

## COOPERACIÓN TÉCNICA

### I. INFORMACIÓN BÁSICA

<b>País/Región:</b>	Colombia/CAN
<b>Nombre de CT:</b>	Insumos al Diseño y Ejecución del Programa de Fortalecimiento Fiscal y Desarrollo Sostenible de Entidades Subnacionales
<b>Número de CT:</b>	CO-T1348
<b>Jefe de Equipo / Miembros:</b>	Ramiro López Ghio, Jefe de Equipo (FMM/CCO); Diego Arcia (FMM/CCO); Noe Lozano (CAN/CCO); Javier Jiménez (LEG/SGO); y Dianela Ávila (IFD/FMM).
<b>Tipo de CT:</b>	Apoyo Operativo
<b>Nombre y número de la operación apoyada por la CT:</b>	Programa de Fortalecimiento Fiscal y Desarrollo Sostenible de Entidades Subnacionales (CO-X1018) y Primera Operación Individual CCLIP Proyecto de Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública en Barranquilla y San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CO-L1125)
<b>Fecha del Abstract:</b>	18 de abril de 2013
<b>Beneficiario:</b>	República de Colombia, a través del Departamento Nacional de Planeación.
<b>Agencia ejecutora:</b>	Banco Interamericano de Desarrollo FMM/CCO
<b>Fondos solicitados:</b>	BID: US\$300.000
<b>Periodo de desembolso:</b>	36 meses
<b>Fecha de inicio:</b>	15 de julio de 2013
<b>Tipo de consultorías:</b>	Consultores individuales y firmas (locales e internacionales).
<b>Preparado por:</b>	FMM/CCO
<b>Unidad Responsable de Desembolso:</b>	CAN/CCO
<b>Incluida en la Estrategia del Banco:</b>	Sí
<b>Incluida en CPD:</b>	Sí
<b>Sector Prioritario GCI-9</b>	Instituciones para el crecimiento y el bienestar social

### II. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

- 2.1 La Constitución de 1991 impulsó el proceso de descentralización en la estructura político administrativa de Colombia. Las entidades territoriales (ET), departamentos y municipios, recibieron mayores competencias para la ejecución del gasto público y transferencias del Gobierno Central (GC). Ello, ha profundizado el desequilibrio vertical en los departamentos y municipios en las últimas décadas. Mientras el gasto ejecutado como porcentaje del gasto total en

las ET pasó de 16,8% en 1984 a 50,2% en 2004<sup>1</sup>, los ingresos propios de estos gobiernos subnacionales como porcentaje de los ingresos fiscales totales se han mantenido alrededor del 20% en el mismo periodo. Esta diferencia entre los gastos ejecutados y los ingresos recaudados ha creado una fuerte dependencia de las transferencias del GC y ha generado que las finanzas públicas locales sean más vulnerables y menos predecibles.

- 2.2 Con el proceso de descentralización, los departamentos y municipios han ido adquiriendo mayores responsabilidades en la promoción del desarrollo de sus territorios, y por ende un rol creciente en la gestión urbana, en la promoción del desarrollo económico y de la innovación tecnológica, en la preservación del medio ambiente y en la prestación de servicios sociales. De esta manera las ET ejecutan un alto porcentaje del gasto público colombiano, llegando a ejecutar en 2011, alrededor del 73% del gasto total del país en educación y 61% del gasto en salud.
- 2.3 En la medida en que la población crece y se urbaniza, crece también la demanda sobre los gastos gubernamentales para satisfacer la demanda por bienes y servicios públicos. Esto requiere de las ET una mayor capacidad para generar recursos propios y para formular y ejecutar programas de inversión pública. Sin embargo, gran parte de las ET todavía presentan importantes debilidades en el manejo eficiente, confiable y transparente de las finanzas públicas, y en los instrumentos de planificación y gestión de sus servicios e inversiones. Los principales retos de la gestión de las ET colombianas incluyen: (i) debilidad del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial, por la ausencia de instrumentos de coordinación entre los planes de desarrollo, y las programaciones financiera y de inversiones; (ii) fuerte dependencia de las transferencias del GC, las cuales representan aproximadamente el 40% de los ingresos totales de las ET<sup>2</sup>; (iii) bajo nivel de recaudación, con tasas efectivas promedio por impuestos sustancialmente más bajas que las tarifas nominales<sup>3</sup>; y (iv) baja efectividad de la inversión pública, con escasa capacidad de identificación, diseño, ejecución y evaluación de proyectos<sup>4</sup>. Esta situación afecta negativamente la gestión fiscal y la ejecución del gasto e inversión, incluyendo la cantidad y calidad en la provisión de servicios básicos y de infraestructura. Finalmente, la mayoría de las ET presentan un acentuado déficit de infraestructura y servicios públicos, lo cual impacta negativamente en las oportunidades de desarrollo local y regional. En este sentido, los gobiernos subnacionales requieren incrementar de manera significativa y sostenida sus capacidades de gestión y recursos de inversión.

---

<sup>1</sup> Fuente: GAFDT-DDTS-DNP, con base en información del CONFIS, CONPES de distribución del SGP y ejecuciones presupuestales territoriales.

<sup>2</sup> Alcaldías no capitales: 62%; alcaldías capitales: 31%; departamentos: 36%. Fuente: Programa de Consolidación de la responsabilidad Fiscal Territorial II (2744/OC-CO).

<sup>3</sup> A nivel municipal las tasas efectivas son de 5 por mil para el impuesto predial y 2 por mil para el ICA cuando el potencial es del 16mil y 10 mil, respectivamente. Fuente: Programa de Consolidación de la responsabilidad Fiscal Territorial II (2744/OC-CO).

<sup>4</sup> Para el 2011, sólo el 42% del total de recursos asignados por regalías fueron ejecutados. Fuente: DNP, Dirección de Regalías.

- 2.4 Para atender esta situación, el Gobierno de Colombia ha solicitado el apoyo del Banco en el diseño de un programa cuyo objetivo es contribuir al desarrollo inclusivo y sostenible de los gobiernos subnacionales<sup>5</sup>, se espera el logro del mismo mediante el fortalecimiento de su capacidad de gestión fiscal, planificación y ejecución de inversiones, así como a través del diseño e implementación de proyectos de inversión, en un marco de sostenibilidad fiscal y ambiental de mediano y largo plazo. Los principales resultados esperados del programa se vinculan con: (i) la generación de información oportuna y confiable para la toma de decisiones, la reducción de los costos administrativos de los procesos financieros y de adquisiciones a través del uso de medios electrónicos y la mejora en los niveles de control para la rendición de cuentas y transparencia de la gestión; y (ii) el aumento de la capacidad municipal para gestionar el catastro, y el incremento de la recaudación tributaria del impuesto inmobiliario.
- 2.5 La presente Cooperación Técnica (CT) tiene como objetivo apoyar la preparación y puesta en marcha del Programa de Fortalecimiento Fiscal y Desarrollo Sostenible de Entidades Subnacionales (CO-X1018). Este programa ha sido priorizado en la programación del Banco para Colombia para el 2013; y a su vez el Gobierno Colombiano ha solicitado asistencia técnica para el desarrollo de los instrumentos que la conforman, especialmente aquellos con avances menores en su diseño e instrumentación, tales como el análisis y evaluación de la capacidad institucional, así como de endeudamiento de los municipios que participarían del programa.
- 2.6 Por la complejidad de la línea de crédito propuesta, resulta de vital importancia desarrollar actividades preparatorias que permitan el diseño adecuado de las primeras dos operaciones de préstamo y garanticen la ejecución efectiva de los mismos. Los servicios de consultoría a ser contratados con el financiamiento de esta CT proporcionarán insumos técnicos y operativos clave para garantizar ambos temas.

### III. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

- 3.1 La CT financiará los siguientes componentes<sup>6</sup>:
- 3.2 **Componente 1. Apoyo al Desarrollo de los Instrumentos Técnicos de las Operaciones de la Línea de Crédito.** Este Componente financiará consultorías técnicas de apoyo al diseño del Componente de Proyectos de Inversión y Fortalecimiento Institucional de las operaciones de línea de crédito. La CT financiará: (i) la elaboración de los análisis de viabilidad financiera, capacidad de endeudamiento y desarrollo institucional de los municipios que son elegibles dentro del programa; (ii) el diseño de los mecanismos para el fortalecimiento de los entes territoriales participantes en el programa, esto como resultado de los

---

<sup>5</sup> Ver Anexo I. [Carta de solicitud del gobierno.](#)

<sup>6</sup> El detalle de las actividades a ser financiadas se describen en los Términos de Referencia ([ver enlace electrónico](#))

análisis de capacidad institucional, mismo que serán implementados con recursos de las operaciones; (iii) la identificación y priorización de los proyectos de inversión a ser financiados con recursos de la línea de crédito; y (iv) la definición de los perfiles de proyectos de inversión y de las entidades territoriales participantes en el programa.

- 3.3 **Componente 2. Apoyo al Desarrollo de los Instrumentos de Monitoreo y Gestión Integral de las Operaciones de la Línea de Crédito.** Este componente financiará consultorías operativas para el desarrollo de los instrumentos para la gestión y monitoreo efectivo de las operaciones de la línea de crédito. La CT financiará: (i) el desarrollo del Reglamento Operativo del Programa (ROP); (ii) desarrollo de los instrumentos de gestión necesarios para el inicio de la ejecución, a saber, Plan de Ejecución Plurianual (PEP), Plan Operativo Anual (POA), Plan de Adquisiciones (PA) y manuales fiduciarios, mismos que serán desarrollados en articulación a las herramientas informáticas del Banco; y (iii) análisis ambiental y social (que incluye un Plan de Gestión Ambiental y Social) para los proyectos.

#### IV. PRESUPUESTO

- 4.1 El presupuesto de la CT es de US\$300.000, distribuidos según el siguiente detalle:

**Cuadro 4.1: Costos en US\$**

Actividad/ Componente	Descripción	BID Total
<b>Componente 1. Apoyo al Desarrollo de los Instrumentos Técnicos de las Operaciones de la Línea de Crédito</b>		
Consultoría técnica firmas. (II-A)	Elaboración de los análisis de viabilidad financiera, capacidad de endeudamiento y desarrollo institucional de los municipios que son elegibles dentro del programa.	65.000
Consultoría individual (II-B)	Diseño de los mecanismos para el fortalecimiento de los entes territoriales participantes en el programa, esto como resultado de los análisis de capacidad institucional.	30.000
Consultoría individual (II-C)	Identificación y priorización de los proyectos de inversión a ser financiados con recursos de la línea de crédito.	45.000
Consultoría técnica firmas(II-D)	Definición de los perfiles de proyectos de inversión y de las entidades territoriales participantes en el programa.	40.000
<b>Componente 2. Apoyo al Desarrollo de los Instrumentos de Monitoreo y Gestión Integral de las Operaciones de la Línea de Crédito</b>		
Consultoría operativa individual (II-E)	Preparación del Reglamento Operativo del Programa.	15.000
Consultoría operativa individual (II-F)	Desarrollo de instrumentos de gestión: PEP, POA, Plan de adquisiciones, así como el sistema de seguimiento a la ejecución.	15.000
Consultoría técnica individual (II-G)	Elaboración del análisis ambiental y social y del plan de gestión ambiental y social para el programa	30.000

<b>Administración</b>		
Consultoría operativa individual (II-H)	Coordinación técnica, administración y operación de la CT.	20.000
<b>Total</b>		<b>300.000</b>

## V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 La ejecución de la CT de Apoyo Operativo estará a cargo de especialistas de la División de Gestión Fiscal y Municipal en Colombia (FMM/CCO). Esta ejecución se justifica por una parte en la experiencia del Banco en el desarrollo de los instrumentos operativos y técnicos planteados<sup>7</sup>.

## VI. MATRIZ DE RESULTADOS

- 6.1 A continuación se presentan los indicadores de productos y resultados de la CT.

**Cuadro 6.1: Matriz de Resultados**

Indicadores de producto	Unidad	Línea Base	Meta
<b>Componente 1. Apoyo al Desarrollo de los Instrumentos Técnicos de las Operaciones de la Línea de Crédito</b>			
Análisis de viabilidad financiera, capacidad de endeudamiento y desarrollo institucional de los municipios que son elegibles dentro del programa	Documento	0	1
Diseño de los mecanismos para el fortalecimiento de los entes territoriales participantes en el programa, esto como resultado de los análisis de capacidad institucional	Documento	0	1
Identificación y priorización de los proyectos de inversión a ser financiados con recursos de la línea de crédito.	Documento	0	1
Definición de los perfiles de proyectos de inversión y de las entidades territoriales participantes en el programa.	Documento	0	3
<b>Componente 2. Apoyo al Desarrollo de los Instrumentos de Monitoreo y Gestión Integral de las Operaciones de la Línea de Crédito</b>			
Reglamento Operativo	Documento	0	1
Primer PA, PEP y POA	Documento	0	2
Manual fiduciario	Documento	0	1
Funcionarios del Departamento Nacional de Planificación (DNP) capacitados en el uso de las herramientas de gestión del programa	Funcionarios capacitados	0	10
Análisis Ambiental y Social (que incluye un Plan de Gestión Ambiental y Social) para los proyectos priorizados.	Documento	0	1

<sup>7</sup> En la misión de identificación se acordó que sería el Banco la agencia encargada de ejecutar la CT, por expresa solicitud del DNP.

## **VII. RIESGOS DEL PROYECTO Y ASPECTOS ESPECIALES**

- 7.1 Por la naturaleza y actividades planteadas en la presente CT, el equipo de proyecto no ha identificado riesgos significativos asociados a la ejecución de la misma.

## **VIII. CLASIFICACIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y SOCIAL**

- 8.1 Dado que las actividades que financia la CT son consultorías asociadas a la preparación técnica y operativa de la primera operación de la línea de crédito mediante el desarrollo de instrumentos de gestión y estudios, no existen riesgos sociales o ambientales negativos asociados a la misma. De acuerdo al resultado del *Toolkit* y siguiendo la Política de Salvaguardia y Medio Ambiente, la operación se clasifica en la Categoría C. (ver enlaces electrónicos [#35819053](#) y [#37819056](#))

## **IX. MONITOREO Y EVALUACIÓN**

- 9.1 Las responsabilidades principales de monitoreo de la CT estarán con FMM/CCO. Si fuese necesario, durante la ejecución de la CT, misiones técnicas y administrativas tomarían lugar con el propósito de evaluar el desarrollo de los productos y actividades (este posible apoyo ya está incluido en la operación). Estas misiones se realizarán en coordinación con el personal responsable del DNP. Las actividades específicas de monitoreo incluirán: (i) la revisión de las entregas intermedias y finales de las consultorías y será apoyada por el equipo del Banco y técnicos de DNP; y (ii) el trabajo realizado por los consultores será acompañado de forma continua por el equipo del Banco, para lo cual se apoyará en la producción de reportes periódicos y evaluaciones de los productos en cuanto a su contenido y contra el calendario de entrega acordado.