el tipo de proyecto a desarrollar y el valor agregado que brinden a la entidad y al proyecto.

Finalmente, dadas las restricciones fiscales de la Nación y teniendo en cuenta que la CGR tiene dentro de sus funciones el control fiscal de los recursos públicos, se procurará que se acepte a esta entidad como auditor de los proyectos financiados con banca multilateral.

- vi) **Etapa de seguimiento y evaluación:** Durante esta etapa se verifica la adecuada utilización de los recursos contratados y se documentan las experiencias aprendidas con el fin de retroalimentar nuevos proyectos.

En la etapa de seguimiento y evaluación, las instancias nacionales se concentran en una evaluación financiera y los resultados de dicho seguimiento no se incorporan sistemáticamente como criterio para la contratación de nuevos empréstitos. Adicionalmente, no se han desarrollado indicadores de desempeño que permitan evaluar la ejecución física y el impacto real de los proyectos.

Para fortalecer esta etapa, el DNP se encargará de consolidar la información de estado de avance de las operaciones de acuerdo con la información proporcionada por las entidades ejecutoras, con el fin de identificar los inconvenientes en la ejecución y las posibles soluciones. Este análisis servirá como insumo para calificar la capacidad institucional de la entidad y será tomada en cuenta para la preparación de futuras operaciones.

Finalmente, con el fin de facilitar la revisión del estado de avance de los proyectos, los contratos de empréstito deberán establecer indicadores de impacto y desempeño con sus respectivas metas de logros anuales, con el objetivo de evaluar año por año el avance real de los proyectos y la gestión de las entidades ejecutoras.

III. RECOMENDACIONES

1. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, mantener la diversificación del portafolio de fuentes de financiación, maximizando el uso de las multilaterales.
2. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, coordinar con la banca multilateral la preparación de las estrategias para el país de acuerdo con lo establecido en el PND.
3. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación y entidades ejecutoras, revisar y controlar detalladamente los proyectos con componentes importantes de asistencia técnica y fortalecimiento institucional, así como aquellos créditos de asistencia técnica derivados de operaciones de libre destinación.
4. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, buscar que todos los bancos eliminen o flexibilicen los requerimientos de contrapartida nacional para los proyectos.

5. A las entidades ejecutoras, elevar la eficiencia en los procesos técnicos, de gestión financiera y administrativos relacionados con los proyectos y así disminuir los costos adicionales del financiamiento.
6. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, buscar que todos los bancos acepten a la Contraloría General de la República como auditora de los proyectos.
7. A las entidades ejecutoras, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, trabajar conjuntamente en el cumplimiento de los lineamientos de este documento, los cuales son complementarios a los establecidos previamente por el documento Conpes 3119 de junio de 2001.

IV. ANEXOS

Cuadro A-1

F u e n t e s	Fuentes y Usos del Financiamiento del GNC 2002-2005				USD Millones			
	2002	10.180	2003	9.493	2004	10.521	2005	12.665
Bonos	1.000	Bonos	760	Bonos	900	Bonos	1.500	
Multilaterales y Otros	965	Multilaterales y Otros	3.455	Multilaterales y Otros	1.683	Multilaterales y Otros	2.009	
Internos	5.330	Internos	4.707	Internos	6.030	Internos	7.221	
Otros Recursos	2.885	Otros Recursos	571	Otros Recursos	1.908	Otros Recursos	1.935	
	10.180		9.493		10.521		12.665	
U s o s	Déficit	5.429	Déficit	4.552	Déficit	5.368	Déficit	6.262
	Amortizaciones	4.751	Amortizaciones	4.963	Amortizaciones	4.859	Amortizaciones	6.334
		Deuda Flotante	-22	Deuda Flotante	294	Deuda Flotante	69	

Figura A-1

