



**EVALUACIÓN PROGRAMA DE APOYO AL SANEAMIENTO FISCAL  
Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ENTIDADES  
TERRITORIALES -PASFFIET-**

*Presentado por CEDE y Fedesarrollo  
(Informe final)*

**Fabio Sánchez  
Juan Gonzalo Zapata**

**Agradecemos la asistencia de Adriana González, César Caballero, María Isabel Farfán  
y Mónica Lylián Parra**

**Abril del 2000**

## **RESUMEN DE LA EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES**

### **PROGRAMA DE APOYO AL SANEAMIENTO FISCAL Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ENTIDADES TERRITORIALES -PASFFIET-**

Presentado por CEDE y FEDESARROLLO

#### **Introducción.**

Bajo el actual esquema normativo de la descentralización en Colombia, muchos departamentos y municipios de más de 100.000 habitantes no son viables ya que no pueden generar los recursos mínimos, propios y por transferencias, que les permitan cumplir con todas las funciones que les fueron asignadas. Desde 1995 este problema de recursos de financiamiento de las entidades territoriales comenzó a manifestarse al Gobierno Nacional, con lo que se dieron los primeros pasos para construir una política integral de saneamiento fiscal de los entes territoriales. Esta política tenía como uno de sus componentes el financiamiento externo a través de préstamos de la banca multilateral, de los programas territoriales de ajuste fiscal.

El Programa PASFFIET hace parte de esta política relacionada con el manejo de las finanzas departamentales y municipales, la política de endeudamiento territorial y, en últimas, la consolidación de la autonomía política y económica de acuerdo con los enunciados centrales del proceso de descentralización puesto en marcha desde mediados de la década de los ochenta. Este trabajo evalúa la mencionada línea de crédito, se identifican sus fortalezas y debilidades y se adelantan unas recomendaciones para eventuales líneas de crédito similares.

Este resumen se fundamenta en un trabajo previo elaborado a través del análisis de la información sobre la situación del crédito para cada entidad territorial recopilada en la Unidad Técnica Central. Análisis que se complementa con entrevistas realizadas a un grupo de personas directamente involucradas en todas las etapas del Programa, desde su diseño hasta su ejecución.

Primero se presenta un balance del cumplimiento de los principales objetivos del Programa al nivel central y territorial. Se identifican los principales problemas haciendo especial énfasis en el modelo de gestión puesto en marcha para la ejecución de este programa. A continuación se hace un análisis de los Programas de Reforma Económica Territorial -PRET's- y de los convenios y planes de desempeño que se derivan de los acuerdos firmados con los entes territoriales.

Posteriormente se analizan las condiciones financieras del programa. Se presta especial atención al costo del crédito, el impacto de la devaluación sobre las finanzas de los entes territoriales y, el riesgo financiero derivado del programa, entre otros. Además se presentan algunas consideraciones relacionadas con la gestión de los recursos y el efecto que esta tiene en el progreso del desembolso, así como

comentarios sobre la relación entre las entidades financieras y a su vez, entre estas y la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones.

### Cumplimiento del Programa y sus Problemas de Ejecución

El PASFFIET tenía objetivos tanto de carácter nacional como territorial. Como se observa en la tabla 1, varios de los componentes del programa o no se cumplieron o su cumplimiento fue parcial. Veamos los principales.

**Tabla 1**  
**Objetivos Centrales Del Programa Pasffiet y su Cumplimiento.**

<b>Nacional</b>	• Reforzar la capacidad institucional del nivel central, mediante la creación de un Comité de Crédito y una Unidad Técnica Central.	Si
	• Mejorar la información en materia de endeudamiento territorial a través de la creación de un Registro de Endeudamiento y Garantías REG el cual facilitaría el seguimiento por parte del Gobierno central;	No
	• Aumentar la transparencia en el mercado del crédito público territorial al involucrar a la DAF en su seguimiento.	No
<b>Territorial</b>	• Formulación de un Plan de Reforma Económica Territorial, más conocido como PRET, el cual debería tener las siguientes características:	Parc.
	* Ser formulado y presentado por las entidades territoriales.	Parc.
	* Contar con la autorización, para participar en el programa, del Poder legislativo respectivo de cada entidad territorial.	Parc.
	* Incluir acciones en:	Parc.
	a. Reforma Administrativa	
	b. Transferencias de activos (privatizaciones y concesiones)	
	c. Asistencia técnica en administración financiera, tributaria, y de gestión de recursos humanos.	
	• Establecer una contrapartida mínima del 10% por parte de la ET.	No
	• Una vez elaborado y ejecutado el PRET, se debería lograr un superávit operativo primario y controlar la evolución de la deuda pública; además de fortalecer institucionalmente a los territorios.	No

Fuente: Documentos PASFFIET.

### Problemas de ejecución

- No se creó ni implementó el Registro de endeudamiento y garantías.
- No se ha aumentado de forma permanente la capacidad institucional del gobierno central para regular los desequilibrios fiscales de las ET. Si bien la UTC ha demostrado mejorías importantes, está compuesta por personal contratado de forma temporal y ni la DAF, Findeter o el DNP, han mejorado su capacidad de intervención y regulación.
- Las ejecuciones de los PRET's, se han limitado a disminuciones de los gastos, particularmente de las nóminas y a negociaciones de la deuda pública. No obstante en muy pocos casos se ha emprendido una reforma administrativa comprensiva.

- La asistencia técnica programada para materias de administración tributaria, financiera y de gestión de recursos humanos, se ha concentrado en los dos primeros componentes, dejando en el olvido el tema de la gestión de los recursos humanos.
- La contrapartida "mínima" del 10% por parte de la entidad territorial no parece haber sido cumplida en todos los casos y en la práctica responde más a compromisos en especie o en el papel.
- De los departamentos analizados sólo Caquetá parece tener una viabilidad financiera y fiscal en un plazo de tres años. Cauca a pesar de haber presentado uno de los procesos de reestructuración más completos, depende de una negociación del 40% de su deuda para ser viable. Cesar se encuentra en la situación más difícil: disminuyó el tamaño de la nómina pero no ha podido justificar los pagos adelantados con los recursos del programa. Además no cuenta con un proyecto de planificación de su fortalecimiento institucional, así como de mejora en sus recaudos y disminución de gastos.
- El crecimiento del gasto no se puede detener con una política como la plasmada en el PASFIET. Es preciso incluir medidas adicionales que ataquen el problema de forma estructural: control fiduciario, ley de racionalización del gasto público, estatuto tributario territorial, dieta salarial y prestacional para los trabajadores oficiales, fondos de pensiones, régimen salarial y prestacional manejado en el nivel central y no territorial y fortalecimiento de la ley de recursos financieros, entre otros.
- En algunos casos se hicieron ajustes de planta por encima de lo económicamente deseable. Este es el caso de Ibagué, que firmó el compromiso de reducción del personal (513) se afirma que esta debe ser menor.
- Las condiciones financieras del programa, en particular su costo, no parecen ser atractivas para las entidades territoriales, debido en parte a que es un crédito externo en dólares, que implica riesgo cambiario. Adicionalmente existen demasiados intermediarios a los que se les pagan comisiones o intereses: la banca multilateral, Findeter, a la Fiduciaria y a los intermediarios financieros.
- No hay mayor capacidad de control del gobierno central sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por la entidad territorial dentro del convenio de desempeño. Salvo el monitoreo y recomendaciones realizado por la UTC, no existen mecanismos efectivos para garantizarlo. Así que su cumplimiento queda merced de la voluntad de las entidades territoriales. En el programa PASFIET el departamento del Caquetá, logró desembolsos del 93% de los recursos y apenas cumplió parcialmente los compromisos asumidos.

En una sección posterior se dan recomendaciones para solucionar algunos de estos puntos.

### **Problemas de Diseño y Ejecución.**

Se encontraron igualmente problemas en el diseño del programa, entre los que podemos identificar los siguientes:

- Los objetivos del programa según el cual "La ejecución del PRET permitiría la recuperación de la viabilidad fiscal de la entidad, mediante el aumento de los ingresos propios y la reducción de los gastos" no tiene sustento real en muchas ocasiones. En Colombia un grupo importante de entidades territoriales no es viable fiscal y financieramente; y los procesos de ajuste por importantes que sean no pueden cambiar esa condición. Aunque, el programa PASFIET se consideraba como un problema piloto y no podía abordar ese tema, en los futuros programas debe considerarse el tema de si la entidad territorial es o no viable y actuar en consecuencia.
- El tratamiento a los departamentos y a los municipios ha sido el mismo sin considerar que los primeros adolecen de estructuras fiscales y financieras más débiles. En los municipios los ingresos tributarios son más dinámicos. Además, disponen de bienes de capital con mejor posibilidad privatizarse al compararlos con los bienes de los departamentos. Aunque el diseño del programa no exigía un tratamiento diferencial para los departamentos y municipios, y fue un problema que se surgió en la ejecución del programa se esperaba que en programas futuros, las diferencias estructurales entre departamentos y municipios sean consideradas.
- El programa supone que la firma de un convenio de desempeño obligaría a las partes a cumplir los acuerdos. La evaluación realizada muestra que ello no se cumple y que los temas como las demandas laborales y otros derechos adquiridos no se incluyen en los mencionados Convenios.
- Existe un problema de funciones: mientras el Ministerio de Hacienda se encarga de tomar las decisiones Findeter realiza la parte operativa del crédito. Debido a esto y a la falta de agilidad del gobierno Findeter incurre, muchas veces, en el costo de pagar la cláusula de cumplimiento, por no haber desembolsado el crédito
- El trabajo relacionado con el proceso de reforma planteado en el PRET es encargado a diferentes funcionarios de la alcaldía. Esto tiene principalmente dos inconvenientes: - se encuentra una falta de coordinación entre los funcionarios encargados de fragmentos diferentes del programa - los funcionarios ya tienen otras ocupaciones y no desarrollan la investigación suficiente para el éxito del programa.

A continuación se resumen lo encontrado en la investigación en los tres siguientes temas: PRET's y Convenios de Desempeño; condiciones financieras de la línea de crédito; y problemas de gestión de los recursos. Por último, se presentan unas recomendaciones.

### **Calidad de los Pret**

Uno de los mayores problemas identificados en el programa es la calidad del diagnóstico y establecimiento de las metas de ajuste fiscal y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales que han deseado participar en el

programa. Dado que el PRET define un conjunto de actividades, que a juicio de la entidad territorial deben llevarse a cabo para superar sus problemas financieros, es necesaria la realización de ciertas actividades mínimas previas a su presentación: a) Identificación y análisis de la naturaleza jurídica y misión de las entidades y organismos del ente territorial; b) Identificación de las estructuras orgánicas formales y reales de cada una de las dependencias de la administración central y de los entes descentralizados y de las funciones globales de las entidades y dependencias del ente territorial; c) Estudio de la planta de personal de todas las entidades que conforman la administración territorial de forma que se puedan identificar sus características generales (composición y distribución según niveles ocupacionales y clasificación de los funcionarios, niveles educacionales y antigüedad, plantas paralelas de contratistas y supernumerarios, régimen prestacional y salarial, etc.)

Los problemas que se presentaron se pueden enumerar así: a) la información solicitada de acuerdo con el formato establecido para el PRET era incompleta. Este es un problema de la mayoría de las entidades y refleja el desorden en el que se encuentra la información de las entidades territoriales; b) Mala calidad de los consultores, que se traduce en diagnósticos equivocados, proyecciones fiscales y financieras erróneas; c) La gran mayoría de los PRETS no aborda correctamente el tema de fortalecimiento institucional ni de la de estructura orgánica de la planta y funciones de cada dependencia; d) El diseño del PRET lleva a las entidades territoriales a establecer metas de difícil cumplimiento, pero de necesario compromiso si se quiere obtener el crédito. El plan de acción inmediata planteado en el PRET pretende la realización en el corto plazo de algunos objetivos como la reducción de la estructura administrativa y de la planta de personal. Esta reducción además de tomar algún tiempo en sí misma, no puede generar ahorro corriente de forma inmediata y solucionar el problema de endeudamiento de la entidad territorial<sup>1</sup>.

### **Convenios de desempeño**

El objetivo de los convenios de desempeño es estipular el conjunto de compromisos de ajuste fiscal y metas financieras de la entidad territorial con el gobierno nacional; adicionalmente la entidad territorial se compromete con los intermediarios financieros a través de un plan de desempeño muy similar a los convenios.

Los problemas de los convenios de desempeño pueden enumerarse así: a) El alcance de los compromisos en los que incurren las entidades territoriales los cuales dependen directamente del diagnóstico hecho dentro del PRET. Por lo tanto, si este no detecta de forma adecuada los problemas de la entidad territorial los compromisos que esta adquirirá pueden ser no viables o no detectarán las verdaderas fallas de la entidad; b) La dimensión de los compromisos en sí mismos, que incluyen metas específicas en el corto y mediano plazo que no se ajustan realmente a un proceso de reestructuración. Así, las entidades quedan

---

<sup>1</sup> Cauca es un buen ejemplo de ello. El departamento cumplió con las metas de reducción de personal y realizó muchas de las acciones en el frente tributario sin que, hasta la fecha, haya logrado recuperar su viabilidad fiscal.

comprometidas en el corto plazo a cumplir un conjunto de metas como generar ahorro corriente, mejoramiento o mantenimiento de la situación de endeudamiento, incremento de la recaudación y disminución de las erogaciones. Sin embargo, la meta alcanzada es en general la reducción de la planta, mientras que el resto pierde importancia; c) La demora en la entrega de los recursos, que hace que muchas de las metas no se puedan alcanzar simplemente por no tener disponibilidad de fondos. Adicionalmente, muchas de las decisiones están sujetas a apoyo político y por lo tanto en muchos casos no se llevan a cabo los programas por la decisión de los gobernantes; d) La falta de sanción por el incumplimiento de las cláusulas del Convenio. El único incentivo que encuentran las entidades territoriales para cumplirlo es el congelamiento de los recursos. Sin embargo, a pesar de que el alcalde o gobernador lleve a cabo el ajuste fiscal, nada asegura que el siguiente gobernante no vaya a generar de nuevo una planta paralela de la misma o de superior magnitud.

#### OTROS PROBLEMAS DE LOS PRETS Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIO DE DESEMPEÑO.

- Las proyecciones de la situación fiscal que se presentan en el PRET no se ajustan a la realidad. En algunos casos las entidades se encuentran con que los estudios previos fueron muy flojos y las acciones terminan saliendo más costosas de lo inicialmente presupuestado.
- En el caso de Ibagué, la elaboración del PRET se contrató a un costo muy alto (aproximadamente \$90 millones) y es de baja calidad. En especial es claro que no se preocuparon por presentar una fuerte justificación del cambio propuesto en la conformación de la estructura institucional, se concentran en la parte financiera olvidando los términos administrativos, no realizan un análisis de los perfiles de cargos.
- Dentro del PRET no se ha evaluado correctamente el problema de las pensiones y corrección de los pagos extra legales en cada una de las entidades territoriales.
- De acuerdo con el BID el PRET debe ser elaborado por una institución que trabaje con mas claridad ya que no están reflejando lo que debe ser realmente un proceso de saneamiento fiscal.
- Los PRETs no ponen especial atención al mejoramiento de los recaudos, hasta el momento se ha concentrado mucho en la reducción de los gastos.
- Parte de los problemas del crédito está en los desfases entre lo programado en el convenio de desempeño y lo que acontece con los flujos financieros efectivos.
- En los convenios de desempeño no se involucran los compromisos legales adquiridos con anterioridad. Aunque estos contratos pueden ser onerosos tiene base legal y no se pueden incumplir. En ocasiones el BID ha retenido los desembolsos sin tener en cuenta que es mayor el costo de una posible demanda por incumplimiento al de mantener el contrato.

#### **Condiciones Financieras del Programa Pasffiet.**

### Costo Financiero: Tasas De Interés y Devaluación

El costo financiero del PASFFIET ha sido uno de los puntos más polémicos para todas las partes involucradas en el programa. Los componentes del costo financiero se encuentran en el siguiente cuadro:

<b>Componente</b>	<b>Porcentaje</b>
Comisión de Compromiso	0,75%
Comisión de inspección y Vigilancia	1,00%
Banca Multilateral (BID – CAF)	6,98% - 8,26%
Findeter	1,50%
Intermediarios Financieros - Fiduciaria Alianza	2% + 3% = 5%

Adicionalmente, el hecho de que el crédito sea contratado en dólares le agrega el riesgo cambiario, que se manifestó especialmente en la coyuntura que vivió el país durante 1998 y 1999. Al hacer el cálculo de la tasa de interés, incorporando todos los costos presentados en el cuadro anterior, fluctúa entre el 14% y 15% en dólares.

### Efecto de la devaluación

El efecto de la devaluación sobre la carga financiera de las entidades territoriales ha sido significativo, aunque varía de acuerdo con el nivel de endeudamiento y el momento en que se hicieron los desembolsos. De acuerdo con las estimaciones realizadas, las entidades territoriales que se han visto más afectadas por el cambio en el stock de deuda en pesos debido la devaluación son Sogamoso, Cesar y Caquetá, a los que se les duplicó; le siguen Bolívar, Cauca, Huila y Magdalena que vieron incrementado su stock de deuda alrededor del 20%.

El impacto sobre el monto de intereses pagados depende, por supuesto, del incremento en el stock de deuda. Así, para Sogamoso, que tuvo un incremento en el stock nominal de deuda de casi 50% (17% en términos reales), el pago de intereses tuvo aumento en términos reales –debido a la devaluación– de igual magnitud (16%).

### El papel de la banca nacional en el crédito

La banca comercial ha estado ha mostrado poca disposición a intermediar los créditos del PASFIET, debido al alto riesgo que esto implica. Las que han accedido a intermediar los nuevos créditos del Programa lo han hecho después de una complicada negociación en la que intervienen las entidades territoriales, la UTC y especialmente Findeter. Así, la banca nacional intermedia el crédito básicamente porque ya tienen créditos pactados con las entidades territoriales y así por lo menos



permitir el saneamiento fiscal de la entidad y recuperar los ingresos ya comprometidos. Sin embargo, esto no ha sido así en todas las entidades, pues algunas de ellas, que al no conseguir intermediarios financieros no han podido acceder al Programa. Es el caso de Riohacha que tuvo aprobación del Comité de Crédito y no logró obtener intermediación financiera para llevar a cabo el Programa. Otra entidad que presentó un problema similar es Montería, que después de iniciado el Programa, y aunque había llevado a cabo de forma correcta parte de sus compromisos de saneamiento fiscal, no encontró intermediación financiera para el segundo desembolso y por lo tanto recurrió, al igual que Riohacha, a créditos de Presupuesto Nacional.

Los problemas que hacen difícil la intermediación de acuerdo con la banca son los siguientes:

- a) El sobreendeudamiento de las entidades, lo que hace que la banca privada no está dispuesta a exponerse más;
- b) Los convenios de desempeño no son de necesario cumplimiento. Entre los problemas laborales, las asambleas, los concejos y las contralorías, se hace imposible cumplirlos. La DAF apenas juega el papel de buen componedor con los bancos, pero no tiene instrumento para hacer obligatorio los convenios de desempeño;
- c) Parte de los problemas del crédito están en los desfases entre lo programado en los PRETs y lo que acontece como flujos financieros efectivos. En el caso de Ibagué, por ejemplo, el PRET tenía previsto desvincular 400 funcionarios en marzo de este año. A la fecha aun faltan 72 o 73, pero los otros, que efectivamente fueron desvinculados, salieron de la nómina entre mayo y agosto. Eso produjo sobre costos de alrededor de los \$10 mil millones;
- d) Las nuevas restricciones de la banca pública para que participen como intermediaria han demorado los desembolsos y la consecución de intermediarios. En un principio la banca oficial era la que iniciaba la intermediación, asumiendo la mitad del crédito, por ejemplo y en esas condiciones la banca privada entraba a participar de la operación. Actualmente, con la transición de la Caja Agraria (y otras entidades estatales), ha dejado de participar en las operaciones. Así, que la banca privada debe intermediar un mayor porcentaje en esta operación y con mayor riesgo percibido. De hecho, en el caso del Huila la Caja Agraria ha manifestado que no intermediará \$770 millones que inicialmente se había comprometido;
- e) Los compromisos laborales exigidos vía tutela priman sobre los demás e incluso la pignoración de las rentas es levantada por los jueces para poder cumplir los compromisos laborales. En dichas condiciones, la seguridad de un banco, de que va a recibir los pagos es muy baja;
- f) El desembolso como operación financiera es una tarea complicada y lenta. Mientras un desembolso normal toma uno o máximo dos días, a Bancolombia el desembolso de Ibagué le tomo dos semanas y al Banco Ganadero le tomo 2 meses.

## **Banca Multilateral**

La banca multilateral, CAF y BID, difieren en su participación en el Programa aunque en principio tengan el mismo papel. La CAF ha tenido como interlocutor a Findeter teniendo en cuenta que ha sido esta entidad la que ha asumido el crédito frente a la banca multilateral, es el prestatario. Sus recursos se desembolsaron rápidamente debido a que por un lado realizan los desembolsos directamente una vez han sido aprobados. La CAF no interviene en el desarrollo del Programa al nivel de las entidades territoriales, simplemente revisan el desempeño del crédito con los informes de seguimiento que elabora la UTC entregados por intermedio de Findeter, y adicionalmente analizan los informes anuales de auditoría, teniendo como referencia lo consignado en el Manual del Crédito. La CAF estaría dispuesta a tomar parte en otro programa similar al PASFFIET si se hiciera a través de un crédito directo a la Nación porque la evaluación financiera realizada a Findeter no ha arrojado resultados muy buenos para este año.

El BID, por su parte, ha tenido como interlocutor a la DAF, más precisamente a la UTC, que es la entidad encargada de la supervisión del Programa al nivel de las entidades territoriales, mientras que con el prestatario (Findeter) el contacto ha sido mínimo. El BID hace los desembolsos mediante un fondo rotatorio constituido en un principio con 2 millones de dólares, actualmente es de 4 millones de dólares. Los desembolsos sólo se autorizan una vez aprobados y legalizados. Esta legalización es bastante tediosa, en la medida en que se revisa una muestra de 45% de las liquidaciones de personal, lo que incluye las resoluciones utilizadas para las liquidaciones y además tener presente los problemas con la pignoración de los recursos de las entidades territoriales por parte de los intermediarios financieros. El BID, además de interesarse por recuperar los recursos que ha prestado, busca hacer seguimiento de la situación de las entidades territoriales y tiene un papel más activo en el Programa.

## **Findeter**

Findeter es el banco de segundo piso, es decir, hace el redescuento del crédito con la banca multilateral. Tiene como interlocutores a la CAF<sup>2</sup> y al Ministerio de Hacienda (DAF), hace parte del Comité de Crédito por lo tanto participa en la aprobación de los créditos a las entidades territoriales. Participa activamente en la negociación con la banca privada para lograr la intermediación de los créditos pero no participa de forma alguna en el ajuste fiscal e institucional que debe hacer la entidad territorial, esa tarea se la deja exclusivamente a la DAF (UTC). Findeter crearía línea pero con la UTC para el ajuste de las ET.

Findeter estaría dispuesto a crear una línea de crédito que sería emitiendo bonos en el mercado local por \$200 mil millones porque Findeter no tiene recursos propios. Sin embargo, esto lo haría un crédito costoso porque los bonos serían caros y la tasa debe ser competitiva al inversionista institucional, con el gobierno podrían llegar a que la banca pública compre los bonos baratos (DTF-1, p.e.)

---

<sup>2</sup> Las relaciones con el BID las mantiene a través de la DAF.

## **Otros Recursos del Presupuesto Nacional**

Esta solución siempre ha existido pero se ha incrementado notablemente en los últimos años. Las entidades territoriales igualmente se comprometen a llevar a cabo el saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional con la ventaja de tener menos presión y sin los problemas de conseguir los intermediarios financieros y de hacer efectivos los desembolsos. Además, estos recursos tienen mejores condiciones financieras, debido a que, por un lado, son recursos en pesos; y por otro, las tasas de interés a las cuales se presta son más bajas. El Gobierno Nacional ha prestado tradicionalmente a tasas iguales a DTF+2% y ahora está prestando a IPC+2%, las cuales resultan mucho más cómodas para las entidades.

## **Gestión de los Recursos**

- Las entidades financieras consideran que el desembolso como operación financiera es una tarea complicada. Mientras un desembolso normal toma uno o máximo dos días, a Bancolombia el primer desembolso de Ibagué le tomo dos semanas y al Banco Ganadero le tomo 2 meses.
- El proceso de justificación de los desembolsos del BID es bastante tedioso, se revisa una muestra del 45% de las liquidaciones de personal, es necesario revisar las resoluciones (que en muchas ocasiones son varias para llevar a cabo una liquidación) y tener en cuenta los problemas que se presentan debido a que las entidades financieras retienen los recursos de la entidad territorial porque estas han sido pignoradas en contratos anteriores.
- Aunque la CAF revisó y devolvió algunos PRET'S no tiene poder contractual de parar un desembolso si FINDETER lo solicita. Ante la CAF, FINDETER asume la responsabilidad en la evaluación antes de solicitar el desembolso y, en ese caso, la CAF no puede retrasarlo ya que entraría en incompatibilidad con la Comisión de compromiso establecida por ellos para todos los créditos de riesgo soberano.
- A diferencia del BID la CAF no entra en relación directa con la DAF pues el prestatario es FINDETER. Tampoco adoptó la figura de Fondo Rotatorio, que utiliza el BID en el caso del PASFFIET, pues le parece demasiado compleja y, según ellos, retrasa la ejecución de los desembolsos.

## RECOMENDACIONES.

### Diseño del Programa

- La viabilidad fiscal y financiera de una entidad territorial depende de la relación entre sus funciones, ingresos y gastos. Si una entidad no ajusta estos tres elementos, su desbalance fiscal persistirá.
- El programa igualmente debe tener en cuenta las características propias de los departamentos y municipios. Dos temas al respecto son bien importantes; los problemas estructurales y la sostenibilidad financiera de cada nivel territorial. Los ajustes de los departamentos necesitan concentrarse más en problemas como los pasivos contingentes, el pago de las nóminas de pensionados y los desbalances de los sectores de salud y educación. Muy pocos departamentos pueden enfrentar estos problemas con sus propios recursos y con el actual marco legal. En otras palabras el ajuste es también responsabilidad del nivel nacional. Por el contrario, los municipios tienen menos problemas estructurales y su situación fiscal es, en promedio, mejor. De lo anterior se deriva que los Pret's pueden ser menos exigentes que para los municipios.
- Relacionado con el punto anterior, el proceso de fortalecimiento institucional debería ser más detallado para departamentos que para municipios.
- Si se opta por trabajar una nueva línea de crédito con un intermediario financiero como Findeter, esta debe tener un papel más central. Al respecto se debe tener en cuenta que no se pueden repetir los problemas de coordinación entre instituciones. Así, Findeter debe ser tan importante como la misma DAF y además por su naturaleza tiene una mejor capacidad para gestionar líneas de crédito ente las entidades territoriales y, un mejor manejo de la relación con los potenciales intermediarios financieros.
- Para que el programa funcione los procesos de saneamiento y fortalecimiento deben ser simultáneos. El programa se ha concentrado en la reducción de la planta de personal. De las visitas realizadas a Ibagué, como parte del proceso, sólo una se ha centrado en realizar seguimiento a la modernización de sistemas, todas las visitas han buscado certificar que se hayan realizado los despidos.
- Es necesario constituir un grupo del nivel central especializado en derecho administrativo y laboral para que revise en las reestructuraciones territoriales, desde el punto de vista laboral, los conflictos por contratación.
- En el diseño del programa es fundamental tener en cuenta que cada entidad territorial tiene su propia legislación y consecuentemente con esto se deben preocupar por revisar las competencias de cada municipio antes de establecer normas y prioridades.
- Se propone crear una Secrêtaria de Despacho encargada del proceso de reestructuración económica. La UTT no se constituye porque en las entidades territoriales funcionan las secretarías, estas pueden ser ad-hoc, y no las unidades de corte transversal.

## **Recomendaciones Pref's y Convenios de Desempeño.**

- El PRET debe ser elaborado por una entidad competente, la cuál además de realizar el diagnóstico de la entidad territorial y presentar un plan debidamente justificado de reforma, le brinde asesoría a la entidad territorial en lo relacionado con derecho administrativo y laboral. La selección de dicha entidad debe realizarse teniendo en cuenta la experiencia de la firma consultora en temas de descentralización y procesos de reestructuración.
- Es necesario constituir un grupo especializado en derecho administrativo y laboral de forma que sea posible diseñar un proceso de reestructuración territorial teniendo en cuenta el punto de vista laboral y los conflictos por despido y contratación.
- Los indicadores utilizados para realizar el diagnóstico de la situación fiscal y financiera de la entidad territorial deberían simplificarse. Así, el formato del PRET debe reducirse utilizando indicadores más precisos como los planteados en el trabajo realizado por Pedro Nel Ospina y Catalina Gutiérrez<sup>3</sup>.
- Se propone rediseñar la estructura del programa de forma tal que la reducción de la nómina sea una consecuencia de un proceso de diagnóstico, selección y optimización de los recursos empleados. En términos del programa esto implicaría que la parte de fortalecimiento debería ser el punto de partida para que las entidades territoriales participen en el programa. En el esquema 1 se presenta de forma resumida una propuesta de la estructura a seguir en la segunda parte del préstamo. Al tener claridad en el procedimiento del programa es de esperarse que los problemas de transparencia y claridad de las cláusulas se eliminen.
- Las entidades financieras creen que existen diferencias entre los convenios de desempeño, los planes de desempeño y las ejecuciones reales. Hacia el futuro, los términos de los Convenios y los Planes de desempeño deberían ser unificados, o ser uno sólo.

## **Condiciones Financieras del Programa.**

- Compartir el riesgo cambiario de forma que el Gobierno Nacional lo asuma cuando la devaluación sobrepase la meta establecida por la autoridad monetaria.
- Aunque el PASFFIET tiene un alto costo financiero comparado con otros recursos disponibles (Presupuesto Nacional) para llevar a cabo el saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, y más aún cuando se considera el riesgo cambiario que es asumido por las entidades territoriales, no es un problema de altos intereses ni de altos márgenes de intermediación.

---

<sup>3</sup> Metodología para el Análisis del Desempeño Financiero de las Entidades Territoriales. Fedesarrollo. 1995.

- Se propone que se propicien mayores incentivos financieros para que los intermediarios accedan más fácil a la participación en el Programa. Por ejemplo; una participación del Gobierno Nacional en el riesgo crediticio.
- De acuerdo con la UTC un nuevo crédito solamente es viable si se hace en pesos, la Nación asume el riesgo cambiario y se reduce la tasa de intermediación de Findeter.

## **EVALUACIÓN**

### **PROGRAMA DE APOYO AL SANEAMIENTO FISCAL Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ENTIDADES TERRITORIALES -PASFFIET-**

Presentado por CEDE y FEDESARROLLO

## **I. INTRODUCCIÓN**

La evaluación de la línea de crédito 977 contratada por la Financiera de Desarrollo Territorial -Findeter- con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y la Corporación Andina de Fomento -CAF-, que se presenta en este documento, es un ejercicio que brinda elementos importantes sobre la discusión de la política de saneamiento fiscal administrativo de los entes territoriales colombianos. En efecto, esta fuente de recursos hace parte de una política más amplia sobre el manejo de las finanzas departamentales y municipales, la política de endeudamiento territorial y, en últimas la consolidación de la autonomía política y económica de acuerdo con los enunciados centrales del proceso de descentralización puesto en marcha desde mediados de los años ochenta. En este trabajo se evalúa la mencionada línea de crédito, se identifican sus fortalezas y debilidades y se adelantan unas recomendaciones para eventuales líneas de crédito similares.

En una primera parte, se presenta una visión general del problema del endeudamiento de departamentos y municipios y se analiza el problema de su sostenibilidad fiscal. Se encuentra que sus causas son diversas, aunque pueden mencionar el incremento acelerado de gastos generales y, de los de inversión, el lento crecimiento de los recaudos de tributarios propios y la mayor dependencia de las transferencias del nivel nacional. A ello debe agregarse los atrasos en las cotizaciones a la seguridad social y en los pagos de pensiones. Es en medio de este problema que se pone en marcha el programa PASFFIET.

Segundo, se evalúa el modelo de gestión puesto en marcha para la ejecución de este programa. Inicialmente se presentan las principales características del programa y de sus objetivos centrales. Se explican las características del programa, que incluyendo, entre otros, temas como: 1) la participación del gobierno central, 2) la forma como se comparte el riesgo financiero entre los distintos actores, 3) el papel y diferencias de los dos prestatarios (BID y CAF) y el de Findeter en la ejecución del crédito. A continuación se hace un análisis de los Programas de Reforma Económica Territorial -PRET's- y de los convenios y planes de desempeño que se derivan de los acuerdos firmados con los entes territoriales, prestando especial atención a los problemas de reforma económica identificados en dichos programas y las dificultades para el logro de sus objetivos.

Tercero, se analiza el papel y las tareas asignadas a la Unidad Técnica Central -UTC-, los cambios ocurridos en su gestión, su relación con las entidades territoriales y, las

posible modificaciones ya ajustes que la UTC experimentaría ante la eventualidad de una segunda línea de crédito. Cuarto, se analiza el proceso que las entidades territoriales deben seguir para acceder a los recursos. Existe la impresión que el proceso es engorroso y tiene un alto grado de incertidumbre, pues puede sufrir la objeción por parte de las entidades multilaterales. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones para agilizar el giro de los recursos.

Quinto, se examinan las condiciones financieras del programa. Se presta especial atención, entre otros temas, al costo del crédito, el impacto de la devaluación sobre el costo del crédito y sobre las finanzas territoriales, además del riesgo financiero derivado del programa. Por último, se adelantan unos comentarios sobre la relación entre las entidades financieras entre sí, y con la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda. Sexto, se presentan unas conclusiones.

## **II. ENDEUDAMIENTO Y SITUACIÓN FISCAL DE LOS ENTES TERRITORIALES**

### **II.1. Antecedentes**

El endeudamiento de las entidades territoriales en Colombia, con muy pocas excepciones, no era un problema importante para las finanzas públicas. Por el contrario se consideró que el endeudamiento de los departamentos y municipios era muy bajo. Con la profundización de la descentralización y la aparición de nuevas posibilidades de financiamiento distintas a las tradicionales, se esperaba que la contratación de deuda por parte de los departamentos y municipios se incrementara; pero nunca a la velocidad a la cual se dio.

Aunque la deuda de las entidades territoriales venía creciendo desde 1993, a finales de 1996 y durante 1997 se dieron ciertas condiciones de mercado que aceleraron el endeudamiento. Unido a las bajas tasas de interés, el exceso de liquidez del sector financiero en 1997, que no fue absorbido totalmente por los clientes de la banca personal ni empresarial, hizo que las entidades territoriales, dada su capacidad de pago, comenzaran a ser clientes muy atractivos.

Aunque para la colocación de los recursos por parte de los bancos se tomaron en cuenta los indicadores de liquidez y sostenibilidad de la deuda establecidos en la Ley 358 de 1997 –que indicaban instancia de semáforo verde para una buena parte de las entidades territoriales<sup>1</sup>, se omitió el análisis de otros indicadores, como la reducción en los recaudos tributarios y el incremento en los gastos de funcionamiento. Adicionalmente, muchas entidades territoriales pignoraron las mismas rentas en favor de diferentes beneficiarios y sobrepasaron los límites de

---

<sup>1</sup> El gran problema de la "ley de semáforos" es que su discusión aceleró el problema de endeudamiento de los departamentos y municipios grandes. En efecto al comienzo del debate muchos estaban en luz verde, pero mientras se aprobó la ley y se puso en marcha la gran mayoría de las entidades con capacidad se endeudaron y estaba en semáforo rojo.



endeudamiento al contratar el tope máximo en diferentes entidades financieras.

En efecto, entre 1995 y septiembre de 1999, de acuerdo con estimaciones de la Dirección de Apoyo Fiscal -DAF- e información de la Contraloría General de la República, el saldo de la deuda interna de los departamentos y municipios capitales pasó de \$1.5 billones a \$3.5 billones. En este periodo, la deuda de los municipios se incrementó, en términos nominales, en un 90%, mientras que la deuda de los departamentos se triplicó. Esta dinámica ha hecho que la deuda departamental represente aproximadamente el 60% del endeudamiento de los entes territoriales. Dicha deuda se concentra en 6 departamentos: Casanare, Valle del Cauca, Santander, Antioquia, Cundinamarca y Atlántico (ver cuadro 1)<sup>2</sup>.

Los cuadros 1 y 2 muestran el saldo de la deuda para el total de los departamentos incluidos dentro del programa, la cual representaba, en 1997, 10.6% y, en 1999, 11.3% del endeudamiento de todos los gobiernos centrales departamentales. Por su parte, el cuadro 5 nos muestra que en los últimos 3 años se han desembolsado recursos del programa a 6 departamentos y 3 municipios. Solamente Bolívar, Huila, y Cauca, en su orden, se consideran departamentos con un nivel relativamente importante de endeudamiento interno. Esto significa que los recursos del programa se han concentrado en entidades territoriales que no representan el grueso del problema de endeudamiento. De otra parte, como se observa en el cuadro 2, los Municipios capitales que participan en el programa, Ibagué y Montería, apenas representan el 3.8% del endeudamiento del total de estos municipios.

El endeudamiento de las entidades territoriales, y en especial el de los departamentos, refleja problemas estructurales y coyunturales muy complejos. Los gobernadores no se concentraron en las labores de asesoría, coordinación y planificación, que deberían ser, de acuerdo con la Constitución, sus principales funciones, sino que incrementaron sus programas de inversión y los gastos corrientes, específicamente de funcionamiento. Para tal fin destinaron gran parte de sus recursos de transferencias del nivel nacional, de las regalías y, del crédito interno. Este último medio se convirtió en la forma más rápida de obtener recursos para cumplir los compromisos hechos por parte de los gobernantes a la población. Por otra parte, los esfuerzos por aumentar los ingresos tributarios no tuvieron resultados importantes, ya sea por su costo político, por las barreras técnicas y legales para su mejora, por la debilidad de la base tributaria o por la baja elasticidad de estos tributos.<sup>3</sup>

El aumento del gasto no era sostenible máxime si se tiene en cuenta que la mayoría de estos entes territoriales generan ahorro corriente negativo<sup>4</sup>. En general, los

<sup>2</sup> Ver, Ministerio de Hacienda, "Situación fiscal de los municipios - propuestas del gobierno nacional en la búsqueda de soluciones", mimeo, abril/1999. Ministerio de Hacienda, "La problemática fiscal de los departamentos y la posición del gobierno nacional en la búsqueda de soluciones", febrero de 1999.

<sup>3</sup> Debe, sin embargo, mencionarse que la ley 488 mejoró los recaudos de departamentos y menor medida de los municipios.

<sup>4</sup> Veremos más adelante que las E.T. que participan en el PASFFIET empeoran en vez de mejorar su situación fiscal a los largo de los últimos cinco años.

departamentos presentan una situación fiscal más crítica que los municipios capitales; entre 1994 y 1997 en los departamentos se incrementa la dependencia fiscal frente a las transferencias del nivel nacional mientras los ingresos tributarios disminuyeron, especialmente los de licores, timbre nacional y vehículos. Por el contrario, la relativa mejor situación fiscal de los municipios capitales se explica por el buen dinamismo de sus ingresos propios que crecieron en términos reales en este período de tiempo.

La crisis fiscal de los departamentos y algunos municipios ha llevado al incumplimiento en el pago del servicio de la deuda, lo que los ha clasificado como clientes de alto riesgo financiero y, por consiguiente, se les han limitado las fuentes de crédito en este mercado. Dada esta situación, las entidades territoriales recurrieron, durante 1997 y 1998, a créditos de tesorería del Ministerio de Hacienda y créditos de largo plazo, y a los recursos del BID y la CAF.

**Cuadro 1**  
**Endeudamiento de los Gobiernos Centrales Departamentales**

Departamento	Saldos (millones de pesos)					Participaciones en el total	Instancia Ley 358/97
	1995	1996	1997	1998	1999*	1999	1999
Valle del Cauca	133.117	280.358	365.520	442.106	562.467	25.7%	Crítica
Antioquia	88.466	167.206	309.058	395.203	338.196	15.5%	Crítica
Santander	43.023	100.305	108.632	107.613	189.128	8.6%	Crítica
Cundinamarca	45.780	54.383	93.108	105.237	189.350	8.7%	Autónoma
Casanare	7.023	12.223	91.637	93.054	95.621	4.4%	Crítica
Atlántico	33.025	53.499	74.183	95.590	96.407	4.4%	Crítica
Tolima	17.289	25.334	45.922	44.661	69.182	1.8%	Crítica
Bolívar	44.942	38.340	33.119	46.533	66.162	3.0%	Crítica
Risaralda	16.986	20.517	41.964	26.528	46.157	2.1%	Crítica
Quilichao	24.122	29.695	39.855	40.904	58.510	3.2%	Crítica
Meta	21.790	21.135	35.442	34.931	45.076	2.1%	Crítica
Arauca	33.833	31.717	35.312	27.643	19.795	0.9%	nd
Norte de Santander	16.291	23.708	32.079	34.729	39.046	1.8%	Crítica
La Guajira	22.590	26.354	30.902	34.594	44.212	2.0%	Crítica
Nariño	10.736	14.292	27.544	28.671	33.980	1.6%	Crítica
Boyacá	11.157	9.681	23.260	22.123	19.499	0.9%	Crítica
Sucre	21.23	17.581	22.151	27.509	45.020	2.0%	Crítica
Córdoba	11.701	9.401	22.798	33.843	51.437	2.4%	Crítica
Magdalena	6.517	18.533	22.607	33.277	44.441	2.0%	Crítica
Cesar	12.757	19.880	25.240	22.062	22.112	1.0%	Crítica
Caldas	15.839	18.847	22.167	22.879	23.980	1.1%	Autónomo
San Andres Providencia	2.616	9.620	14.475	23.551	25.693	1.2%	Crítica
Putumayo	5.924	9.427	11.583	15.910	13.392	0.7%	Crítica
Chocó	8.424	9.757	10.542	10.459	15.113	0.7%	Crítica
Caquetá	2.325	7.727	6.661	10.478	11.271	0.5%	Intermedia
Quindío	6.027	5.369	5.809	7.731	8.494	0.4%	Crítica
Sucre	6.217	5.935	5.727	6.012	5.652	0.3%	Crítica
Amazonas	153	83	2.172	3.313	2.888	0.1%	Crítica
Guainia	300	0	300	760	760	0.0%	Crítica
Guaviare	560	263	295	2.432	1.979	0.1%	Crítica
Vaupés	38	20	20	510	275	0.0%	Crítica
Vichada	0	0	0	0	225	0.0%	Crítica
<b>Total</b>	<b>660.695</b>	<b>1.036.009</b>	<b>1.567.760</b>	<b>1.817.551</b>	<b>2.187.952</b>	<b>100%</b>	

\*Preliminar

†Datos sujetos a revisión, por tanto aún no tienen carácter oficial.

Fuente: DAF y Contraloría General de la República.

**Cuadro 2**  
**Endeudamiento Interno de los Municipios Capitales**

Capital	Salos (millones de pesos)					Participación en el total 1999
	1995	1996	1997	1998	1999*	
Santa Fe De Bogotá D.C.	257,864	321,919	381,353	367,228	348,502	22.3%
Santiago De Cali	166,827	264,305	320,976	352,395	421,646	26.9%
Medellín	111,971	153,854	162,914	183,084	217,450	13.9%
Barranquilla	56,620	64,700	103,642	131,511	162,440	10.4%
Cartagena	53,637	52,381	71,998	64,367	67,180	4.3%
Bucaramanga	45,649	46,238	50,903	49,639	47,182	3.0%
Manizales	35,313	25,179	35,403	42,362	50,936	3.3%
<b>Ibague</b>	<b>9,014</b>	<b>18,271</b>	<b>33,406</b>	<b>39,739</b>	<b>43,532</b>	<b>2.8%</b>
Pereira	15,469	21,654	25,185	25,651	24,984	1.6%
Villavicencio	8,185	7,380	19,760	14,640	14,526	0.9%
Neiva	4,485	8,648	16,943	17,875	19,183	1.2%
Arauca	6,653	9,577	13,520	12,539	13,416	0.9%
Santa Marta	8,517	16,833	11,776	13,233	17,040	1.1%
<b>Montería</b>	<b>5,142</b>	<b>11,300</b>	<b>11,385</b>	<b>15,197</b>	<b>13,356</b>	<b>0.9%</b>
Tunja	9,026	7,911	11,130	11,124	11,114	0.7%
Popayán	3,362	4,953	10,444	12,912	12,305	0.8%
Pasto	2,507	7,754	10,312	12,410	13,988	0.9%
Armenia	1,730	5,829	8,259	8,714	10,069	0.6%
Cúcuta	5,142	3,555	6,460	7,993	8,772	0.6%
Valledupar	5,424	6,678	6,162	13,277	14,294	0.9%
Riohacha	3,140	5,379	5,083	4,664	3,635	0.2%
Yopal	3,549	4,332	4,501	4,431	3,763	0.2%
Florencia	2,749	3,465	4,311	6,453	7,416	0.5%
Quibdo	1,643	2,264	4,264	4,013	4,361	0.3%
Sincedejo	4,623	5,564	4,239	10,188	9,545	0.6%
San Jose Del Guaviare	847	1,922	3,006	3,158	3,058	0.2%
Mocoa	423	400	1,291	1,051	1,000	0.1%
Leticia	470	634	686	644	591	0.0%
Mitú	185	204	204	204	456	0.0%
Puerto Inirida	0	200	200	163	163	0.0%
Puerto Carreño	41	34	34	34	34	0.0%
<b>Total</b>	<b>830,168</b>	<b>1,083,284</b>	<b>1,339,749</b>	<b>1,430,894</b>	<b>1,565,937</b>	<b>100%</b>

\*Con corte aseptiembre de 1999

Fuente: Cálculos DAF- Ministerio de Hacienda con base en información de la Contraloría General de la República.

Datos sujetos a revisión, por tanto aún no tienen carácter oficial.

## II.2. Saneamiento Fiscal de los Entes Territoriales

Desde 1995 se dieron los primeros pasos para construir una política integral de saneamiento fiscal de los entes territoriales. Es en este contexto en donde se diseñó el Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional de Entidades Territoriales -PASFFIET-. Aunque en sus inicios se consideró que la crisis era solamente de las administraciones centrales de los departamentos y municipios, se encontró, posteriormente, que el problema involucraba también, en la mayoría de los casos, a sus entidades descentralizadas. Los desajustes involucraban la mayoría de las veces el manejo de las nóminas de los sectores de salud y educación, las cotizaciones a la seguridad social y los atrasos en el pago pensiones de sus empleados públicos.

En la administración anterior, se adelantaron, entre otras acciones, el apoyo técnico a los entes territoriales a través de diversos programas, se incrementaron los créditos de Tesorería y se apoyaron programas de reestructuración de la deuda de algunos departamentos. Adicionalmente se procedió a contratar un crédito con la banca

multilateral para apoyar el saneamiento fiscal y administrativo de los departamentos, llamado el Programa de apoyo al saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de entidades territoriales -PASFFIET-.

La actual administración encontró, además de los problemas mencionados, que los atrasos en el pago de nóminas eran comunes, lo que afectaba notablemente la gobernabilidad de las entidades territoriales involucradas. Las acciones del gobierno se centraron en darle rápida solución a la crisis política en algunas regiones del país<sup>5</sup>. Para eso cambiaron a varios gobernadores, incrementaron notablemente los créditos de Tesorería y se procedió a apoyar programas de reestructuración de la deuda de los departamentos y municipios más endeudados.

Dado que se evidenció que los programas de ajuste de los territorios deben ser más completos que los inicialmente diseñados en el marco de la Ley 358 y por lo tanto más integrales, y deben incluir la administración central, las entidades descentralizadas, los sectores de salud y educación, las cotizaciones a la seguridad social y el pago a los pensionados. Así se tomaron las siguientes medidas:

- Expedición de la Ley 488, que aumenta los recaudos de los departamentos.
- Expedición de la Ley 508, de intervención económica.
- Aumento de las partidas del presupuesto nacional para crédito a los E. T.
- Aceleración de los desembolsos del programa PASFFIET.
- Creación del fondo pensional de las entidades territoriales.
- Propuesta de reforma de la ley 60 (próxima vigencia).

El PASFFIET es apenas una de las herramientas utilizada para la solución de las crisis fiscal y administrativa y de gobernabilidad de los territorios. Existe el consenso de que el problema de las finanzas de los entes territoriales es de largo plazo y, que el proceso de descentralización, entendido como el logro de autonomía fiscal, financiera y administrativa, esta aún muy lejos de lograrse.

### **III. EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN Y DEL MODELO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA PASFFIET.**

#### **III. 1 Diseño del Programa: Formulación y Objetivos.**

Para entender el origen del programa PASFFIET debe considerarse el nuevo contexto político de la descentralización, especialmente el que surge con la Constitución de 1991. Los gobernadores, elegidos con voto popular tuvieron acceso a nuevos recursos como las regalías, e incluso adelantos de transferencias, que les permitió apalancar recursos de crédito, les permitirían cumplir sus compromisos electorales. De igual forma los alcaldes, con nuevas responsabilidades de gasto, también solicitaron recursos de crédito apalancados con transferencias. La deuda acumulada ocasionó serios problemas financieros a algunas entidades territoriales, que en un principio fueron subsanados con créditos del Presupuesto Nacional.

---

<sup>5</sup> Cerca de 8 mandatarios departamentales han sido retirados de su cargo y varios en el mismo ente territorial.

Ante la generalidad del problema el gobierno solicita una línea de crédito cuyo objetivo era "forzar" ajustes importantes en las finanzas públicas de las entidades territoriales<sup>6</sup>, buscando responder en forma integral a los problemas fiscales y financieros de departamentos y municipios. Se estableció que el prestamista directo no podía ser la Nación por el "riesgo moral" en cualquier tipo de préstamo directo. Así, el programa se diseñó de tal para incentivar la participación de la banca, de tal forma que "a mayor riesgo, mayor tasa de interés" recibida por la entidad prestataria, dejando que el nivel central sólo asumiera una parte pequeña de dicho riesgo. Se estableció, adicionalmente, que esta línea de crédito sólo era para departamentos y municipios de más de 100.000 habitantes, es decir aproximadamente 80 entidades territoriales. Sin embargo, con la puesta de un techo máximo de desembolsos se excluyeron del programa las principales ciudades capitales y departamentos como Antioquia, Valle, Arauca y Casanare, ya que sus niveles de endeudamiento eran muy altos y los compromisos derivados del programa lo hacían poco atractivo. El objetivo final de programa era lograr la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, al llegar a generara ahorro corriente positivo.

El esquema organizativo del programa era el siguiente:

- Un comité de Crédito, apoyado por una Unidad Técnica Central con la participación de la DAF, Findeter y el DNP.
- El crédito del BID y la CAF sería contratado por FINDETER.
- La presencia de un intermediario financiero que asumiera entre el 50% y el 80% del riesgo de la operación. El resto será cubierto por el Gobierno Nacional mediante una fiducia. Las ET suscribirán contragarantías a favor de la fiducia.
- Tasas de interés en dólares y con variación semestral.
- Definición de un techo máximo del monto del crédito contratado por cada territorio (US\$8 millones).
- Desembolsos de acuerdo con el cumplimiento de metas de los PRET's (Programas de Reforma Económica Territorial) y los convenios de desempeño, cuyo objetivo era la generación de ahorro corriente vía incremento de ingresos y reducción de gastos y la promoción del fortalecimiento institucional.

### **III.2. Recursos del Programa -Cumplimiento de Metas-.**

El programa PASFFIET, aunque es una fuente importante de recursos es menos importante que los recursos del Presupuesto Nacional destinados a fines similares. En el cuadro 3 se observa como los recursos del Presupuesto Nacional, estimados por la UTC, llegan a los \$130 mil millones en este año, casi tres veces más que los desembolsos del programa en evaluación. Debe anotarse que entre los años 1997 y 2000 el nivel central canalizará créditos superiores a los \$200 mil millones.

---

<sup>6</sup> Se habla en su momento que el programa era "capital semilla" para lograr que la DAF se convirtiera en FMI a escala nacional.

A la fecha se ha aprobado el 80% del valor total establecido como presupuesto inicial del programa PASFFIET. Sin embargo, los desembolsos alcanzan US\$37 millones, lo que representa un desembolso total del 57% de los recursos totales del programa, 68% con recursos de la CAF y el 32% con recursos del BID. Ello implica que el total de recursos de la CAF ya ha sido desembolsado mientras que los provenientes del BID sólo se desembolsado el 30%.

**Tabla 1**  
**Objetivos Centrales Del Programa Pasffiet y su Cumplimiento.**

<b>Nacional</b>	• Reforzar la capacidad institucional del nivel central, mediante la creación de un Comité de Crédito y una Unidad Técnica Central.	Si
	• Mejorar la información en materia de endeudamiento territorial. Para ellos se crearía un Registro de Endeudamiento y Garantías REG el cual facilitaría el seguimiento por parte del Gobierno central;	No
	• Aumentar la transparencia en el mercado del crédito público territorial al involucrar a la DAF en su seguimiento.	No
<b>Territorial</b>	• Formulación de un Plan de Reforma Económica Territorial, más conocido como PRET, el cual debería tener las siguientes características:	Parc.
	* Ser formulado y presentado por las entidades territoriales.	Parc.
	* Contar con la autorización del Poder legislativo respectivo de cada nivel territorial para participar en el programa.	Parc.
	* Incluir acciones en:	Parc.
	a. Reforma Administrativa b. Transferencias de activos (privatizaciones y concesiones) c. Asistencia técnica en administración financiera, tributaria, y de gestión de recursos humanos.	No
	• Debería haber una contrapartida mínima del 10% por parte de la ET.	No
	• Una vez elaborado y ejecutado el PRET, se debería lograr un superávit operativo primario y controlar la evolución de la deuda pública; además de fortalecer institucionalmente a los territorios.	No

Fuente: Documentos PASFFIET.

**Cuadro 3**  
**Desembolsos Pasffiet y Créditos Presupuesto Nacional**

Año	Desembolsos	Presupuesto	Millones de pesos
			Participación
1997	4,610	11,792	39.09
1998	7,471	21,914	34.09
1999	47,665	130,000	36.67
<b>Total</b>	<b>59,746</b>	<b>163,706</b>	<b>36.5</b>

Fuente: Unidad Técnica Central, Ley de Presupuesto General de la Nación y Cálculo de los Autores

Nota: Las cifras de presupuesto incluyen proyecciones de la DAF-UTC

Del cuadro 4 se puede establecer que la diferencia entre el monto aprobado y el desembolsado se explica principalmente por problemas en la intermediación, puesto que sólo el 7% del valor que ya se encuentra intermediado no ha sido girado. En general, el retraso en el desembolso implica un costo para la entidad territorial, debido a la comisión de compromiso que impone Findeter si los recursos no han sido utilizados en los tres meses siguientes de la firma del contrato.

<b>Cuadro 4</b>		
<b>PASFFIET (a diciembre de 1999)</b>		
	<b>US\$</b>	<b>/Ppto</b>
Total Presupuesto	<b>64,350,000</b>	
Total Aprobado	<b>51,147,441</b>	<b>79.48</b>
Monto Intermediado	41,289,320	64.16
Monto por Intermediar	9,858,121	
Desembolsos	<b>36,561,331</b>	<b>56.82</b>
BID	11,811,331	18.35
CAF	24,750,000	38.46
Monto por Desembolsar	14,586,110	22.67
Intermediado por girar	4,727,989	

Fuente: Unidad Técnica Central

En el cuadro 5 se presenta el estado de la ejecución de los recursos del programa por entidad territorial. Esta información permite mostrar que el rezago promedio, para las nueve entidades que han ingresado al programa, ha sido de 5 meses entre la fecha de la aprobación del crédito y el primer desembolso. Por su parte, el primer desembolso realizado a las nueve entidades territoriales representa cerca del 47% del valor total aprobado. Adicionalmente, en la mayoría de los casos el último desembolso se realizó hace más de nueve meses y en algunas no se ha recibido el 60% de los recursos aprobados. Se presentan casos extremos, como el de Cesar, en donde solamente se ha desembolsado el 13% del valor aprobado a través de un único desembolso realizado hace 2 años.

Los recursos se han utilizado, con muy pocas excepciones, para financiar el componente de saneamiento fiscal del Programa. Si se hace una revisión del Plan Financiero que contiene el PRET para cada una de las entidades, se encuentra que lo asignado a financiar el componente de saneamiento fiscal ha sido el 105.3% de lo inicialmente presupuestado en el Programa y, por el contrario, sólo ha sido asignado el 26.7% del monto establecido para financiar el componente de fortalecimiento institucional. En casi todas las entidades se encuentra que se destinó más del 90% de los recursos para saneamiento fiscal mientras que lo presupuestado era 73.7%, excepto el departamento del Cesar, que destinó el 58% del valor total del crédito a este componente (Cuadro 6).

**Cuadro 5**  
**Aprobación y Desembolso por Entidad Territorial**

Entidad	Aprobación Crédito		Desembolsos		Monto por	Porcentaje
	Fecha	Valor	Fecha	Valor	Desembolsar	Desembolsado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4)-(2)	(4)/(2)
Bolivar	21-Oct-98	6,193	18-Feb-99	3,200	2,993	51.67
Caquetá	20-Ago-97	4,638	29-Dic-97	3,077	1,561	66.34
			9-Jun-98	879	682	14.71
			23-Nov-98	281	402	6.05
<b>Subtotal</b>		<b>4,638</b>		<b>4,236</b>	<b>402</b>	<b>91.34</b>
Cauca	11-Sep-98	6,000	25-Ene-99	4,333	1,667	72.22
Cesar	23-Abr-97	3,782	30-Dic-97	503	3,279	13.30
Huila	11-Sep-98	12,741	18-Dic-98	3,250	9,491	25.51
			11-Feb-99	3,800	5,691	29.83
			19-Oct-99	3,100	2,591	20.33
<b>Subtotal</b>		<b>12,741</b>		<b>10,150</b>	<b>2,591</b>	<b>75.67</b>
Ibagué	3-Dic-98	5,703	8-Jul-99	1,000	4,703	17.53
			12-Jul-99	349	4,355	6.11
			16-Jul-99	120	4,235	2.10
			23-Jul-99	647	3,587	11.35
			28-Jul-99	70	3,517	1.23
			28-Jul-99	170	3,347	2.99
			2-Nov-99	700	2,647	12.27
			24-Nov-99	85	2,562	1.49
			21-Dic-99	299	2,263	5.24
			23-Dic-99	1,882	381	33.00
<b>Subtotal</b>		<b>5,703</b>		<b>5,323</b>	<b>381</b>	<b>93.33</b>
Magdalena	21-Oct-98	6,846	25-Ene-99	3,400	3,446	49.67
			20-May-99	2,735	711	39.95
<b>Subtotal</b>		<b>6,846</b>		<b>6,135</b>	<b>711</b>	<b>89.62</b>
Sogamoso	11-Sep-98	1,062	18-Dic-98	590	473	55.51
Montería	17-Feb-99	4,182	26-Jul-99	2,091	2,091	50.00
<b>Total</b>		<b>51,147</b>		<b>36,561</b>	<b>14,586</b>	<b>71.48</b>

Fuente: Unidad Técnica Central



**Cuadro 6**  
**Asignación de Recursos por Entidad Territorial**

	US\$			
	Saneamiento	Participación	Fortalecimiento	Participación
Caquetá	4,307,541	92.9	330,538	7.1
Cesar	2,221,928	58.8	1,560,077	41.2
Huila	12,408,798	97.4	331,946	2.6
Sogamoso	863,059	81.3	199,167	18.7
Cauca	5,920,000	98.7	80,000	1.3
Magdalena	6,135,229	89.6	710,617	10.4
Bolívar	5,567,256	89.9	625,543	10.1
Ibagué	5,322,616	94.4	315,724	5.6
Montería	4,097,263	98.0	85,173	2.0
<b>Total Comprometido</b>	<b>46,843,690</b>	<b>91.7</b>	<b>4,238,785</b>	<b>8.3</b>
<b>Total Presupuestado</b>	<b>44,500,000</b>	<b>73.7</b>	<b>15,850,000</b>	<b>26.3</b>
BID	27,000,000	72.8	10,100,000	27.2
CAF	17,500,000	75.3	5,750,000	24.7
<b>Comprom/Presupuest</b>	<b>105.3</b>		<b>26.7</b>	

Fuente: Informes de Avance

La selección de estos recursos en el tiempo es acorde con 4 momentos del programa, tal y como se muestra en la tabla 2. Vemos como los dos primeros momentos son los más extensos en el tiempo y sus resultados no son los mejores.

### III.3. PRET'S Y CONVENIOS DE DESEMPEÑO

Dentro del diagnóstico hecho sobre el PASFFIET uno de los temas recurrentes es la baja calidad de los PRETS. Se señala que las entidades territoriales no presentaron los PRET con las normas de calidad requeridas y además que los Convenios de Desempeño no cumplieron según lo acordado. Las entidades territoriales deben elaborar y comprometerse con el PRET, con Convenios de Desempeño a ser firmados con el Ministerio de Hacienda y además deben firmar Planes de desempeño con las entidades financieras. Esto ha generado un proceso complejo y que no ha facilitado la identificación de estrategias viables para devolver la viabilidad fiscal y financiera a las entidades territoriales.

A manera de ejemplo vale la pena señalar como en la primera reunión del Comité de Crédito se solicitó aclarar que el termino PRET corresponde a los convenios de desempeño consagrados en la ley 358. En la practica el PRET nunca se ha equiparado a los convenios de desempeño. Además, entidades territoriales, como el departamento del Cauca, se han quejado por los cambios en los términos de referencia del contenido de los PRETS.

**Tabla 2**  
**Fases De Desarrollo Del Programa -Pasffiet-.**

<b>Creación.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre febrero y octubre de 1997. Se formalizan los pasos a seguir para la aprobación y ejecución de los desembolsos del Programa.</li> <li>• Sólo cuatro departamentos solicitan recursos y uno de ellos abandona Caldas. - Cauca, Cesar y Caqueta obtienen aprobación para los créditos. No se ejecutan los desembolsos.</li> <li>• En los seis comités se anexan y especifican nuevos requerimientos tanto para la aprobación de los PRETs como para gestionar el desembolso de los recursos.</li> <li>• Aprobación fácil de los créditos y no se encuentra condicionada a la presentación de los PRETs.</li> <li>• DAF presenta la solicitud de un desembolso del departamento e inclusive un gobernador justifica ante el comité la solicitud de crédito.</li> <li>• Con la aparición de la UTC los PRETs entran a ser responsabilidad de los ET y esta unidad solo asesora.</li> </ul>
<b>Crisis y Parálisis.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre enero de y septiembre de 1998.</li> <li>• El programa se paraliza por un período de casi un año; cambio de los mandatarios territoriales y nacionales.</li> <li>• Propuesta de modificación de los costos financieros del programa.</li> <li>• Manifiesto el enfrentamiento entre la DAF y FINDETER. FINDETER critica la gestión y propone cambios importantes<sup>7</sup>.</li> <li>• Ningún desembolso.</li> <li>• Críticas en su diseño: procedimientos engorrosos, doble dirección del programa, falta de voluntad política de los departamentos, desconocimiento de la línea de crédito por parte de la banca y, alto costo financiero.</li> <li>• Críticas en su gestión: Baja calidad de los Prets, continuos ajustes. Malos consultores.</li> </ul>
<b>Alto grado de Ejecución.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevo gobierno mejora su ejecución.</li> <li>• Entre septiembre y diciembre de 1998.</li> <li>• Cinco reuniones comité de crédito. Se aprueban nuevos créditos y aparecen por primera vez municipios.</li> <li>• Se aceleran los desembolsos de créditos aprobados anteriormente.</li> <li>• Mejor gestión y más seguimiento.</li> <li>• Findeter que solicita acelerar los ajustes a los PRETs. Segundo, el BID que, a través de consultorías externas y trabajo de seguimiento de los PRETs propone mejoras.</li> </ul>
<b>Baja Ejecución y Estancamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1999</li> <li>• Desembolsos más lentos</li> <li>• Activismo y seguimiento de las entidades territoriales por parte de la UTC.</li> <li>• Problemas reiterados en la identificación de la entidad financiera que asume el riesgo.</li> <li>• Fracaso en el ingreso de nuevas entidades territoriales</li> <li>• Surgen problemas por devaluación. Entidades no quieren nuevos desembolsos.</li> </ul>

<sup>7</sup> Un intercambio de cartas en este período nos muestra que FINDETER expresó en varias oportunidades la intención de retirarse del programa si las condiciones de ejecución, en particular el atraso de los desembolsos, no se solucionan en el corto plazo.

### **Plan de Reforma Económica y Territorial -PRET-**

Para acceder al crédito del Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional de Entidades Territoriales - PASFFIET, la Entidad Territorial se compromete a elaborar y ejecutar un Plan de Reforma Económica y Territorial - PRET<sup>8</sup>, en el cuál diseña una estrategia para recuperar su viabilidad financiera y elevar su eficiencia fiscal y administrativa.

Dado que el PRET define un conjunto de actividades, que a juicio de la entidad territorial deben llevarse a cabo para superar sus problemas financieros, es necesaria la realización de ciertas actividades mínimas previas a su presentación:

- Identificación y análisis de la naturaleza jurídica y misión de las entidades y organismos del ente territorial.
- Identificación de las estructuras orgánicas formales y reales de cada una de las dependencias de la administración central y de los entes descentralizados y de las funciones globales de las entidades y dependencias del ente territorial.
- Estudio de la planta de personal de todas las entidades que conforman la administración territorial de forma que se puedan identificar sus características generales (composición y distribución según niveles ocupacionales y clasificación de los funcionarios, niveles educacionales y antigüedad, plantas paralelas de contratistas y supernumerarios, régimen prestacional y salarial, etc.)

La estructura del PRET está compuesta por dos partes principales: el diagnóstico y la propuesta de reforma económica y territorial. En la primera debe hacerse una presentación de la situación fiscal de la entidad y del marco institucional. En la segunda parte, el PRET debe incluir, por lo menos, un plan de acción inmediata y un plan de mediano plazo. El primero debe arrojar resultados en el corto plazo; dentro de estos es importante que la Entidad Territorial logre obtener *ahorro corriente*, mejoramiento o mantenimiento de la situación de endeudamiento, incremento de la recaudación y disminución de las erogaciones mediante la reducción de las estructuras organizativas y la reducción de la planta de personal.

El plan de mediano plazo, incluye acciones para el fortalecimiento institucional de las áreas claves de la administración para facilitar una gestión más eficiente, ordenada y transparente; debe hacer énfasis en las áreas de administración tributaria, administración financiera y el establecimiento de sistemas integrados de información administrativa y financiera.

### **Problemas Generales**

En los PRET de las entidades territoriales analizadas se encontraron fallas sistemáticas en la presentación general del formulario a ser diligenciado con el fin de establecer un plan coherente de ajuste fiscal y de reforma institucional y ser elegible para el préstamo. Ninguno de los PRET presentados, que es requisito para tener acceso al

---

<sup>8</sup> El PRET es equivalente al Plan de Desempeño a que hace referencia la Ley 358 de 1997 por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

préstamo, fue aceptado en una primera instancia, debido a la baja calidad de los mismos. A continuación se enumeran las principales causas:

- La concerniente a la información solicitada de acuerdo con el formato establecido para el PRET; este problema es en la mayoría de los casos un reflejo del desorden en el que se encuentra la información de las entidades territoriales. No obstante algunas entidades que cumplieron con los requerimientos, como el departamento del Cauca, han manifestado su inconformidad por el cambio en los formatos, una vez iniciado el proceso. De hecho, el Cauca entidad con uno de los mejores PRETS tuvo que presentarlo en 4 ocasiones antes de ser aceptado. De igual forma, algunas preguntas hechas en el formulario no pudieron ser contestadas porque no se tiene disponibilidad de los datos solicitados. Por ejemplo, dentro del PRET no se ha evaluado correctamente el problema de las pensiones y los pagos extra legales de cada una de las entidades territoriales.
- Otro problema relacionado con la calidad del PRET radica en la calidad de los consultores contratados. En la mayoría de los casos, no presentaron informes consistentes con la situación real de la entidad territorial. Esto se evidencia principalmente en las proyecciones; en algunos casos las entidades encuentran que los estudios previos fueron muy débiles y las acciones terminan saliendo más costosas de lo inicialmente presupuestado. Por otro lado, las proyecciones de ingresos y gastos presentadas no se encuentran cimentadas en supuestos creíbles y, aunque la metodología es detallada, en su aplicación se han presentado problemas. El cuadro 7 presenta una comparación de las proyecciones con y sin ajuste de acuerdo con el Plan de Desempeño incluidas en el PRET del Municipio de Ibagué.

Para el año 1999 se proyecta una situación menos favorable con ajuste debido a que se espera, lógicamente, el gasto de personal y el pago de intereses de la deuda sea mucho mayor si se lleva a cabo el Plan de Desempeño. Sin embargo, a partir del 2000 se comienzan a obtener los beneficios generados con la reducción de la planta de personal y el fortalecimiento del recaudo en el ingreso tributario. De acuerdo con las proyecciones presentadas en el PRET, para el 2002 la diferencia acumulada (2000-2002) entre el ahorro corriente del municipio en los dos escenarios es de \$32 mil millones gracias a un menor crecimiento del gasto de personal y un mayor crecimiento de los ingresos tributarios con ajuste. Aunque no es posible validar estas proyecciones en lo referente al mejoramiento de la situación fiscal y financiera de la entidad debido a que está, según las proyecciones, comienza a presentarse en el año 2000, es posible pronosticar que esta meta no se va a cumplir ya que la entidad aún se encuentra en proceso de liquidación de personal y no ha realizado grandes adelantos en fortalecimiento tributario; situación que no es del todo sorprendente.

- Las entidades territoriales analizadas se concentran en proponer, como ajuste fiscal, una reducción importante de la nómina como su objetivo fundamental, dando una menor importancia a otros problemas como los bajos recaudos y la mejor eficiencia institucional. En el caso específico de Ibagué, el 93% de los recursos del crédito se destinan a financiar el proceso de saneamiento fiscal cuyo principal componente es el pago de indemnizaciones y pasivos laborales; sin embargo, el PRET de dicha entidad contiene un número importante de exigencias adicionales, que exceden la capacidad de la institución y sólo representan, en recursos, el 5.5% del crédito otorgado (Cuadro 8). El PRET, y el Convenio de Desempeño, de este municipio contiene aproximadamente 33 compromisos de los cuales 3 pueden ser clasificados de influencia directa sobre la nómina y 18 dentro de un marco fiscal.

**Cuadro 7**  
**Proyección de Ingresos y Gastos del Sector Central**  
**Con y Sin Plan de Desempeño**  
**Municipio de Ibagué**

	Millones de pesos								
	1998	1999		2000		2001		2002	
		Sin	Con	Sin	Con	Sin	Con	Sin	Con
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>59,547</b>	<b>67,910</b>	<b>77,622</b>	<b>72,125</b>	<b>73,773</b>	<b>80,068</b>	<b>80,348</b>	<b>78,894</b>	<b>79,142</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>43,564</b>	<b>52,435</b>	<b>52,915</b>	<b>59,396</b>	<b>59,476</b>	<b>66,110</b>	<b>66,812</b>	<b>73,598</b>	<b>75,251</b>
Intresos Tributarios	18,665	23,801	23,222	27,327	27,212	30,834	31,320	34,794	36,050
Ingresos No Tributarios	8,198	9,428	10,454	10,559	10,717	11,615	11,790	12,776	13,129
Transferencias	16,701	19,206	19,239	21,511	21,548	23,662	23,702	26,028	26,073
Ingresos de Capital	15,983	15,475	24,707	12,728	14,297	13,957	13,536	5,296	3,890
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>73,589</b>	<b>69,547</b>	<b>90,520</b>	<b>84,727</b>	<b>85,043</b>	<b>96,622</b>	<b>87,577</b>	<b>99,460</b>	<b>86,466</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>40,495</b>	<b>42,507</b>	<b>51,590</b>	<b>52,853</b>	<b>49,296</b>	<b>61,761</b>	<b>49,727</b>	<b>63,582</b>	<b>49,609</b>
Gastos de Funcionamiento	27,232	34,341	35,034	42,217	29,305	52,716	32,398	56,579	35,821
Gastos de Personal	12,197	16,645	19,046	21,255	12,230	28,278	13,537	28,083	14,984
Gastos Generales	2,646	3,164	2,331	3,686	2,637	4,217	2,930	4,824	3,255
Transferencias	12,389	14,531	13,657	17,276	14,437	20,222	15,931	23,673	17,582
Servicio de la Deuda	23,263	14,308	31,722	21,012	29,680	22,173	26,515	17,009	19,114
Amorizaciones a Capital	10,000	6,142	15,166	10,377	9,688	13,129	9,186	10,006	5,327
Intereses de la Deuda	13,263	8,166	16,556	10,635	19,991	9,045	17,328	7,003	13,787
Inversión	23,093	20,898	23,764	21,498	26,058	21,732	28,664	25,872	31,530
<b>Ahorro Corriente</b>	<b>3,069</b>	<b>9,928</b>	<b>1,325</b>	<b>6,544</b>	<b>10,180</b>	<b>4,349</b>	<b>17,085</b>	<b>10,015</b>	<b>25,643</b>

Fuente: PRET de Ibagué

Cuadro 8  
Plan Financiero  
Municipio de Ibagué

Categorías de Inversión	US\$	Participación
1. Administración	64,964	1.14
2. Saneamiento Fiscal (Costos Laborales)	5,322,616	93.33
3. Fortalecimiento Institucional	315,724	5.54
<b>Total</b>	<b>5,703,304</b>	<b>100.00</b>

Fuente: PRET Ibagué (Agosto de 1999)

- Los PRET no tienen un estudio detallado sobre la estructura orgánica y las funciones de cada una de las dependencias del nivel central y descentralizado. En el caso de Cauca y Caqueta, las evaluaciones de la UTC señalan como uno de los principales problemas de la ejecución del PRET la falta de una visión integral sobre las funciones y características organizativas del departamento. Además, no incluyen un estudio de las características de la planta de personal; factor importante si se tiene en cuenta que más del 90% de los recursos del préstamo en las entidades se destina a la liquidación de personal.
- Los PRET hacen que las entidades territoriales establezcan metas de difícil cumplimiento en el corto plazo, pero de necesario compromiso si se quiere obtener el crédito. El plan de acción inmediata planteado en el PRET pretende la realización en el corto plazo de algunos objetivos como la reducción de estructuras administrativas y de la planta de personal. Esta reducción no puede generar ahorro corriente de forma inmediata y solucionar el problema de endeudamiento de la entidad territorial. Cauca es un buen ejemplo de ello. El departamento cumplió con las metas de reducción de personal y realizó muchas de las acciones en el frente tributario sin que, hasta la fecha, haya logrado recuperar su viabilidad fiscal.
- El plan de mediano plazo implica ciertas actividades que deben estar acompañando o precediendo la reducción en la planta de personal; este es el caso del plan de reestructuración orgánica, definición de los procesos y procedimientos que deben desarrollar las dependencias del nivel central y descentralizado, así como la determinación de las plantas globales y su composición por niveles. Como se ha mencionado pocos casos han ejecutado estas labores.

Los PRET han sido rechazados por el Comité de Crédito, según consta en las actas, debido a falta de especificación en los planes de retiro presentados, en algunos casos simplemente se indica el número de personas que van a ser liquidadas sin presentar un cálculo del costo que esto representa para la entidad; la inexistencia de flujos de caja del Programa; imprecisión en las fechas y rangos de medida necesarios para establecer si la entidad cumplió con el Plan de Desempeño; inconsistencia de las cifras sobre la situación fiscal y de tesorería del nivel central

presentadas, así como los indicadores de capacidad de pago. Algunos de los ajustes recomendados a los PRET se presentan por cambios en la situación de la Entidad Territorial que surgen en el proceso de negociación de los compromisos del PRET; por ejemplo en el caso del Cauca la adopción de una nueva colección colectiva por parte de la Licorera del departamento elevó sustancialmente los costos en las indemnizaciones del personal a retirar.

En conclusión, el PRET es un documento bastante costoso y complejo en su diseño si se tiene en cuenta la cantidad de información a ser recolectada y analizada. No obstante, los PRETS elaborados no reflejan los altos costos en que han incurrido las entidades territoriales para su elaboración<sup>9</sup>. El PRET podría ser elaborado por una entidad asignada desde el nivel central, la cuál además de realizar el diagnóstico de la entidad territorial y presentar un plan debidamente justificado de reforma, le brinde asesoría a la entidad territorial en lo relacionado con derecho administrativo y laboral. Es necesario que el PRET, y con ello todo el proceso de reestructuración, reconozca que su objetivo central es la reducción de personal; o que acorde con el deseo de lograr una reforma integral asigne mayores recursos y otorgue mayor prioridad a las labores de reforma institucional.

**Tabla 3**  
**Principales Dificultades de los PRET**

La información presentada en los PRET es incompleta de acuerdo con las solicitudes realizadas en el formato establecido para su presentación.
Los supuestos utilizados para realizar las proyecciones son inadecuados y, en la mayoría de los casos no corresponden a una evolución factible del comportamiento de la entidad territorial.
Los parámetros bajo los cuales se toman decisiones sobre todo el proceso de reestructuración no parecen tener un análisis de factibilidad lo suficientemente riguroso.
El objetivo en el cual se hizo mayor énfasis es la reducción en la planta de personal; sin embargo, el PRET incluye muchas otras metas que no se desarrollaron de forma adecuada.
Las metas establecidas en la estructura del PRET (corto y mediano plazo) no son consistentes con las verdaderas posibilidades de la entidad territorial.

### **Convenios de Desempeño**

Los Convenios de Desempeño buscan subsanar la viabilidad financiera de las entidades que han sobrepasado los topes legales de endeudamiento a través de créditos blandos y asistencia técnica, permitiendo así que las entidades recuperen su solidez económica. Para poder acceder a estos recursos fiscales la entidad territorial se compromete a llevar a cabo procesos de racionalización del gasto y de mejora de la recaudación de recursos propios,

<sup>9</sup> En el caso de Ibagué, el PRET se contrató por un valor aproximado de \$90 millones y presentó problemas serios en la calidad.

Los Convenios de Desempeño suscritos entre el Ministerio de Hacienda y FINDETER con las Entidades Territoriales, son un instrumento de los subpréstamos y en términos generales, contienen las consideraciones y objetivos del PRET, las acciones a ejecutar y compromisos concretos de las Entidades Territoriales. Los convenios fijan en el tiempo las metas e indicadores de gestión, los compromisos de FINDETER y los Intermediarios Financieros a realizar los desembolsos sujetos al cumplimiento de la ejecución de las acciones establecidas en la matriz de condiciones y la fijación de criterios e indicadores de control, seguimiento y evaluación.

### **Problemas Generales**

- El primer problema que se detectó son los compromisos en los cuales incurren las entidades territoriales, pues depende directamente del diagnóstico hecho dentro del PRET. Estos son en muchos casos incompletos y no alcanzan a identificar los problemas más importantes de las Entidades Territoriales. Si este no detecta de forma adecuada los problemas estructurales de la entidad territorial los compromisos que se adquirirán pueden ser no viables o simplemente no mejoran las verdaderas fallas de la entidad. Como se mencionó, en muchos de los casos estudiados la parte de diagnóstico del PRET no permitía tener claridad sobre la verdadera situación de las entidades territoriales. Un claro ejemplo de esto, es que todas las Entidades Territoriales se comprometieron a generar ahorro y de esta forma cubrir el déficit fiscal, pero esta meta no se alcanzó (ver Tabla 5).
- El segundo problema encontrado es la dimensión de los compromisos en sí mismos. Dentro del acuerdo se tienen metas específicas en el corto y mediano plazo que no se ajustan realmente a un proceso de reestructuración. Es particularmente importante mencionar que las entidades quedan comprometidas en el corto plazo a un número importante de compromisos como generar ahorro corriente, mejoramiento o mantenimiento de la situación de endeudamiento, incremento de la recaudación y disminución de las erogaciones. Al analizar el estado actual de las entidades territoriales vinculadas al programa se encontró que estas se concentraron en la reducción de la planta como principal objetivo de corto plazo; según se observa en la tabla 5, todas las entidades cumplieron con el compromiso de tener una nueva planta del sector central. Vale la pena preguntarse si los resultados obtenidos hasta el momento se deben a la incapacidad de las entidades territoriales de desarrollar los objetivos restantes o con el hecho de que las metas de corto plazo propuestas en el PASFFIET son excesivas. Aquí surge un problema importante si se tiene en cuenta que para generar ahorro corriente y reducir la deuda no solo es necesario reducir los costos de funcionamiento, sino también generar mayores ingresos.
- Una falla generalizada encontrada en los informes de las 9 entidades estudiadas, es que ninguna cuenta con un sistema de información que le permita tener una contabilidad real de los recaudos. Solamente Sogamoso y Cauca adelantaron de



forma parcial esta parte del convenio. Dentro de los convenios de desempeño todas las entidades se comprometen a mejorar los sistemas de información, pero como se mencionó anteriormente las Entidades se concentraron a reducir la planta de personal sin que se haya ejecutado la parte de fortalecimiento institucional.

- Una de las consecuencias de la falta de sistemas de información es que es imposible ejercer sanciones sobre los deudores y de esta forma incrementar los ingresos de la entidad. Para solucionar esta deficiencia es necesario capacitar y fortalecer a la planta encargada de los recaudos. Lo anterior si bien se considera en el programa, se trata superficialmente ya que sólo corresponde a los objetivos de la parte de fortalecimiento. Es así como ante el poco énfasis que las entidades hacen en este aspecto, resulta difícil pensar que estas realmente estén preparadas para cumplir con las metas de corto plazo impuestas por el programa. Al no cumplirse esto, las metas de mediano plazo resultan aun más difíciles de llevarse a cabo.
- El incumplimiento de los compromisos no solo se debió a las fallas de la entidad territorial, sino a que también a las demoras en la entrega de los recursos, lo que hizo que las metas no se pueden alcanzar simplemente por no tener disponibilidad de fondos. Departamentos como Cesar y Montería no pudieron seguir desarrollando el PASFFIET debido a la demora en la entrega de los recursos. El caso del Cesar llegó a ser crítico ya que las gestiones para reestructurar la planta de personal se llevaron a cabo contando con el desembolso del préstamo. Sin embargo este no se llevó a cabo sino mucho después y por lo tanto los fondos tuvieron que tener otra procedencia.
- La ejecución de los compromisos del convenio de desempeño tienen encuentra cierta discrecionalidad en su ejecución. Ello puede darse por la falta de claridad en el plazo para cumplir los requisitos por parte de la entidad territorial o porque las cláusulas están sujetas a decisiones políticas y, por lo tanto, en muchos casos no se llevan a cabo los programas por la decisión de los gobernantes. Como consta en la tabla 5, ninguna de las Entidades Territoriales que entraron en el programa lograron ejercer un control completo sobre el gasto de la Asamblea y Contraloría.
- Finalmente se debe mencionar que existe un componente importante de riesgo moral ya que en los convenios de desempeño no se involucra el hecho de que las entidades territoriales ya han adquirido ciertos compromisos legales y que adicionalmente no incurran en mayor endeudamiento. Este es el caso de Cauca que habiendo entrado en este programa adquirió deudas posteriores, lo que hizo que el déficit inicialmente programado en el PRET cambiara. Por otra parte, este tipo de acciones así como el incumplimiento de las cláusulas del Convenio no tienen penalización. El único incentivo que encuentran las entidades territoriales para cumplirlo es el congelamiento de los recursos, ya que no existe ningún mecanismo para asegurar que el próximo alcalde o gobernador no va a generar de nuevo una planta paralela.

**Tabla 4**  
**Principales Dificultades de los Convenios De Desempeño**

Se establecieron cláusulas dentro del convenio de desempeño con base en un diagnóstico impreciso sobre la situación de la entidad territorial, por lo tanto los compromisos establecidos pudieron ser cumplidos.
La dimensión de los compromisos es excesiva, en particular los requerimientos en el corto y mediano plazo no están en acorde con la capacidad institucional de las entidades territoriales.
La demora en la ejecución de los recursos fue un impedimento importante para desarrollar algunas de las cláusulas del Convenio de Desempeño.
Las cláusulas del Convenio están sujetas en algunos casos a decisiones políticas, lo que impide que se cumplan según lo que se estableció inicialmente.
Parte del incumplimiento del Convenio de Desempeño se puede adjudicar al alto riesgo moral que se establece al no tener mecanismos de penalización ante las acciones de las entidades territoriales que van en contra de lo que se estableció como parte del programa.

#### **III.4. Gestión de los Recursos.**

En esta sección se analizarán algunos aspectos relacionados con la gestión de los recursos; especialmente la aprobación del crédito y el proceso de desembolso. En una primera etapa, la agilidad o lentitud del Programa depende del cumplimiento por parte de las entidades territoriales de los criterios de legalidad, compromiso institucional y técnico - financieros establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para financiar a las entidades territoriales y de la gestión del Comité de Crédito encargado de aprobar las solicitudes de subpréstamos, los PRET y los Convenios de Desempeño.

Para algunas entidades territoriales involucradas en el Programa esta etapa fue bastante crítica y, mientras otras entidades territoriales no pudieron cumplir con estos requisitos. En el caso del Cauca se encuentra que transcurrieron 6 meses entre la primera presentación del PRET ante el Comité de Crédito (16 de abril de 1997) y su aprobación definitiva (6 de octubre de 1997); período durante el cual la entidad territorial se presentó sin éxito dos veces ante el Comité de Crédito. Sin embargo, un año después de la fecha de aprobación final se realiza una ampliación del crédito (21 de octubre de 1998) y el primer desembolso es efectuado hasta el mes de enero de 1999.

En el cuadro 9 se identifica cierta dispersión de tiempos entre el rechazo de una PRET y su posterior presentación y aprobación; cuando este finalmente ha sido aprobado en algunas ocasiones el primer desembolso se retrasa bastante; y, por último, en ciertos casos existe una diferencia hasta de 8 meses entre el primer y segundo desembolso. Lo anterior demuestra algo de discrecionalidad en los tiempos.

**Tabla 5**  
**Resumen de los principales puntos tratados en los Convenios de Desempeño y ejecución por departamento.**

	Ibagué	Magdal	Montería	Huila	Sogamo	Bolívar	Cauca	Caquetá	Cesar
<b>NOMINA</b>									
Reducción del gasto de la Asamblea y Contraloría	NO	NO	SI	PARC.	NO	NO	N.A.	N.A.	N.A.
Nueva planta de personal del Sector Central	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Reducción del valor nómina y/o incrementos de los salarios según lo acordado en el PRET	NO	NO	N.A.	NO	PARC.	NO	N.A.	N.A.	N.A.
<b>FISCALES</b>									
Balance positivo entre Ingresos y Gastos	NO	NO	N.A.	NO	PARC.	NO	PARC.	N.A.	N.A.
Adoptar el Estatuto de Rentas	PARC.	NO	NO	NO	SI	SI	SI	N.A.	N.A.
Sistematización de la información concerniente a los recaudos	NO	NO	NO	NO	PARC.	NO	PARC.	N.A.	N.A.
Valoración de Activos	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Venta de activos	PARC.	NO	NO	PARC.		PARC.	PARC.	PARC.	PARC.
<b>FORTALECIMIENTO</b>									
Educación	NO	PARC.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Pensiones	NO	NO	NO	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	NO	NO
Manuales de funcionamiento	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Acuerdos con las Entidades descentralizadas	PARC.	PARC.	PARC.	PARC.	PARC.	PARC.	PARC.	PARC.	PARC.
Parc. = Parcialmente									
<b>OTROS PUNTOS QUE NO SE CUMPLIERON</b>									
Ejecutar la matriz de condiciones y el cronograma del PRET									
Utilizar los excedentes y ahorros producto del PRET para cubrir el déficit fiscal									
Creación del REG									

**Cuadro 9**  
**Seguimiento Cronológico por Entidad Territorial**

Entidad	Bolivar	Caquetá	Cauca	Cesar	Huila	Ibagué	Magdalena	Sogamoso	Montería
Solicitud Participación	9-Ene-98				Ago-98	Ene-98		20-Dic-96	
Pret Rechazado		16-Abr-97	16-Abr-97	16-Abr-97					
Negación Credito		14-May-97							10-Dic-98
Aprobación Crédito 1	21-Oct-98	20-Ago-97	14-May-97	23-Abr-97	11-Sep-98	3-Dic-98	21-Oct-98	11-Sep-98	23-Dic-98
Pret Rechazado 2			20-Ago-97						
Aprobación Crédito 2			6-Oct-97						
Rechazo Desembolso				14-May-97					
Ampliación Crédito			21-Oct-98						
Desembolso 1	<b>18-Feb-99</b>	<b>29-Dic-97</b>	<b>25-Ene-99</b>	<b>30-Dic-97</b>	18-Dic-98	<b>(8-28)-Jul-99</b>	<b>25-Ene-99</b>	18-Dic-98	<b>26-Jul-99</b>
Desembolso 2		9-Jun-98			<b>11-Feb-99</b>	(2-24)-Nov-99	<b>20-May-99</b>		
Desembolso 3		23-Nov-98			19-Oct-99	(21-23)-Dic-99			
Aprueba Ajustes Pret		21-Oct-98		21-Oct-98					
Cambio Condiciones				30-Jul-99	11-Oct-99				17-Feb-99
Reasignación Recursos			30-Abr-99						

Nota: En negrilla desembolsos realizados con recursos de la CAF

Fuente: Actas Comité de Crédito y Unidad Técnica Central

Estas demoras identificadas se pueden explicar por diversas razones, una de ellas es que hay un alto número de requisitos y pasos para gestionar los recursos del PASFFIET. Existen por lo menos ocho requisitos necesarios para que los recursos sean transferidos de Findeter a la Entidad Financiera de forma que el desembolso a las entidades territoriales se vuelve complejo (ver anexo 2). Para la primera instancia del proceso de desembolso entre el prestatario y Findeter el BID utiliza un Fondo Rotatorio restringiendo el desembolso a la justificación de la utilización de los recursos dentro del plazo y de acuerdo con las condiciones estipuladas en el contrato de préstamo. Los recursos deberán utilizarse dentro de los 90 días siguientes a la recepción de los mismos y deberán ser justificados por el prestatario dentro de los 120 días posteriores a su recepción. Por el contrario, la CAF realiza una transferencia directa a la cuenta y/o el lugar que Findeter establezca. Esta falta de concordancia impide que el desembolso sea coordinado y le complica en cierta medida la gestión a los entes territoriales.

### III.5. La Unidad Técnica Central -UTC-

El diseño inicial del programa asignaba a la UTC la labor de soporte técnico para el funcionamiento y toma de decisiones del Comité de Crédito. Su ubicación dentro de la DAF, debería generar un fortalecimiento de la capacidad institucional del gobierno nacional, en general y de la DAF en particular, para corregir los desequilibrios fiscales y financieros de las entidades territoriales.

Para evaluar su funcionamiento es necesario tener en cuenta que ningún miembro de la UTC está vinculado de forma permanente al Ministerio de Hacienda. Todos han sido pagados con recursos del proyecto por la modalidad de contratación de

servicios. Al inicio de la nueva administración, hubo un cambio casi total del equipo de trabajo, tan solo un miembro continuo. Esto arroja dudas sobre la bondad del esquema, en particular frente al objetivo de fortalecer la capacidad institucional del gobierno nacional.

Otra limitación del esquema ha sido la falta de claridad sobre el papel de la UTC frente al proceso de elaboración de los PRET. Como norma general debería acompañar y otorgar asesoría puntual a las entidades territoriales. No obstante, debido a la baja capacidad técnica de las entidades territoriales, la UTC ha tenido que asumir el liderazgo en la elaboración de los PRET. Es decir, ha participado en la elaboración de los PRETs de forma directa, para luego emitir concepto sobre su calidad y pertinencia y posteriormente realizar el seguimiento de su cumplimiento.

También es necesario señalar como, aunque formalmente la UTC sirve de soporte al Comité de Crédito, en la realidad ha venido operando más como un apéndice de la DAF para la administración del programa. Ello ha generado discrepancias y desacuerdos, entre la UTC y la Findeter, uno de los miembros del Comité de Crédito, sobre el manejo del Programa.

**Cuadro 10**  
**Gastos del Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional**

	1997	1998	1999	98/97	CoS 99/98
<b>Remuneración Total</b>	<b>289,410,145</b>	<b>578,049,513</b>	<b>555,957,336</b>	<b>99.7</b>	<b>-3.8</b>
Honorarios	268,374,587	532,796,932	492,511,683	98.5	-7.6
Iva	21,035,558	45,252,581	63,445,653		
<b>Gastos Generales</b>	<b>126,772,370</b>	<b>108,172,469</b>	<b>187,627,111</b>	<b>-14.7</b>	<b>73.5</b>
<b>Transporte</b>	<b>41,159,712</b>	<b>84,369,282</b>	<b>145,709,876</b>	<b>105.0</b>	<b>72.7</b>
Viaticos	21,538,344	42,477,706	76,917,894	97.2	81.1
Iva	1,723,068	3,398,216	7,926,762		
Transporte	17,898,300	38,493,360	60,865,220	115.1	58.1
<b>Papelería</b>	<b>3,193,230</b>	<b>6,156,560</b>	<b>14,929,012</b>	<b>92.8</b>	<b>142.5</b>
<b>Equipos</b>	<b>82,419,428</b>	<b>17,646,627</b>	<b>26,988,223</b>	<b>-78.6</b>	<b>52.9</b>
<b>Total</b>	<b>416,182,515</b>	<b>686,221,982</b>	<b>743,584,447</b>	<b>64.9</b>	<b>8.4</b>

Fuente: Unidad Técnica Central

Los costos de funcionamiento de la Unidad a diciembre de 1999 ascendieron a U\$ 1.200.000. Al observar la ejecución financiera de la UTC surge la duda de si se ha modificado la forma de contratación del personal<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Mientras en los dos primeros años, obedecía a la contratación de servicios técnicos, por los cuales se pagaba un IVA del 8%, desde 1999 se hacen pagos por honorarios, que causan retención en la fuente (10%) y el pago del impuesto Distrital de ICA (0.5%)

Aunque el gasto de la Unidad Técnica Central se encuentra explicado en su mayoría por la remuneración a la planta de personal, su aumento durante los últimos ha sido debida a gastos de transporte y viáticos que han aumentado 115% y 89% respectivamente, durante este período. El aumento en la remuneración que se presenta en 1998 se explica por el aumento del número de empleados, el cuál fue prácticamente del 100% pasando de 12 a 20 (Cuadro 10). El gasto entre los años 1997 -1999 llegó a los \$ miles de dólares lo que representa el % del total de los recursos que se efectivamente se desembolsaron en el período, esta se considera que es muy alta.

El incremento de los gastos de salario y del número de personal es coincidente con una mejora notable de la gestión por parte de la UTC, específicamente con el cambio de administración. Sin embargo, el gran problema derivado de este modo de operación del programa, desde el nivel central, es el bajo impacto sobre la DAF. El trabajo mediante consultores externos o nóminas paralelas puede ser bueno, pero queda abierta la posibilidad que ante cambios de gobierno y/o al interior del ministerio de Hacienda los cambios puedan ser recurrentes.

No hay forma de garantizar que en un futuro el cambio de la nómina administrativa y de consultores se vuelva a presentar. Se recomienda que, en alguna medida, exista una nómina de la DAF se encargue de la coordinación de este tipo de programas de crédito a las entidades territoriales. Esto no significa que se abandone el sistema de trabajo con consultores pues leste tiene importantes ventajas..

Por ejemplo, uno de los problemas identificados para recopilar información al adelantar la evaluación por entidad territorial es que gran parte de la memoria institucional estaba perdida. Las personas encargadas por entidad territorial sólo respondían con seguridad a "su" gestión pero no a la gestión de años atrás.

La UTC ha tenido sin lugar a dudas un cambio importante en el desempeño y eficiencia con la que se ha involucrada en el programa. Los desembolsos del PASFFIET se agilizaron a partir de mediados de 1.998 y durante 1.999. Adicionalmente la UTC empezó en este periodo a apoyar todo el programa de saneamiento fiscal, logrando intermediar créditos para otras entidades territoriales como Riohacha, Chocó, Santander, San Andrés y Córdoba. Esto es un signo positivo sobre la capacidad de gestión que ha adquirido y por lo tanto es importante que no se desvincule de la DAF.

Si bien es cierto que la UTC ha venido cumpliendo con la labor que se le asignó inicialmente existen fallas que deben ser remediadas. Por una parte, la falta de coordinación con FINDETER ha generado demoras en los desembolsos. Adicionalmente la UTC no tiene ninguna forma de aplicar sanciones a los municipios y departamentos que no cumplan con los Convenios de Desempeño. Ante esto la entidades financieras tienen que llevar a cabo pactos de desempeño (paralelos a los convenios), lo que implica mayores gestiones para las entidades territoriales.

**Tabla 6**  
**Resumen Decisiones Centrales de los Comités de Crédito.**

ACTA	FECHA	ENTIDADES TERRITORIALES Y DECISIONES TOMADAS.
1	3-2-97	- Aprobaciones de reglamentos Programa y Comité de Crédito.
2	16-4-97	- Discutir metodología de prestamos. - Definir facultades de gobernadores para adelantar ajustes. - No aprobar créditos de Cauca, Caldas, Cesar y Caqueta. PRET incompletos elaborados por la DAF.
3	23-4-97	- Aprobación crédito Cesar.
4	14-5-97	- No desembolso Cesar hasta que el PRET se apruebe en un 80%. - Aprobación crédito al Cauca. - Negación de créditos a Caqueta y Caldas.
5	20-8-97	- No al PRET del Cauca y cancelación aprobación anterior. - Aprobación crédito Caqueta.
6	6-10-97	- Modificaciones reglamento de crédito, nuevos requisitos. - Nueva aprobación de crédito al Cauca.
7	26-2-98	- Propuesta para reducción del costo financiero del programa. Reducción de márgenes de intermediación - Crisis y serias críticas a la gestión del programa de Findeter.
8	11-9-98	- Aprobación solicitud de crédito de Sogamoso. - Aprobación crédito al Huila. Monto muy alto.
9	21-10-98	- Ampliación del crédito al Cauca. - Aprobación ajustes Prets Cesar y Caquetá. - Aprobación créditos de Bolívar y Magdalena.
10	3-12-98	- Aprobación crédito de Ibagué. - Se condicionan créditos a análisis previo y evaluación de los PRET de las entidades territoriales.
11	10-12-98	- Negación crédito Montería. - Agilización de desembolsos.
12	23-12-98	- Aprobación crédito Montería, condicionan primer desembolso.
13	17-2-99	- Cambio condiciones crédito Montería. - Negación crédito Córdoba.
14	30-4-99	- Aprobación crédito a Riohacha. - Aprobación reasignación recursos Cauca.
15	30-7-99	- Aprobación modificaciones a la operación del Cesar.
16	11-10-99	- Aprobación modificaciones del crédito del Huila.

Fuente: Actas Comités de Crédito.

#### IV. CONDICIONES FINANCIERAS DEL PROGRAMA PASFFIET.

##### IV.1. Costo Financiero: Tasas de Interés y Devaluación

El costo financiero del PASFFIET ha sido uno de los puntos más polémicos por todas las partes involucradas en el programa. Teniendo en cuenta que el costo financiero del Programa tiene varios componentes, se deben incorporar todos estos a la reflexión con el fin de llegar a conclusiones más realistas.

Los componentes del costo financiero se encuentran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 11**

<b>Componente</b>	<b>Porcentaje</b>
Comisión de Compromiso	0,75%
Comisión de inspección y Vigilancia	1,00%
Banca Multilateral – BID – CAF	6,98% - 8,26%
Findeter	1,50%
Intermediarios Financieros - Fiduciaria Alianza	2% + 3% = 5%

Además de estos ítems, el hecho de que el crédito sea contratado en dólares le agrega uno de los componentes más importantes: el riesgo cambiario, especialmente por la devaluación entre septiembre 1998 y septiembre de 1999. Los intereses deben ser pagados por las entidades territoriales cada seis meses (26 de junio y 26 de diciembre) debido a que Findeter debe pagar los intereses al BID cada 16 de marzo y septiembre y a la CAF cada 28 de febrero y agosto.

A continuación se explica y analiza cada uno de los componentes:

- **Comisiones:**

- Comisión de compromiso:

Se descuenta del monto a desembolsar el 0,75% (tasa anual) sobre este valor mensualmente a partir del primer día del tercer mes.

- Comisión de inspección y vigilancia:

Esta comisión es del 1% mas IVA sobre el valor total del monto aprobado y se descuenta en el primer desembolso.

Según la banca multilateral estas comisiones son cobradas en todos los préstamos y representan parte del cubrimiento financiero de las mismas. Una forma de reducir estos costos sería agilizar el proceso de desembolso con el fin de evitar el pago de la comisión de compromiso.



- **Tasas de interés de la banca multilateral**

Está compuesta por el promedio de las tasas de interés del BID y la CAF ponderado por el monto a desembolsar. En el cuadro No.12 se presenta este cálculo desde el inicio del Programa. Como se puede observar, las tasas de interés cobradas por la banca multilateral se han mantenido estables, solamente las de la CAF han variado levemente. Por otra parte, la banca considera que su nivel no es relativamente alto ya que es a la tasa a la cual pactan otros créditos. En el caso concreto de la CAF, después de firmado el PASFFIET, han contratado operaciones con la Nación por US\$700 millones a una tasa promedio de Libor + 2.8, mayor a la pactada para el Programa.

**Cuadro 12**  
**Cálculo de la Tasa de Interés del Pasffiet**

FECHA	Desembolso			Proporción Desembolso		Tasa de Interés		Promedio Ponderado	TRF	Tasa Prestatario
	BID	CAF	TOTAL	BID	CAF	BID	CAF			
19-Dic-97	0	3,830	3,830	0.00	100.00	0.00	8.51	8.51	10.01	15.01
28-Feb-98	0	3,830	3,830	0.00	100.00	0.00	8.26	8.26	9.76	14.76
19-May-98	900	3,830	4,730	19.03	80.97	6.99	8.26	8.02	9.52	14.52
01-Jul-98	900	3,830	4,730	19.03	80.97	6.98	8.26	8.02	9.51	14.51
14-Oct-98	1,778	3,830	5,608	31.71	68.29	6.98	8.26	7.86	9.35	14.35
12-Nov-98	2,038	3,830	5,608	34.74	65.26	6.98	8.26	7.82	9.31	14.31
14-Dic-98	5,159	3,830	8,989	57.39	42.61	6.98	8.26	7.53	9.02	14.02
31-May-99	8,197	21,298	29,496	27.79	72.21	6.98	7.64	7.45	8.95	13.95
25-Nov-99	9,630	24,750	34,380	28.01	71.99	6.98	8.51	8.08	9.58	14.58

Miles de Dólares

Fuente: UTC-DAF -Ministerio de Hacienda

- **Tasa Representativa de Findeter -TRF:**

Esta tasa se compone por el promedio ponderado de la banca multilateral explicado en el punto anterior y un margen de 1,5% destinado a cubrir los costos financieros de Findeter.

- **Margen de intermediación financiera – Banca nacional**

El margen de los intermediarios financieros se compone del margen que recibe la Fiduciaria Alianza y el que reciben los bancos que intermedian la operación. Este margen debe sumar 5%, 3% de la Fiduciaria y 2% del banco(s) que intervenga(n), o según el riesgo que el banco decida tomar.

En una reunión del Comité de Crédito<sup>11</sup> se propuso que se disminuyera el margen de intermediación de la siguiente manera:

Findeter 1,5% a 1,25%

Intermediarios financieros 5% a 3,75%

Además, se propuso modificar la curva de distribución de los porcentajes anteriores entre los bancos intermediarios y la Fiduciaria Alianza:

<b>Cuadro 13</b>			
<b>Distribución Margen</b>			
<b>Nivel de Riesgo</b>	<b>Banco</b>	<b>Fiducia</b>	<b>Total</b>
50%	1,50%	2,25%	3,75%
60%	1,70%	2,05%	3,75%
70%	2,00%	1,75%	3,75%
80%	2,40%	1,35%	3,75%
90%	2,90%	0,85%	3,75%
100%	3,75%	0,00%	3,75%

De esta forma la tasa de interés del momento hubiera pasado de DTF + 6% a DTF + 3,26, equivalente a una tasa de 12,97% en dólares. Sin embargo, la propuesta sólo llevó a discusiones a cerca del manejo del programa y no a concretar una solución viable al problema del costo financiero del Programa para los entes territoriales.

Vale la pena anotar, que los agentes que están asumiendo mayor riesgo son las entidades financieras (bancos), lo que hace difícil disminuir el margen que reciben (el cuál no sobrepasa los márgenes habitualmente obtenidos), precisamente por el alto riesgo de la Entidades Territoriales. Este punto se desarrollará más adelante. Findeter, por su parte, argumenta que no podría operar con márgenes más bajos debido a que el marco legal en el que se encuentra no le permite incurrir en pérdidas y, además, son tasas de intereses muy similares a las de otras líneas de crédito que ellos manejan.

### **Riesgo cambiario**

Para analizar el problema de riesgo cambiario se hace una aproximación al impacto de la reciente devaluación en el costo del Programa y se comentan las opiniones de los agentes frente al tema.

Con el fin de medir el impacto de la devaluación en los préstamos otorgados mediante el PASFFIET se llevaron a cabo dos ejercicios sencillos. El primero es medir el impacto de la devaluación en el stock de deuda para cada una de las entidades territoriales. El segundo es una estimación del flujo del crédito de un municipio como ejemplo. Para el primer ejercicio se calculó, para cada entidad territorial, el valor de cada desembolso en pesos utilizando la tasa representativa del mercado del día en

<sup>11</sup> Acta No. 7 del Comité de Crédito

que se hizo el desembolso y del 24 de noviembre de 1999. A continuación se calculó la diferencia en pesos y el cambio porcentual del valor en pesos en estos dos momentos.

En el Cuadro 14 se puede observar que las entidades territoriales que se han visto más afectadas por la devaluación en cuanto a la variación de su stock de deuda en pesos son Sogamoso, Cesar y Caquetá, a los cuales se les duplicó; le siguen Bolívar, Cauca, Huila y Magdalena que lo vieron incrementado alrededor del 20%. En términos reales las entidades que se han visto más afectadas son Caquetá, Huila, Bolívar, Cauca, Magdalena y Sogamoso, con aumentos entre 27 y 17%.

El segundo ejercicio se hizo con el fin de identificar el efecto de la devaluación en el pago de intereses. Por efectos de simplicidad se escogió el municipio de Sogamoso ya que sólo ha recibido un desembolso y éste fue entregado el 18 de diciembre de 1997. El desembolso fue por US\$589.655 que a la tasa de cambio del día equivalían a \$758.732.674, después de la devaluación el stock de su deuda quedó convertido en \$1.135.085.875<sup>12</sup>, lo que significa un incremento de 49% en el stock de deuda; en términos reales el incremento es de 17,39%<sup>13</sup>.

Se calcularon los intereses que el municipio ha cancelado desde que contrajo la deuda y los que debe cancelar el 26 de diciembre de 1999, según las tasas de intereses reportadas por la Unidad Técnica Central (cuadro 11). Estos intereses deben ser calculados sobre el monto de la deuda en dólares, los cuales sólo se ven afectados por las variaciones de las tasas de interés. Al convertirlos a pesos, por efecto de la devaluación, los intereses presentan un incremento real de 15,75% de junio a diciembre de 1999, mientras que la tasa de interés en dólares presentó un incremento de sólo 4,5%.

Es importante anotar que el stock de deuda y los intereses del municipio de Sogamoso representaban en 1998 el 39,78% y 5,67% respectivamente de los ingresos tributarios en términos reales, de forma que la devaluación puede representar un alto costo en la deuda adquirida mediante el PASFFIET y, por consiguiente, en las finanzas de las entidades territoriales, siendo que son los únicos agentes del Programa que asumen el riesgo cambiario.

Esto puede ser considerado como uno de los problemas más complicados del Programa. Varias entidades territoriales se han quejado del aumento en el costo de la deuda causado por la devaluación y han manifestado su deseo de convertir la deuda a pesos o de no recibir más desembolsos y, hasta salirse del Programa como es el caso de Sogamoso, Magdalena y Caquetá.

La solución más nombrada al problema de riesgo cambiario por parte de los diferentes agentes es que la Nación asuma alguna proporción del riesgo, aunque las entidades territoriales piden que la Nación lo asuma totalmente. Se ha planteado que el Gobierno Nacional debe asumir el costo causado por la devaluación cuando ésta sobrepase la meta de devaluación estipulada por la autoridad monetaria. Sin embargo, esta solución debe ser acompañada por legislaciones que permitan que la Nación participe activamente del crédito externo.

<sup>12</sup> Calculado a la tasa de cambio del 24 de noviembre de 1999.

<sup>13</sup> Se supone una inflación para el 1999 de 9,2%

## **Riesgo Crediticio**

Otro problema muy grave que se ha presentado en el Programa ha sido la aversión de la banca privada a intermediar créditos a las entidades territoriales por el alto riesgo que esto implica. Las entidades financieras que han accedido a intermediar los nuevos créditos del Programa lo han hecho después de una complicada negociación en la que intervienen las entidades territoriales, la UTC y especialmente Findeter y básicamente porque tienen créditos pactados con las entidades territoriales y prefieren intermediar y así por lo menos permitir el saneamiento fiscal de la entidad y recuperar los ingresos ya comprometidos.

Sin embargo éste no ha sido el caso de todas las entidades, pues existen casos de entidades territoriales que debido a no conseguir intermediarios financieros no han podido acceder al Programa. Es el caso de Riohacha que tuvo aprobación del Comité de Crédito y no logró obtener intermediación financiera para llevar a cabo el Programa. Otra entidad que presentó un problema similar es Montería, que después de iniciado el Programa cuando ya había llevado a cabo de forma correcta parte de sus compromisos de saneamiento fiscal, no encontró intermediación financiera para el segundo desembolso y, por lo tanto, recurrió al igual que Riohacha a créditos de Presupuesto Nacional.

## **Otros Recursos del Presupuesto Nacional**

Esta solución siempre ha existido pero como hemos visto se ha incrementado notablemente en los últimos años. Las entidades territoriales igualmente se comprometen a llevar a cabo el saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional con la ventaja de tener menos presión y sin los problemas de conseguir los intermediarios financieros y de hacer efectivos los desembolsos. Además, estos recursos tienen mejores condiciones financieras, debido a que, por un lado, son recursos en pesos; y por otro, las tasas de interés a las cuales se presta son más bajas. El Gobierno Nacional ha prestado tradicionalmente a tasas iguales a DTF+2% y ahora está prestando a IPC+2%, las cuales resultan mucho más cómodas para las entidades.

Frente a este problema, el BID sugería que no existiera este tipo de recursos para evitar que las entidades hicieran uso de éstos y no de los recursos del PASFFIET, es decir, que no hubiera competencia, y más aún cuando los recursos paralelos resultan más económicos y más sencillos para acceder. Esta podría ser una solución para el Programa en la medida en que las entidades tendrían que recurrir única y exclusivamente a estos recursos. Sin embargo, si no existieran estos recursos paralelos muchas entidades no podrían llevar a cabo el saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional por no completar los requisitos que se exigen para acceder al PASFFIET (PRETs, Convenios de Desempeño y Planes de Desempeño) y además, por el problema de aversión al riesgo de la banca privada.

Una solución propuesta por Eduardo Fernández, ex-viceministro de Hacienda, consiste en no dar crédito a las entidades territoriales para que efectúen el

saneamiento fiscal sino lograr que el flujo de recursos que obtengan se dedique a pagar los compromisos ya existentes sin incurrir en gastos adicionales. El préstamo, según Fernández, debe concentrarse en aumentar el flujo de caja de la entidad territorial.

## **Agentes**

La banca multilateral, CAF y BID, difieren en su participación en el Programa aunque en principio tengan el mismo papel. La CAF ha tenido como interlocutor a Findeter teniendo en cuenta que ha sido esta entidad la que ha asumido el crédito frente a la banca multilateral, es el prestatario. Sus recursos se desembolsaron rápidamente debido a que por un lado realizan los desembolsos directamente una vez han sido aprobados. La CAF no interviene en el desarrollo del Programa al nivel de las entidades territoriales, simplemente revisan el desempeño del crédito con los informes de seguimiento que elabora la UTC entregados por intermedio de Findeter, y adicionalmente analizan los informes anuales de auditoría, teniendo como referencia lo consignado en el Manual del Crédito.

El BID, por su parte, ha tenido como interlocutor a la DAF, más precisamente a la UTC, que es la entidad encargada de la supervisión del Programa al nivel de las entidades territoriales, mientras que con el prestatario (Findeter) el contacto ha sido mínimo. El BID hace los desembolsos mediante un fondo rotatorio constituido en un principio con 2 millones de dólares, actualmente es de 4 millones de dólares. Los desembolsos sólo se autorizan una vez aprobados y legalizados. Esta legalización es bastante tediosa, según Hugo Ríos, en la medida en que se revisa una muestra de 45% de las liquidaciones de personal, lo que incluye las resoluciones utilizadas para las liquidaciones y además tener presente los problemas con la pignoración de los recursos de las entidades territoriales por parte de los intermediarios financieros. El BID, además de interesarse por recuperar los recursos que ha prestado, busca hacer seguimiento de la situación de las entidades territoriales y tiene un papel más activo en el Programa.

Findeter es el banco de segundo piso, es decir, hace el redescuento del crédito con la banca multilateral. Tiene como interlocutores a la CAF<sup>14</sup> y al Ministerio de Hacienda (DAF), hace parte del Comité de Crédito por lo tanto participa en la aprobación de los créditos a las entidades territoriales. Participa activamente en la negociación con la banca privada para lograr la intermediación de los créditos pero no participa de forma alguna en el ajuste fiscal e institucional que debe hacer la entidad territorial, esa tarea se la deja exclusivamente a la DAF (UTC). Las instituciones financieras se muestran reacias a intermediar créditos a las entidades territoriales por el alto riesgo que esto implica.

---

<sup>14</sup> Las relaciones con el BID las mantiene a través de la DAF.

## **IV.2. Propuestas**

1. Compartir el riesgo cambiario. Se propone, que el Gobierno Nacional lo asuma cuando la devaluación sobrepase la meta establecida por la autoridad monetaria.
2. Las cláusulas de compromiso son muy altas pero se pueden evitar agilizando los procesos y con una mejor programación.
3. Dada la aversión de los intermediarios financieros a asumir el riesgo crediticio se propone que se propicien mayores incentivos financieros para que los intermediarios accedan más fácil a la participación en el Programa. Existe otra posibilidad de solucionar el problema que es que el Gobierno Nacional participe en el riesgo crediticio. No obstante, esta propuesta no es considerada viable.

**Cuadro 14**  
**Impacto de la Devaluación en los Créditos Pasffiet**

ENTIDAD TERRITORIAL	DESEMBOLSO EN DOLARES	FECHA	TRF	TRM DIA DESEMBOLSO	PESOS DIA DESEMBOLSO	TRM SEPTIEMBRE 24 DE 1999	PESOS SEPTIEMBRE 24 DE 1999	DIFERENCIA EN PESOS	VARIACION PORCENTUAL
<b>BOLIVAR</b>	3,200	19-Feb-99	14.32	1,567	5,014,944	1,925	6,160,000	1,145,056	22.83
<b>CAQUETA</b>	4,236				5,610,355		8,155,189	2,544,834	45.36
	3,077	29-Dic-97	15.01	1,287	3,959,976		5,923,410	1,963,433	49.58
	879	9-Jun-98	14.52	1,387	1,218,495		1,691,707	473,212	38.84
	281	23-Nov-98	14.32	1,539	431,884		540,072	108,188	25.05
<b>CAUCA</b>	4,333	25-Ene-99	14.32	1,592	6,897,843		8,341,666	1,443,823	20.93
<b>CESAR</b>	503	30-Dic-97	15.01	1,292	649,713		968,092	318,379	49.00
<b>HUILA</b>	10,150				16,279,808		19,538,752	3,258,944	20.02
	3,250	18-Dic-97	15.01	1,287	4,181,906		6,256,252	2,074,346	49.60
	3,800	11-Feb-99	14.32	1,571	5,969,078		7,315,000	1,345,922	22.55
	3,100	19-Oct-99	14.03	1,977	6,128,824		5,967,500	-161,324	-2.63
<b>IBAGUE</b>	2,371				4,301,047		4,564,522	263,475	6.13
	1,000	8-Jul-99	14.03	1,795	1,795,360		1,925,000	129,640	7.22
	349	12-Jul-99	14.03	1,840	641,538		671,036	29,498	4.60
	120	16-Jul-99	14.03	1,823	218,822		231,029	12,207	5.58
	647	23-Jul-99	14.03	1,808	1,170,120		1,245,910	75,790	6.48
	170	28-Jul-99	14.03	1,829	311,515		327,854	16,340	5.25
	85	24-Nov-99	14.03	1,925	163,692		163,692	0	0.00
<b>MAGDALENA</b>	6,135				9,906,129		11,810,148	1,904,019	19.22
	3,400	25-Ene-99	14.32	1,592	5,412,154		6,545,000	1,132,846	20.93
	2,735	20-May-99	14.32	1,643	4,493,975		5,265,148	771,173	17.16
<b>MONTERIA</b>	2,091	26-Jul-99	14.03	1,831	3,829,417		4,025,595	196,177	5.12
<b>SOGAMOSO</b>	590	18-Dic-97	15.01	1,287	758,733		1,135,086	376,353	49.60

Fuente: Unidad Técnica Central - DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Banco de la República

**Cuadro 15**  
**Impacto de la Devaluación en los Créditos Pasffiet**

ENTIDAD TERRITORIAL	DESEMBOLSO EN DOLARES	FECHA	TRF	TRM DIA DESEMBOLSO	PESOS DIA DESEMBOLSO	TRM SEPTIEMBRE 24 DE 1999	PESOS SEPTIEMBRE 24 DE 1999	Pesos Constantes de 19971	
								DIFERENCIA EN PESOS	VARIACION PORCENTUAL
<b>BOLIVAR</b>	3,200	19-Feb-99	14.32	1,567	3,935,142	1,925	4,833,648	898,506	22.83
<b>CAQUETA</b>	4,236				5,374,143		6,399,239	1,025,096	19.07
	3,077	29-Dic-97	15.01	1,287	3,959,976		4,648,000	688,023	17.37
	879	9-Jun-98	14.52	1,387	1,044,097		1,327,454	283,357	27.14
	281	23-Nov-98	14.32	1,539	370,070		423,786	53,716	14.51
<b>CAUCA</b>	4,333	25-Ene-99	14.32	1,592	5,412,621		6,545,564	1,132,944	20.93
<b>CESAR</b>	503	30-Dic-97	15.01	1,292	649,713		759,646	109,932	16.92
<b>HUILA</b>	10,150				13,674,926		15,331,728	1,656,803	12.12
	3,250	18-Dic-97	15.01	1,287	4,181,906		4,909,175	727,269	17.39
	3,800	11-Feb-99	14.32	1,571	4,683,835		5,739,957	1,056,122	22.55
	3,100	19-Oct-99	14.03	1,977	4,809,185		4,682,596	-126,588	-2.63
<b>IBAGUE</b>	2,371				3,374,959		3,581,703	206,744	6.13
	1,000	8-Jul-99	14.03	1,795	1,408,789		1,510,515	101,726	7.22
	349	12-Jul-99	14.03	1,840	503,404		526,550	23,146	4.60
	120	16-Jul-99	14.03	1,823	171,706		181,284	9,578	5.58
	647	23-Jul-99	14.03	1,808	918,173		977,645	59,471	6.48
	170	28-Jul-99	14.03	1,829	244,440		257,262	12,822	5.25
	85	24-Nov-99	14.03	1,925	128,447		128,447	0	0.00
<b>MAGDALENA</b>	6,135				7,773,172		9,267,224	1,494,052	19.22
	3,400	25-Ene-99	14.32	1,592	4,246,826		5,135,751	888,925	20.93
	2,735	20-May-99	14.32	1,643	3,526,346		4,131,473	605,127	17.16
<b>MONTERIA</b>	2,091	26-Jul-99	14.03	1,831	3,004,879		3,158,816	153,937	5.12
<b>SOGAMOSO</b>	590	18-Dic-97	15.01	1,287	758,733		890,683	131,950	17.39

1\ Se supone una inflación de 9.2% para 1999.

Fuente: Unidad Técnica Central - DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Banco de la República



Cuadro 16						
Efecto de la Devaluación en el Crédito de Sogamoso						
Ejercicio						
FECHA	18-Dic-97	26-Dic-97	26-Jun-98	26-Dic-98	26-Jun-99	26-Dic-99
<b>CONDICIONES</b>						
TASA REPRESENTATIVA DEL MERCADO	1,287	1,282	1,364	1,485	1,738	1,925
TRF sem. Venc.	0	0	0	0	0	0
TRF E.A.	0	0	0	0	0	0
TRF Diaria	0					
DESEMBOLSO US\$	589,655					
<b>ESTIMACIONES</b>						
DESEMBOLSO \$ de 1997 <sup>1</sup>	758,732,675	755,701,848	689,007,910	750,250,476	804,117,596	890,682,700
INTERESES US\$		3,677	85,609	82,707	82,285	85,991
INTERESES \$ de 1997		4,712,432	100,033,424	105,233,287	112,212,770	129,890,332
D% STOCK DE DEUDA EN PESOS			-9	9	7	11
D% INTERESES EN US\$				-3	-1	5
D% INTERESES EN \$ de 1997				5	7	16
STOCK DE DEUDA / INGRESOS TRIBUTARIOS (%)				40		
INTERESES / INGRESOS TRIBUTARIOS (%)				6		
<b>INTERESES / AHORRO CORRIENTE</b>						

1\-. Se supone una inflación de 9,2% para 1999.

Fuente: Unidad Técnica Central - DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Banco de la República

## V. Conclusiones y Recomendaciones.

A partir de la evaluación que se llevó a cabo sobre el PASFIET, se encontró que existen debilidades que no solamente a la ejecución del programa sino también en su diseño. Estas pueden dividirse en así:

- Diseño del Programa
- Calidad del PRET y Convenios de Desempeño
- Condiciones Financieras

En cada uno de estas áreas y de acuerdo con los resultados producto de la evaluación se hacen sugerencias y se muestran alternativas para diseñar un escenario que ofrezca mejores posibilidades de gestión para este y otros programas.

### Diseño del Programa

- El principal objetivo del PASFIET es el de ayudar al saneamiento fiscal de las entidades territoriales, permitiéndoles que recobren su viabilidad económica. Sin embargo esto supone que las entidades que participan en el programa deben ser capaces en el mediano plazo de recuperarse de su actual situación fiscal y de mantener este resultado en el largo plazo. ¿Es posible pensar que todas las entidades territoriales son viables fiscal y financieramente? Sin lugar a dudas, bajo el actual esquema normativo de la descentralización en Colombia, muchos departamentos y municipios de menos de 100.000 habitantes (por no mencionar los demás) no son viables. No pueden generar los recursos mínimos que les permitan cumplir con todas las funciones establecidas por las leyes. Por lo tanto, es cuestionable que se pueda resolver el problema de saneamiento fiscal de todas las entidades territoriales con créditos de largo plazo.

- Los supuestos iniciales del programa no pueden ser sostenibles en el largo plazo y deben ser modificados. Por ejemplo, se le dio el mismo tratamiento a los departamentos y a los municipios sin considerar que los primeros adolecen de estructuras fiscales y financieras más débiles. Al nivel municipal están los ingresos tributarios más dinámicos, además ellos poseen mayores bienes de capital susceptibles de ser vendidos que los departamentos. Mientras los impuestos de Industria y Comercio y Predial y las empresas municipales de servicios públicos poseen un valor y atractivo para los inversionistas, los impuestos de tabaco y cerveza, así como las industrias de licores y las loterías son poco dinámicos. Es inclusive cuestionable que no se presente un límite al tamaño máximo de las entidades territoriales que pueden participar en el programa ya que debido a que existen restricciones sobre el monto más alto al que estas pueden acceder, es posible que algunas no logren mejorar su situación fiscal a través de este préstamo. Tal es el caso del Departamento de Antioquia que solicitó entrar en este programa solicitando un crédito de \$ 30.000 millones. De lo anterior puede decirse que el tratamiento no solamente debe diferenciarse en cuanto a la división de departamentos y municipios, sino también al interior de cada tipo de entidad territorial.

- La dinámica de los ingresos tributarios, muestra de forma clara la debilidad de los tributos departamentales. No obstante es posible afirmar la mejoría. El caso de las licoreras es ejemplo de ello (el caso del Caqueta muestra los mayores logros) y el impuesto de tránsito señala cómo mejoras en gestión pueden rendir mejoras en la situación fiscal en el corto plazo.
- Al inicio del programa no se tenían expectativas de cambios importantes en las variables macroeconómicas, por lo que el incremento en la devaluación ha generado uno de los problemas mas graves. Se plantea en este momento la necesidad de analizar que agente debe asumir el riesgo cambiario ya que esto generó un efecto directo, encareciendo considerablemente el préstamo.
- Dentro del diseño del programa no se generaron políticas para controlar y penalizar el incumplimiento de los Convenios de Desempeño, lo que ha generado un incentivo perverso y a impedido que se tomaran medidas correctivas a tiempo.
- Es importante mencionar es que algunas de las acciones que se plantearon en el programa fueron sistemáticamente incumplidas por las entidades territoriales, estas son:
  - No se creó ni implementó el Registro de Endeudamiento y Garantías.
  - No se ha aumentado de forma permanente la capacidad institucional del gobierno central para regular los desequilibrios fiscales de las ET. Si bien las UTC ha demostrado mejorías importantes, está compuesta por personal contratado de forma temporal.
  - Las ejecuciones de los PRET's, se han limitado a disminuciones de los gastos, particularmente de las nóminas y a negociaciones de la deuda pública. No obstante en muy pocos casos se ha emprendido una reforma administrativa comprensiva.
  - La asistencia técnica programada para materias de administración tributaria, financiera y de gestión de recursos humanos, se ha concentrado en los dos primeros componentes, dejando en el olvido el tema de la gestión de los recursos humanos.
  - La contrapartida "mínima" del 10% por parte de la entidad territorial no se cumplió en la mayoría de los casos y parece responder más a compromisos en especie o en papel.
  - No hay mayor capacidad de control del gobierno central sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por la entidad territorial dentro del convenio de desempeño. Salvo el monitoreo y recomendaciones realizado por la UTC, no existen mecanismos efectivos para garantizarlo. Si las entidades territoriales desean cumplir los compromisos lo hacen. Si no lo desean, como en el caso de Caquetá, no hay castigo pues logran desembolsos, en este caso superiores al 90% y cumplir apenas algunos de los compromisos asumidos.
  - Es importante señalar posibles problemas en la forma como se han venido realizando los procesos de desvinculación laboral. Allí es importante ver la dinámica de las demandas laborales, con el fin de identificar los aciertos de estos

procesos y las posibles fallas con el fin de prevenirlas en otros casos. Esto repercutirá directamente en la viabilidad de las entidades.

- El tema de los pasivos pensionales, así como otros contingentes, no está desarrollado de forma homogénea para todos los casos y estos pueden tener un efecto grave en la viabilidad fiscal y financiera de las entidades territoriales.
- Uno de los inconvenientes para el futuro desarrollo del programa es que las entidades territoriales consideran que las condiciones financieras son muy desfavorables. Como se mencionó anteriormente el problema del riesgo cambiario generó un incremento en el costo para las entidades territoriales, generando un incentivo negativo para seguir participando en el PASFIET. Sin embargo este no es el único "sobrecosto" del programa ya que la participación de varias entidades "financieras" (la banca multilateral, Findeter, Fiduciaria y los intermediarios financieros) genera el pago de mayores márgenes de intermediación. .
- El papel que debe jugar cada uno de los agentes involucrados se encontró que existen discrepancias entre las responsabilidades y la interacción de los mismos. Como se mencionó anteriormente, las demoras en los desembolsos de los recursos generan un sobrecosto que debe ser asumido por FINDETER. Para evitar esto suceda el papel de FINDETER dentro del programa debe estar mas relacionado con la aprobación y desembolso de los recursos.
- También es necesario señalar como, aunque formalmente la UTC sirve de soporte al Comité de Crédito, en la realidad ha venido operando más como un apéndice de la DAF para la administración del programa. El papel de la UTC ha cambiado durante el desarrollo del programa, en especial si se tiene en cuenta que esta unidad ha apoyado logísticamente a otras entidades territoriales en la consecución de recursos diferentes a los del PASFIET. La UTC ha tenido mayor participación en la elaboración y planeación de las actividades emprendidas por las entidades territoriales, por lo que cabe tener en consideración que sea esta unidad se encargue de apoyar directamente a los municipios y departamentos que participen en el PASFIET. Esto permitiría hacer una división clara entre las actividades que debe asumir la UTC y FINDETER. Por una parte la UTC se encargaría de estudiar y apoyar el proceso por medio del cual la entidad territorial busca entrar en el programa (esto incluye la elaboración del PRET, revisión de la dinámica de las demandas laborales, de los pasivos pensionales, así como otros contingentes). Por otro lado FINDETER aprobaría cuales de estas entidades deben tener acceso a este tipo de crédito. Lo anterior tiene una consecuencia directa sobre los agentes que pertenecen al comité de aprobación del PASFIET, ya la UTC estaría involucrada en la elaboración de los PRET haciendo que estuviera impedida en participar en la aprobación de los créditos. Finalmente la aprobación del crédito y el desembolso de los recursos se haría de forma más coherente, ya que FINDETER estaría completamente a cargo de esta actividad y esto reduciría la posibilidad de que se ejecute la cláusula de cumplimiento.
- Existe un beneficio adicional de separar las actividades de la UTC y de FINDETER ya que al separar la aprobación del crédito de una entidad que hace parte del Ministerio de Hacienda, también se lograría reducir las presiones políticas que se

ejercen internamente.

### **PRET y Convenios de Desempeño.**

- El PRET debe ser elaborado por una entidad competente, la cuál además de realizar el diagnóstico de la entidad territorial y presentar un plan debidamente justificado de reforma, le brinde asesoría a la entidad territorial en lo relacionado con derecho administrativo y laboral. La selección de dicha entidad debe realizarse teniendo en cuenta la experiencia de la firma consultora en temas de descentralización y procesos de reestructuración. Es inclusive factible pensar que el PRET debe hacerse pensando en que este permita hacer una calificación del riesgo de la entidad territorial.
- Es necesario constituir un grupo especializado en derecho administrativo y laboral de forma que sea posible diseñar un proceso de reestructuración territorial teniendo en cuenta el punto de vista laboral y los conflictos por despido y contratación. Los indicadores utilizados para realizar el diagnóstico de la situación fiscal y financiera de la entidad territorial, deberían simplificarse haciendo el PRET muchos más sencillo de elaborar. Se podrían utilizar indicadores más precisos como los planteados en el trabajo realizado por Pedro Nel Ospina y Catalina Gutiérrez<sup>15</sup>.
- Debido a que uno de los problemas de los convenios está directamente relacionado con la calidad de los PRET, es de esperarse que mejorar la calidad de estos se reduzcan directamente los inconvenientes que se generan por la inexactitud del diagnóstico de las entidades.
- La complejidad de los compromisos de los Convenios de Desempeño no permite que se cumpla con las metas de corto, mediano y largo plazo. En general, se encuentran demasiados compromisos relacionados, por lo que el incumplimiento de uno de los primeros hace que se incumplan varios de los siguientes. Las entidades territoriales llevaron a cabo este programa como una alternativa para reducir los gastos de funcionamiento; sin embargo, esto no implica que la estructura asumida sea eficiente, en particular por que ninguna de las entidades llevó a cabo el proceso de fortalecimiento que le permitiría eventualmente ser económicamente viable.
- Un punto central es el problema con los intermediarios financieros; sin embargo es importante mencionar que este es un cuello de botella importante en el programa, inclusive para las entidades que presentaron los mejores resultados. Un claro ejemplo de esto es el departamento de Montería que logró cumplir con los compromisos de reducción de nómina, pero que no tuvo acceso a la segunda parte del desembolso porque no se logró llegar a un acuerdo con los intermediarios financieros.

Se propone rediseñar la estructura del programa de forma tal que la reducción de la

---

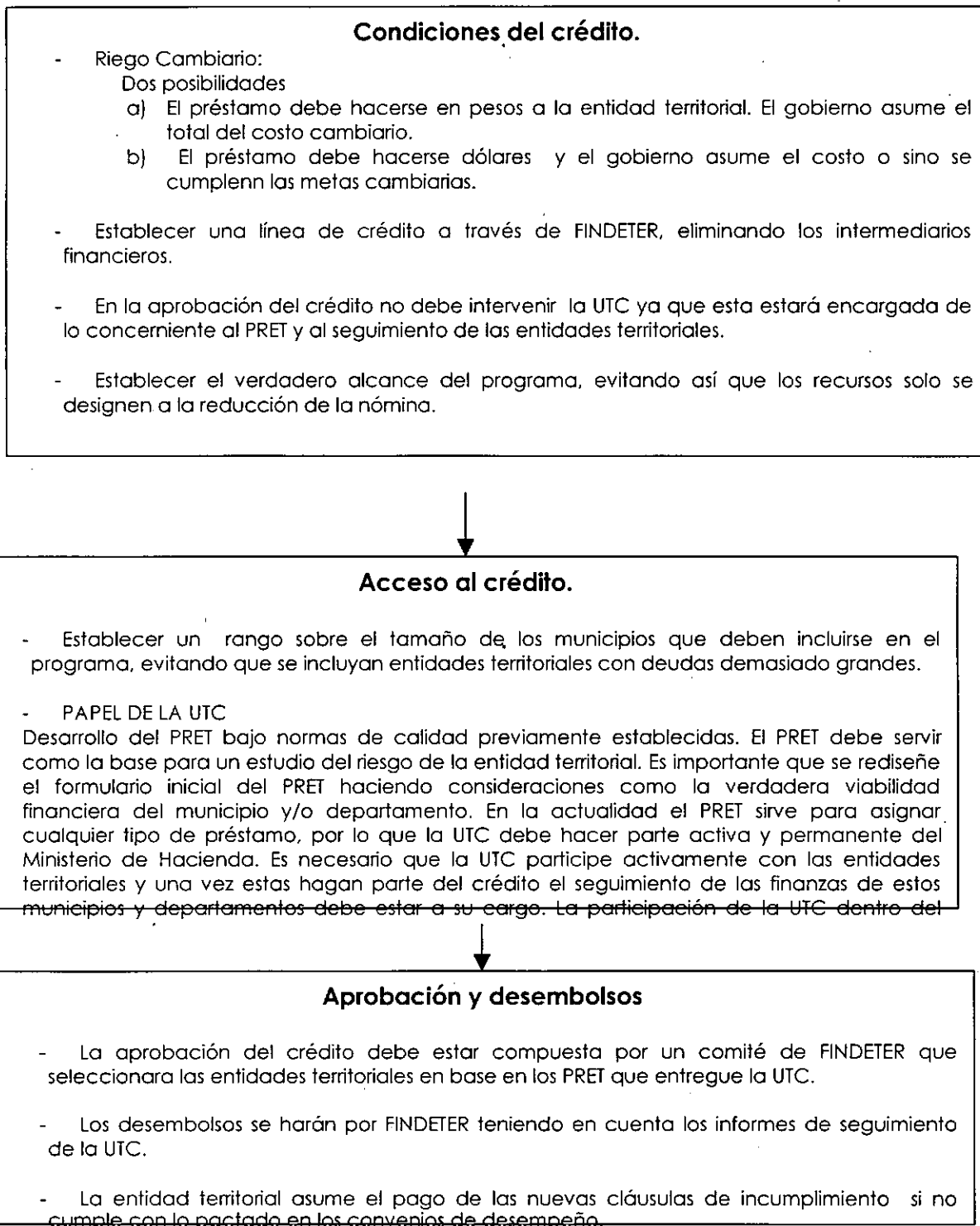
<sup>15</sup> Metodología para el Análisis del Desempeño Financiero de las Entidades Territoriales. Fedesarrollo. 1995.

nómina sea una consecuencia de un proceso de diagnóstico, selección y optimización de los recursos empleados. En términos del programa esto implicaría que la parte de fortalecimiento debería ser el punto de partida para que las entidades territoriales participen en el programa. En el esquema 1 se presenta de forma resumida una propuesta de la metodología a seguir en la segunda parte del préstamo. Al tener claridad en el procedimiento del programa es de esperarse que los problemas de transparencia y claridad de las cláusulas se eliminen.

### **Condiciones Financieras**

- Existen tres problemas dentro de las condiciones financieras del crédito: el riesgo financiero, el costo de tener tantos agentes en el préstamo y los intermediarios financieros.
- El problema del riesgo cambiario puede solucionarse de dos formas diferentes. La primera consistiría en colocar los créditos en pesos y que la Nación asuma el riesgo cambiario. La justificación a lo anterior es que el impacto de la devaluación es proporcionalmente menor para las finanzas de la Nación que para las de las entidades territoriales. La segunda es que se llegue a un acuerdo con las entidades territoriales en la que se mantiene el préstamo en dólares, siempre y cuando la Nación cubra los costos que se generarían si no se cumplen las metas cambiarias en el periodo durante el cual dure el préstamo.
- Finalmente vale la pena resaltar que si FINDETER participa directamente en la aprobación y desembolso de los recursos se lograría reducir el costo del crédito ya que la posibilidad de que se ejecute la cláusula de incumplimiento sería mucho menor.

Teniendo en cuenta las recomendaciones hechas para modificar la estructura del PASFIET, en el esquema 1 se hace un resumen de los pasos que se mencionaron anteriormente.

**ESQUEMA 1: MODIFICACIONES PROPUESTA A LA ESTRUCTURA DEL PASFFIET.**

**Anexo 1**  
**RESUMEN ACTAS DE LOS COMITÉS DE CREDITO**

<p><b>Acta # 1 Febrero 3 de 1997</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se pide aclarar que el término PRET es equivalente al plan de desempeño al que hace referencia la ley 358/97.</li> <li>- Adicionar como obligación específica de las E.T. la de informar a la comunidad sobre las acciones y compromisos adquiridos en los PRETs y presentarles informes periódicos.</li> </ul>
<p><b>Acta # 2 Abril 16 de 1997</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se presentan las solicitudes de crédito de los departamentos de Cauca, Caqueta y Cesar. Se hacen varias observaciones a los PRETs presentados y no se aprueba ninguno.</li> </ul>
<p><b>Acta # 3 Abril 23 de 1997</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se aprueba el crédito al departamento de César. Se tendrán en cuenta las reducciones de personal realizadas durante el año anterior, 132 en el sector central y 170 en el descentralizado.</li> </ul>
<p><b>Acta # 4 Mayo 14 de 1997</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se decide no autorizar desembolsos cuando la evaluación del PRET arroje un porcentaje inferior al 80%.</li> <li>- Se aprueba la solicitud de crédito del departamento de Cauca.</li> <li>- En el caso del Caqueta se decide aplazar su aprobación hasta obtener claridad jurídica sobre la negociación de las indemnizaciones a que tienen derecho los trabajadores, fruto de la convención colectiva vigente.</li> <li>- Al Departamento de Caldas se le solicita ampliar la información presentada en su solicitud.</li> <li>- Se establece que los pagos de intereses y amortizaciones serán el 26 de julio y el 26 de diciembre.</li> </ul>
<p><b>Acta # 5 Agosto 20 de 1997</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se cancela la aprobación de crédito al departamento de Cauca debido a que el departamento adopto una nueva convención colectiva con la licorera, en el marco de la negociación del PRET. Ello eleva sustancialmente los costos de la indemnizaciones. Allí, por ejemplo se aplicó una pensión anticipada para algunos funcionarios de la licorera en contra de la legislación vigente.</li> <li>- Se aprueba la solicitud de crédito del Caqueta.</li> <li>- Se pide resolver el problema del depósito ante el Banco de la República (?).</li> </ul>
<p><b>Acta # 6 Octubre 6 de 1997</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Gobernador del Cauca explica las condiciones de la negociación colectiva con la licorera y se aprueba el crédito, excluyendo como contrapartida el plan de retiro de la licorera. (el monto aprobado es U\$3.8 millones).</li> <li>- Se introducen modificaciones al reglamento de crédito:</li> <li>- Incluir el compromiso de las ET de registrar la deuda en el Sistema de Registro y Endeudamiento.</li> <li>- Que la Contralorías y Asambleas firmen los convenios de desempeño y se comprometan con el saneamiento fiscal (el comité pide analizar con más detenimiento esto propuesta).</li> <li>- Modificar los desembolsos por tramos para que estos se ajusten al plan de contratación de las ET.</li> </ul>



**Acta # 7 Febrero 26 de 1998**

- Se señala el alto costo financiero del programa que en la actualidad alcanza el DTF+6! el cual incluye:
- Promedio de la tasa de interés de la banca multilateral
- Margen financiero de Findeter
- Margen de los intermediarios financieros
- Como alternativa se señalan algunos cambios, en particular el convertir el crédito asumido por la ET (en la actualidad es crédito externo) en crédito interno; disminuir los márgenes de intermediación de Findeter y los Intermediarios Financieros de 6.5% a 5% y cambiar la curva de distribución del riesgo entre el banco intermediario y la Fiduciaria. Así el costo financiero para las ET quedaría en 12.97% en dólares lo cual equivaldría al DTF+3.26%.
- Se presentan quejas de Findeter por el manejo dual del programa. De hecho en su administración participan: "Findeter, quien recibe el crédito, el MHyCP vía DAF quien maneja la parte operativa del programa, la Dirección de Crédito Público quien otorga las autorizaciones de sobre endeudamiento y el DNP quien autoriza al ente territorial para el endeudamiento en dólares.

**Acta # 8 Septiembre 11 de 1998**

- Se aprueba la solicitud de crédito del Sogamoso.
- Se aprueba la solicitud de crédito de Huila, condicionado al cumplimiento de la reestructuración total del departamento.
- Cauca solicita ampliación del crédito de U\$3.8 millones a 6 millones el cual es aprobado.
- Caqueta solicita reasignar el último tramo del crédito, por U\$ 400 mil, para ser utilizado en el sector central ya que la Licorera y Tránsito, son superavitarias este año.

**Acta # 9 Octubre 21 de 1998** (faltan varias paginas)

- Se aprueban los ajustes a los PRETs del Cesar y Caqueta, según los solicitado por el BID.
- Se aprueba el crédito de Bolívar. "Así mismo el Comité de Crédito aprueba la creación de la gerencia regional para el sur de Bolívar" (?).

**Acta # 10 Diciembre 3 de 1998**

- Se aprueba la solicitud de crédito de Ibagué con las siguientes condiciones y recomendaciones:
- Previo el segundo desembolso se evidenciará el cumplimiento con lo establecido en el convenio de desempeño.
- Se manifiesta que el informe presentado por los consultores externos fue muy pobre, razón por la cual se solicitara al municipio hacer efectivas las pólizas de cumplimiento a la firma consultora, dado el mal trabajo que realizaron.

**Acta # 11 Diciembre 10 de 1998**

- Se redefine la Secretaría del Comité de Crédito. Pasa del Secretario General de Findeter al Jefe de la División de Seguimiento y Apoyo de Findeter.
- Se presenta el PRET del municipio de Montería, pero surgen dudas sobre la consistencia de las cifras, pues según ellas la capacidad de endeudamiento del municipio se encuentra en semáforo verde. Se aplaza la aprobación.
- Se solicita revisar los porcentajes de riesgo asumidos por la nación para las ET que están dentro del programa.

**Acta # 12 Diciembre 23 de 1998**

- Se aprueba la solicitud de crédito de Montería, dejando en claro que el Alcalde aun no cuenta con facultades para reestructurar la administración. Se siguen presentando problemas con las cifras.

**Acta # 13 Febrero 17 de 1999**

- Se aprueba el crédito al municipio de Montería, sujeto a la presentación de: Acuerdo que autoriza la reestructuración del nivel central y descentralizado del municipio, proyecto de Convenio de desempeño. También está sujeto ala aprobación por parte del BID o la CAF de la modificación del Plan financiero.
- Se presenta la operación del departamento de Córdoba, pero se decide no aprobarla.

**Acta # 14 Abril 30 de 1999**

- Se aprueba el crédito al municipio de Riohacha
- Se aprueba una solicitud del gobernador del Cauca para destinar recursos del componente de saneamiento fiscal para un plan de retiro en la Contraloría. Se aprueba la reasignación de recursos.
- El departamento de César solicita una prórroga de un año para utilizar los recursos del empréstito aprobado. El comité da un mes de plazo para que se presente una modificación al PRET aprobado. Si ello no sucede se procederá a reasignar los recursos.

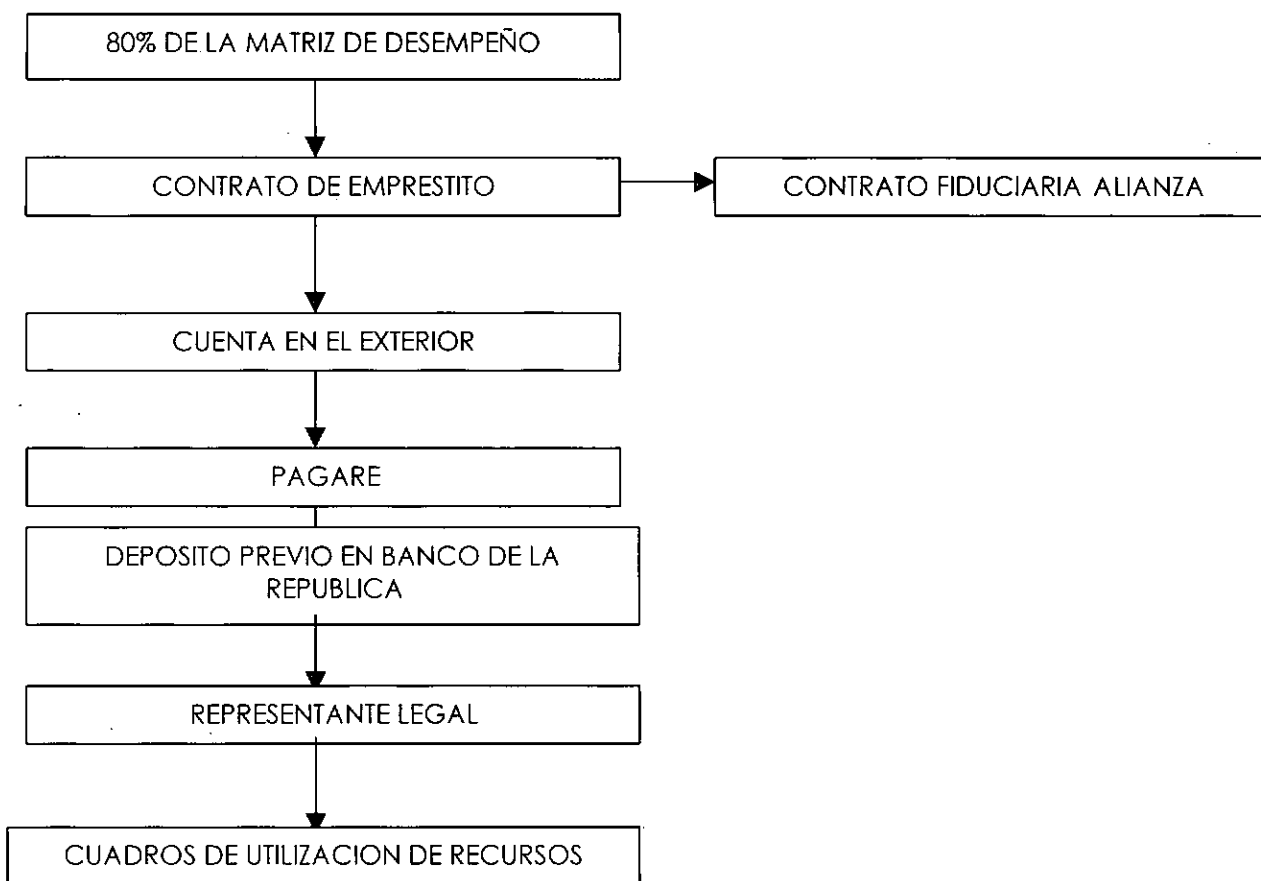
**Acta # 15 Julio 30 de 1999**

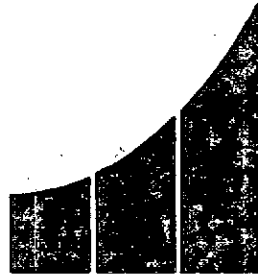
- Se aprueban las modificaciones hechas al PRET de César, pero a su vez se solicita incorporar modificaciones "sustanciales" en los componentes institucional y financiero del mismo.
- Se señala la dificultad para encontrar intermediarios financieros para la operación del municipio de Riohacha.

**Acta # 16 Octubre 11 de 1999**

- Se solicita modificar el plazo de los desembolsos faltantes para el departamento del Huila, debido a que el Banco Agrario ha dado al departamento un plazo diferente (mayor) al inicialmente aprobado. La solicitud es aprobada condicionada a referendum del BID.

Fuente: Actas Comité de crédito - PASFFIET.

**Anexo 2****REQUISITOS PARA QUE EL CREDITO LLEGUE AL INTERMEDIARIO FINANCIERO**



# FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.