Documento

CONPES 3119

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

Estrategia de endeudamiento con la banca Multilateral y Bilateral.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DNP: DIFP

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Bogotá, D.C., 4 de junio de 2001

INTRODUCCION

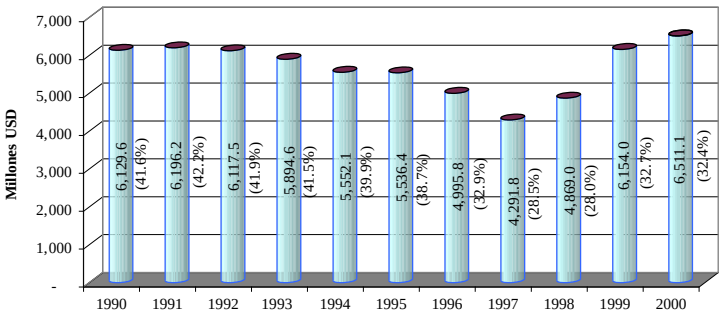
Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– una nueva estrategia general de endeudamiento de la Nación y las entidades públicas con la banca Multilateral y Bilateral.

I. DIAGNÓSTICO

Durante los últimos años el acceso de la Nación a los mercados internacionales se ha dificultado, en parte como resultado de la desaceleración de la economía nacional y las consiguientes reducciones en la calificación del riesgo soberano y como consecuencia de turbulencias en el mercado financiero mundial.

Una de las mayores fuentes de financiación de la inversión pública es la banca Multilateral. De hecho, el monto adeudado a dichos organismos asciende a US$6.511 millones[1] -equivalente al 32.4% de la deuda pública externa-, siendo el Gobierno Nacional el principal receptor de estos recursos. En los gráficos 1 y 2 se observa cómo ha evolucionado la participación de los créditos Multilaterales en el total de la deuda externa en los últimos 10 años, así como los desembolsos por tipo de fuente.

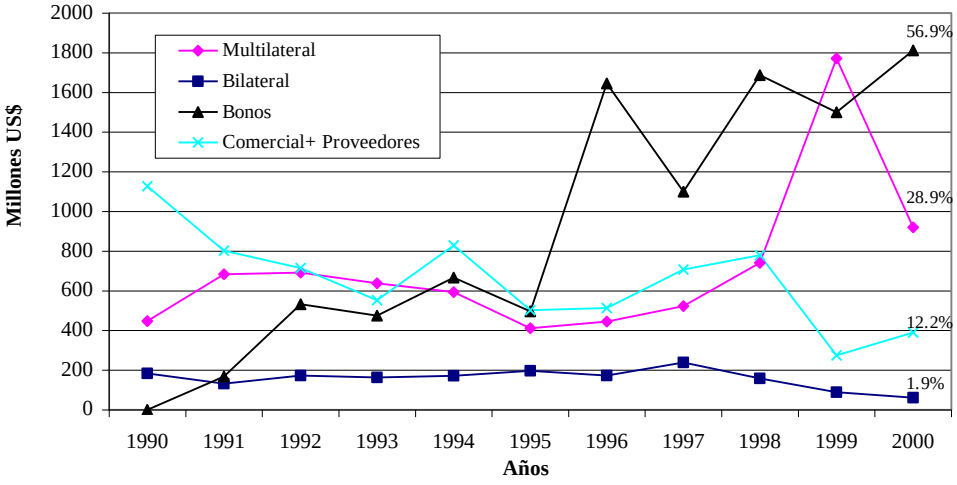
Gráfico 1. Participación de la Fuente Multilateral en el Saldo de la Deuda Externa Total



Fuente: Dirección General de Crédito Público - MHCP

[1] Cifras Prospecto de la Deuda Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP. Diciembre de 2000

Gráfico 2. Nivel de Desembolsos por Fuentes



Fuente: Dirección General de Crédito Público - MHCP

Paradójicamente, mientras la Nación y la mayoría de entidades públicas enfrentan problemas para acceder a recursos externos a través de mercados de capitales y bancos comerciales internacionales para financiar la inversión, existen recursos disponibles con la banca Multilateral y Bilateral de destinación específica, los cuales no están siendo utilizados eficientemente pese a las ventajas comparativas que presentan en términos de asistencia técnica y condiciones financieras favorables.

Como ejemplo de lo anterior, se tiene que mientras el monto disponible de las operaciones de crédito externo de destinación específica con fuente Multilateral durante el año 2000 era de US$2,404.2 millones[2], los desembolsos presentados para esos créditos en ese año apenas alcanzaron los US$579.0 millones (24.08%). Así mismo, el 48.4% de las operaciones activas con estos Bancos han requerido prórrogas a la fecha límite para su ejecución y existen aproximadamente US$408 millones[3] procedentes de líneas de crédito Bilaterales para las cuales no se han definido proyectos.

[2] Corresponde a los saldos por desembolsar de créditos vigentes a 31 de diciembre de 1999 mas las contrataciones realizadas en el 2000

[3] US$250 millones de España -por firmar-, US$50 millones de Corea, US$100 millones de Japón -ofrecidos dentro del marco de Plan Colombia- y US$8 millones de Suiza (14 millones de Francos Suizos)

Como lo muestra el Anexo 1, el monto total de los créditos vigentes de destinación específica otorgados por la banca Multilateral asciende a US$3,457.7 millones, representados en 62 operaciones, de las cuales 20 tienen garantía de la Nación. La participación del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– es de 50%, siendo el prestamista con mayor número de operaciones y monto contratado[4]. El Banco Mundial –BIRF–, aunque tiene una menor participación[5] presenta, sin embargo, un mayor saldo por desembolsar equivalente a US$885 millones[6].

De las 42 operaciones por US$2,000 millones que tiene contratadas la Nación, a la fecha se han desembolsado US$1,201 millones (60.2%)[7].

Adicionalmente la banca Bilateral, ha otorgado 10 créditos por US$578.7 millones, quedando un saldo por desembolsar de US$275.8 millones.

En el caso de las operaciones vigentes del Gobierno Nacional, se observa una extensión en los plazos para desembolsos a 5.5 años en promedio, cuando en un principio estaban programadas para ser ejecutadas en 4 años. Esto obedece, entre otros factores, al problema fiscal manifestado en limitaciones presupuestales, así como a problemas de gestión en la ejecución de algunos créditos. Adicionalmente, si se mantiene un nivel de presupuestación para los años restantes equivalente al presentado para la vigencia 2001, la vida promedio de ejecución de estos créditos será de 8 años aproximadamente.

La extensión de los períodos de desembolsos implica además, mayores pagos por concepto de comisión de compromiso[8], los cuales ascendieron a US$8.1 millones en el año 2000.

---

4 Treinta y un empréstitos equivalentes a US$ 1,733.7 millones

5 Veintisiete créditos por US$ 1.539 millones

6 El 57.5% del monto contratado

7 Las otras 20 operaciones tienen como prestatarios, diferentes entidades territoriales y empresas descentralizadas

8 Consiste en el pago de un porcentaje anual aplicado sobre los montos no desembolsados del empréstito

Frente a esta realidad se ha hecho un análisis que ha puesto de manifiesto varias debilidades existentes en materia de identificación, programación, preparación y ejecución de los proyectos financiados con recursos de la banca Multilateral y Bilateral, las cuales se resumen a continuación:

1. **Política de Crédito Público**: La necesidad de una política en materia de endeudamiento con las fuentes Multilateral y Bilateral, se refleja en la ausencia de criterios para establecer qué tipo de proyectos o bajo qué tipo de circunstancias un proyecto de inversión es susceptible de ser financiado con crédito externo.

   Paralelamente se observa un desconocimiento por parte de las entidades ejecutoras sobre las características de las fuentes y su valor agregado. No siempre se tiene en cuenta que la financiación a través de la banca Multilateral y Bilateral implica el cumplimiento de una serie de procesos complejos y dispendiosos en su etapa de preparación, ejecución y evaluación, lo que, en algunos casos, representa un esfuerzo en términos económicos y de tiempo, tanto para la Nación como para el Banco, el cual no se ve reflejado en el impacto que se obtiene.

   La contratación de créditos debe obedecer a un proceso de planeación en el cual se tengan en cuenta las variables que permitan una eficiente utilización de los recursos disponibles y la optimización del portafolio.

2. **Autorizaciones Internas**: Como parte de la preparación de los créditos, se cumple un proceso de aprobaciones por parte de diferentes instancias nacionales que, en algunas ocasiones, dilata la negociación y la firma de las operaciones. Lo anterior debido a que el lapso entre una y otra autorización puede llegar a ser muy extenso y a una posible duplicidad de conceptos en algunas instancias.

3. **Ejecución**: Durante la ejecución de los proyectos/programas financiados con recursos de crédito externo, se observan dificultades reflejadas usualmente en bajos niveles de

desembolsos que incrementan los costos financieros y fuerzan la extensión de los plazos de ejecución, afectando el impacto esperado del proyecto.

Los problemas de ejecución tienen su origen en diferentes causas, los cuales se pueden agrupar así:

a. Deficiencias en el proceso de identificación de proyectos que desarrollan el objeto del crédito, así como de sus ejecutores.
b. Debilidades en los procesos de preparación de los proyectos y/o empréstitos. Pese a la extensión, detalle y realización de diversas misiones, persisten fallas en el diseño de las operaciones, destacándose las siguientes: i) operaciones sobredimensionadas[9]; ii) fallas en la formulación técnica de las operaciones; iii) arreglos institucionales poco operativos; iv) mecanismos de ejecución demasiado complejos; v) desconocimiento del entorno en donde se implementan los proyectos; vi) inconsistencias de las operaciones con la política global del sector.
c. Desconocimiento de las normas y procedimientos requeridos por la banca Multilateral y Bilateral[10].
d. Inconsistencia de la programación de desembolsos con la política fiscal, especialmente en cuanto a: i) restricciones presupuestales; y ii) restricciones del Programa Anual de Caja - PAC.
e. Cambio en las prioridades sectoriales en el transcurso del tiempo y cambio de gobiernos.

4. **Seguimiento y Evaluación**: De manera paralela a la ejecución de los recursos de crédito externo, es indispensable contar con un adecuado mecanismo de seguimiento por parte del Departamento Nacional de Planeación –DNP–, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP– y los Bancos. El seguimiento que se ha realizado por parte

[9] A esto contribuye el hecho de que los bancos Multilaterales requieren unos montos mínimos para justificar los costos en las misiones técnicas asociadas a un crédito.

[10] Este desconocimiento se hace evidente en el caso de los créditos Bilaterales que requieren de la apertura de licitación pública previo a la firma de la operación, o de la banca Multilateral que exige el cumplimiento de sus normas sobre adquisiciones y contrataciones para la ejecución de los proyectos.

de las instancias nacionales se concentra en la evaluación financiera, careciendo de indicadores claros de ejecución y gestión de los proyectos. Adicionalmente, las experiencias de dicho seguimiento no se están incorporando sistemáticamente a la negociación de nuevos créditos.

II. MEDIDAS TOMADAS

Frente a la problemática del crédito externo, el Gobierno Nacional optó por revisar todas las operaciones y adoptar acciones coyunturales encaminadas a dinamizar la ejecución de empréstitos con baja y deficiente ejecución y a redimensionar algunas operaciones de acuerdo con el limitado espacio fiscal de la inversión.

Es así como durante 1999, a raíz del desastre sucedido en la zona del Eje Cafetero, el MHCP y el DNP solicitaron al Banco Interamericano de Desarrollo –BID– y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF– reprogramar los saldos de algunos contratos de crédito externo con el fin de destinar recursos a la reconstrucción del Eje Cafetero. De esta forma se obtuvieron US$226,7 millones mediante el redireccionamiento de crédito externo, obviando nuevas operaciones.

De igual forma, en los años siguientes se han solicitado cancelaciones de recursos de crédito externo por el equivalente a US$190.5 millones, las cuales se detallan en el cuadro No. 1. Además, se han acordado diferentes acciones tanto con los Bancos Multilaterales como con el MHCP y el DNP, encaminadas a mejorar la coordinación interinstitucional y a reducir el efecto de las restricciones fiscales sobre las operaciones en ejecución. Es así como en agosto de 2000 se estableció que los recursos de crédito externo de destinación específica contarían con 100% de PAC. De igual manera en la elaboración del Presupuesto General de la Nación del 2001 se priorizó la asignación presupuestal para los proyectos financiados con estas fuentes de recursos.

Cuadro No. 1
Solicitudes de cancelación parcial de créditos con agencias Multilaterales
Período 1999-2000

Sector	Proyecto	Ejecutor	Monto US$
Agricultura	Adecuación de Tierras	INAT	83.0
Agricultura	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – Plante	Fondo Plante	40.0
Desarrollo Regional y Urbano	Formalización de la propiedad y Titulación	IGAC	24.0
Educación	Mejoramiento de la Gestión Educativa	Min. Educación	10.0
Medio Ambiente	Programa Manejo Recursos Naturales	Min. Ambiente	15.4
Medio Ambiente	Programa Ambiental Sectorial	Min. Ambiente	5.0
Paz	Convivencia y Seguridad Ciudadana	DNP	11.0
Salud	Fortalecimiento Servicios Básicos de Salud Municipal	Min. Salud	2.1
TOTAL			**190.5**

Fuente: DNP-DIFP-SC

No obstante las acciones anteriores, aún persisten debilidades estructurales en la utilización de los créditos Multilaterales y Bilaterales, razón por la cual se hace necesario adoptar medidas adicionales.

III. PROPUESTA

Las nuevas estrategias sometidas a consideración están orientadas a: i) establecer las directrices de la política de financiación con la banca Multilateral y Bilateral; ii) definir participantes y responsabilidades; y iii) contar con una guía clara sobre los procedimientos para todos los participantes en el proceso de contratación y ejecución de proyectos con recursos de crédito.

A. POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO

La programación de nuevas operaciones de crédito externo, debe enmarcarse dentro del contexto de la política macroeconómica y ser consistente con los lineamientos de política sectorial, al tiempo que se debe ajustar a las capacidades reales de pago del prestatario –Gobierno Nacional, empresas descentralizadas o entidades territoriales–. Por tal motivo, se propone establecer los siguientes criterios de elegibilidad dentro de la etapa de programación.

1. ***Cupo existente dentro de la ley de autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional***[11]***:*** La contratación de nuevas operaciones de crédito público externo de la Nación, al igual que el otorgamiento de garantías, debe ajustarse a los cupos y metas fijadas por la Ley. Igualmente, deberán estar incluidas dentro de las proyecciones de deuda y garantías -desembolsos y amortizaciones anuales- de la Dirección General de Crédito Público -DGCP.

2. ***Proyectos enmarcados dentro del Plan Nacional de Desarrollo****:* Los proyectos de inversión pública de la Nación susceptibles de ser financiados con recursos externos deben: impulsar las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, estar incluidos en el espacio fiscal asignado en el Plan Nacional de Inversiones e inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional – BPIN, de conformidad con la ley orgánica de presupuesto.

   La garantía por parte de la Nación será otorgada para proyectos que estén contemplados en los respectivos planes y programas de desarrollo de las entidades contratantes y/o ejecutoras y sean congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, para asegurar consistencia con las políticas de gobierno.

3. ***Consistencia con los objetivos y las estrategias de la banca Multilateral y Bilateral****:* Las operaciones deben estar enmarcadas en la programación plurianual de la banca Multilateral[12], la cual se realiza periódicamente con la participación de todos los ministerios sectoriales, siendo coordinada por el DNP y el MHCP. A su vez, las operaciones Bilaterales se deben ajustar a los lineamientos de los respectivos acuerdos y convenios, garantizando que sean proyectos financiables por las entidades de crédito.

---

[11] Actualmente corresponde a la ley 533 de 1999, por la cual "se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales" (US$12,000 millones para operaciones de la Nación y US$4,500 millones para garantías). Generalmente dicha ley se amplia cada cuatro años.

[12] Tradicionalmente, la banca Multilateral establece sus estrategias de desarrollo a través del Documento País del BID y el Country Assistance Strategy -CAS- del BIRF. Adicionalmente, las operaciones destinadas al financiamiento de proyectos de inversión deben estar incluidas en la programación con cada banco, el cual consiste en el portafolio de préstamos contemplados por la banca Multilateral, realizado en conjunto con el Gobierno Nacional.

4. ***Ejecutores***: Se deben seleccionar ejecutores en donde exista una sinergia entre el proyecto y el objeto de la entidad. El ejecutor además de manifestar su interés y compromiso con el proyecto, debe poseer capacidad administrativa y operacional para llevarlo a cabo. Para ello debe tenerse en cuenta la experiencia y trayectoria en el manejo de recursos externos, en particular su desempeño como ejecutor de crédito en las operaciones vigentes.

   Para todas las operaciones, la entidad ejecutora deberá presentar al CONPES un plan de ejecución detallado que corresponda al período programado para la operación. El grupo que conforme la Unidad Técnica Ejecutora del proyecto deberá integrarse en su mayoría por funcionarios pertenecientes a la planta de personal de la entidad. Las entidades deberán fortalecer dichas unidades ejecutoras en el manejo de este tipo de operaciones, con el fin de garantizar la participación directa de la entidad en el manejo del crédito y de evitar la para-institucionalidad.

5. ***Disponibilidades presupuestales****:* Las nuevas operaciones programadas por parte de la Nación deberán contar con el espacio fiscal necesario, tanto para crédito como para contrapartida, que garantice su correcta ejecución durante el período programado de desembolsos. Una vez contratados, los recursos de crédito deberán constituirse en inflexibilidad presupuestal, acorde con la programación de desembolsos establecida al momento de la firma de los contratos.

6. ***Tiempos de preparación:*** No deberá transcurrir más de 15 meses entre la fecha de aprobación del documento CONPES que autorice la financiación de proyectos con recursos de crédito externo y la fecha de expedición de la resolución de autorización del MHCP para suscribir el contrato. Esto con el fin de evitar la extensión excesiva de la preparación de las operaciones, lo cual, frecuentemente induce a inconsistencias en la información sometida a consideración de las diferentes instancias de aprobación del crédito (CONPES, Comisión Interparlamentaria de Crédito Público –CIPC–). En caso

de no cumplirse este periodo deberá presentarse el documento actualizado ante el CONPES para una nueva autorización.

7. ***Condiciones de efectividad**:* Antes de la firma de los contratos de préstamo, será necesario que las condiciones de efectividad estén sustancialmente cumplidas, con el objeto de evitar demoras en la ejecución de los créditos y el pago innecesario de comisiones de compromiso.

8. ***Valor agregado de la fuente***: En el estudio de elegibilidad de los proyectos se tendrá en cuenta el valor agregado que represente para el proyecto la fuente de financiación seleccionada, para lo cual será indispensable demostrar ante el CONPES las ventajas comparativas de su uso, frente al recurso ordinario u otras fuentes externas.

   Si bien es cierto que la banca Multilateral en repetidas ocasiones proporciona recursos no reembolsables para la preparación de las operaciones, la utilización del financiamiento Multilateral representa un alto esfuerzo tanto técnico como financiero, originado en las condiciones técnicas impuestas por las políticas de los Bancos y en el proceso dispendioso de preparación, ejecución y evaluación de las operaciones. Además, cada transacción incluye costos que son cargados al crédito mismo y, por esta vía, al presupuesto nacional.

   Teniendo en cuenta lo anterior, se dará prioridad a las operaciones que, por sus montos y mecanismos de ejecución ágiles, suplan las necesidades de financiamiento de la Nación, de acuerdo con lo establecido por la Dirección General de Crédito Público. Este es el caso de los créditos sectoriales de libre destinación y el de garantías de la banca Multilateral a emisiones de bonos de la República, operaciones que permiten financiar el Presupuesto General de la Nación –PGN–.

   De la misma manera, en el caso de los créditos de inversión, debe buscarse que sean operaciones globales flexibles, es decir, que dentro de sus componentes permitan desarrollar programas que apunten al logro de las metas planteadas en el objeto del

crédito, en lugar de estar atadas a un proyecto específico. En general, se buscará que los programas para operaciones específicas en donde no se demuestre la necesidad de asistencia técnica de la banca Multilateral, sean financiados con recursos ordinarios o de libre destinación dentro del PGN. En el caso especial de créditos Bilaterales, se deberá demostrar al CONPES que el país prestamista cuenta con las fortalezas requeridas en el sector en el cual se desarrollará el programa.

Con el fin de optimizar la utilización de los recursos de crédito externo, se evitará que con éstos se financien gastos permanentes. En este mismo sentido, se buscará que los gastos por conceptos de consultorías representen un mínimo porcentaje de la inversión total y que los mismos se financien con recursos de cooperación atados al crédito.

9. ***Garantías**:* En el momento de estudiar el otorgamiento de la garantía de la Nación, deberá hacerse especial énfasis en: i) la capacidad de endeudamiento y capacidad de pago[13] del prestatario; ii) la capacidad para otorgar contragarantías en favor de la Nación; iii) la evaluación de la ejecución de los créditos externos que estén vigentes en el momento de la firma de la nueva operación; iv) las consideraciones de riesgo aprobadas por el CONPES No. 3107 de abril 3 de 2001; y v) las demás consideraciones que en materia de garantías expida el CONPES.

B. PARTICIPANTES Y RESPONSABILIDADES

La definición de las responsabilidades de cada uno de los participantes es un factor esencial para mejorar los procesos de programación, diseño, ejecución y seguimiento de nuevas operaciones. Las funciones y competencias de cada participante son las siguientes:

1. ***Entidades de coordinación nivel central**:* El MHCP y el DNP serán los canales de comunicación y coordinación permanentes con los prestamistas. En este sentido, les

[13] Para verificar la capacidad de endeudamiento y de pago se tendrá en cuenta lo establecido en la ley 358 de 1997 para las Entidades Territoriales.

corresponde adelantar los procesos de priorización y programación de las nuevas operaciones de crédito externo, considerando su coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con el PGN. De igual forma son las encargadas de hacer el seguimiento a la ejecución de los recursos y, en desarrollo de esta función, tomar las decisiones sobre cancelaciones, reprogramaciones y prórrogas que aseguren el equilibrio técnico y financiero de los programas.

Específicamente, cada una de estas entidades tendrá las siguientes funciones:

a. *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público*:

1) Establecer las necesidades de financiamiento y el espacio para nuevas contrataciones teniendo en cuenta los criterios de sostenibilidad de la deuda.
2) Elaborar las proyecciones de deuda externa[14] –incluyendo el financiamiento programado– para los créditos de la Nación y las garantías. Dichas proyecciones se realizarán en acuerdo con el DNP.
3) Evaluar la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales que requieran de la garantía de la Nación.
4) Presentar a consideración de la CICP las operaciones de crédito público externo, en su calidad de Presidente y Secretario.
5) Impartir, mediante resoluciones, las autorizaciones para iniciar gestiones, suscribir contratos y otorgar garantías.
6) Representar a la Nación en su papel de prestatario. Para ello deberá encargarse de suscribir las operaciones, solicitar los desembolsos y tramitar ante las entidades prestamistas cualquier modificación a las operaciones como prórrogas, cambios de ejecutor, modificación de componentes y cancelaciones.
7) Encargarse del pago oportuno del servicio de la deuda de la Nación.
8) Exigir las contragarantías necesarias para respaldar el servicio de la deuda en los casos en los cuales actúa como garante en nombre de la República.

[14] Estas proyecciones se realizan sobre los desembolsos, amortizaciones, intereses y comisiones.

b. <u>El Departamento Nacional de Planeación</u>:

1) Priorizar las operaciones teniendo en cuenta criterios técnicos, establecidos en el presente documento. Así mismo, y en coordinación con el MHCP, hacer las respectivas solicitudes de inclusión de las operaciones en las misiones de programación.
2) Emitir concepto técnico-financiero para las entidades que requieran la garantía de la Nación.
3) Asesorar a las entidades interesadas en la contratación de créditos en materia de fuentes de financiación y su valor agregado.
4) Apoyar el proceso de preparación y diseño de los proyectos.
5) Como secretaría del CONPES, encargarse de coordinar la elaboración y presentar a consideración del CONPES las autorizaciones para el endeudamiento y el otorgamiento de garantías.
6) Apoyar al equipo negociador conformado por el organismo ejecutor y el MHCP.
7) Consolidar la programación de desembolsos y su correspondencia con el PGN de Inversión.
8) Emitir concepto sobre las modificaciones que se deban realizar a los contratos de préstamo tales como prórrogas, cancelaciones y modificación de componentes.
9) Hacer seguimiento[15] a la ejecución y evaluar y recomendar medidas que retroalimenten la estrategia de endeudamiento.
10) Presentar informes al CONPES y a la CICP sobre la ejecución de los recursos externos que financian proyectos de inversión.

2. ***Instancias de Autorización:*** Además de las entidades de coordinación del nivel central existen dos instancias de autorización: el CONPES y la CICP. A la primera le corresponde emitir concepto sobre toda solicitud de endeudamiento de la Nación a través del documento

[15] Este seguimiento consultará los informes de auditorías realizadas a los programas y proyectos

que recoja todos los lineamientos y características de la operación, y a la CICP le corresponde emitir concepto para la gestión y celebración de las operaciones de crédito que suscribirá la Nación.

3. ***El prestamista:*** Como entidad financiadora, se encarga de velar por una adecuada ejecución de los recursos, para lo cual debe estar en contacto permanente tanto con el organismo ejecutor como con las instancias de coordinación. En los casos de identificación de proyectos, debe acudir únicamente a las entidades de coordinación para asegurar la adecuada sincronización entre entidades y el cumplimiento cabal de las políticas de crédito. Dentro de este proceso, el prestamista provee una apropiada evaluación y retroalimentación técnica y financiera a los proyectos.

4**. *El prestatario:*** Entendido como el MHCP en el caso de las operaciones de la Nación. Para los demás casos, puede ser cualquier entidad pública que cumpla con los requisitos de ley. Debe suscribir el contrato, solicitar los desembolsos y asumir el servicio de la deuda.

5. ***El organismo ejecutor:*** Comprende cualquier entidad pública (ministerio, entidad territorial o empresa descentralizada) que tenga dentro de sus competencias la ejecución del proyecto financiado con los recursos de crédito. Por tanto, es el responsable de los compromisos establecidos en el contrato de préstamo. Sus obligaciones son informar periódicamente a las instancias de coordinación la programación de desembolsos y los avances en la ejecución de los proyectos, asegurarse de cumplir con los cronogramas de desembolsos establecidos al momento de la firma del empréstito, priorizar los recursos de contrapartida y adelantar auditorías a los proyectos.

C. GUÍA DE PROCEDIMIENTOS

Para mejorar la gestión de endeudamiento con la banca Multilateral y Bilateral, se hace necesario contar con una guía clara de procedimientos que homogenice los sistemas de control, seguimiento y contabilización. A continuación se resumen los pasos que debe seguir un crédito desde su concepción hasta su desembolso.

1. ***Programación de empréstitos**:* Todas las solicitudes de nuevas operaciones de crédito externo deben enviarse al DNP para su estudio e incorporación en la programación de préstamos en caso de que sean viables. El estudio técnico será realizado por la Dirección Técnica del sector al cual corresponde el proyecto; la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y la Dirección de Estudios Económicos analizarán el espacio fiscal disponible para la operación o la capacidad de pago de la entidad contratante según el caso, de acuerdo con los lineamientos del presente documento.

2. ***Presentación del proyecto ante la banca Multilateral o Bilateral para su financiación –Inclusión en el "Pipeline"–**:* La presentación de los proyectos de inversión ante las entidades prestamistas deberá ser realizada únicamente por el DNP en acuerdo con el MHCP. No obstante, la discusión de los proyectos, se hará en conjunto con la entidad ejecutora.

3. ***Diseño de las Operaciones con la banca Multilateral y Bilateral**:* El DNP acompañará el proceso de preparación de las operaciones financiadas con estos recursos y asumirá el papel de interlocutor durante el diseño de la operación. Durante toda la preparación, en especial en la etapa de negociación y celebración del contrato, se contará con la presencia de la entidad ejecutora y el apoyo del MHCP.

4. ***Elaboración de los documentos CONPES**:* Los documentos que para fines de endeudamiento sean sometidos a consideración del CONPES serán elaborados por el organismo ejecutor en conjunto con el DNP y el MHCP. Estos deberán contener: i) descripción de la operación; ii) análisis de cada uno de los criterios de elegibilidad descritos en el presente documento; iii) plan de ejecución detallado que corresponda al período programado para la operación; iv) estudio sobre la rentabilidad económica y social del proyecto; v) cronograma de desembolsos; y vi) costo total del servicio de la deuda en flujo anual y valor presente neto de los intereses.

Para los créditos con garantía de la Nación, en adición a lo anterior, se deberá incorporar un análisis de la situación financiera del prestatario y su capacidad de pago.

5. ***Presentación ante la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público****:* Los documentos que se presenten a consideración de la CICP contendrán los mismos puntos desarrollados en el documento CONPES. Este documento deberá ser preparado y presentado por el organismo ejecutor en unión con el MHCP.

6. ***Negociación de los documentos de crédito****:* La negociación de todos los contratos de crédito de la Nación, o de aquellos con su garantía, estará liderada por el MHCP y contará con el apoyo del DNP y el organismo ejecutor.

7. ***Firma del contrato de préstamo****:* Antes de la firma de los contratos de préstamo, el MHCP solicitará, además de las autorizaciones exigidas por la Ley, contar con las apropiaciones presupuestales requeridas para iniciar la ejecución del programa y verificará que las condiciones previas al primer desembolso estén sustancialmente cumplidas.

8. ***Ejecución de los proyectos****:* Con el fin de garantizar el cumplimiento de los cronogramas de desembolsos de los créditos de la Nación, el MHCP propenderá por que los proyectos financiados con estos recursos cuenten con un 100% de PAC.

9. ***Modificaciones de los préstamos****:* Toda solicitud de modificación a los préstamos tales como prórrogas, cambio de ejecutor o recomposición de componentes, deberá contar con el concepto favorable del DNP. Posteriormente el MHCP, en su calidad de prestatario, realizará la solicitud a la entidad prestamista. Lo anterior se aplicará también para las operaciones con garantía de la Nación, en cuyo caso el MHCP se pronunciará como garante del empréstito.

IV. CONCLUSION

El crédito externo con entidades Multilaterales y Bilaterales es una fuente de financiamiento de gran utilidad para la Nación si se utiliza correctamente, aprovechando el valor agregado en materia técnica y las mejores condiciones financieras que representan frente a otras fuentes.

No obstante, en la actualidad el país no está explotando todo su potencial en la medida en que subsisten fallas en el proceso de preparación y contratación de las operaciones y en la medida en que las responsabilidades de los distintos participantes no están claramente definidas. Lo anterior se ha reflejado en la demora en la ejecución de los proyectos financiados con estas fuentes, lo que ha reducido su impacto y aumentado sus costos financieros.

En consecuencia, las recomendaciones de este documento apuntan a subsanar estas fallas y a garantizar una utilización óptima de las fuentes de crédito Multilateral y Bilateral que sea financieramente sostenible, coherente con las políticas de gobierno y de alto impacto técnico y económico sobre los sectores beneficiarios de estos recursos.

V. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Adoptar las medidas expuestas en este documento, por medio del cual se define la Estrategia General de Endeudamiento con la banca Multilateral y Bilateral.

2. Solicitar a las entidades ejecutoras el cumplimiento de la política de endeudamiento establecida en este documento.

3. Solicitar al MHCP y al DNP que verifique, dentro de los documentos que en materia de autorizaciones de endeudamiento sean presentados a consideración del CONPES, el

cumplimiento de los criterios de elegibilidad establecidos en la política de endeudamiento aquí propuesta.

4. Solicitar a los participantes en nuevas operaciones, el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a cada uno, así como el debido seguimiento de las pautas establecidas en la guía sobre procedimientos de programación, preparación, ejecución y modificación. Estas pautas serán promulgadas por el MHCP mediante circulares.

5. Solicitar al MHCP que estudie la posibilidad de modificar el procedimiento de autorizaciones, en el sentido de presentar los proyectos financiados con este tipo de recursos a la CICP únicamente para su concepto definitivo.

6. Determinar que no deben transcurrir más de 15 meses entre la presentación de las operaciones de crédito a consideración del CONPES y la resolución de autorización del MHCP para la firma de los empréstitos.

7. Presentar anualmente a consideración del CONPES un documento de seguimiento del crédito público.

8. Solicitar al DNP y al MHCP que constituyan oficinas de crédito de alto nivel para el desarrollo de las actividades propias a este documento.

ANEXO 1.

OPERACIONES VIGENTES CON LA BANCA MULTILATERAL Y BILATERAL

Créditos Multilaterales

No	Sector	Prestatario	Prestamista	Proyecto	Monto US$
1	Agricultura	NACION	BID	Adecuación de Tierras	57.0
2	Agricultura	NACION	FIDA	Apoyo a la Microempresa Rural - PADEMER	15.5
3	Agricultura	NACION	BIRF	LIL Zonas de Reservas Campesinas	5.0
4	Agricultura	NACION	BID	PLANTE - Plan Nacional Desarrollo Alternativo	50.0
5	Agricultura	NACION	BIRF	PPF para Reforma Agraria	1.8
6	Agricultura	NACION	BIRF	PRONATTA Transferencia Tecnológica	51.0
7	Desarrollo Reg. y Urb.	NACION	BID	Formalización de la propiedad y modernización de la Titulación Predial.	14.5
8	Desarrollo Reg. y Urb.	FINDETER	BID	PDT II Desarrollo Territorial y de Infraestructura Urbana	60.0
9	Desarrollo Reg. y Urb.	FINDETER	BIRF	PDT II Desarrollo Territorial y de Infraestructura Urbana	75.0
10	Educación	NACION	BID	Fortalecimiento de la Gestión Educativa (Nuevo sistema escolar)	26.0
11	Educación	NACION	BIRF	LIL Servicios Integrados para Jóvenes	5.0
12	Educación	ANTIOQUIA	BIRF	Mejoramiento de la Calidad de la Educación - Antioquia	40.0
13	Educación	PASTO	BIRF	Mejoramiento de la Calidad de la Educación - Pasto	7.2
14	Educación	NACION	BIRF	Mejoramiento de la Educación Básica Rural APL 1	20.0
15	Educación	NACION	BIRF	PACES Educación Secundaria	89.9
16	Finanzas Públicas	FINDETER	BID	Apoyo Fiscal Entidades Territoriales	30.4
17	Finanzas Públicas	NACION	BIRF	Concesiones y Privatizaciones en Infraestructura	12.5
18	Finanzas Públicas	NACION	BID	Concesiones y Privatizaciones en Infraestructura	12.5
19	Finanzas Públicas	NACION	BIRF	Desarrollo de los Mercados Financieros y de Capitales	15.0
20	Finanzas Públicas	NACION	BID	Fortalecimiento de los Sistemas de Información Financiera Territorial	6.0
21	Finanzas Públicas	NACION	BIRF	Modernización de la Administración Financiera Pública I	30.0
22	Finanzas Públicas	NACION	BIRF	Modernización de la Administración Financiera Pública II - MAFP II	35.5
23	Industria	NACION	BID	Apoyo a la Participación Económica de la Mujer	0.2
24	Industria	NACION	BID	Desarrollo Investigación Científica III	100.0
No	**Sector**	**Prestatario**	**Prestamista**	**Proyecto**	**Monto US$**
25	Justicia	NACION	BID	Modernización Contraloría y Auditoría	23.0

26	Justicia	NACION	BID	Modernización de la Administración de Justicia	9.4
27	Justicia	NACION	BID	Modernización del Congreso	6.0
28	Medio Ambiente	CAR	BID	Control Erosión Río Bogotá	30.0
29	Medio Ambiente	CAR	BID	Control Erosión Río Bogotá	20.0
30	Medio Ambiente	NACION	BIRF	LIL Sierra Nevada de Santa Marta	5.0
31	Medio Ambiente	NACION	BIRF	Manejo Ambiental Centros Urbanos	20.0
32	Medio Ambiente	NACION	BID	Programa Ambiental Sectorial	53.0
33	Medio Ambiente	NACION	BID	Programa Ambiental Sectorial	23.0
34	Minas y Energía	NACION	BIRF	Asistencia Técnica Energía	11.0
35	Minas y Energía	ISA	BIRF	Desarrollo del mercado de Energía - Tercer Plan de Transmisión	104.3
36	Minas y Energía	ISA	BIRF	Desarrollo del mercado de Energía - Tercer plan de Transmisión	145.0
37	Minas y Energía	EEPPM	BID	PORCE II	328.0
38	Minas y Energía	NACION	BID	Uso Eficiente y Racional de Energía	10.0
39	Paz	NACIÓN	BID	Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana	9.0
40	Paz	BOGOTA	BID	Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana	10.0
41	Paz	CALI	BID	Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana	10.0
42	Paz	MEDELLÍN	BID	Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana	15.0
43	Paz	NACION	BIRF	Manos a la Obra - Proyectos Comunitarios	100.0
44	Paz	NACION	CAF	Manos a la Obra - Vías para la paz	162.0
45	Programas Generales	NACION	BID	Plan Pacífico	40.0
46	Programas Generales	FOREC	BIRF	Reconstrucción del Eje Cafetero	225.0
47	Programas Generales	NACION	BID	Red de Solidaridad Social	250.0
48	Salud	NACION	BIRF	Fortalecimiento de los Servicios Básicos de Salud Municipal	47.9
49	Salud	NACION	BID	Mejoramiento de los Servicios de Salud	40.0
No	**Sector**	**Prestatario**	**Prestamista**	**Proyecto**	**Monto US$**
50	Salud	NACION	BID	Programa de Apoyo a la Reforma de Salud en Colombia	38.0
51	Saneamiento	PEREIRA	BID	Acueducto y Alcantarillado de Pereira	38.6

52	Saneamiento	NACION	NIB	Plan Alcantarillado Buenaventura	5.0
53	Saneamiento	NACION	NDF	Plan Alcantarillado Buenaventura	3.4
54	Saneamiento	NACION	BIRF	Programa Desarrollo Territorial	60.0
55	Saneamiento	CARTAGENA	BID	Saneamiento Cartagena	24.3
56	Saneamiento	CARTAGENA	BIRF	Saneamiento Cartagena	85.0
57	Saneamiento	EAAB	BIRF	Santafé I	58.0
58	Saneamiento	EAAB	BIRF	Santafé I	87.0
59	Transporte	NACIÓN	BID	Corredores de Transporte	299.8
60	Transporte	NACIÓN	BIRF	Generación de Concesiones Viales El vino-Tobiagrande-Pto. Salgar-San Alberto	137.1
61	Transporte	NACIÓN	BID	Programa Carreteras Departamentales	100.0
62	Transporte	BOGOTA	BIRF	Transporte Urbano de Bogotá	65.0
TOTAL					**3,457.74**

Fuente: DNP-DIFP-SC

Créditos Bilaterales

No	Sector	Prestatario	Prestamista	Proyecto	Monto US$
1	Agricultura	INAT	OECF	Adecuación de Tierras - Ariari I	69.8
2	Agricultura	NACION	GOB. CHINO	Plan de Acción del Alto Patía	2.4
3	Educación	BOGOTA	ICO ESPAÑA	Programa Red Integrada de Participación Ciudadana Fase I	9.5
4	Minas y Energía	EEPPM	JBIC	Distribución Gas-Electricidad	169.5
5	Programas Generales	NACION	ICO ESPAÑA	Reconstrucción del Eje Cafetero	50.0
6	Salud	NACION	KFW	Mantenimiento Equipo PIN I - PIN II	6.6
7	Saneamiento	EMCALI	OECF	Acueducto Aguablanca	177.5
8	Saneamiento	EAAB	OECF	Bogotá IV	70.0
9	Telecomunicac.	EEPPM	JBIC	Plan Telefónico 2000-2002 Grupo Conmutación	15.2
10	Telecomunicac.	EEPPM	JBIC	Plan Telefónico 2000-2002 Grupo Inalámbricos	8.1
TOTAL					**578.70**

Fuente: DNP-DIFP-SC

ANEXO 2.
ANÁLISIS DEL COSTO DE LOS EMPRÉSTITOS VIGENTES CONTRATADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL CON LA BANCA MULTILATERAL

Proyecto	(1) Prestamista	(2) Monto Contratado (Millones USD)	(3) Cancelación (Millones USD)	(4) Fecha Firma	(5) Fecha Cierre	(5-4) Años Desembolsos	(6) VPN Intereses /1 (Millones USD)	(7) Plazo del Crédito /2 (años)	(8) Vida Media /3 (años)	Comisiones Pagadas (9) Compromiso (Millones USD)	Comisiones Pagadas (10) F.I.V. /4 (Millones USD)	(11)=(6)/[(2)-(3)] VPN Int / (Monto-Canc)	(12)=(11)/(8) (VPN Int / Monto-Canc) / Vida Media
Sector Agricultura													
PRONATTA Transferencia Tecnológica	BIRF	51	0	16-Jun-95	31-Dic-02	7.5	12.51	17	6.24	0.55	0.51	25%	3.9%
Adecuación de Tierras	BID	140	83	23-Ene-97	23-Mar-03	6.2	10.77	20	5.08	3.87	1.40	19%	3.7%
PLANTE - Plan Nacional Desarrollo Alternativo	BID	90	40	16-Mar-97	16-Mar-03	6	17.92	20	9.35	1.77	0.90	36%	3.8%
Zonas de Reservas Campesinas	BIRF	5	0	30-Jun-98	31-Dic-01	3.5	1.34	15	5.94	0.02	0.05	27%	4.5%
Apoyo a la Microempresa Rural - PADEMER	FIDA	15.5	0	12-Nov-96	31-Dic-04	8.1	3.87	18	4.85		0.00	25%	5.1%
Sector Desarrollo Regional y Urbano													
Formalización de la propiedad y Titulación Predial.	BID	38.5	24	15-Sep-97	15-Sep-01	4	3.97	20	7.65	0.65	0.39	27%	3.6%
Sector Educación													
PACES Educación Secundaria	BIRF	90	0.1	09-Ago-94	31-Dic-02	8.4	28.60	19	8.20	0.98	0.90	32%	3.9%
LIL Servicios Integrados para Jóvenes	BIRF	5	0	12-Ago-98	31-Dic-01	3.4	0.92	16	3.78	0.02	0.05	18%	4.9%
Mejoramiento de la Educación Básica Rural APL 1	BIRF	20	0	20-Oct-00	30-Jun-04	3.7	7.08	16	8.01		0.20	35%	4.4%
Sector Finanzas Públicas													
Desarrollo de los Mercados Financieros y de Capitales	BIRF	15	0	29-Jul-97	28-Feb-02	4.6	3.24	15	4.88	0.10	0.15	22%	4.4%
Fortalecimiento de los Sistemas de Información Financiera Territorial	BID	6	0	12-Feb-98	12-Feb-03	5	1.52	20	8.40	0.09	0.06	25%	3.0%
Concesiones y Privatizaciones en Infraestructura	BID	12.5	0	03-Dic-96	22-Jul-02	5.6	4.82	20	9.12	0.25	0.13	39%	4.2%
Programa de Reforma del Sector Financiero	BID	300	0	20-Dic-99	10-May-01	1.4	79.34	5	3.26	0.91	3.00	26%	8.1%
Concesiones y Privatizaciones en Infraestructura	BIRF	12.5	0	04-Abr-97	15-Ago-01	4.4	3.18	15	5.46	0.09	0.13	25%	4.7%
Modernización de la Administración Financiera Pública	BIRF	30	0	09-Feb-94	31-Mar-01	7.1	11.13	20	9.74	0.29	0.30	37%	3.8%
Sector Industria													
Desarrollo Investigación Científica III	BID	77.9	0	31-Ago-95	31-Dic-02	7.3	15.45	10	4.25	1.79	0.78	20%	4.7%
Sector Justicia y Modernización del Estado													
Modernización Contraloría y Auditoría	BID	23	0	12-Sep-00	12-Mar-05	4.5	10.65	20	10.46		0.23	46%	4.4%
Modernización del Congreso	BID	6	0	20-May-99	20-Nov-02	3.5	2.30	20	8.32	0.06	0.06	38%	4.6%

ANEXO 2.
ANÁLISIS DEL COSTO DE LOS EMPRÉSTITOS VIGENTES CONTRATADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL CON LA BANCA MULTILATERAL

Proyecto	(1) Prestamista	(2) Monto Contratado (Millones USD)	(3) Cancelación (Millones USD)	(4) Fecha Firma	(5) Fecha Cierre	(5-4) Años Desembolsos	(6) VPN Intereses /1 (Millones USD)	(7) Plazo del Crédito /2 (años)	(8) Vida Media /3 (años)	Comisiones Pagadas		(11)=(6)/[(2)-(3)] VPN Int / (Monto-Canc)	(12)=(11)/(8) (VPN Int / Monto-Canc) / Vida Media
										(9) Compromiso (Millones USD)	(10) F.I.V. /4 (Millones USD)		
Sector Medio Ambiente													
Programa Ambiental Sectorial	BID	58	5	06-Ene-94	06-Ene-02	8	18.32	25	10.82	1.63	0.58	35%	3.2%
Programa Ambiental Sectorial	BID	23	0	06-Ene-94	06-Ene-02	8	2.81	30	13.07		0.23	12%	0.9%
Manejo Ambiental Centros Urbanos	BIRF	20	0	26-Mar-96	31-Dic-02	6.8	5.88	17	7.27	0.16	0.20	29%	4.0%
LIL Sierra Nevada de Santa Marta	BIRF	5	0	23-May-00	15-Dic-05	5.6	1.98	17	8.39		0.05	40%	4.7%
Sector Minas y Energía													
Asistencia Técnica Energía	BIRF	11	0	19-Jun-95	31-Dic-01	6.5	3.81	17	9.35	0.08	0.11	35%	3.7%
Uso Eficiente y Racional de Energía	BID	10	0	14-Mar-98	14-Mar-02	4	3.17	20	6.58	0.14	0.10	32%	4.8%
Sectorial Eléctrico	BID	350	0	19-Dic-98	19-Jun-01	2.5	73.65	5	2.31	3.29	3.50	21%	9.1%
Sector Paz													
Manos a la Obra - Proyectos Comunitarios	BIRF	100	0	20-Oct-00	30-Nov-03	3.1	38.98	16	8.73		1.00	39%	4.5%
Manos a la Obra - Vías para la paz	CAF	162	0	02-Oct-00	02-Oct-03	3	49.50	8	4.17		1.62	31%	7.3%
Sector Programas Generales													
Red de Solidaridad Social	BID	250	0	22-Dic-95	22-Dic-01	6	153.48	25	14.21	4.09	2.50	61%	4.3%
Plan Pacífico	BID	40	0	27-Jul-94	27-May-04	9.8	5.01	30	13.14		0.40	13%	1.0%
Sector Salud													
Programa de Apoyo a la Reforma de Salud en Colombia	BID	38	0	29-Abr-97	23-Mar-02	4.9	13.70	25	10.81	1.08	0.38	36%	3.3%
Mejoramiento de los Servicios de Salud	BID	40	0	12-Feb-93	12-Feb-02	9	15.82	20	10.37	1.18	0.40	40%	3.8%
Sector Saneamiento													
Programa Desarrollo Territorial	BIRF	60	0	08-Nov-91	31-Dic-00	9.1	20.15	17	8.25	0.43	0.60	34%	4.1%
Sector Transporte													
Programa Carreteras Departamentales	BID	100	0	14-Mar-98	24-Ago-03	5.4	27.33	20	6.38	1.50	1.00	27%	4.3%
Concesión vial El vino - Tobiagrande - Pto. Salgar	BIRF	137.1	100	04-Dic-98	30-Abr-01	2.4	15.04	15	7.75	0.45	1.37	41%	5.2%
Corredores de Transporte	BID	300	0.2	26-Mar-93	26-Mar-02	9	109.14	20	10.15	6.80	3.00	36%	3.6%
Total		**2,642**	**252.4**			**5.6**	**776.4**	**18.1**	**7.8**	**32.3**	**26.3**	**32%**	**4.1%**

Fuente: DNP-MHCP

NOTAS TÉCNICAS AL ANEXO 2.

1/ VPN Intereses: Valor Presente Neto de los intereses generados por el empréstito, calculado desde el momento de la firma del empréstito descontado a una tasa del 6% anual, la cual se asimila a la tasa Libor 180 + 0.75%.

2/ Plazo del Crédito: Tiempo que transcurre entre la fecha de firma del empréstito y la fecha de la última amortización.

3/ Vida Media: $$\frac{\sum_{i=1}^{n}[A_i * t_i] - \sum_{i=1}^{n}[D_i * t_i]}{MontoTotal}$$

Donde:

A_i = Amortizaciones de cada periodo i

D_i = Desembolsos de cada periodo i.

t = Número de Periodos

Corresponde a una medida de tiempo en el que se cuenta con los recursos del crédito.

4/ F.I.V.: Comisión de Inspección y Vigilancia equivalente al 1% del monto contratado, cobrada dentro de los 60 días posteriores a la elegibilidad del proyecto.