

República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación  
Dirección de Estudios Económicos

---

---

# ARCHIVOS DE ECONOMÍA

---

---

## *Modelo de orientación estratégica para la gestión de la deuda externa*

Lucia Esperanza RUBIANO BARRERO

Documento 344  
16 de septiembre de 2008.

---

La serie ARCHIVOS DE ECONOMIA es un medio de divulgación de la Dirección de Estudios Económicos, no es un órgano oficial del Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

Consultar otros **Archivos de economía** en  
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/ArchivosdeEconomía/tabid/106/Default.aspx>

# Modelo de orientación estratégica para la gestión de la deuda externa colombiana con la banca multilateral

Lucia Esperanza RUBIANO BARRERO\*

## Resumen

Las finanzas públicas en Colombia y en la mayoría de países de América Latina se han caracterizado por un crecimiento de los gastos más que proporcional al incremento en los ingresos, lo que ha conllevado a los gobiernos a recurrir al endeudamiento, generando un rápido crecimiento de la relación -Deuda Pública/ Producto Interno Bruto. Dentro de las fuentes de financiamiento a las que frecuentemente se acude, se destaca la banca multilateral. Por lo anterior, es necesario implementar una estrategia para la gestión de la deuda externa con la banca multilateral, mediante la formulación de un modelo de orientación estratégica que permita brindar soluciones alternativas para alcanzar un proceso de contratación de créditos externos eficiente y efectivo.

A partir del análisis de los aspectos generales de la deuda pública y algunas cifras e indicadores de endeudamiento externo de Colombia y otros países latinoamericanos y el diagnóstico de los actuales procesos de crédito externo con la banca multilateral, a partir de la revisión de funciones, estructuras, y actuales inconvenientes de este proceso en el documento se realizará una propuesta para la gestión de la deuda externa a través de la aplicación de la técnica de modelos de orientación estratégica que consiste en plantear cuatro modelos alternativos de orientación estratégica -MOEs en torno a dos variables: el grado de centralización y el grado de autonomía de la nueva oficina de gestión de deuda, herramientas claves para el mejoramiento de los procesos de contratación de empréstitos externos entre Colombia y la banca multilateral.

Como principal conclusión después del planteamiento de los MOEs se recomienda un Modelo de Orientación Estratégico (MOE 2) que consista en centralizar la gestión de las funciones de gestión de la deuda a través de una oficina que dependa bien sea del Ministerio de Hacienda o bien sea del Departamento Nacional de Planeación.

**Palabras clave:** Deuda Externa; Banca Multilateral; Gestión; Moe- Modelos de orientación estratégica. Debt; Debt Management; Governmental Loans, Loan Guarantees, Credits, and Grants; Public Administration

**Códigos JEL:** H63; H81; H83

---

\* Tesis de grado para optar al título Master en Gestión Pública- Universidad Pompeu Fabra-Insituto de Educación Continuada -IDEC - Barcelona España. 2005

## INDICE

	<b>Pág</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>1. GENERALIDADES</b>	<b>2</b>
<b>1.1. LA DEUDA PÚBLICA EN COLOMBIA</b>	<b>2</b>
<b>1.2. LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA DENTRO DEL CONTEXTO LATINOAMERICANO</b>	<b>4</b>
1.2.1. La Deuda Externa de América Latina en cifras	5
1.2.1.1. El nivel de déficit fiscal	5
1.2.1.2. La evolución de la deuda Externa en América Latina 1970-2003	5
1.2.1.3. Indicadores de Endeudamiento Externo en América Latina.	6
<b>2. DIAGNOSTICO DEL PROCESO DEL CREDITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL</b>	<b>12</b>
<b>2.1. MARCO LEGAL</b>	<b>12</b>
<b>2.2. PARTICIPANTES Y RESPONSABLES DE LOS PROCESOS DE ENDEUDAMIENTOS EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL.</b>	<b>13</b>
2.2.1. Entidades de Coordinación a Nivel Central	13
2.2.1.1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP	13
2.2.1.2. El Departamento Nacional de Planeación-DNP	14
2.2.2. Instancias de autorización	19
2.2.2.1. El Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES	19
2.2.2.2. La Comisión Interparlamentaria de Crédito Público -CICP.	19
2.2.3. Los prestamistas	19
2.2.4. El prestatario	20
2.2.5. El organismo ejecutor	20
<b>2.3. PROCESOS PARA LA CONTRATACIÓN DE CRÉDITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL</b>	<b>20</b>
2.3.1. Etapas y Actividades Internas para la contratación de empréstitos externos.	20
2.3.2. Procesos Específicos para la contratación de crédito externo con la Banca multilateral	23
<b>2.4. ELEMENTOS DISFUNCIONALES DEL ACTUAL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE CRÉDITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL</b>	<b>24</b>
2.4.1. Elementos disfuncionales referentes a las tareas macroeconómicas	24
2.4.2. Elementos disfuncionales de los procesos	24
2.4.3. Elementos disfuncionales relacionados con los aspectos financieros	25
2.4.4. Elementos disfuncionales relacionados con los aspectos técnicos	25
<b>3. MODELO DE ORIENTACIÓN ESTRATEGICA PARA LA GESTION DE LA DEUDA EXTERNA DE COLOMBIA CON LA BANCA MULTILATERAL</b>	<b>27</b>
<b>3.1. MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>27</b>
<b>3.2. EL MODELO DE ORIENTACIÓN ESTRATEGICA PARA LA GESTION DE LA DEUDA COLOMBIANA CON LA BANCA MULTILATERAL</b>	<b>29</b>
3.2.1. Definición de Variables y ejes	30
3.2.2. Definición de los MOEs	31
3.2.3. Configuradores Estratégicos de la Organización-CEOs	33
3.2.3.1. Los CEOs del Modelo Centralizado	33
3.2.3.2. Los CEOs del Modelo Descentralizado	34
<b>3.3. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN</b>	<b>34</b>
3.3.1. Cambios en la legislación.	34

3.3.2. Cambio de los procedimientos.	34
3.3.3. Fortalecimiento de la capacidad institucional y la falta de un régimen adecuado de gobierno	34
3.3.4. Creación de una nueva oficina de deuda	35
3.3.5. Agente implementador de la nueva estrategia	35
<b>4. CONCLUSIONES</b>	<b>38</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>40</b>
<b>ANEXOS</b>	

## INTRODUCCIÓN

Las finanzas públicas en Colombia y en la mayoría de países de América Latina se han caracterizado por un crecimiento de los gastos más que proporcional al incremento en los ingresos, lo que ha conllevado a los gobiernos a recurrir al endeudamiento, generando un rápido crecimiento de la relación -Deuda Pública/ Producto Interno Bruto. Dentro de las fuentes de financiamiento a las que frecuentemente se acude, se destaca la banca multilateral, cuya participación para Colombia asciende al 28% dentro del total de la deuda externa, por esta razón, este documento se concentra en el planteamiento de una estrategia para la gestión de la deuda externa con la banca multilateral, mediante la formulación de un modelo de orientación estratégica que permita brindar soluciones alternativas para alcanzar un proceso de contratación de créditos externos eficiente y efectivo.

La propuesta para la gestión de la deuda externa a través de la aplicación de la técnica de modelos de orientación estratégica consiste en plantear cuatro modelos alternativos de orientación estratégica -MOEs en torno a dos variables claves para el mejoramiento de los procesos de contratación de empréstitos externos entre Colombia y la banca multilateral. El desarrollo del presente documento, se divide en tres partes: la primera, contiene los aspectos generales de la deuda pública y algunas cifras e indicadores de endeudamiento externo de Colombia y otros países latinoamericanos; la segunda, posee el diagnóstico de los actuales procesos de crédito externo con la banca multilateral, a partir de la revisión de funciones, estructuras, y actuales inconvenientes de este proceso; y la tercera, plantea los modelos de orientación estratégicos MOEs para la gestión de la deuda externa con la banca multilateral.

## 1. GENERALIDADES

La deuda pública surge a partir de las estimaciones de déficit que hacen los gobiernos para cada año. El déficit se define como el monto de gastos que no se alcanza a financiar con los ingresos corrientes de una Nación, para cubrir este desbalance se acude a recursos de crédito interno y crédito externo.

En Colombia *el crédito interno* se compone de: los préstamos del sistema financiero doméstico, las operaciones de emisión, la colocación de bonos del tesoro en el mercado, y los préstamos del Banco Central al Gobierno. *El crédito externo*, lo conforman cinco fuentes: i) Los préstamos de la banca multilateral<sup>1</sup>, y la Corporación Andina de Fomento (CAF); ii) Los créditos de Gobiernos o créditos bilaterales<sup>2</sup>; iii) La colocación de bonos de deuda externa en el mercado internacional; iv) Los créditos de la banca comercial que ofrecen las condiciones financieras vigentes en el mercado; y v) Los créditos con proveedores que son créditos de mediano y corto plazo, sus desembolsos se realizan en especie, generalmente se acude a estos para el financiamiento del sector defensa.

### 1.1. LA DEUDA PÚBLICA EN COLOMBIA

En Colombia la deuda pública total se compone de deuda del Sector Público Financiero (SPF) y Deuda del Sector Público no Financiero (SPNF), que a su vez comprende *i) La deuda del Gobierno* (deuda del Gobierno Nacional Central, deuda de los Gobiernos territoriales y la deuda de las entidades descentralizadas de seguridad social); y *ii) La Deuda de las Empresas Públicas*. En este mismo sentido, la financiación pública en Colombia se ha caracterizado por provenir mayoritariamente de crédito externo. Así en 1996 este porcentaje era de casi el 55% del total de endeudamiento público y para 2003 era del 52%, pese a este descenso aún persiste la dependencia de la financiación externa, hecho que puede verse en la Gráfica 1.1. donde se muestra la evolución de la composición de la deuda del Sector Público no Financiero -SPNF de 1996 a 2003.

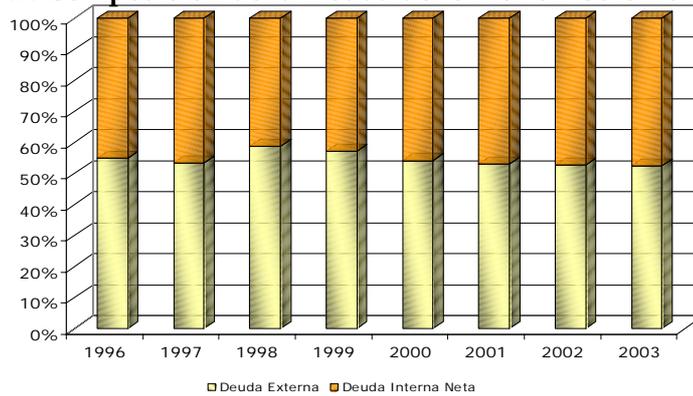
El crédito externo se encuentra mayoritariamente conformado por la financiación con bonos y con la banca multilateral, tal como se muestra en la Gráfica 1.2.. En este sentido, a lo largo de la última década el endeudamiento externo del Gobierno Nacional Central ha venido cambiando su composición, mientras el crédito con organismos bilaterales, con la banca comercial y el de proveedores ha venido perdiendo participación, el crédito con la banca multilateral se ha mantenido constante y la financiación por medio de la colocación de bonos pasó de ser del 15% en 1994 a ser del 56% en 2003, según cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP.

---

<sup>1</sup> Los beneficiarios de estos créditos son la Nación y las entidades que cuentan con la garantía de la Nación. Existen dos modalidades: Créditos de destinación específica, para la financiación de proyectos y créditos de libre destinación para el pago del servicio de la deuda y como su nombre lo indica, para la libre inversión.

<sup>2</sup> Para el caso colombiano se pueden mencionar los gobiernos de Holanda, Inglaterra, Bélgica, Alemania y Estados Unidos. Estos créditos bilaterales ofrecen las condiciones financieras más favorables de todas las opciones de financiación externa.

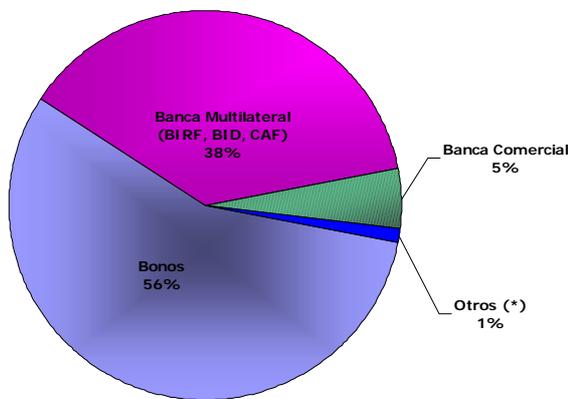
**Gráfica 1.1. Composición de la Deuda del SPNF en Colombia 1996-2003**



Fuente: DNP, CONFIS Banco de la República.

La dependencia exclusiva o preponderante en deuda pública externa tiene riesgos de tasa de cambio. Por lo anterior, es positivo que cada país tenga un manejo de la deuda dependiendo de su situación particular, buscando minimizar los costos esperados de servicios de sus obligaciones y los efectos económicos, sociales y políticos de la deuda<sup>3, 7</sup>.

**Gráfica 1.2. Composición de la Deuda Externa GNC por fuente de financiamiento 2005(\*\*)**



En la Gráfica 1.2. puede verse como el 56% del crédito externo proviene de la colocación de bonos y el 38% proviene de la Banca multilateral, dentro de los cuales se tienen como prestamistas la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BIRF).

Otros (\*): Incluye créditos contratados con Agencias, Gobiernos, Créditos de Fomento y Créditos de Proveedores

(\*\*) Cifras a Febrero de 2005

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

<sup>3</sup> Dentro de **los efectos económicos de la deuda** se distinguen la impotencia del esfuerzo exportador, la caída de la inversión, la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y la inflación. Así mismo, se distinguen como **efectos económicos de la deuda** la caída del poder adquisitivo del salario, el desempleo y la reducción en el gasto social público en sectores claves para el desarrollo (salud, educación, infraestructura, ect.) como consecuencia de la creciente absorción de los recursos del servicio de la deuda y recortes en el gasto público. Por último, dentro de **los efectos políticos de la deuda** se pueden mencionar: la erosión del prestigio de los gobiernos democráticos en América Latina, la distribución del ingreso, la pobreza y el aumento de la desigualdad.

La contratación de créditos bilaterales y multilaterales tiene algunas ventajas tales como los plazos amplios y las tasas de interés favorables; sin embargo, estos créditos también presentan algunas desventajas, por un lado, los créditos bilaterales se encuentran condicionados a la realización de compras en bienes de capital en los países que los ofrecen; y de otra parte, los créditos multilaterales exigen condicionalidades para sus desembolsos vinculadas con la aprobación de reformas económicas y sectoriales que en ocasiones requieren de la aprobación de leyes dilatando el tiempo de preparación de los créditos entre 12 y 18 meses.

Un manejo adecuado de la deuda requiere de procesos que permitan llevar a cabo de una manera eficiente la contratación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos financiados con recursos de crédito externo. Por lo anterior, es importante tener presente la necesidad de recursos, los objetivos de políticas sectoriales prioritarios, los costos, los plazos, y los riesgos que pueden conllevar la contratación de deuda, tales como las variaciones en la tasa de cambio y en los tipos de interés.

## **1.2. LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA DENTRO DEL CONTEXTO LATINOAMERICANO**

En América Latina durante las décadas del cincuenta y sesenta se producían déficit de los pagos internacionales para cumplir con las obligaciones provenientes de las importaciones debido a los bajos niveles de las exportaciones, razón por la cual se presentaron desajustes entre el nivel de actividad económica interna y la capacidad de pagos externa. (Fossati, 2001).

Las causas del crecimiento de la deuda externa latinoamericana pueden clasificarse en causas de carácter interno y causas de carácter externo. Dentro de las primeras se tienen: i) la caída de los ingresos provenientes de las exportaciones, ii) los déficit fiscales sobre todo en los períodos de 1978 y 1982, iii) el mal manejo de la política monetaria y crediticia; y iv) la pérdida de competitividad. Así también, dentro de las causas externas se destacan: i) los elevados precios del petróleo, ii) el descenso de las exportaciones, iii) el alza de las tasas de interés, iv) las facilidades que brindaban los organismos financieros internacionales que concedían créditos sin mayor análisis y control por parte de los países deudores y v) el costoso servicio de la deuda.

Durante los años setenta las economías latinoamericanas se caracterizaron en general por la insuficiencia de ahorro interno y las políticas fiscales expansivas, lo que desencadenó el progresivo endeudamiento externo y la crisis de la deuda durante los años ochenta. La mayoría de los países empezaron a tener dificultades para cubrir el servicio de la deuda, hecho que motivó entre 1980 y 1990 a los organismos internacionales a promover la intensificación de los programas de estabilización y ajuste estructural con el fin de garantizar el pago de la deuda.

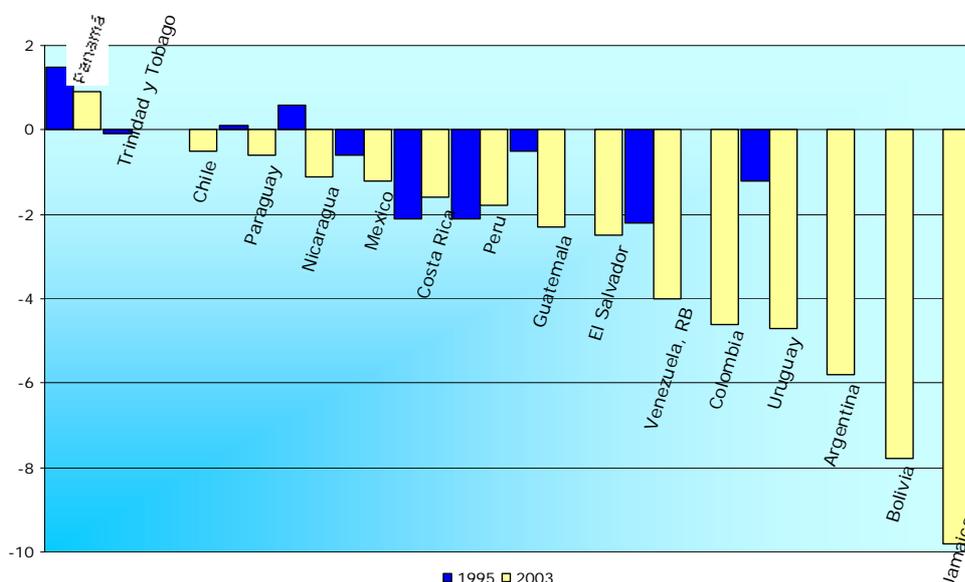
### 1.2.1. La Deuda Externa en América Latina en cifras

A continuación se revisará y analizará el nivel de déficit fiscal, la evolución de la deuda externa de los países latinoamericanos desde 1970 a 2003 y algunos indicadores de endeudamiento para cada uno de los países de América Latina.

#### 1.2.1.1. El nivel de Déficit Fiscal

El déficit fiscal de un país juega un papel importante en la definición del nivel de endeudamiento externo de una Nación. En la mayoría de países de América Latina el nivel de déficit ha sido progresivo desde 1990., entre los países con mayor nivel de déficit fiscal para 2003 se encuentra Jamaica (-9,8%), Bolivia (-7,8%) y Argentina (-5,8%). Colombia, a su vez se encuentra en un quinto lugar con un nivel de déficit de (-4,6%), debido al progresivo déficit del país afronta desde mediados de la década del noventa, tal como puede verse en la Gráfica 1.3.

Gráfica 1.3. Déficit público como porcentaje del PIB.1995-2003

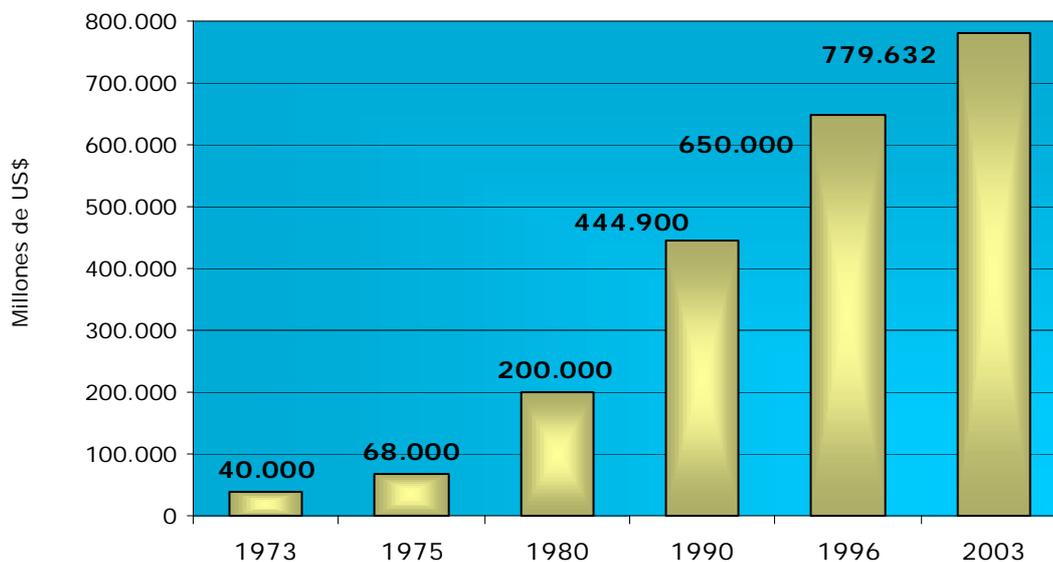


Fuente: Banco Mundial

#### 1.2.1.2. La Evolución de la Deuda Externa en América Latina 1970-2003

Durante las tres últimas décadas, la deuda externa de Latinoamérica pasó de US \$40.000 millones en 1973 a US \$779.632 millones en 2003. A partir de 1965 la deuda externa latinoamericana casi se triplicó pasando a US \$68.000 millones en 1975 a US \$200.000 millones en 1985., año a partir del cual este monto se duplicó a US \$444.000 millones y ya para 2003 la deuda externa latinoamericana alcanzó los US \$779.632 millones, casi 20 veces más que la deuda que tenía la región para 1973, tal como se muestra en la Gráfica 1.4.

**Grafica 1.4. Deuda Externa en América Latina 1975-2003**



Fuente: Banco Mundial

### 1.2.1.3. Indicadores de Endeudamiento Externo en América Latina

Analizar comparativamente el nivel de endeudamiento externo general de Latinoamérica requiere de la revisión de algunos indicadores como el porcentaje de deuda externa en el PIB, en las exportaciones y el porcentaje de deuda multilateral en el total de deuda externa, lo cual resulta útil para dimensionar el tamaño y la importancia de la deuda externa con la banca multilateral tanto en Colombia como en los demás países de la región.

**El servicio de la deuda externa como porcentaje del PIB** de la región pasó de ser del 3% en 1990 a ser el 4,3% en 2003, lo que demuestra la tendencia creciente de las obligaciones financieras de los países latinoamericanos. De otra parte, **el porcentaje del servicio de la deuda externa en las exportaciones** descendió de 17,6% en 1990 a 15,6% en 2003, lo que se interpreta como el esfuerzo exportador que deberá realizar la región para el pago del servicio de la deuda, que aunque presenta un decrecimiento, este resulta poco importante ante el ascenso en el porcentaje de deuda externa contratada con la banca multilateral con respecto a la deuda externa total, pasando del 26,5% en 1990 al 28,6% en 2003, tal como puede verse en el Cuadro 1.1.

**Cuadro 1.1. Indicadores de Deuda externa en América Latina 1990-2003**

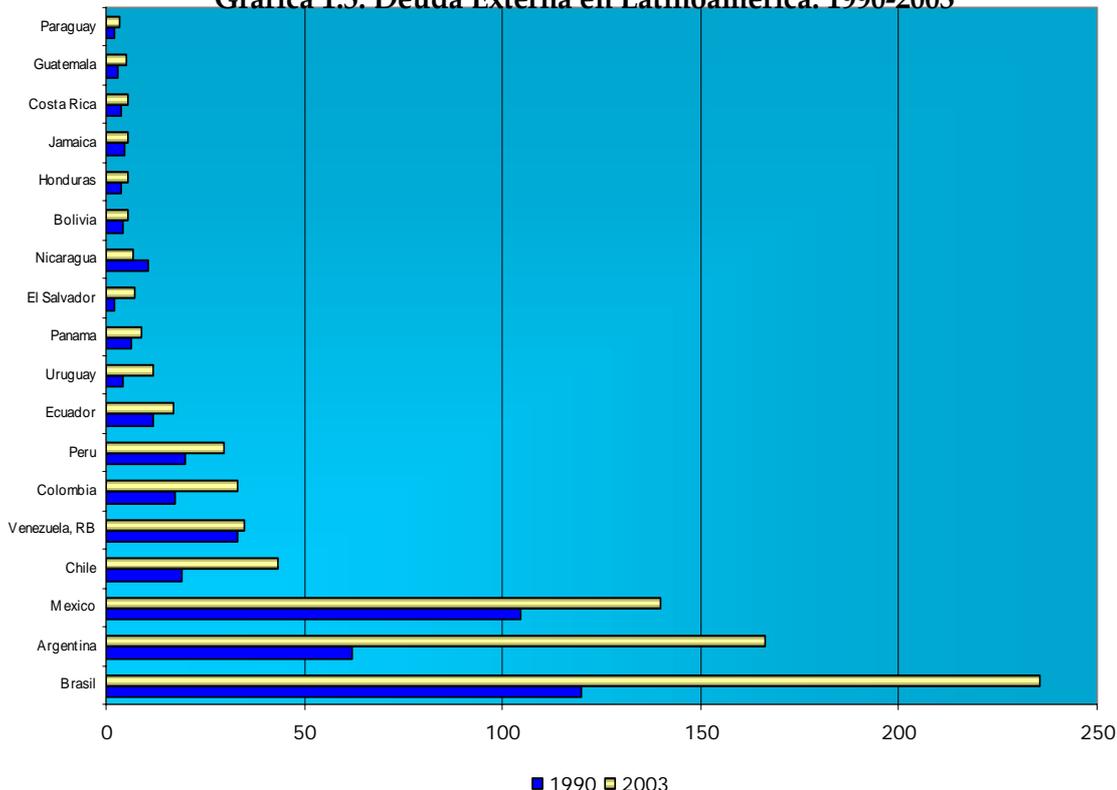
INDICADORES	1990	2003
% Servicio de Deuda Externa / PIB	3.0%	4.3%
<b>Nivel de Solvencia Económica =</b> % Servicio de la Deuda Externa / Exportaciones	17.6%	15.6%
% de la Deuda multilateral / Total Deuda Externa	26.5%	28.6%

Los indicadores de endeudamiento analizados de forma general dan una visión del estado de la deuda externa de Latinoamérica. Sin embargo, resulta útil realizar el análisis de los indicadores de endeudamiento para cada uno de los países de la región, por ello, a continuación se hace una descripción gráfica de estos indicadores para los 20 países de la región.

#### **i. Porcentaje de Deuda en el PIB**

El nivel de endeudamiento de América Latina se incrementó notablemente durante 1990 y 2003, tal como se mostró en la Gráfica 1.4. Así mismo, la deuda externa colombiana a diciembre de 2005 alcanzó los US \$39,561 millones y la deuda externa de Latinoamérica para 2003 alcanzó los US \$768,536 millones. Brasil, Argentina, México, Chile, Venezuela y Colombia son en su orden, los países con mayor nivel de endeudamiento en términos absolutos para 2003, estas cifras que se pueden observar en el Anexo 1.1 y la Gráfica 1.5.

Gráfica 1.5. Deuda Externa en Latinoamérica. 1990-2003



Fuente: Banco Mundial

Argentina sobresale como el país con mayor proporción de deuda externa sobre el PIB con el 117%, Colombia se clasifica dentro de los países latinoamericanos de nivel de endeudamiento intermedio, con un porcentaje del 47% de deuda sobre el PIB para 2003. (Gráfica 1.6.)

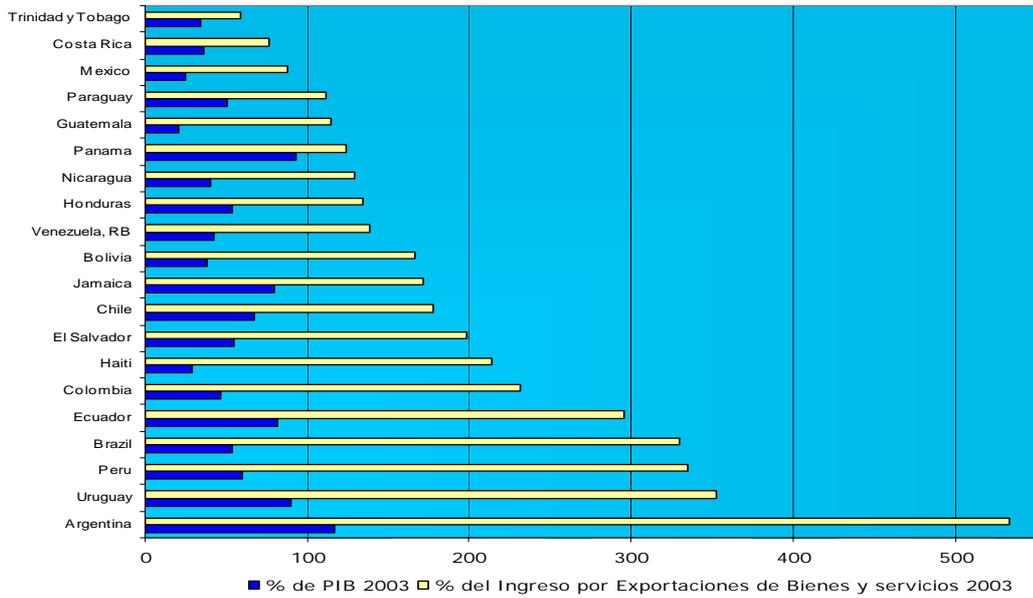
## ii. Nivel de Solvencia Económica

Este indicador se define como el esfuerzo exportador que debería hacer cada país para pagar la deuda externa; su cálculo consiste en el porcentaje de deuda externa sobre las exportaciones de un país<sup>4</sup>. Entre los países de América Latina con el menor nivel de reservas internacionales para realizar el pago de la deuda externa es Argentina, así mismo, Panamá, Jamaica, Ecuador, Chile se destacan por su baja capacidad económica. En el caso de Colombia, la relación deuda externa / PIB se encuentra en un nivel intermedio comparando los resultados de este indicador para los demás países de la región (Gráfica 1.6). Sin embargo, para Colombia la relación deuda externa / exportaciones se encuentra en un nivel del 2,32, situación que resulta preocupante, en el sentido de que el país tendría que exportar 2,32 veces lo que exportó en el 2003 para poder responder con sus obligaciones de deuda externa<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Este parámetro es aceptable cuando alcanza el 25% y en el caso de Latinoamérica ningún país logra este nivel, lo que muestra una situación crítica que solo podría mejorarse al incrementando las exportaciones de la región.

<sup>5</sup> Entre mayor sea la relación deuda exportaciones menor será la solvencia económica de un país.

**Gráfica 1.6. Deuda Externa en Latinoamérica % PIB y % Exportaciones 2003**



Fuente: Banco Mundial

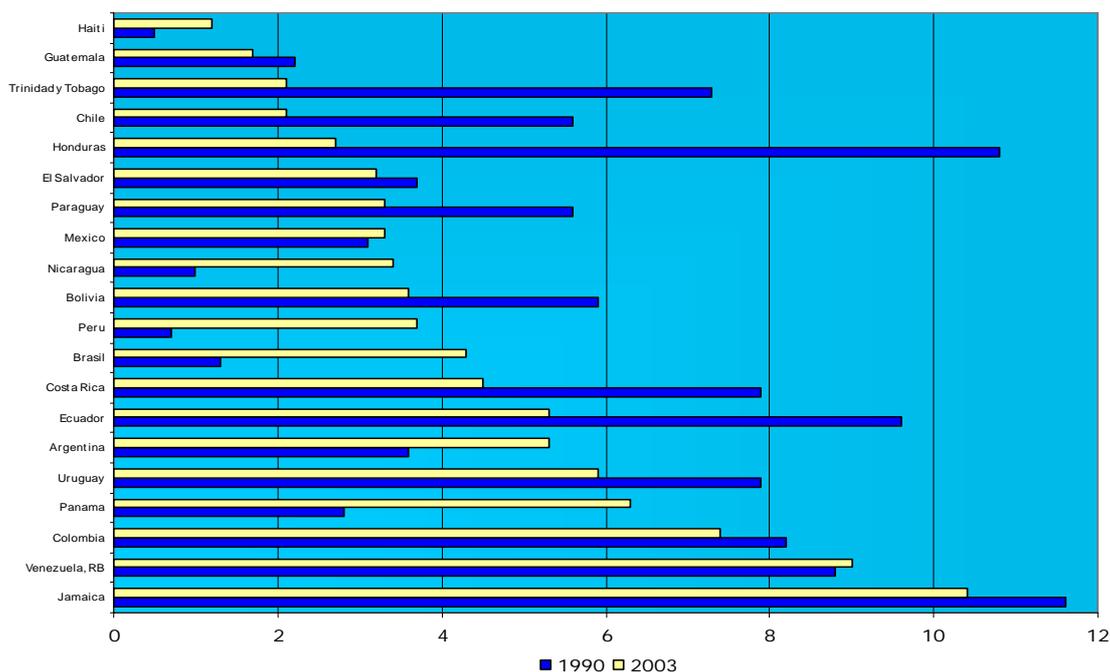
**iii. Servicio de la Deuda como porcentaje del PIB**

Colombia ha reducido el porcentaje de servicio de la deuda en el PIB pasando del 8.2% en 1990 al 7.4% para el 2003, sin embargo, el valor de este indicador sigue siendo alto, si se compara con los demás países de la región posicionando a Colombia como el tercer país de mayor endeudamiento después de Jamaica (10,4%) y Venezuela (9%), tal como puede verse en la Gráfica 1.7.y en el Anexo 1.1.

**iv. Servicio de la Deuda como porcentaje de las Exportaciones**

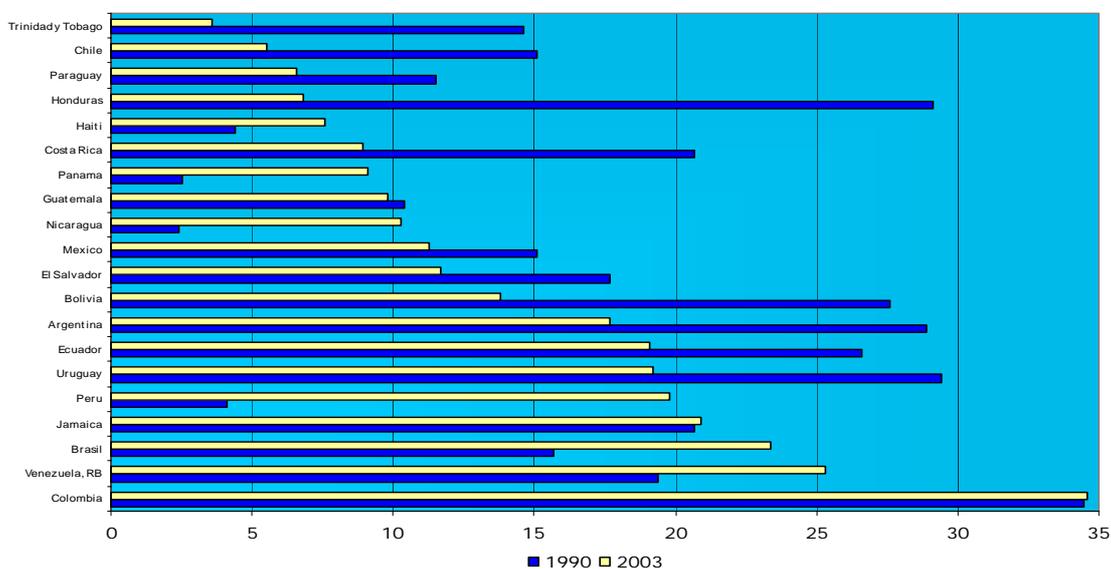
Este indicador se entiende como el porcentaje de exportaciones disponible para el pago del servicio de la deuda. Al respecto, Colombia es el país peor situado de Latinoamérica, aunque presentó un descenso del 32.2% al 28.8% entre 1990 y 2003, este porcentaje para 2003 es mucho mayor al que presentan el resto de países latinoamericanos, tal como se muestra en la Gráfica 1.8

**Gráfica 1.7. Servicio de la Deuda como porcentaje del PIB 1990-2003**



Fuente: Banco Mundial

**Gráfica 1.8 Porcentaje del Servicio de la Deuda en las Exportaciones. 1990-2003**



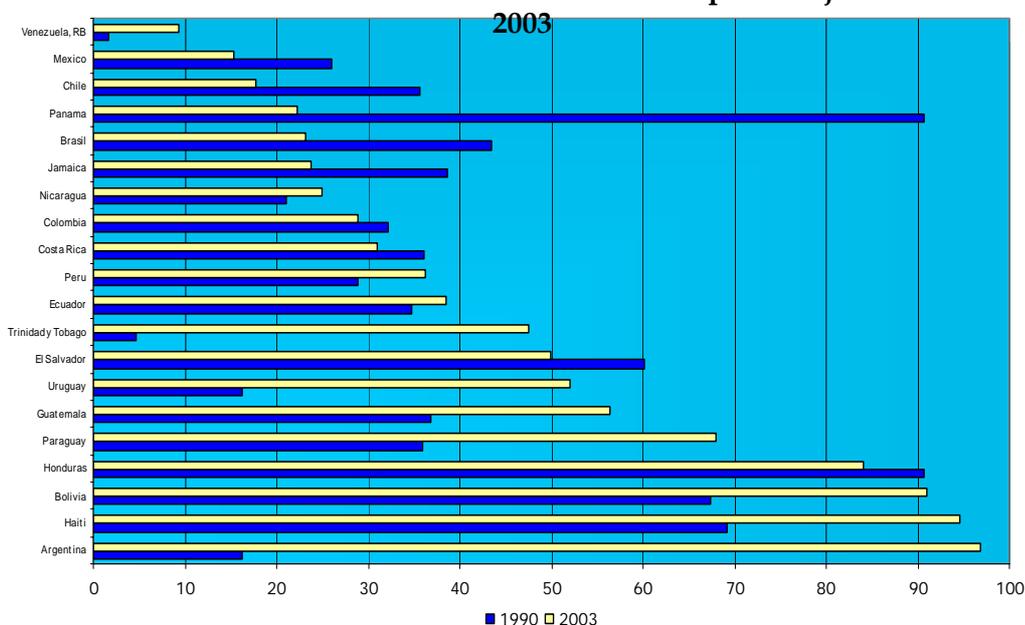
Fuente: Banco Mundial

**v. Servicio de la Deuda Multilateral como porcentaje del PIB**

La deuda externa de Latinoamérica se constituye en un 28,6% por créditos de la banca multilateral. En este sentido, se destaca el notorio incremento en el porcentaje del servicio de deuda con la banca multilateral en relación al PIB para Argentina, cuyo valor cambió del 16.2% al 96.8% entre 1990 y 2003, lo que se puede atribuir a la difícil situación económica que afrontó este país durante el

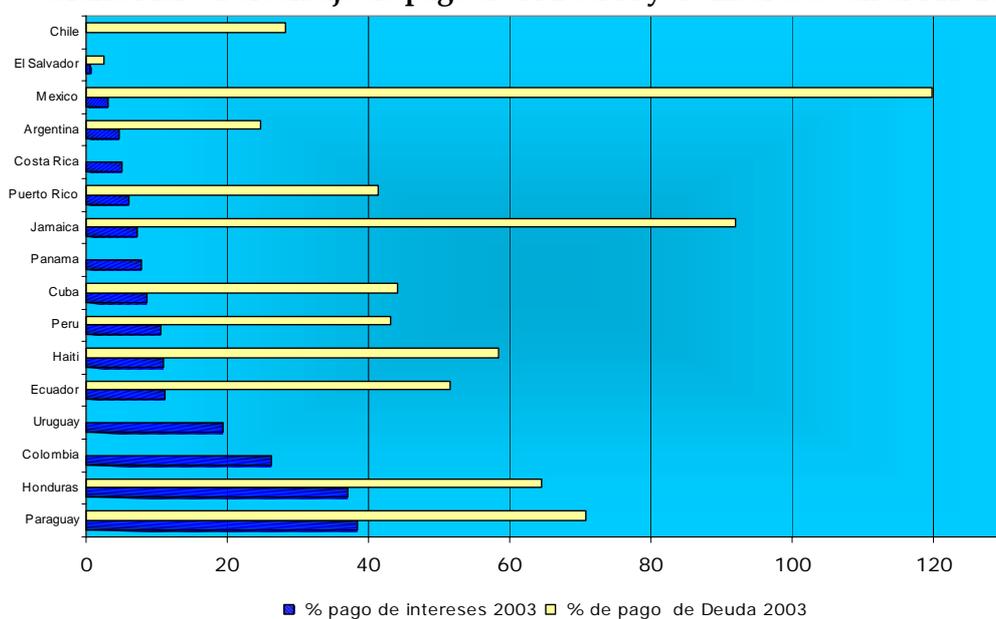
2001. Por el contrario, Chile y México presentaron un descenso para 2003 con respecto a 1990, posesionándose en los valores más bajos para este indicador en el contexto de países latinoamericanos, como puede verse en la Gráfica 1.9.

**Gráfica 1.9. Servicio de la Deuda Multilateral como porcentaje del PIB.1990-**



Fuente: Banco Mundial

**Gráfica 1.10. Porcentaje de pago de la Deuda y de intereses. en el PIB 2003.**



Fuente: Banco Mundial

Para Colombia el porcentaje del servicio de la deuda con la banca multilateral en el PIB, disminuyó para 2003 con respecto a 1990. Sin embargo, el nivel de servicio de la deuda como porcentaje del PIB se sitúa en un nivel intermedio de

endeudamiento si se compara con el nivel de los demás países latinoamericanos. (Gráfica 1.9)

En la Gráfica 1.10. se muestra el porcentaje de pago de deuda y de intereses para 2003. Colombia se encuentra entre los tres países que realizaron el mayor porcentaje de pago de intereses, de hecho Colombia junto con Uruguay durante 2003 solo realizaron pago de intereses, lo cual demuestra una de las ineficiencias del actual proceso de gestión y pago de la deuda ya que son mínimos los abonos a capital realizados. Por el contrario Chile y México pagaron gran porcentaje de deuda durante 2003, 28% para el caso de Chile y 119% para el caso de México.

Una vez realizada la revisión de cifras e indicadores relacionados con el endeudamiento latinoamericano de las últimas décadas, se concluye que la mayoría de países de América Latina se endeudó para el financiamiento de la fuga de capitales en lugar de utilizar estos recursos para proyectos con alto nivel de rentabilidad que permitieran en el futuro pagar el servicio de la deuda mediante el aumento de divisas generadas por las exportaciones. Además las altas tasas de interés durante los años ochenta, y las fluctuaciones en las tasas de cambio ocasionaron el gran crecimiento de la deuda volviéndola impagable para la mayoría de países latinoamericanos.

Los resultados de los indicadores presentados en esta parte como el porcentaje del servicio de la deuda y del pago de esta demuestran la urgente necesidad de encontrar alternativas de mejora en las políticas y estrategias de endeudamiento para lo cual es fundamental encontrar soluciones para los procedimientos de programación, preparación, contratación, ejecución, administración y seguimiento de la deuda externa, requiriéndose una propuesta innovadora y estratégica al respecto.

## 2. DIAGNOSTICO DEL PROCESO DEL CREDITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL

El 28% de la deuda externa de América Latina proviene de la Banca multilateral, y en el caso de Colombia este porcentaje asciende al 38%. Las cifras analizadas en el capítulo anterior, además de los largos y complejos procesos de contratación, preparación, ejecución y seguimiento de operaciones crediticias con la banca multilateral evidencian la necesidad de revisar el sistema de contratación actual. En este capítulo se realiza el diagnóstico de la situación de los mencionados procesos para Colombia, partiendo de la revisión del marco legal, los participantes y los responsables, sus respectivas funciones y estructuras para así detectar los puntos críticos y elementos disfuncionales.

### 2.1. MARCO LEGAL

El crédito público en Colombia se empezó a regular desde los primeros años de la década del noventa mediante la **resolución 50 de 1991 del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES**, la cuál reglamentó las condiciones a cumplir por parte de las Entidades públicas para acceder a la garantía de la Nación para la contratación de empréstitos públicos. Posteriormente, en la **Ley 31 de 1992** señalaron las condiciones financieras para la colocación de títulos de deuda externa y en 1993, la **Ley 80/93** se convirtió en el Estatuto dictando las normas generales para constituir Deuda Pública y el **Decreto 2681 de 1993** las operaciones de crédito público y las de manejo de deuda pública<sup>69</sup>.

En lo concerniente al otorgamiento de garantías por parte de la Nación, el documento **CONPES 2498 de 1990** estableció los lineamientos de política para el otorgamiento de la garantía de la Nación, pero solo hasta en 1994 se empezó a regular el proceso de crédito externo e interno, mediante el documento **CONPES 2689 en Resolución 64 de 1994**. En este documento CONPES 2689 se especificaron los criterios generales para el otorgamiento de garantías por parte de la Nación a operaciones de crédito y las directrices generales aplicables para el estudio de posibles operaciones de crédito externo.

En cuanto a la regulación de los procesos de crédito con la banca multilateral y bilateral, en Junio de 2001 se aprobó el documento **CONPES 3119 "Estrategia de Endeudamiento con la banca multilateral y bilateral"**, en el cual se definieron los procedimientos, los actores y las funciones de estos en el proceso de contratación de un empréstito con la banca multilateral y bilateral.

En enero de 2005 el documento **CONPES 3334 "Actualización de la Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral de la Nación y las Entidades Públicas"** describe el estado de la deuda externa e identifica las debilidades de las etapas en la contratación de empréstitos externos con la banca multilateral y

---

<sup>69</sup> Se entiende por operaciones de manejo de deuda pública aquellas que modifican las condiciones iniciales pactadas, por lo cual no incrementan el endeudamiento. Dentro de estas se encuentran la refinanciación, la reestructuración, la renegociación y el reordenamiento de la deuda, entre otras.

propone las estrategias para mejorar el procedimiento ya definido en el CONPES 3119 de 2001<sup>7</sup>.

## **2.2. PARTICIPANTES Y RESPONSABLES DE LOS PROCESOS DE ENDEUDAMIENTOS EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL.**

Dentro del proceso de crédito externo se pueden identificar cinco tipos de participantes. A continuación se describirá cada uno de ellos, recalando en las funciones y estructuras de las entidades de coordinación central, en las cuales este documento se concentrará para el planteamiento de una estrategia de mejoramiento.

### **2.2.1. Entidades de Coordinación a Nivel Central**

En Colombia la gestión y manejo de la deuda se encuentra a cargo de dos entidades a nivel central del gobierno, estas son el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP, a través de la Dirección General de Crédito Público-DGPC y el Departamento Nacional de Planeación-DNP a través de la Subdirección de Crédito-SC. En esta parte se realiza la descripción de las estructuras organizacionales y funciones en cuanto al acompañamiento y gestión de la deuda.

#### **3.2.1.1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo general la definición, formulación y ejecución de los planes generales, programas y proyectos relacionados con la política económica del país. Para el cumplimiento de su objetivo, el Ministerio cuenta con ocho direcciones<sup>8</sup>, tal como puede verse en el Anexo 2.1., dentro de las cuales se encuentra la Dirección General de Crédito Público-DGPC.

#### **A. La Estructura**

La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional-DGCP del Ministerio de Hacienda cuenta con 100 funcionarios y está estructurada en seis sub-direcciones: i)La Subdirección de financiamiento de la Nación, ii)La Subdirección de riesgo, iii)La Subdirección operativa, iv)La Subdirección financiera, v)La Subdirección de Administración de la Deuda y registro, y vi)La Subdirección de Financiamiento a otras entidades y Saneamiento, esta estructura se muestra en la Figura 2.1. y el Anexo 2.1.

---

<sup>7</sup> La legislación colombiana cuenta con 6 leyes, 12 decretos, 4 resoluciones, dos documentos CONPES y 7 circulares externas, cuyo listado puede ser consultado en el Manual de Crédito Externo e Interno del DNP, 2002, pp. 17-19.

<sup>8</sup> Estas son unidades básicas de la organización ministerial módulos fundamentales de gestión de la Administración General del Estado (Ballart, X., Ramió, C., 2000).

Figura 2.1. Organigrama Dirección General de Crédito Público-MHCP



Fuente: [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

## B. Las funciones

En lo concerniente al crédito externo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como función fijar las políticas de financiamiento externo e interno de la Nación, de las entidades territoriales y descentralizadas; además de registrar y controlar su ejecución y servicio y administrar la deuda pública de la Nación.

### 3.2.1.2. El Departamento Nacional de Planeación-DNP

El Departamento Nacional de Planeación es un Departamento administrativo y al igual que los ministerios de Colombia, es uno de los organismos principales de la administración pública. Depende directamente de la Presidencia de la República y pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público. Este Departamento propone los planes y programas para el desarrollo económico, social y ambiental del país.

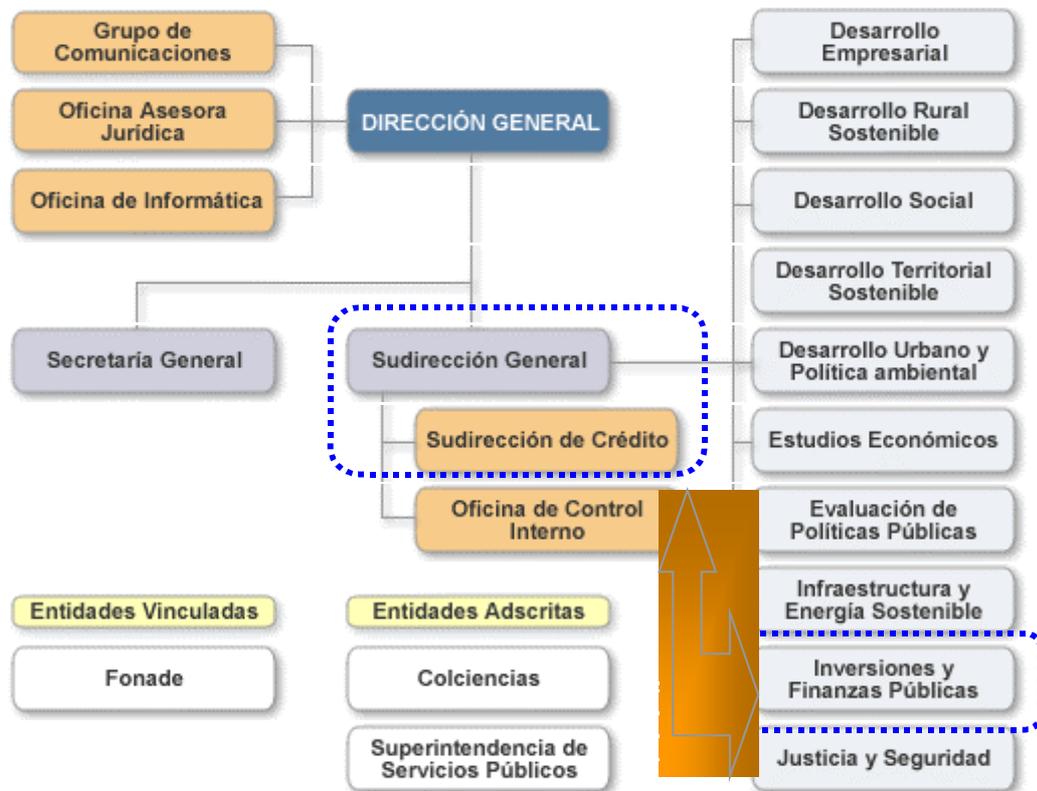
#### A. La Estructura

El Departamento Nacional de Planeación, se estructura como un Ministerio. El DNP como órgano superior tiene al Director General de Planeación Nacional, de quien dependen la Oficina Asesora Jurídica y la Oficina de Informática. Como órganos directivos cuenta con el Subdirector General, del cual dependen la Subdirección de Crédito y la Oficina de Control Interno; la Secretaría General; y las siguientes once direcciones generales: Estudios Económicos, Desarrollo Territorial Sostenible, Inversiones y Finanzas Públicas, Evaluación de Políticas Públicas, Infraestructura y Energía Sostenible, Desarrollo Social, Desarrollo

Rural sostenible, Política ambiental, Justicia y Seguridad, Desarrollo Empresarial, Desarrollo Urbano y Política Ambiental.(Figura 3.2).

Para la gestión de la deuda el Departamento Nacional de Planeación cuenta con la Subdirección de Crédito-SC, concretamente la Subdirección de Crédito tiene como función primordial la estructuración y seguimiento de las operaciones de crédito que contraten las entidades del orden nacional y territorial y de sus descentralizadas, para el desarrollo de proyectos de libre destinación y/o destinación específica. Para el desarrollo de sus funciones la SC cuenta con cinco funcionarios.

**Figura 2.2. Organigrama General Departamento Nacional de Planeación-DNP**



Fuente: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Como se puede ver en la Figura 2.2. la SC depende directamente de la Subdirección General y para el proceso de contratación de crédito externo trabaja conjuntamente con la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP, que cuenta con 40 funcionarios, distribuidos en tres subdirecciones y tres grupos, pero solo es la Subdirección de Presupuestación y Seguimiento presupuestal del sector central-SPSC la que se interrelaciona directamente con la Subdirección de Crédito para la presupuestación de los recursos de crédito externo dentro del Presupuesto General de la Nación.

## B. Las Funciones

Dentro de las principales funciones del DNP se destaca el permanente seguimiento de la economía nacional e internacional y en lo referente al crédito

público el DNP se encarga de: participar en las gestiones de financiamiento externo o interno relacionadas con los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social; y de estudiar y evaluar el estado y cuantía de la deuda externa pública y privada para proponer al Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES los posibles proyectos a ser financiados con recursos de crédito externo.

El cumplimiento de funciones en cuanto a la gestión de la deuda pública requiere de la coordinación y el trabajo en equipo tanto de las entidades del nivel central como de los prestamistas de la banca multilateral. En materia de crédito externo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación comparten competencias, en funciones de procesos operativos concernientes a la emisión de conceptos técnicos y autorizaciones; así como las funciones relacionadas con el proceso de negociación. Así mismo, es posible distinguir competencias exclusivas del Ministerio de Hacienda como son las funciones de asesoría financiera y procesos concernientes al otorgamiento de garantías; por su parte, el DNP tiene como función exclusiva el acompañamiento técnico de los proyectos.

Las funciones en las que intervienen las dos entidades son las referentes a las autorizaciones, el MHCP emitiendo autorización mediante resoluciones y presentando a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público-CICP- y el DNP poniendo en consideración ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES las autorizaciones de endeudamiento y el otorgamiento de garantías. Así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación se interrelacionan en el cumplimiento de sus funciones de manejo y gestión de créditos externos contratados con la banca multilateral.

En temas de endeudamiento con la banca multilateral las funciones que comparten las entidades de coordinación a nivel se clasifican en tres grupos: las funciones macroeconómicas, de asesoría técnica y financiera; y las relacionadas a los procesos de contratación de empréstitos. A continuación, se describirá cada uno de estos grupos de funciones.

#### **i) Funciones Macroeconómicas.**

Dentro de estas se encuentra la de velar por la estabilidad macroeconómica del país. En este grupo de funciones intervienen tanto el Ministerio de Hacienda como el Departamento Nacional de Planeación, y es en este grupo donde se encuentra un mayor grado de interrelación de las dos entidades, como puede verse en la Cuadro 2.1. El MHCP y el DNP tienen que trabajar conjuntamente en la proyección, la priorización y el establecimiento de las necesidades de Deuda Externa. Así mismo, es a la Subdirección de Crédito del DNP es a quien corresponde consolidar la programación de desembolsos considerando el Presupuesto de Inversión el cual es elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP.

**Cuadro 2.1. Funciones Macroeconómicas MHCP y DNP**

Tipo de Función	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Departamento Nacional de Planeación
Macroeconómicas	Establecer las necesidades de financiamiento y el espacio para nuevas contrataciones de deuda pública teniendo en cuenta los criterios de sostenibilidad de la deuda.	Priorizar las operaciones de crédito externo teniendo en cuenta criterios técnicos y en coordinación con el MHCP hacer las respectivas solicitudes de inclusión de las operaciones en las Misiones de programación con la banca multilateral.
	Elaborar las proyecciones de deuda externa incluyendo el financiamiento programado para los créditos de la Nación y las garantías De acuerdo con el DNP.	Elaborar las proyecciones de deuda Externa incluyendo el financiamiento programado para los créditos de la Nación y las garantías. De acuerdo con el MHCP.
		Consolidar la programación de desembolsos y su correspondencia con el Presupuesto General de la Nación de inversión.

Fuente: DNP- MHCP. CONPES 3119. Clasificación Propia

■ Funciones Compartidas entre el MHCP y el DNP

**ii) Funciones de Asesoría Técnica y Financiera**

Este grupo de funciones se caracteriza por estar muy diferenciadas entre las dos entidades. El Ministerio de Hacienda se ocupa, con mayor intensidad, de las funciones de asistencia financiera a las entidades que requieran de la garantía de la Nación para la solicitud de crédito externo y el DNP se encarga de las funciones de asesoría técnica, tal como puede verse en la Cuadro 2.2.

**Cuadro 2.2 Funciones Aspectos Técnicos y Financieras MHCP y DNP**

Tipo de Función	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Departamento Nacional de Planeación
Asesoría Financiera	Evaluar la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales que requieran de la garantía de la Nación.	
Asesoría Técnica		Emitir concepto técnico - financiero para las entidades que requieran de la garantía de la Nación.
		Asesorar a las entidades interesadas en la contratación de créditos en materia de financiación y su valor agregado.

Fuente: DNP-MHCP. CONPES 3119 Junio 2001 y clasificación propia.

**iii) Funciones relacionadas con los procesos de contratación de Empréstitos.**

Dentro de estas funciones se identifican cinco procesos: de autorización, operativos, de requisitos para el otorgamiento de garantías, de ejecución y seguimiento, y de negociación.

Como puede verse en el Cuadro 2.3 es al Ministerio de Hacienda a quien le corresponde gestionar **los procesos relacionados con las autorizaciones** con la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público-CICP- y las resoluciones que autorizan suscribir contratos de crédito externo. Por otra parte, el DNP debe gestionar las autorizaciones correspondientes al Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, tal como se detallará mas adelante en la Figura 2.3.

**Cuadro 2.3 Funciones Relacionadas a los Procesos MHCP y DNP**

Tipo de Función		Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Departamento Nacional de Planeación
P R O C E S O S	<b>Autorizaciones</b>	Presentar a consideración de la CICP las operaciones de crédito público externo, en su calidad de presidente y secretario de la CICP. Impartir, mediante resoluciones, las autorizaciones para realizar gestiones, suscribir contratos de crédito externo y otorgar garantías.	Coordinar la elaboración y presentar a consideración del CONPES las autorizaciones para el endeudamiento y el otorgamiento de garantías.
	<b>Operativos-Pago Deuda y operaciones de intercambio o conversión de deuda</b>	Realizar del pago oportuno de la deuda de la Nación y del servicio de la deuda Suscribir las operaciones de crédito, solicitar los desembolsos y tramitar ante las entidades prestamistas cualquier modificación a las operaciones como prórrogas, cambios de ejecutor, modificación de componentes y cancelaciones.	Emitir el concepto sobre las modificaciones que se deban realizar a los contratos de préstamo tales como prórrogas, cancelaciones y modificación de componentes.
	<b>Garantías</b>	Exigir las contragarantías necesarias para respaldar el servicio de la deuda en los casos en los cuales el MHCP actúa como garante en nombre de la República.	
	<b>Ejecución y Seguimiento</b>		Hacer el seguimiento a la ejecución, evaluar y recomendar medidas que retroalimenten la estrategia de endeudamiento del país. Presentar informes al CONPES y a la CICP sobre la ejecución de los recursos externos que financian los proyectos de inversión.
	<b>Negociación</b>	Representar a la Nación en su papel de prestatario.	Apoyar al equipo negociador conformado por el organismo ejecutor, el DNP y el MHCP.

Fuente: DNP- MHCP- CONPES 3119. Clasificación Propia  
 ■ Funciones Compartidas entre el MHCP y el DNP  
 CICP: Comisión Interparlamentaria de Crédito Público  
 CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

En lo referente a **los procesos operativos**, el pago de la deuda y las operaciones de intercambio y conversión de la Deuda, es al Ministerio de Hacienda a través de la Subdirección Operativa (Ver Anexo 2.1), a quien corresponde el pago oportuno de la deuda, la suscripción de nuevas operaciones de crédito, y el trámite de desembolsos ante las entidades prestamistas. La modificación de las operaciones también está a cargo del Ministerio de Hacienda pero se necesita previo concepto técnico del DNP, por lo cual aquí las entidades tienen competencias compartidas.

En cuanto al **otorgamiento de garantías** es competencia exclusiva del MHCP, y es a este Ministerio a quien corresponde exigir las contra garantías para respaldar el servicio de la deuda, cuando la Nación actúe como garante de los empréstitos externos.

Velar por los **procesos de ejecución y seguimiento** de los empréstitos contratados con la banca multilateral es competencia del Departamento Nacional de Planeación. Así mismo, esta entidad debe realizar la evaluación expost de los proyectos una vez terminada su ejecución; de igual manera, la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público-CICP y el CONPES solicitan con cierta periodicidad informes acerca del estado de ejecución de los

empréstitos vigentes, los cuales son elaborados por la Subdirección de Crédito - SC del DNP.

En cuanto a las funciones relacionadas con **los procesos de negociación** son una función compartida entre el Ministerio de Hacienda y el DNP. Como equipo que representa al Gobierno ante la Banca multilateral deberán representar a la Nación en su papel de prestatario y brindar el apoyo que requiera la entidad ejecutora en materia de negociación de las condiciones de los empréstitos.

### **2.2.2. Instancias de autorización**

Dentro de las instancias de autorización se encuentran: el Consejo Nacional de Política Económica y Social- CONPES y la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público-CICP.

#### **2.2.2.1. El Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES**

Es un consejo encargado de tomar decisiones de política económica y social del gobierno central<sup>9</sup>. En relación al crédito público, tiene como funciones la de aprobar las garantías de la Nación para los empréstitos externos; presentar, para su estudio y aprobación el programa de desembolsos de crédito externo del sector público; y preparar y someter a su consideración los conceptos relacionados con la celebración de los contratos de empréstito de la Nación o de las entidades públicas.

#### **2.2.2.2. La Comisión Interparlamentaria de Crédito Público (CICP).**

Este ente es a quien corresponde emitir concepto para la gestión y celebración de las operaciones de crédito, está conformada por seis miembros, y elegida por cada una de las Comisiones Terceras Constitucionales mediante el sistema de cuociente electoral, a razón de tres miembros por cada Comisión. Dentro de sus funciones está la de presentar informes al Congreso acerca de las operaciones de crédito externo autorizadas por ley al Gobierno Nacional, cuya finalidad sea el obtener recursos para la financiación de planes de desarrollo económico y de mejoramiento social y para contribuir al equilibrio de la balanza de pagos.

### **2.2.3. Los prestamistas**

Como entidades financiadoras se encargan de velar por la adecuada ejecución de los recursos, para lo cual se encuentran en permanente comunicación con las instancias de coordinación del nivel central (MHCP y DNP) y los organismos ejecutores.

Dentro de estos se encuentran los organismos internacionales de fomento o fuentes de financiamiento (Banco Interamericano de Desarrollo-BID; Banco Mundial-BIRF, Corporación Andina de Fomento-CAF, Banco Nórdico de Inversiones-NIB<sup>10</sup>, Fondo Nórdico de Desarrollo - NDF, Banco Europeo de Inversiones-BEI).

---

<sup>9</sup> El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer

<sup>10</sup> Conformado por cinco países Nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

#### **2.2.4. El prestatario**

Es la entidad solicitante, en el caso de las operaciones de la Nación el prestatario es el Ministerio de Hacienda, en los demás casos, se encuentran los ministerios, las empresas públicas, siempre que cuenten con el aval de la Nación.

#### **2.2.5. El organismo ejecutor**

Este puede ser 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.

### **2.3. PROCESOS PARA LA CONTRATACIÓN DE CRÉDITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL**

En esta sección de este capítulo se definen las actividades internas y los procesos específicos para la contratación de empréstitos externos con la banca multilateral.

#### **2.3.1. Etapas y Actividades Internas para la contratación de empréstitos externos.**

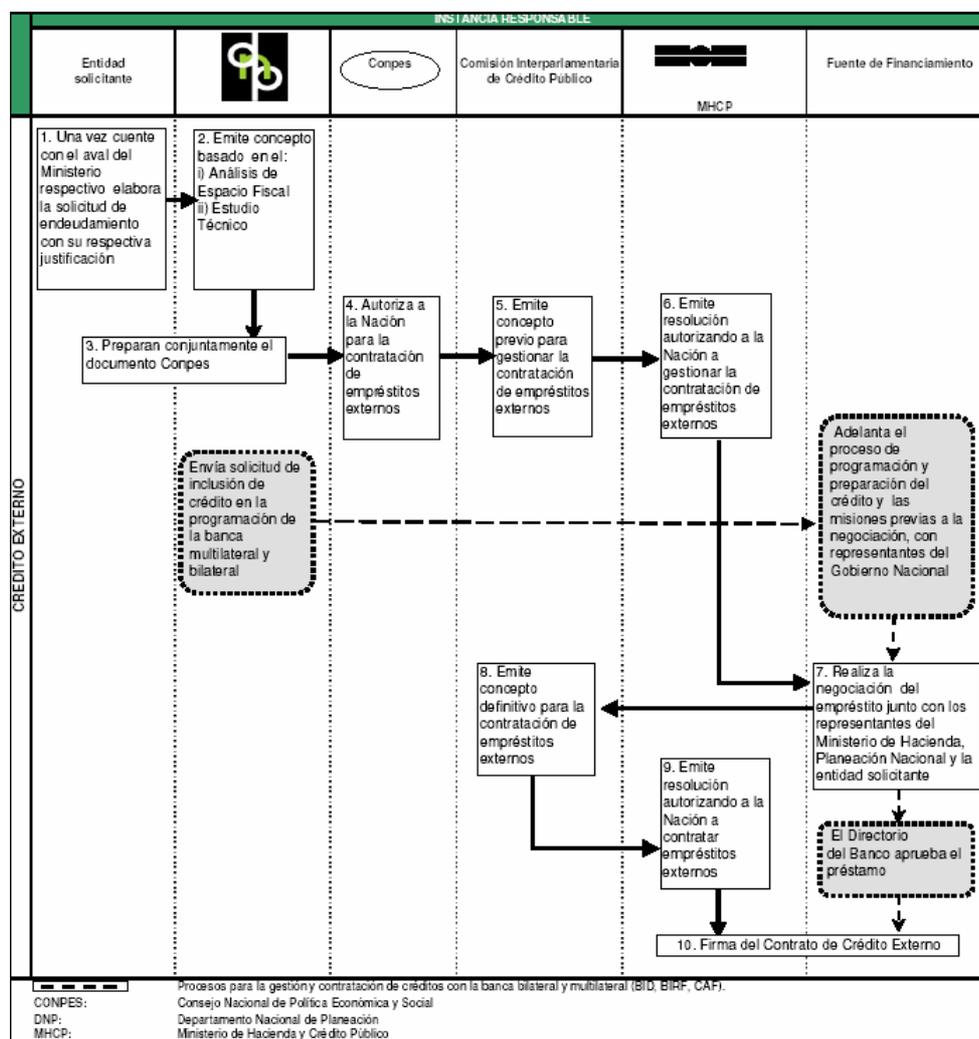
Las actividades internas se inician cuando la entidad interesada presenta al ministerio sectorial o departamento administrativo correspondiente la solicitud de crédito, con el fin de que ésta sea priorizada y remitida, para lo cual se necesita que el proyecto sujeto a la financiación se encuentre en alto nivel de definición en lo referente a los objetivos, las acciones, los componentes, los costos y la estructura de ejecución del proyecto. Con base en esta información, El DNP (la Dirección Técnica correspondiente y la Subdirección de Crédito) emite concepto de viabilidad; posteriormente, se somete a consideración del Consejo de Política Económica y Social-CONPES-, el cual emite la autorización con base en un documento con la información básica de la operación, el cual lo elabora la entidad solicitante y el DNP.(Rangel, H, Villa, C., 2004).

Además de la autorización del CONPES se requiere contar con el aval de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público-CICP-, la cual emite una autorización con la cual se inician las gestiones para la contratación del empréstito y posteriormente, el MHCP emite la resolución para poder iniciar la negociación del crédito; una vez negociada la operación, la CICP emite una segunda autorización, lo que da pie a que el MHCP emita la resolución definitiva y realice la firma del crédito. La Figura 2.3 resume los procesos internos anteriormente descritos. En la actualidad existen seis actividades y etapas internas para la contratación de empréstitos. La definición de cada una de ellas se presentará en la siguiente parte.

## A. Planeación

Consiste en la programación de los nuevos créditos a ser presentados a la Banca Multilateral para ser incluidos en el pipeline<sup>11</sup>. Esta presentación de proyectos la realiza el DNP, previo acuerdo con el MHCP.

Figura 2.3. Etapas y Actividades Internas para la contratación de empréstitos externos



Fuente: DNP-SC

## B. Presupuestación

En esta etapa, se define la distribución presupuestal para asegurar que las operaciones contratadas cuenten con las apropiaciones presupuestales requeridas para ser ejecutadas. El DNP a través de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y la Subdirección de Crédito deberán analizar el espacio fiscal de la operación de crédito.

<sup>11</sup> El pipeline es el Programa plurianual de firma de créditos. El primer paso para la firma de los créditos. De acuerdo con la Ley 80 de 1993, la programación plurianual con la Banca Multilateral es realizada por el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El pipeline contiene el listado de proyectos viables a ser financiados por la Banca multilateral una vez el DNP ha realizado el estudio técnico, el análisis de disponibilidad de espacio fiscal y el análisis de la capacidad de pago por parte de la entidad solicitante.

### **C. Preparación**

Esta etapa tiene como prioridad los requerimientos por parte de las autoridades nacionales y la banca multilateral para la firma de los contratos de crédito. Esta etapa comprende tres sub-etapas: la primera, el diseño de la operación de crédito; la segunda, la elaboración del documento CONPES por parte de la entidad solicitante del crédito, el DNP (Subdirección de crédito y Dirección técnica correspondiente) y el MHCP; y la tercera, la presentación del documento CONPES, a la CICP, por parte de la entidad ejecutora y el Ministerio de Hacienda como garante<sup>12</sup> .

### **D. Negociación y Firma**

Consiste en la discusión con la banca multilateral los siguientes documentos de crédito: El contrato de Préstamo, el documento del proyecto, con todos sus anexos y los contratos relacionados para el caso de las operaciones con garantía de la Nación, posteriormente, estos son presentados en el directorio del Banco y luego de su revisión se procede a la firma del contrato de préstamo. Esta etapa corresponde a la parte administrativa de la deuda, actualmente esta liderada por el Ministerio de Hacienda y apoyada por el DNP y la entidad ejecutora, pero es aquí donde se encuentra uno de las principales superposiciones<sup>13</sup> .

### **E. Ejecución**

Es la etapa donde se realiza el desembolso de recursos contratados y se ponen en marcha los proyectos. Aquí el Ministerio de Hacienda debe asegurar que los proyectos financiados cuenten con disponibilidad presupuestal.

### **F. Seguimiento y Evaluación**

En esta etapa se verifica la adecuada utilización de los recursos contratados. El DNP por medio de la Subdirección de Crédito deberá realizar el seguimiento financiero y técnico de los proyectos a través de la Dirección técnica del DNP correspondiente; así mismo, el Ministerio de Hacienda realiza el registro de desembolsos. Durante esta etapa se pueden presentar modificaciones a los préstamos, tales como prórrogas, cambio de ejecutor, recomposición de componentes, para lo cual las entidades ejecutoras deberán contar con el concepto favorable del DNP, para que el MHCP realice la solicitud al banco prestamista.

## **2.3.2. Procesos Específicos para la contratación de crédito externo con la Banca multilateral**

Adicionalmente a las etapas internas de las entidades gubernamentales mencionadas en la sección anterior, los Bancos realizan seis actividades que son llamadas misiones. A continuación se define en que consiste cada una de ellas.

### **A. Misión de Identificación**

---

<sup>12</sup> En esta etapa del proceso se pueden presentar una duplicidad, por tanto con un mismo documento, el Documento CONPES debe pasar por dos procesos de autorización ante el DNP y ante la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público - CICP

<sup>13</sup> El Banco mundial en el libro "Colombia: Fundamentos Económicos de la Paz" publicado en 2003 recomendaba que las actividades empresariales no básicas como la participación en negociaciones de préstamos multilaterales y bilaterales, deberían trasladarse gradualmente del Ministerio de Hacienda al Departamento Nacional de Planeación.

En esta misión el Banco estudia las mejores alternativas para solucionar los problemas que puedan presentarse en los diferentes sectores económicos del país; para lo cual se toma como punto de partida el Plan de Acción del Banco para el país, a partir del cual, el Banco elabora un documento determinando la viabilidad financiera de la alternativa escogida.

#### **B. Misión de Preparación u Orientación**

El objetivo primordial de esta misión es dimensionar la operación de crédito. En el caso de operaciones de destinación específica se define el alcance del proyecto, las actividades específicas a desarrollar y sus respectivos costos. Para las operaciones de libre destinación, en esta misión se define el número de tramos en los que se va a desembolsar el préstamo, y las condicionalidades para cada uno de ellos, lo cual queda plasmado en un documento conocido como la matriz de condicionalidades<sup>14</sup> .

#### **C. Misión de Análisis o “Appraisal”**

Aquí se define el marco lógico del programa que contiene los objetivos, costos, riesgos y resultados esperados con la ejecución del proyecto a financiar. Este documento, resultado de esta misión es el que se presentará al Directorio del Banco<sup>15</sup> .

#### **D. Misión de Negociación**

Una vez aprobada la propuesta por parte de los órganos de gobierno encargados, el Banco procede a negociar con el prestatario las condiciones del préstamo. A esta misión asisten representantes del MHCP, del DNP, del organismo ejecutor y del prestatario (para el caso de que la operación sea con garantía de la Nación)<sup>16</sup> .

#### **E. Presentación al directorio**

Después de la negociación, el equipo del proyecto presenta el documento del proyecto a financiar a consideración del Directorio Ejecutivo del Banco para su aprobación.

#### **F. Firma del Contrato y/o Convenio del Préstamo**

La firma de los contratos de préstamo requieren del cumplimiento de los requisitos de ley exigidos para la celebración de contratos con la Banca Multilateral. De la misma manera, deben contar con las apropiaciones presupuestales requeridas para iniciar la ejecución del proyecto financiado y el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso, las cuales se determinan en la etapa de negociación de los créditos.

---

<sup>14</sup>. Manual de Operaciones de Crédito Público. DNP.-Subdirección de Crédito. Bogotá,2002

<sup>15</sup>. El Directorio establece la políticas operativas de la institución y aprueba los empréstitos y cooperaciones técnicas, se conforma de 14 miembros titulares y 14 suplentes elegidos por los Gobernadores de los países miembros para periodos de tres años.

<sup>16</sup>. Para realizar la misión de negociación es indispensable tener las autorizaciones del CONPES, de la CICP, la Resolución del Ministerio de Hacienda autorizando a la Nación para gestionar empréstitos en el caso de las operaciones de crédito de la Nación.

Una vez completadas las anteriores etapas internas, la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público-CICP otorga concepto definitivo para la contratación de empréstitos externos. Posteriormente, se emite la resolución por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autorizando a la Nación suscribir el contrato con base en la minuta definitiva del mismo. El resumen de las actividades mencionadas puede verse claramente en la Figura 2.3.

## **2.4. ELEMENTOS DISFUNCIONALES DEL ACTUAL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE CRÉDITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL**

Las actuales dificultades que afronta proceso de contratación de créditos con la Banca Multilateral ha conllevado a la gestión ineficiente de la deuda, la cual se ha visto limitada también por la débil capacidad institucional y la ausencia de un régimen de gobierno adecuado.(Cuevas, 2003). Los elementos disfuncionales que posee el actual proceso de contratación, ejecución y seguimiento de empréstitos externos se pueden diferenciar según los grupos de funciones ya identificadas en la anterior sección de este capítulo para cada una de las etapas del proceso de crédito externo.

### **2.4.1 Elementos disfuncionales referentes a las tareas macroeconómicas**

Según las funciones macroeconómicas, en la etapa de planeación no existe concordancia entre las estrategias de endeudamiento y el Plan Nacional de Desarrollo; en la etapa de presupuestación falta concordancia entre la programación inicial de desembolsos y la asignación presupuestal. Y en la etapa de preparación se dan inconsistencias de las operaciones con las políticas globales del sector al cual corresponden dichos proyectos.

### **2.4.2. Elementos disfuncionales de los procesos**

Según las funciones relacionadas con los procesos, **en cuanto a las autorizaciones internas del gobierno**, en la etapa de preparación los procesos se hacen largos y dispendiosos, lo cual dilata la preparación y el momento oportuno de iniciación de los créditos. Así mismo, en la etapa de negociación y firma no se exigen requerimientos mínimos sobre los tiempos de recepción y análisis de documentos a los bancos.

En relación a los **procesos de ejecución y seguimiento**, los principales inconvenientes son la falta de aceptación por parte de los bancos multilaterales a la Contraloría General de la República como auditor de los proyectos financiados con empréstitos externos. De igual forma, en la etapa de evaluación y seguimiento, solo se hace una evaluación financiera sin detenerse en los resultados técnicos de los proyectos, lo cual se debe a la ausencia de indicadores de desempeño que permitan evaluar periódicamente los resultados técnicos e impacto real de los créditos.

En relación **al proceso de negociación** es donde se encuentra el mayor número de elementos disfuncionales. El gobierno se encuentra en una posición desfavorable ante los condicionamientos de la banca multilateral. Algunos de estos condicionamientos son los créditos atados a las condicionalidades de los

créditos de libre destinación y a la compra de bienes y servicios en países extranjeros que superan el costo de compras de bienes y servicios en Colombia.

#### **2.4.3. Elementos disfuncionales relacionados con los aspectos financieros**

En lo relacionado a estas funciones se pueden mencionar tres problemas: el primero, en la etapa de planeación se da un sobredimensionamiento financiero de las operaciones, se contratan por un monto que en el momento de ejecución que por insuficiente espacio fiscal<sup>17</sup> es difícil de llevar a cabo, este inconveniente en parte se atribuye al déficit de sistemas de información homologados entre el Ministerio de Hacienda y el DNP; el segundo problema se presenta en la etapa de preparación, ante la no detección de elementos disfuncionales que se presentan para cumplir con las condiciones previas al primer desembolso, lo que ocasiona retrasos en el calendario de ejecución de los proyectos y genera sobre-costos en comisiones de compromiso<sup>18</sup> ; finalmente, en la etapa de ejecución, las entidades ejecutoras utilizan las administradoras de recursos para evitar las pérdidas de apropiación presupuestal, sin que los recursos de crédito externo sean utilizadas realmente en las actividades relacionadas con los proyectos sino retenidos por las administradoras de recursos contratadas por los ejecutores.

#### **2.4.4. Elementos disfuncionales relacionados con los aspectos técnicos**

En cuanto a los aspectos técnicos se presentan varios problemas en la etapa de preparación, tales como: i) el sobre-dimensionamiento técnico de los proyectos, en este sentido, se plantea gran variedad de actividades a realizar con recursos de crédito externo sin contar con los recursos humanos, técnicos necesarios para alcanzar las metas técnicas propuestas en el proyecto inicial, lo que es ocasionado por las fallas que existen desde la formulación técnica de los proyectos en la fase de preparación. ii) el desconocimiento por parte de los organismos ejecutores acerca de las normas y procedimientos requeridos por la banca multilateral para la compra de bienes y servicios, lo cual obstaculiza la ejecución de los proyectos.

La revisión de los procesos debe acompañarse de una evaluación tanto de los recursos humanos como de los recursos tecnológicos. Al respecto, el diagnóstico permite detectar que las entidades coordinadoras de la gestión de la deuda a nivel central cuentan en su mayoría con personal inexperto que por lo general trabajan en el sector público con salarios menores que los que podrían percibir en el sector privado, dados los perfiles financieros requeridos para los diferentes puestos de trabajo tanto de la subdirección de crédito del DNP como las diferentes subdirecciones del MHCP, hecho que propicia una alta rotación de personal.

En cuanto a los recursos tecnológicos se presenta una ausencia de sistemas de información homologados, pese a que en los dos últimos años la División de Estadísticas y Bases de Datos de la Subdirección de Administración de la deuda

<sup>17</sup>. El término de espacio fiscal se refiere al cupo de gasto en el presupuesto de inversión de los organismos ejecutores.

<sup>18</sup>. La comisión de compromiso consiste en un porcentaje equivalente a un 0,75 puntos porcentuales que se aplica sobre el saldo no desembolsado del financiamiento con la banca multilateral y dejará de devengarse en todo o parte en la medida en que se efectúen los respectivos desembolsos.

y Registro del Ministerio de Hacienda (Ver Figura 2.1.) ha venido trabajando en la creación de un sistema homologado de información para los usuarios de la información de deuda pública.

### **3. MODELOS DE ORIENTACIÓN ESTRATEGICA PARA LA GESTION DE LA DEUDA EXTERNA DE COLOMBIA CON LA BANCA MULTILATERAL**

En los capítulos precedentes fueron tratados tanto los aspectos generales de deuda pública en Colombia como las cifras de deuda externa de América Latina entre 1990 y 2003. Con esta línea de base se realizó el diagnóstico del actual proceso de contratación y gestión de la deuda externa colombiana con la banca multilateral, en el cual se fundamenta la propuesta que, pretende encontrar una estrategia eficiente de endeudamiento con la banca multilateral a través de la gestión de la deuda mediante una oficina eficiente para Colombia aplicando la técnica de los Modelos de Orientación Estratégica -MOEs.

El presente capítulo se desarrollará en cuatro partes: la primera, incluye el marco conceptual de los Modelos de Orientación Estratégica -MOEs y de los Configuradores Estratégicos de la Organización-CEOs; la segunda, define los MOEs para la eficiente gestión de la deuda externa colombiana con la banca multilateral; la tercera, define los Configuradores Estratégicos de la Organización -CEOs; y finalmente, en la cuarta parte se plantean las recomendaciones para la implementación del MOE más conveniente para Colombia

#### **3.1. MARCO CONCEPTUAL**

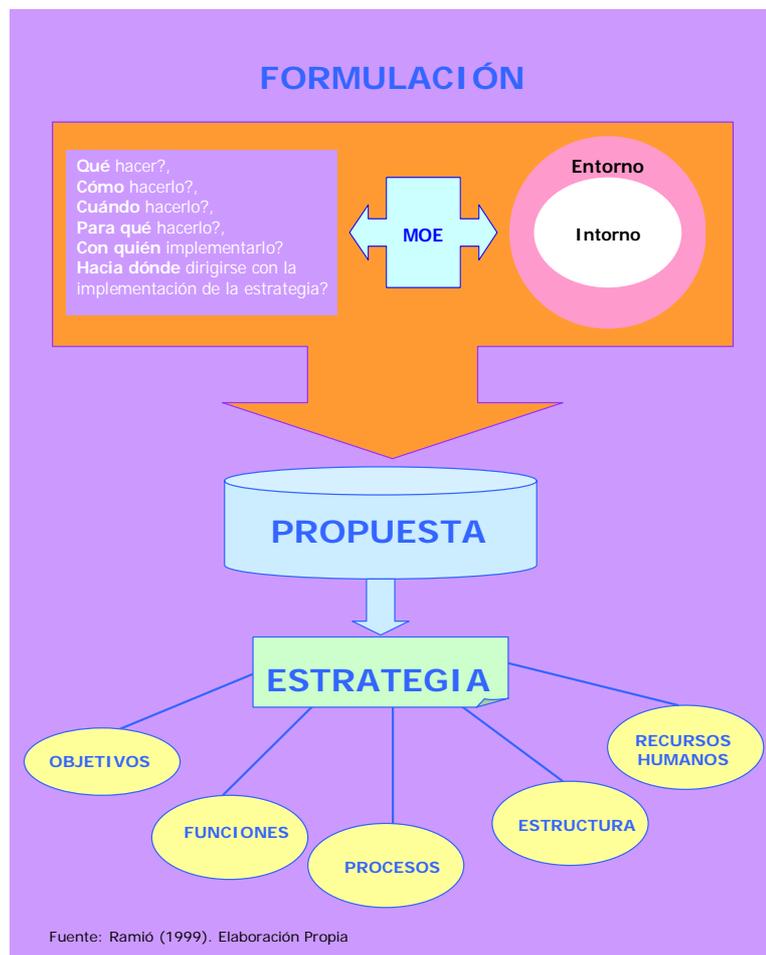
Un Modelo de Organización Estratégica -MOE- es un esquema de desarrollo organizativo hipotético ideal, es decir no real que tiene como punto de partida la consideración de las variables clave que son establecidas en forma de dilemas o dicotomías y sirven para el diseño de escenarios a partir de los cuales ubicar los MOEs<sup>19</sup>. Estos modelos brindan un criterio orientador, tanto para la estructura, como para las dinámicas de funcionamiento que pueden tomar las organizaciones para realizar con éxito la misión y los objetivos que se tienen predefinidos, con el fin de encontrar una estrategia de mejoramiento en relación a las funciones, los procesos, la estructura y los recursos humanos, vinculando el entorno y el intorno de la organización con el qué hacer?, el cómo hacerlo?, el cuándo hacerlo?, el para qué hacerlo?, con quién implementarlo? y hacia dónde dirigirse con la implementación de la estrategia?, esta dinámica se diagrama en la parte superior de la Figura 3.1.

La elaboración correcta de los MOEs debe conducir a tomar opción por aquellas variables que contienen una mayor capacidad explicativa tanto de la realidad organizativa como de su posible desarrollo. Para lograr el éxito en las reformas se requiere que los MOEs propuestos contengan alternativas estratégicas de mejora serias, realistas, alcanzables y flexibles, de las cuales se elegirá la que mejor se adapte a las necesidades actuales del proceso y de las organizaciones involucradas para ser implementada. Ramió, (1999).

---

<sup>19</sup> Ramió, C.; Salvador, M. Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las Administraciones públicas.. En: GAPP No. 16 Septiembre – Diciembre de 1999. pp. 92.

**Figura 3.1. Elementos para la formulación de los MOEs y Dinámica para la elaboración de la Propuesta Estratégica**



Dentro de las bondades de la aplicación de la técnica de los Modelos de Orientación Estratégica -MOEs se encuentran el diseño de escenarios de desarrollo organizativo que permiten realizar mejoras a través de la eliminación del trabajo innecesario, la modificación de las operaciones o actividades ineficientes; la simplificación de las actividades imprescindibles y la transformación de las unidades administrativas y/o de los puestos de trabajo equilibrando las cargas.

En este orden de ideas, la implementación de un MOE supone adoptar un enfoque de reingeniería, bien sea cambiando las mecánicas de gestión o las dinámicas de trabajo. El MOE elegido puede cambiar las mecánicas de gestión presentando soluciones a los elementos disfuncionales de los procesos en el presente y en el futuro, estas nuevas soluciones deberán contar con el respaldo y dirección de las máximas instancias políticas, y de esta manera, las dinámicas de trabajo se orientarán tanto a la resolución de los problemas administrativos (relacionados con las funciones, la estructura, los procesos y los recursos humanos), como los problemas del interno y del entorno de la organización. Ramió (1999).

La definición de los MOEs es un planteamiento global, el cual se debe puntualizar ampliando en los aspectos claves para el mejoramiento de los procesos a través de la realización de una propuesta estratégica que tenga en cuenta los objetivos, las funciones, los procesos, la estructura, los recursos humanos (Figura 3.1.) y de esta manera llegar a plantear los **Configuradores Estratégicos de la Organización- CEOs**.

Los CEOs son los ámbitos clave que permiten tipificar los rasgos sustantivos de las organizaciones atendiendo a la orientación estratégica que se desprende del MOE<sup>20</sup>. Definir los CEOs implica aplicar el conocido esquema de las “siete eses”<sup>21</sup>, el cual fue planteado por WATERMAN, PETERS Y PHILIPS en 1993 y consiste en la determinación de la estrategia, el estilo, el sistema, la estructura, el personal y el procedimiento.

### **3.2. EL MODELO DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA GESTION DE LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA CON LA BANCA MULTILATERAL**

La realización del diagnóstico de los procesos para la contratación de deuda con la banca multilateral permitió detectar las anomalías del proceso e identificar las causas que las ocasionan. Dentro de estas causas se pueden enumerar cuatro: la primera, la falta de coordinación entre los participantes del proceso de contratación de crédito con la banca multilateral; la segunda, el establecimiento deficiente de las prioridades; la tercera, la desigual distribución de las cargas de trabajo entre las entidades de coordinación del nivel central; y finalmente, la inflexibilidad del marco legal colombiano relacionado a las directrices y los procesos de contratación de empréstitos externos.

A continuación, se estructuran los Modelos de Orientación Estratégica MOEs que permiten desarrollar una propuesta organizativa en donde se plantean un conjunto de cambios de mayor a menor alcance, que tienen por objeto superar las disfunciones previamente detectadas con la elaboración del diagnóstico y así potenciar los elementos funcionales del proceso de gestión de la deuda con la banca multilateral. La aplicación de los MOEs considera cuatro tipos de reformas a implementar: de carácter puntual; de cambios en la organización; de la estructura orgánica; y de las dinámicas de funcionamiento; puntualmente, para el caso en estudio, se hará énfasis en los cambios de organización y de dinámicas de funcionamiento.

#### **3.2.1 Definición de Variables y ejes**

Como se mencionó, la formulación de los MOEs requiere de la selección de variables clave que permitan la definición de cuatro escenarios. Para este caso se han seleccionado dos variables: la primera, *-Variable 1-* se refiere al *grado de centralización de las funciones*, esta posee las características de una variable de funcionamiento; y la segunda, *-Variable 2-* es *el nivel de autonomía* de la oficina

---

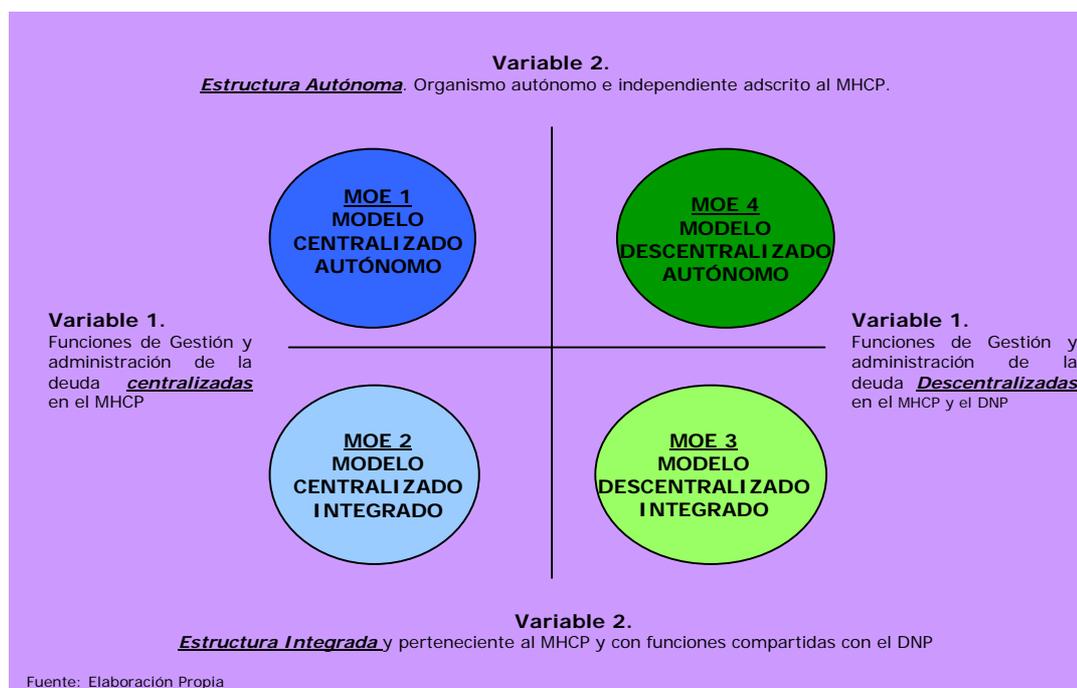
<sup>20</sup> Ibid, Ramió , C. Salvador, M. (1999). Pp.94

<sup>21</sup>Se conoce por este nombre por las iniciales en inglés de los elementos que lo conforman (strategy, style, system, structure, staffing, skills).

de gestión de la deuda con relación a los entidades coordinadoras de la deuda a nivel central (MHCP y DNP) y esta variable se caracteriza como una variable de estructura.

A partir de la *Variable 1* relacionada con el **grado de centralización** de las funciones de la nueva oficina de gestión de la deuda con la banca multilateral, se establece un eje representado por el eje horizontal de la Figura 3.2., alrededor del cual se identifican dos dilemas que permiten definir los dos primeros escenarios extremos<sup>22</sup>: **i) La centralización de las funciones** de la oficina en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y; **ii) La descentralización de las funciones** de gestión de la deuda en las dos entidades de coordinación a nivel central existentes en la actualidad (la Dirección General de Crédito Público - DGCP del Ministerio de Hacienda y la Subdirección de Crédito del DNP) definiendo claramente las competencias de cada una de ellas en las diferentes etapas del proceso de crédito con la banca multilateral.

**Figura 3.2. Definición de escenarios y MOEs para la Oficina de Gestión de la deuda colombiana con la Banca Multilateral**



A partir de la *Variable 2* que hace referencia al **grado de autonomía** se establece un eje dicotómico, representado por el eje vertical de la Figura 4.2. desde el cual se definen los otros dos escenarios extremos<sup>23</sup>: **iii) Una oficina de gestión de la deuda con estructura autónoma** y; **iv) Una oficina de gestión de la deuda con**

<sup>22</sup> Los escenarios en torno a la variable 1 consisten en la centralización y descentralización y se refieren a la dualidad conceptual que existe en la forma de distribuir el poder público entre los diferentes niveles de gobierno en que se organizan los estados modernos.

<sup>23</sup> Los escenarios en torno a la variable 2, consisten en la creación de un instituto, agencia u organismo autónomo o la continuidad de las figuras actuales, transformándola en una sola oficina integrada bajo la estructura del Ministerio de Hacienda.

**estructura integrada** bajo la dirección de las entidades de coordinación a nivel central. En la Figura 3.2. se diagraman los MOEs para la gestión de la deuda colombiana con la banca multilateral.

### 3.2.2. Definición de los MOEs

Los MOEs se deben considerar como modelos ideales a donde se podría llegar, pero de ninguna forma son parte de la realidad actual, aunque de cierta manera alguno de ellos se asemeje a la estructura actual. En esta parte se definen primero, los modelos centralizados que se encuentran en la parte izquierda del eje vertical de la Figura 3.2. y luego los modelos descentralizados, diagramados en la parte derecha del eje vertical de la misma figura.

#### A. Los Modelos Centralizados

En la estructura centralizada tradicional los entes de coordinación del nivel central (MHCP y DNP) ejercen en exclusiva las competencias legislativas y un rígido control o tutela sobre las decisiones. Los MOEs centralizados son los correspondientes al MOE 1 y MOE 2 de la Figura 3.2. A continuación se caracteriza cada uno de ellos.

**MOE 1. MODELO CENTRALIZADO AUTÓNOMO.** Consiste en centralizar la gestión de la deuda a través de una oficina con estructura de instituto, agencia, establecimiento público u organismo autónomo<sup>24</sup>. La legislación colombiana, en el artículo 70 de la Ley 489 de 1998 define los establecimientos públicos del orden nacional como “organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características: personería jurídica; autonomía administrativa y financiera; y patrimonio independiente”. Poner en práctica el MOE 1 implicaría la creación de una entidad independiente que informe directamente al Ministerio de Hacienda y al DNP para el manejo, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de endeudamiento.

**MOE 2. MODELO CENTRALIZADO E INTEGRADO.** La esencia de este modelo radica en centralizar las funciones de gestión de la deuda a través de una oficina que dependa o del Ministerio de Hacienda o del DNP. Esta nueva oficina realizaría tanto las funciones que hoy realiza la Dirección General de Crédito Público-DGCP del Ministerio de Hacienda como la Subdirección de Crédito del DNP la nueva subdirección dentro de la DGPC que realice estas labores de administración.

La actual Dirección General de Crédito Público- DGPC requerirá de la **transformación en una unidad administrativa especial integrada, bajo la estructura del Ministerio de Hacienda**. Como ventaja de esta opción se encuentra el mantenimiento del buen flujo de información dentro de la Entidad de la que dependa la nueva oficina de deuda, y como desventaja se tiene que las limitaciones sobre los salarios y los procedimientos administrativos pueden persistir. Cuevas(2003). Aquí lo que se aplicaría es el concepto de

---

<sup>24</sup> En Colombia las entidades autónomas se conocen como Establecimientos Públicos. En España se conocen como Organismos Autónomos los encargados de la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos. ([www.map.es/seap/oa2/entpub1.htm](http://www.map.es/seap/oa2/entpub1.htm)).

desconcentración, definido como la traslación de la titularidad y del ejercicio de la competencia de un órgano administrativo a otro órgano de inferior nivel jerárquico dentro de la misma persona jurídica.

## **B. Los Modelos Descentralizados**

**La estructura descentralizada** tiene un mayor grado de independencia de los poderes centrales y los organismos tienen mayor margen para ejercer sus competencias. Así, para el caso objeto de estudio hablar de descentralización funcional o instrumental supone nuevas personas jurídicas para ejercer competencias sectoriales, como es el caso de los organismos autónomos. A continuación se caracterizarán los MOEs descentralizados correspondientes al MOE 3 y MOE 4 ubicados en el lado derecho del eje vertical de la Figura 3.2.

**MOE 3. MODELO DESCENTRALIZADO INTEGRADO.** Se basa en realizar las funciones de administración y gestión de la deuda relacionadas con la negociación de manera descentralizada, es decir, en una oficina fortalecida en estos ámbitos que dependa y pertenezca bien sea al MHCP o al DNP. Esta oficina deberá compartir las actuales funciones que hoy son ejercidas por el MHCP y el DNP y dependientes de las dos entidades de coordinación a nivel central.

**MOE 4. MODELO DESCENTRALIZADO Y AUTÓNOMO.** Creación de dos institutos *autónomos e independientes* adscritos al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación. En este modelo la gestión y administración de la deuda a través de dos oficinas de carácter autónomo, la primera oficina, manejaría las funciones operativas que actualmente son funciones de la DGPC del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y la segunda, se haría cargo del manejo de las funciones empresariales no básicas de administración y negociación de la deuda que hoy en día desempeña el Departamento Nacional de Planeación. La figura de estas dos oficinas sería autónoma y descentralizada.

La principal ventaja será la mayor flexibilidad salarial y estructural que contribuirá a aumentar la capacidad de gestión de la oficina de deuda, pero se presenta la desventaja del debilitamiento de las relaciones y la comunicación con los departamentos y unidades del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional, además de la existencia de dualidad de funciones y dilemas a la hora de tomar decisiones en torno a las políticas de endeudamiento del país; además, la implementación de este modelo requerirá de un régimen de gobierno más claro proporcionado por una nueva ley, lo que implicaría procesos largos y dispendiosos para su total implementación.

### **3.2.3. CONFIGURADORES ESTRATÉGICOS DE LA ORGANIZACIÓN -CEOs**

Como ya se mencionó en el marco conceptual de este capítulo, definir los configuradores estratégicos de la organización, implica puntualizar en los aspectos claves para el mejoramiento de los procesos aplicando la técnica de las “siete eses”. El plantear los CEOs conduce a puntualizar los MOEs, los cuales

para el caso de definir los configuradores estratégicos de la organización los clasificaremos en dos: los modelos centralizados (MOE 1 y MOE 2) y los modelos descentralizados (MOE 3 y MOE 4)

### 3.2.3.1 Los CEOs de los Modelos Centralizados

**i. Estrategia.** Los configuradores de los modelos centralizados son los innovadores, la estrategia se orienta hacia la reorganización de las funciones relacionadas con el manejo y la administración de la deuda en un ente único que bien sea autónomo o integrado (adscrito al Ministerio de Hacienda o al Departamento Nacional de Planeación) se ocupe del dirección y operación de la política de endeudamiento del país de una manera unificada.

**ii. Estilo.** Redefinición drástica de la estrategia de desarrollo de una nueva y única oficina para la gestión de la deuda. Modelo de organización mejorada y potenciada en la eficiencia y eficacia. Estilo proactivo orientado a la unificación de políticas y procedimientos para fortalecer la política de negociación frente a las instituciones multilaterales.

**iii. Sistema.** El entorno es favorable al presentarse una segmentación de funciones en dos sentidos: el primero, en torno al manejo de la deuda externa y la deuda interna; y el segundo, alrededor de las funciones de administración operativa como el pago de la deuda y sus servicios y las funciones no básicas de administración y negociación de la deuda externa con la banca multilateral.

**iv. Estructura.** Redimensionamiento de las subdirecciones de la actual Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda adicionándole una subdirección encargada del manejo de la deuda externa con la banca multilateral que se encargue de las funciones que actualmente desempeña la Subdirección de Crédito del DNP.

**v. Personal y Habilidades.** Para el personal un modelo centralista afectará en la medida que es posible que la nueva oficina bien sea autónoma o dependiente del MHCP absorba los 5 funcionarios con los que cuenta hoy la Subdirección de Crédito del DNP; para lo cual se necesitan estrategias de capacitación e integración del personal de las dos entidades para el buen funcionamiento administrativo y operativo de la nueva oficina de gestión de la deuda pública.

### 3.2.3.2. Los CEOs de los Modelos Descentralizados

**i. Estrategia.** Carece de una orientación clara y de una estrategia de desarrollo innovadora, más bien sigue inercias de dinámicas continuistas de actuación. Puede persistir la dicotomía y poca claridad de competencias en el ejercicio de funciones relacionadas con la administración y formulación de políticas de endeudamiento entre el MHCP y el DNP.

**ii. Estilo.** Confuso en cuanto a la definición de funciones de cada una de las dos entidades, con iniciativas aisladas y dispersas, difícil flujo de información, canales de comunicación poco efectivos.

**iii. Sistema.** El entorno se caracteriza por la resistencia al cambio, pocos elementos de renovación y cambio. Sistema dualizado y poca definición de competencias alrededor de las funciones del manejo administrativo y operativo de la deuda.

**iv. Estructura.** Poco definida, segmentada en dos organizaciones MHCP y DNP. Duplicidad de entidades bien sea si son autónomas o si dependen del los entes de coordinación del gobierno central y propensión a la duplicidad de funciones.

**v. Personal y Habilidades.** Para el personal un modelo descentralizado no implica demasiados cambios, por tanto será normal que los funcionarios se inclinen por este. Sin embargo, las dinámicas de cambio ejercen fuerzas renovadoras en las organizaciones que serían positivas para la actual estrategia de endeudamiento para Colombia.

### **3.3. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN**

La nueva estrategia para la gestión de la deuda externa con la banca multilateral implica tener presentes los siguientes aspectos:

#### **3.3.1. Cambios en la legislación.**

Se requiere de la modificación de la normativa legal, ya que la estrategia de endeudamiento para Colombia es en la actualidad el elemento más inflexible dentro de los procesos de preparación y contratación de empréstitos con la banca multilateral.

#### **3.3.2. Cambio de los procedimientos.**

Es necesario sobre todo en cuanto a los procesos a veces repetitivos de las autorizaciones ante la CICP y el CONPES. La solución a las disfunciones identificadas al realizar el diagnóstico deberá encaminarse a la unificación de criterios en lo que se refiere al tema de autorizaciones.

#### **3.3.3. Fortalecimiento de la capacidad institucional y del régimen de gobierno**

Teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades en cuanto a los recursos humanos y las herramientas tecnológicas con las que se cuenta para el registro, evaluación y seguimiento de la deuda se requiere del fortalecimiento de la capacidad institucional y de un régimen de gobierno adecuado.

#### **3.3.4. Creación de una nueva oficina de deuda**

La creación de una entidad independiente que informe directamente al Ministerio de Hacienda o al Departamento Nacional de Planeación facilitará la evaluación de la implementación de la política de deuda. La nueva oficina deberá fusionar la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, el Tesoro (que hoy en día es otra dirección del MHCP) y la Subdirección de crédito del DNP, esta deberá ocuparse de las gestiones relacionadas con la banca multilateral primordialmente.

Se asume el supuesto de que la Dirección General del Ministerio de Hacienda realiza las labores operativas del manejo operativo de la deuda, tales como el pago de la deuda y de sus intereses; y el DNP a través de la Subdirección de Crédito se encarga de las funciones empresariales no básicas relacionadas con la participación en negociaciones con las entidades multilaterales y bilaterales y la implicación en el diseño financiero de proyectos de infraestructuras y en el proceso de privatización de empresas públicas.

En este orden de ideas, la nueva oficina de deuda debería tener: Un diagrama orgánico que incluya un área de servicios externos, una oficina de análisis y

evaluación responsable del análisis estratégico de la deuda y la gestión de servicios internos. Será también necesario un plan de recursos humanos incluyendo la dotación de personal y capacitación; un diagnóstico global de los sistemas de información, un plan de mejora y la eliminación o transferencia de todas las funciones que no sean básicas a otras entidades.

### **3.3.5. Agente implementador de la nueva estrategia**

Poner en marcha una estrategia de mejor para los procesos de contratación de créditos con la banca multilateral de una manera acertada demanda especial atención en el agente implementador de esta. Aquí se debe tener en cuenta que son las propias organizaciones (Ministerio de Hacienda y el DNP) quienes conocen sus debilidades y fortalezas, y por ello, es recomendable que sean ellas como directas implicadas de los procesos quienes implementen el MOE elegido. Por lo anterior, se recomienda dejar al margen de la implementación una consultora externa, ya que esta no poseerá los conocimientos específicos de los procesos y en cambio si puede llegar a generar desconfianza entre los miembros de la organización obstaculizando el proceso de aplicación del cambio estratégico propuesto como resultado de los MOEs.

Mencionados los anteriores aspectos, la propuesta debe propiciar la racionalización que permita simplificar los procedimientos; reduciendo el tiempo medio de gestión y de traspaso de documentos y eliminando así del proceso las tareas que generen ineficiencia y de esta forma encontrar la estrategia eficiente para los procesos de contratación de créditos con la banca multilateral que permitan la financiación de proyectos productivos. **Por lo cual se recomienda la implementación del MOE 2.**

La implementación del MOE 2 permitiría la mejora de la mayoría de las dificultades encontradas con la realización del diagnóstico, y traería consigo las siguientes mejoras:

#### **A. Mejoramiento de las disfunciones macroeconómicas**

- ◆ **En la etapa de planeación:** facilitaría la concordancia entre las estrategias de endeudamiento y el Plan Nacional de Desarrollo.
- ◆ **En la etapa de Presupuestación:** El MOE 2 (modelo centralizado e integrado) sería ventajoso para una programación de desembolsos más aproximada al presupuesto de inversión de los organismos ejecutores, que actualmente rinden informes de ejecución y presupuestación a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP.
- ◆ **En la etapa de preparación:** Se facilitaría enmarcar los objetivos de las operaciones dentro de los objetivos sectoriales y el Plan de Desarrollo

#### **B. Solución a los problemas relacionadas con los aspectos financieros y los aspectos técnicos:**

- ◆ **En la etapa de planeación con respecto a aspectos financieros.** Una oficina centralizada integrada facilitaría que los proyectos de inversión financiados con crédito externo cuenten con el espacio fiscal necesario para ser ejecutados en los tiempos programados, evitando así el sobredimensionamiento financiero de los proyectos.

♦ **En la etapa de planeación con respecto a aspectos técnicos.** Este modelo centralizado y dependiente garantizaría los proyectos financiados con crédito externo tengan verdadero impacto en el desarrollo económico y productivo del país y que además se encuentren de acuerdo a las capacidades técnicas reales de los organismos ejecutores, ante el inconveniente del sobredimensionamiento técnico. En este mismo sentido, ante las fallas en la formulación técnica de los proyectos, este modelo proporcionaría una mayor comunicación entre el Ministerio Sectorial, los grupos de trabajo encargados del proyecto y una mayoritaria participación de las unidades técnicas del DNP en la fase de preparación de los proyectos.

**C. Solución a los problemas relacionados con los procesos de autorizaciones,** de ejecución y seguimiento y de negociación se tiene que un modelo centralizado integrado, sería útil en tanto en la etapa de preparación, como en la de negociación de los créditos, en los siguientes aspectos:

♦ **En la etapa de preparación.** Actualmente, se dan de procesos largos y dispendiosos de las autorizaciones internas a nivel del gobierno que dilatan el proceso de preparación de las operaciones de crédito. La implementación del MOE 2 implica una oficina única y dependiente del , lo cual requiere del cambio de legislación y del cambio en los procedimientos, que a veces son repetitivos, como es el caso de las autorizaciones ante la CICP y el CONPES<sup>25</sup>.

♦ **En la etapa de negociación y firma** no existen requerimientos mínimos sobre los tiempos de recepción y análisis de documentos para la banca multilateral, lo cual se solucionaría mediante la implementación del MOE2, que implica la existencia de una oficina única dependiente de una entidad central que exija al banco prestamista el envío de documentos respectivos para la firma de los contratos de préstamo en español con una antelación mínima de quince días a la fecha de negociación.

**D. Problemas en relacionados con los procesos de negociación.** En esta etapa se presentan problemas en cuanto a la existencia de Créditos atados en algunas ocasiones a créditos de libre destinación y a condicionalidades impuestas por la banca multilateral, para lo cual la implementación de una única oficina dependiente del gobierno central permitirían fortalecer el equipo negociador, y unificar las estrategias y los criterios de negociación mas convenientes para el país en materia de ejecución y manejo de recursos de crédito externo.

---

<sup>25</sup> Se dejaría una sola instancia de autorización, que en el caso de que la nueva oficina dependa del Ministerio de Hacienda la instancia de autorización sería la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público- CICP y en el caso de que la oficina dependiera del DNP, la instancia de autorización sería el CONPES

#### 4. CONCLUSIONES

- ◆ El mejoramiento de la gestión de la deuda en Colombia exige un cambio en los procesos, en las herramientas legales y las actuales estructuras de las entidades centrales que se encargan de tal labor. A su vez, estas reformas deben ser acompañadas de una estrategia que permita suavizar el perfil de la deuda externa aliviando el riesgo financiero y fortalecer la capacidad institucional.
- ◆ El porcentaje del servicio de la deuda y el pago de ésta demuestran la urgente necesidad de encontrar alternativas de mejora en las políticas y estrategias de endeudamiento, para lo cual es fundamental encontrar soluciones innovadoras para los procedimientos de programación, preparación, contratación, ejecución, administración y seguimiento de la deuda externa colombiana con la banca multilateral.
- ◆ Gran parte del endeudamiento latinoamericano fue utilizado para el financiamiento de la fuga de capitales en lugar de ser orientado a proyectos con alto nivel de rentabilidad que permitieran pagar el servicio de la deuda a través del aumento de divisas generadas por las exportaciones. Adicionalmente, las altas tasas de interés durante los años ochenta, y las fluctuaciones en las tasas de cambio ocasionaron el gran crecimiento de la deuda volviéndola impagable para muchos países latinoamericanos.
- ◆ La realización del diagnóstico con base en el análisis de los procesos y funciones del proceso de crédito y la aplicación de la técnica de los Modelos de Orientación Estratégica- MOEs permitió plantear cuatro escenarios en torno a dos variables: el grado de centralización y el grado de autonomía de la nueva oficina de gestión de deuda. En este sentido, los resultados de evaluar cada uno de los escenarios en el marco de las disfunciones detectadas en el diagnóstico se recomienda la implementación del MOE 2. Este Modelo de Orientación estratégica consiste en centralizar la gestión de las funciones de gestión de la deuda a través de una oficina que dependa o del Ministerio de Hacienda o del Departamento Nacional de Planeación.
- ◆ Dentro de las principales dificultades del proceso de contratación de empréstitos externos con la banca multilateral se encuentran la falta de un régimen adecuado de gobierno, los escasos recursos tecnológicos y la ausencia de un sistema homologado de información.
- ◆ La actual gestión de la deuda externa se caracteriza por la ausencia de claridad de competencias entre los dos entes de coordinación de nivel central, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, lo que genera duplicidad de funciones e ineficiencias en los procesos de contratación y negociación de condiciones para la firma de nuevos empréstitos con la banca multilateral. La implementación del MOE 2 implica la creación de una nueva oficina de deuda, para lo cual es fundamental realizar cambios en la legislación, en los procedimientos, el fortalecimiento de la capacidad institucional a través de

las propias organizaciones, en este caso el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

◆ La creación de la nueva oficina de deuda deberá realizarla las entidades de coordinación del nivel central, dejando al margen de este proceso a las consultoras externas.

## BIBLIOGRAFÍA

- BALLART, X., RAMIO, C., 2000. Ciencias de la Administración, Valencia, Tirant lo blanch.
- CARDENAS, Mauricio; JUNGUITO, Roberto. Nueva Introducción a la Economía Colombiana. Bogotá. Junio 2004.
- CLAVIJO, Sergio. Deuda Pública Cierta y Contingente . El Caso de Colombia
- CUEVAS, Mario; CLEMENTE, DEL VALLE, Clemente; CIBILIS, Vicente. Sostenibilidad y gestión de la deuda pública. En: Colombia: Fundamentos Económicos para la Paz. Banco Mundial, Bogotá., abril de 2003.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION-Subdirección de Crédito. Manual de Fuentes de Financiamiento Banco Interamericanos de Desarrollo. Bogotá, agosto 2002.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION-Subdirección de Crédito. Manual de Fuentes de Financiamiento Banco Mundial. Bogotá, julio 2002.
- Documento CONPES 2689. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, octubre de 1994.
- Documento CONPES 3119. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 4 de junio de 2001.
- Documento CONPES 3334. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 17 de enero de 2005.
- FEREZ, Manuel. Apuntes de clase asignatura "Derecho de la Organización y la Función Pública. Barcelona, Febrero de 2004.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. ¿Condonación del 100% de la deuda? Respuesta del FMI y el Banco Mundial. Julio 2001.
- FOSSATI, Felipe. Deuda Externa de Latinoamérica. Ponencia presentada en el encuentro Internacional por una Estrategia Común: La Deuda Externa y el Fin del Milenio. Patrocinada por el Parlamento Latinoamericano y el Congreso de la República de Venezuela
- Fossati, Felipe; Deuda Externa Latinoamericana, Ed. Decos, San Antonio de los Altos, 1997, Pág. 2
- LOZANO, Luis I. Dinámica y Características de la Deuda Pública en Colombia: 1996-Marzo 2002. Subgerencia de Estudios Económicos. Banco de la República. Bogotá, 2002.
- PINZON, Leonardo. Manual de Operaciones de Crédito Público. Departamento Nacional de Planeación. Subdirección de Crédito. Bogotá, Colombia. Septiembre de 2002
- RANGEL, H., VILLA C. Principales Aspectos del crédito público dentro del proceso presupuestal colombiano. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá Febrero 2004.
- RAMIO, Carles. Teoría de la Organización y Administración Pública. UPF. Barcelona 1999. ed. Tecnos

RAMIO, C., SALVADOR, M. Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las Administraciones públicas.. En: GAPP No. 16 Septiembre -Diciembre de 1999

WAISSBULTH, Mario. La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 27. Santiago de Chile, Octubre 2003, p. 75-88.

ZELAYA, Wilfredo. Estrategias para la reducción de la Deuda Externa Latinoamericana. Escuela de Economía UES. Julio 2000

#### **SITIOS VISTADOS EN INTERNET**

Banco de la República de Colombia. <http://www.banrep.gov.co>

Banco Mundial. <http://www.worldbank.org>

Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org>

Departamento Nacional de Planeación. <http://www.dnp.gov.co>

Ministerio de Administraciones Públicas de España. <http://www.map.es>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <http://www.minhacienda.gov.co>

### **LISTA DE GRAFICAS**

- 1.1. Composición de la Deuda del SPNF en Colombia 1996-2003
- 1.2. Composición de la Deuda Externa GNC por fuente de financiamiento 2005(\*\*)
- 1.3. Déficit público como porcentaje del PIB.1995-2003
- 1.4. Deuda Externa en América Latina 1975-2003
- 1.5. Deuda Externa en Latinoamérica. 1990-2003
- 1.6. Deuda Externa en Latinoamérica % PIB y % Exportaciones 2003
- 1.7. Servicio de la Deuda como porcentaje del PIB 1990-2003
- 1.8. Porcentaje del Servicio de la Deuda en las Exportaciones. 1990-2003
- 1.9. Porcentaje de Servicio de la Deuda Multilateral en el PIB. 1990-2003
- 1.10. Porcentaje de pago de la Deuda y de intereses. en el PIB 2003.

### **LISTA DE CUADROS**

- 1.1 Indicadores de Deuda externa en América Latina 1990-2003
- 2.1 Funciones Macroeconómicas MHCP y DNP
- 2.2 Funciones Aspectos Técnicas y Financieras MHCP y DNP
- 2.3 Funciones Relacionadas a los Procesos MHCP y DNP

### **LISTA DE FIGURAS**

- 2.1. Organigrama Dirección General de Crédito Público-MHCP
- 2.2. Organigrama General-Departamento Nacional de Planeación-DNP
- 2.3. Etapas y Actividades Internas para la contratación de empréstitos externos.
- 3.1. Elementos para la formulación de los MOEs y Dinámica para la elaboración de la Propuesta Estratégica
- 3.2. Definición de escenarios y MOEs para la Oficina de Gestión de la Deuda con la Banca Multilateral

### **LISTA DE ANEXOS**

- 1.1. Cifras de Deuda Externa en América Latina
- 2.1. Estructura Orgánica Ministerio de Hacienda Y Crédito Público

## ANEXOS

### ANEXO 1.1. CIFRAS DE DEUDA EXTERNA EN AMERICA LATINA

Deficit Público como porcentaje del PIB- 1995-2003		
Nombre del País	Déficit como % del PIB	
	1995	2003
Panamá	1,5	0,9
Trinidad y Tobago	-0,1	0
Chile	0	-0,5
Paraguay	0,1	-0,6
Nicaragua	0,6	-1,1
Mexico	-0,6	-1,2
Costa Rica	-2,1	-1,6
Peru	-2,1	-1,8
Guatemala	-0,5	-2,3
El Salvador	0	-2,5
Venezuela, RB	-2,2	-4
Colombia	0	-4,6
Uruguay	-1,2	-4,7
Argentina	0	-5,8
Bolivia	0	-7,8
Jamaica	0	-9,8

Fuente: Banco Mundial

Deuda Externa Total en Millones de dólares 1990-2003		
Nombre del País	Deuda Externa Total	
	US\$ millones	
	1990	2003
Brasil	119,965	235,431
Argentina	62,233	166,207
Mexico	104,442	140,004
Chile	19,226	43,231
Venezuela, RB	33,171	34,851
Colombia	17,222	32,979
Peru	20,064	29,857
Ecuador	12,107	16,864
Uruguay	4,415	11,764
Panama	6,506	8,77
El Salvador	2,149	7,08
Nicaragua	10,745	6,915
Bolivia	4,275	5,684
Honduras	3,718	5,641
Jamaica	4,746	5,584
Costa Rica	3,756	5,424
Guatemala	3,08	4,981
Paraguay	2,105	3,21
Trinidad y Tobago	2,512	2,751
Haiti	910	1,308

Fuente: Banco Mundial

Continuación Anexo 1.1.

**CIFRAS DE DEUDA EXTERNA EN AMERICA LATINA**

<b>Servicio de la Deuda como porcentaje del PIB. 1990-2003</b>		
<b>Nombre del País</b>	<b>1990</b>	<b>2003</b>
Jamaica	11,6	10,4
Venezuela, RB	8,8	9
Colombia	8,2	7,4
Panamá	2,8	6,3
Uruguay	7,9	5,9
Argentina	3,6	5,3
Ecuador	9,6	5,3
Costa Rica	7,9	4,5
Brasil	1,3	4,3
Peru	0,7	3,7
Bolivia	5,9	3,6
Nicaragua	1	3,4
México	3,1	3,3
Paraguay	5,6	3,3
El Salvador	3,7	3,2
Honduras	10,8	2,7
Chile	5,6	2,1
Trinidad y Tobago	7,3	2,1
Guatemala	2,2	1,7
Haiti	0,5	1,2

Fuente: Banco Mundial

<b>Servicio de la Deuda como porcentaje de las Exportaciones 1990-2003</b>		
<b>Nombre del País</b>	<b>1990</b>	<b>2003</b>
Colombia	34,5	34,6
Venezuela, RB	19,4	25,3
Brasil	15,7	23,4
Jamaica	20,7	20,9
Peru	4,1	19,8
Uruguay	29,4	19,2
Ecuador	26,6	19,1
Argentina	28,9	17,7
Bolivia	27,6	13,8
El Salvador	17,7	11,7
México	15,1	11,3
Nicaragua	2,4	10,3
Guatemala	10,4	9,8
Panamá	2,5	9,1
Costa Rica	20,7	8,9
Haiti	4,4	7,6
Honduras	29,1	6,8
Paraguay	11,5	6,6
Chile	15,1	5,5
Trinidad y Tobago	14,6	3,6

Fuente: Banco Mundial

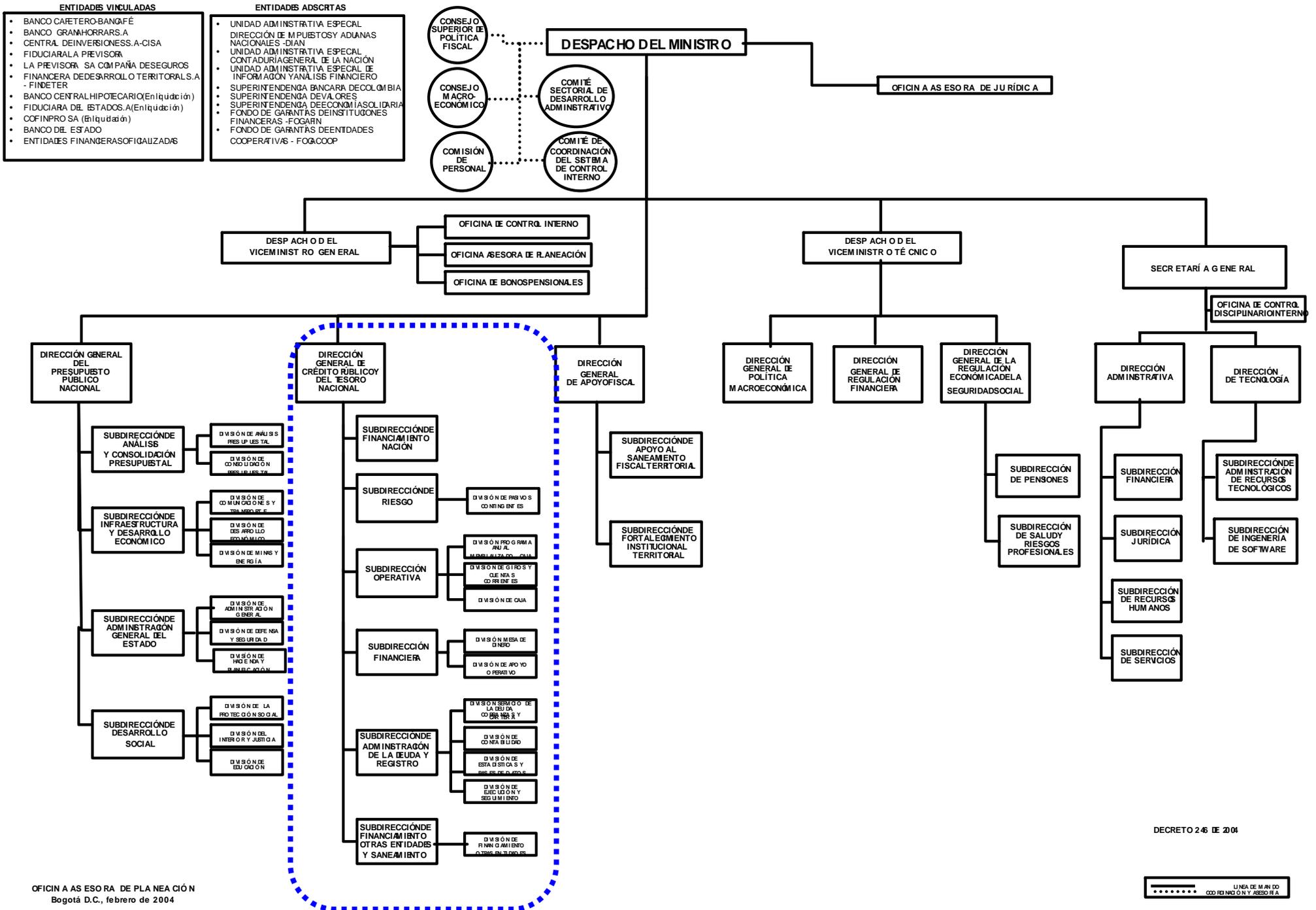
Continuación Anexo 1.1.

**CIFRAS DE DEUDA EXTERNA EN AMERICA LATINA**

Porcentaje de servicio de la deuda intereses y deuda total como porcentaje del PIB. 1990-2003		
Nombre del País	1990	2003
Argentina	16,2	96,8
Haiti	69,2	94,6
Bolivia	67,3	91
Honduras	90,7	84,0
Paraguay	35,9	67,9
Guatemala	36,8	56,4
Uruguay	16,2	52,0
El Salvador	60,2	49,9
Trinidad y Tobago	4,7	47,5
Ecuador	34,8	38,5
Peru	28,8	36,2
Costa Rica	36,1	31
Colombia	32,2	28,8
Nicaragua	21,1	25,0
Jamaica	38,6	23,8
Brasil	43,5	23,1
Panama	90,7	22,2
Chile	35,7	17,8
Mexico	26	15,3
Venezuela, RB	1,6	9,3

Fuente: Banco Mundial

# ANEXO 2.1 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ESTRUCTURA ORGÁNICA



DECRETO 246 DE 2004