

Región de América Latina y el Caribe
El Estudio de la Recolección de Datos
sobre el
Préstamo Sub-soberano
en Sudamérica

Informe Final

Noviembre de 2015

Agencia de Cooperación Internacional del Japón

KRI International Corporation

5R
JR
15-031

Estudio de la Recolección de Datos sobre el Préstamo Sub-soberano en Sudamérica
Informe Final

Índice

Lista de acrónimos

Introducción	- 9 -
Sección 1: Colombia	- 11 -
Prefacio: Situación del préstamo sub-soberano	- 12 -
Capítulo 1: Sistemas, Leyes y Lineamiento del Gobierno.....	- 13 -
1.1 SISTEMA DE PRÉSTAMOS DEL EXTRANJERO.....	- 13 -
1.2 LEYES RELACIONADAS.....	- 14 -
1.3 ORIENTACIÓN DEL GOBIERNO	- 15 -
Capítulo 2: Situación de las entidades sub-soberanas.....	- 17 -
2.1 GOBIERNOS LOCALES.....	- 17 -
2.2 INSTITUCIONES FINANCIERAS PÚBLICAS.....	- 20 -
2.3 EMPRESAS PÚBLICAS	- 27 -
Capítulo 3: Relaciones con otros cooperantes	- 30 -
3.1 AFD	- 30 -
3.2 CAF.....	- 31 -
3.3 IFC	- 32 -
3.4 KfW	- 33 -
3.5 BID	- 35 -
Capítulo 4: Entidades sub-soberanas y proyectos prospectivos y sus necesidades de financiación	- 37 -
4.1 FINANCIACIÓN DE FINDETER COMO EJECUTORA Y PRESTATARIA.....	- 37 -
4.2 FDN Y LA LÍNEA 1 DEL METRO DE BOGOTÁ COMO EJECUTORES Y PRESTATARIOS	- 38 -
4.3 CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CIUDAD DE MEDELLÍN.....	- 40 -
4.4 PROGRAMA DEL JARDIN CIRCUNVALAR DE MEDELLIN	- 44 -
Capítulo 5: Experiencia de préstamos de AOD y expectativas futuras	- 53 -
5.1 EXPERIENCIAS DE PRÉSTAMOS DE AOD.....	- 53 -

5.2	EXPECTATIVAS FUTURAS.....	- 53 -	
Sección 2: Perú			- 55 -
Introducción: Experiencias de préstamos sub-soberanos			- 56 -
Capítulo 1: Sistemas, Leyes y Lineamiento del Gobierno.....			- 58 -
1.1	SISTEMA DE PRÉSTAMOS DEL EXTRANJERO.....	- 58 -	
1.2	LEYES.....	- 59 -	
1.3	LINEAMIENTO DEL GOBIERNO.....	- 60 -	
1.4	RELACIÓN CON SNIP	- 61 -	
Capítulo 2: Experiencias de las entidades sub-soberanas			- 63 -
2.1	GOBIERNOS LOCALES.....	- 63 -	
2.2	INSTITUCIONES FINANCIERAS PÚBLICAS.....	- 64 -	
2.3	EMPRESAS PÚBLICAS	- 69 -	
Capítulo 3: Actividades de los cooperantes			- 70 -
3.1	CAF.....	- 71 -	
3.2	KfW	- 71 -	
3.3	AFD	- 71 -	
3.4	BID	- 72 -	
3.5	IFC.....	- 72 -	
Capítulo 4: Expectativas futuras de préstamos sub-soberanos y los prestatarios candidatos de JICA			- 74 -
Capítulo 5: Experiencias de préstamos de AOD y expectativas futuras.....			- 76 -
5.1	EXPERIENCIA DE PRÉSTAMO DE AOD	- 76 -	
5.2	VISIÓN FUTURA.....	- 76 -	
Sección 3: Resumen.....			- 80 -
Capítulo 1: Ventajas y desventajas del préstamo sub-soberano sin garantía del gobierno central			- 81 -
Capítulo 2: Situación de los países receptores			- 84 -
Capítulo 3: Método de acercamiento de JICA.....			- 86 -
3.1	TRÁMITES	- 86 -	
3.2	SISTEMA	- 87 -	
3.3	CONTROL DE RIESGO	- 88 -	
Capítulo 4: Conclusión y Recomendaciones			- 90 -

4.1	EXPERIENCIAS DE PRÉSTAMOS SUB-SOBERANOS SIN GARANTÍA DEL GOBIERNO CENTRAL EN COLOMBIA Y PERÚ	- 90 -
4.2	DIRECCIÓN FUTURA DE LOS PRÉSTAMOS SUB-SOBERANOS SIN GARANTÍA DEL GOBIERNO CENTRAL	- 90 -
4.3	SOBRE LA COOPERACIÓN CON PRÉSTAMOS SUB-SOBERANOS DE AOD- 90 -	
4.4	PREVISIÓN DE LA NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE JICA POR PRÉSTAMOS SUB-SOBERANOS EN LOS DOS PAÍSES.....	- 91 -
Anexos	- 93 -
1.	Lista de lugares visitados.....	- 94 -
2.	Itinerario del estudio	- 98 -
3.	Lista de documentos recolectados	- 100 -
4.	Convenio de cooperación financiera entre Colombia y Alemania (original)	- 103 -

Lista de Acrónimos

Siglas comunes entre los dos países

Siglas	Idioma original	Español/Explicación
AFD	Agence Française de Développement	Asociación Francesa de Desarrollo
BRT	Bus Rapid Transit	Autobus de Tránsito Rápido
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina	Banco de Desarrollo de América Latina
CD	Certificate of Deposit	Certificado de Depósito
DD	Due Diligence	Diligencia Debida
E/N	Exchange of Notes	Canje de Notas
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	Banco Europeo para Reconstrucción y Desarrollo
BEI	European Investment Bank	Banco Europeo de Inversiones
EUR	Euro	Euro
F/F	Fact Finding	Determinación de los hechos
Fitch	Fitch Ratings	Fitch Ratings (agencia internacional de calificación crediticia)
F/S	Feasibility Study	Estudio de Factibilidad
PBI	Gross Domestic Product	Producto Bruto Interno
BID	Inter-American Development Bank	Banco Interamericano de Desarrollo
IFC	International Finance Corporation	Corporación Financiera Internacional
IFIs	International Financial Institutions	Instituciones Financieras Internacionales
CII	Inter-American Investment Corporation	Corporación Interamericana de Inversión
JICA	Japan International Cooperation Agency	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	Banco de Desarrollo Alemán
LIBOR	London Interbank Offered Rate	Tasa de Interés Interbancaria de Londres
LRT	Light Rail Transit	Transporte ferroviario ligero
L/A	Loan Agreement	Acuerdo de Préstamo
MIGA	The Multilateral Investment Guarantee Agency	Agencia de Garantías en Inversiones Multilaterales
PM	Master Plan	Plan Maestro
NPL	Non Performing Loan	Préstamos in situación de incumplimiento
O&M	Operation and Maintenance	Operación y Mantenimiento
AOD	Official Development Assistance	Ayuda Oficial para el Desarrollo

APP	Public-Private Partnership	Asociación Público Privada
S&P	Standard & Poor's	Agencia Internacional de Calificación Crediticia
SMBC	Sumitomo Mitsui Banking Corporation	Corporación Bancaria de Sumitomo Mitsui
USD	United States Dollar	Dólar estadounidense

Colombia

Siglas	Español	Inglés/explicación
ACI	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana	Cooperation and Investment Agency of Medellín and Metropolitan Area
BANCOLDEX	Banco de Desarrollo Empresarial	Bank of Foreign Trade
CONPES	Concejo Nacional de Política Económica y Social	National Council of Economic and Social Policy
DNP	Departamento Nacional de Planeación	National Planing Department
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos S.A.	Colombian petroleum corporation
EDU	Empresa de Desarrollo Urbano	Public corporation for urban development
EPM	Empresas Públicas de Medellín	Medellin public corporation
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional S.A.	Financial corporation for national development
FEN	Financiera Energética Nacional	Financial corporation for national energy
FINDETER	La Financiera del Desarrollo Territorial S.A.	Public corporation for rural development
IDEA	Instituto para el Desarrollo de Antioquia	Institute for the Development of Antioquia
ISA	Interconexión Eléctrica S.A.	Public corporation for electrical transmission in Colombia
ISAGEN	Empresa de Generación Eléctrica de Colombia	Public corporation for electrical generation in Colombia
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ministry of Finance and Public Credit
4G	Cuarta Generación de Concesiones Viales de Colombia	4th generation road concession plan of Colombia

Perú

Siglas	Español	Inglés/explicación
AGROBANCO	Banco Agropecuario	Agricultural/Livestock Bank
BdN	Banco de la Nación	Bank of the Nation
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo S.A.	Financial corporation for development
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado	National fund for financing state business activity
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas	Ministry of Economy and Finance
MIVIVIENDA	MIVIVIENDA	Fund for housing credit
OPI	Oficina de Programación e Inversión	Programming and Investment Office
PROINVERSION	Agencia de Promoción de la Inversión Privada	Agency for promoting private investment
SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima	Drinking water and sewage services of Lima
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública	National system of public investment

Introducción

Este es el informe “El Estudio de la Recolección de Datos sobre el Préstamo Sub-soberano en Sudamérica”, el cual fue solicitado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). Los propósitos de este estudio son los 3 siguientes:

- 1) Conocer la situación de la formación y administración del sistema de adquisición de préstamos sub-soberanos en Colombia y Perú.
- 2) Investigar el lineamiento, trámites, etc. del sistema de préstamos sub-soberanos de Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y otros cooperantes, tales como Francia y Alemania.
- 3) Estudiar la posibilidad de préstamos sub-soberanos de AOD en Colombia y Perú.

Referente al período del estudio, pasamos algunos días en la investigación de documentos en Japón y luego nos dirigimos a Colombia donde el préstamo sub-soberano sin garantía del gobierno central está avanzando y nos quedamos por 2 semanas. Posteriormente, viajamos a Perú donde el mismo tipo de financiación no ha avanzado mucho y nos quedamos por una semana. Investigamos la situación actual en cada país y pudimos ver desde diferentes ángulos la realidad que no pudimos captar por la investigación previa de documentación en Japón. Es decir, el préstamo sub-soberano aparentemente comenzó en los 90's de los países avanzados hacia los países de América Latina, tales como Brasil, Argentina y México y luego a Colombia y Perú. En Colombia, debido a las condiciones internas del país, tales como el desarrollo económico y el avance de la descentralización, el préstamo sub-soberano comenzó con el desenvolvimiento armonioso, mientras en Perú la situación es más conservadora y solamente se desarrollaron algunos casos como excepciones.

Referente a los cooperantes internacionales, en la década de 1990, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Cooperación Andina de Fomento (CAF) comenzaron la financiación del sector privado aprovechando la ola de privatizaciones en los países de América Latina. Igual que con las empresas privadas, se verificó la situación crediticia de las autoridades locales y empresas estatales y comenzaban a dar la financiación “sin garantía de gobierno central”. Entre tanto, recientemente la Asociación Francesa de Desarrollo (AFD) de Francia tomó una nueva forma, es decir, en vez de preocuparse por las características de la entidad prestataria o ejecutora, se verifica la importancia social del proyecto de la prestataria y trata de otorgar préstamos basado en las mismas condiciones del sector privado sin tomarse en cuenta si tiene o no tiene una garantía de gobierno central o de cualquiera otra institución.

En la primera sección más abajo se reportan los resultados del estudio de sitio en Colombia y en la segunda sección los resultados del estudio de sitio en Perú. Sin embargo, debido a que hay más ejemplos de la ejecución de préstamos sub-soberanos en Colombia se dedica la mayor porción del informe en la primera parte que en la segunda. En la tercera sección se presentan los conocimientos adquiridos en ambos países sobre el tema de este

informe, donde el Capítulo 1 cubre las ventajas y desventajas de ejecutar el préstamo sub-soberano sin garantía del gobierno central; el Capítulo 2 toca la situación de los dos países como receptores de préstamos; el Capítulo 3 explica el método de responder de JICA y el Capítulo 4 da el resumen y las recomendaciones.

Sección 1: Colombia

Prefacio: Situación del préstamo sub-soberano

Entre los países de América Latina, Colombia tiene la tercera mayor población y 6 ciudades que superan 1 millón de personas, además se puede decir que es uno de los países con mayor avance de la descentralización. Entrando en la década 1990, con el avance de la descentralización y el desarrollo de la infraestructura rural, las entidades sub-soberanas, es decir, las autoridades rurales, tomaron la iniciativa para la ejecución de sus políticas. También son independientes en la consecución de financiación basada en sus finanzas sanas y están adquiriendo financiación activamente desde dentro y fuera del país. Las entidades sub-soberanas mencionadas aquí pueden dividirse en tres grupos: 1) gobiernos locales, 2) instituciones financieras públicas, 3) empresas públicas, pero en todos los grupos las entidades con buenas situaciones financieras reciben préstamos sin la garantía de gobierno central.

Los gobiernos locales se dividen entre los departamentos y municipios. Según la explicación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), las ciudades están clasificadas en 6 niveles de acuerdo con la condición financiera, donde las ciudades grandes como Bogotá D.C. y Medellín están en categoría 1, la mejor condición financiera. Las ciudades en las categorías de 1 a 3 reciben la incentiva de la calificación crediticia de la calificadora nacional. Entre ellas, los gobiernos locales capaces y las ciudades de Medellín y de Bogotá D.C. tienen el mismo nivel de calificación que el del país y emiten bonos y reciben préstamos directamente de cooperantes o bancos extranjeros, los cuales incluyen préstamos sin garantía del gobierno central.

Hay tres instituciones financieras públicas de nivel nacional, las cuales son la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), la Financiera del Desarrollo de Territorial S.A. (FINDETER) y el Banco de Desarrollo Empresarial (BANCOLDEX). Entre ellas, la FDN está encargada de la planeación financiera para grandes proyectos como los de infraestructura, además proporciona financiación. La FINDETER se encarga de la infraestructura relativamente de menor escala en el interior y hace la planeación financiera así como la financiación indirecta a través del banco industrial. El BANCOLDEX ofrece una variedad de créditos para el fomento de empresas privadas. Todas tienen la misma calificación crediticia que la del país y frecuentemente obtienen los préstamos del extranjero.

Entre las empresas públicas, algunas pertenecen al gobierno central y otras a los gobiernos locales. Las empresas representativas del gobierno central son la Empresa Colombiana de Petróleos S.A. (ECOPETROL), ISAGEN S.A. E.S.P. y la Interconexión Eléctrica S.A. (ISA). De las empresas de gobiernos locales, se puede mencionar las Empresas Públicas de Medellín (EPM) como ejemplo representativo.

Capítulo 1: Sistemas, Leyes y Lineamiento del Gobierno

1.1 SISTEMA DE PRÉSTAMOS DEL EXTRANJERO

Según el DNP, se puede dividir las entidades sub-soberanas entre las tres siguientes.

- 1) Organizaciones descentralizadas (empresas y organizaciones públicas: ECOPETROL, EPM, etc.)
- 2) Departamentos / municipalidades (ciudad capital de Bogotá, 32 departamentos, y gobiernos locales como de la ciudades)
- 3) Instituciones financieras (instituciones públicas financieras: FINDETER, BANCOLDEX, FDN)

En Colombia, aunque estas son entidades sub-soberanas, pueden obtener crédito en el extranjero, como regla general. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), había cambios con el tiempo en la orientación del gobierno sobre los préstamos del extranjero. Como principio, originalmente el gobierno central no dio garantías a las entidades sub-soberanas. Luego, con la perspectiva de promover la descentralización había un período cuando se proporcionaba la garantía del gobierno central, pero actualmente mientras las agencias de calificación crediticia determinen que dichas entidades sub-soberanas tengan suficiente capacidad en obtener crédito, el gobierno central no emite garantías sino reconoce la autonomía de las entidades sub-soberanas. Referente a las inversiones por los gobiernos locales, cuando las entidades sub-soberanas no tienen la capacidad de adquirir financiación se recibe apoyo directamente del gobierno central, pero el tamaño de dicho apoyo difiere de acuerdo con los ingresos de cada gobierno local y por principio el sector objeto está limitado al sector social. Además, a los gobiernos locales que obtengan calificación crediticia y busquen la emisión de bonos como un medio para adquirir crédito, (el gobierno central) apoya con la gestión de emisión de bonos.

En caso que las entidades sub-soberanas adquieran préstamo extranjero, sin importar si requiere o no la garantía del gobierno central, se requiere la aprobación del MHCP. El MHCP hace el análisis financiero del proyecto objeto del préstamo, solicita a las entidades sub-soberanas la presentación del Plan de Ejecución de Proyecto que incluye el impacto de dicho préstamo extranjero a la deuda externa y hace el análisis de riesgo del dicho crédito extranjero para otorgar su aprobación. En caso que requiera la garantía del gobierno central, se tendrá que hacer trámites adicionales requeridos por CONPES¹. Es decir, el DNP elabora el documento de CONPES, el cual incluye los antecedentes, la necesidad, el resumen, costo, plan financiero y plan de desembolso del proyecto, así como la situación financiera, garantía, recomendaciones de la entidad ejecutora del proyecto, y luego se delibera el mismo en las dos

¹ Concejo Nacional de Política Económica y Social

cámaras del Congreso. Por otro lado, en el caso de no requerir la garantía del gobierno central, el proceso es bastante más sencillo y el MHCP solamente tiene que hacer el análisis de riesgo arriba mencionado. Si es una entidad sub-soberana, sea de un gobierno local o de una institución financiera pública, no hay diferencia en estos trámites.

1.2 LEYES RELACIONADAS

El proceso para obtener crédito en el extranjero por las entidades sub-soberanas arriba mencionadas está reglamentado por las siguientes leyes.

Tabla 1-1-1: Leyes relacionadas con préstamos extranjeros de entidades sub-soberanas de Colombia

No.	Ley/Decr	Detalles de las leyes
1	1068	Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público
2	2681	Operaciones de Crédito Público, Manejo de Deuda Pública, Sus Asimiladas y Conexas y la Contratación Directa de las Mismas
3	358	por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento
4	617	por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto
5	819	por la cual se dictan normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones
6	1333	Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal
7	80	Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

(Fuente: Equipo de Estudio de JICA)

Según el DNP, entre las leyes relacionadas en la Tabla 1-1-1, las más importantes son el Decreto No.1608 (mayo de 2015) y el Decreto No.2681 (diciembre de 1993).

1.2.1 Decreto No.1068 (mayo de 2015)

Este Decreto establece el rol general del sector financiero y crédito público o del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del gobierno colombiano. Los artículos 2.2.1.2.4.1 y 2.2.1.2.4.2 del mismo Decreto presentan los reglamentos sobre las garantías del gobierno central, por ejemplo, en caso de recibir la garantía del gobierno central se debe preparar una contragarantía requerida por el MHCP, referente a la deuda nacional no se aplica la garantía del gobierno central y se requiere la aprobación de CONPES para la garantía del gobierno central. El artículo 2.2.1.4.3 define que se requiere la aprobación del MHCP en el caso de conseguir un préstamo extranjero la entidad sub-soberana. Los mismos artículos anteriores están publicados también en el Decreto No.2681. Además, en la cláusula 6 del artículo 2.2.1.6.7 se establecen los documentos que se deben presentar al comité bicameral de crédito público en caso de que el gobierno central otorgue la garantía a la deuda sub-soberana. En el artículo 2.2.2. se listan los reglamentos para confirmar la capacidad de pago de deuda de la entidad sub-soberana.

1.2.2 Decreto No.2681 (diciembre de 1993)

Este Decreto reglamenta el papel del sector de crédito público gubernamental, la gestión y contratación de crédito público. Los artículos 23 y 24 establecen los reglamentos para la garantía del gobierno central. Sin embargo su contenido es igual con el contenido del Decreto No.1068 de arriba.

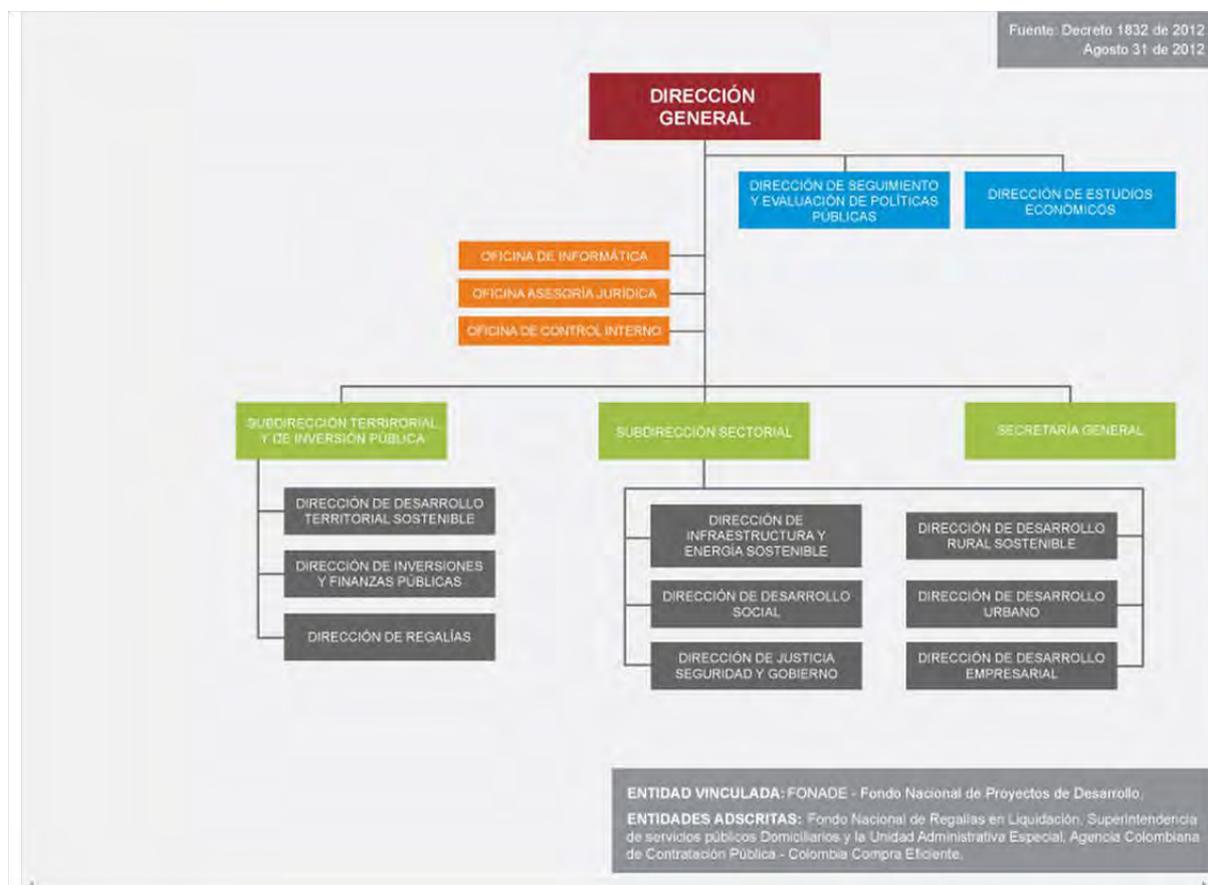
1.2.3 Otros reglamentos

Referente a las demás leyes en la Tabla 1-1-1, básicamente son leyes que reglamentan la deuda de las entidades sub-soberanas. Según las leyes relacionadas, el gobierno central, como principio, no es responsable por la amortización de la deuda de las entidades sub-soberanas. Por otro lado, se prohíbe que las entidades sub-soberanas adquieran crédito que supere su capacidad de reembolso de la deuda. El Decreto No.1333 hace obligatorio que cuando un gobierno local adquiere un crédito, el mismo gobierno local debe elaborar de antemano un documento que incluyen el análisis económico del proyecto objeto, el proceso de toma de decisión por dicho gobierno local, análisis de la capacidad de reembolso de la deuda de dicho gobierno local, y la relación con el presupuesto para determinar este punto.

1.3 ORIENTACIÓN DEL GOBIERNO

Según el DNP, el gobierno colombiano sigue con el enfoque en el desarrollo territorial y mantiene esa orientación. Por lo tanto, tiene gran expectativa de la asistencia directa a las entidades sub-soberanas por los organismos de cooperación bilateral como la JICA o por los de cooperación multilateral. Como se puede ver en el organigrama de DNP en el Diagrama 1-1-1, su organización está dividida en dos grandes subdirecciones de la “Subdirección Territorial y de Inversión Pública” y la “Subdirección Sectorial”. Originalmente se enfocaba en el desarrollo sectorial, sin embargo, desde 2012 se cambió a la orientación de enfocar también el desarrollo territorial con el resultado de que sus actividades están enfocadas en la ejecución efectiva de ambos, tanto el desarrollo sectorial como territorial. Con este propósito al DNP elabora un plan de desarrollo basado en las necesidades o prioridades de las entidades sub-soberanas, tales como los gobiernos locales, destacando la iniciativa propia de las mismas. Este sistema está apoyado por el “Proyecto de Fortalecimiento de Instituciones Sub-nacionales²” del Banco Mundial. Para facilitar el conocimiento rápido de la situación financiera y solvencia de los gobiernos locales, se utiliza un sistema de recolección de datos llamado FUC (Formulario Único Territorial). Se actualizan cada 3 meses los datos sobre la condición financiera de los gobiernos locales.

² Proyecto de Fortalecimiento Institucional Sub-nacional (USD 70 millones, aprobado en diciembre de 2013) Proyecto con el objetivo de fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos locales, fomentar la descentralización del gobierno central y apoyar la creación del marco de control regional.



(Fuente: Elaborado por el Equipo de Estudio de JICA basado en la información suministrada por el DNP.)

Diagrama 1-1-1 : Organigrama del DNP

Además, en la entrevista con el MHCP hubo el comentario que en general tiene un gran interés en préstamos de instituciones de cooperación bilateral y multilateral sin la garantía del gobierno central. La razón es que actualmente la orientación general del gobierno colombiano, como se mencionó anteriormente, es apoyar la obtención directa de préstamos por las entidades sub-soberanas, tales como los gobiernos locales, mientras las mismas tengan la capacidad de crédito. Se mencionó que, en caso que las entidades sub-soberanas obtengan préstamos sin garantía del gobierno central, el MHCP está interesado en conocer el tipo de cooperación técnica que se presentaría, por supuesto, como una condición de dichos préstamos. En este sentido, mantiene un gran interés en los préstamos de AOD de largo plazo y de bajo interés de JICA en combinación con la cooperación técnica de alta calidad basada en la alta tecnología de Japón.

Capítulo 2: Situación de las entidades sub-soberanas

2.1 GOBIERNOS LOCALES

La capital de Colombia es Bogotá D. C. (Distrito Capital) y el país se compone de 32 departamentos y diversas ciudades. En este estudio el objeto de investigación fue los 3 gobiernos locales de Bogotá D.C., la ciudad de Medellín y el departamento de Antioquia que incluye la ciudad de Medellín, los cuales tienen la capacidad de crédito así como la experiencia real de obtener préstamos sub-soberanos.

2.1.1 Bogotá D.C.

Como capital de Colombia, Bogotá D.C. es la mayor zona económica del país con el 25% del Producto Interno Bruto (PIB) y además la ciudad más poblada con 7,8 millones de habitantes. Los ingresos de los últimos 3 años reflejan la situación económica de la región y la buena recaudación de impuestos y mantienen un crecimiento de más del 8% mostrando su buena condición financiera. El plan de desarrollo de Bogotá enfatiza la construcción de la infraestructura relacionada con el transporte público e incluye el plan de proyectos mayores como la construcción de un metro. Bogotá D.C. tiene las calificaciones crediticias de S&P, Moody's y Fitch, donde S&P le da BBB- (un nivel inferior de la calificación soberana), Moody's y Fitch le dan Baa2 y BBB, respectivamente, los cuales son iguales con la calificación soberana. Además, la calificación interna es AAA.

De acuerdo con la entrevista del municipio de Bogotá D.C., los sectores principales en su plan de inversión, además del arriba mencionado sector transporte, son la construcción de escuelas y hospitales. Sin embargo, el presupuesto actualmente aprobado por Bogotá D.C. para la ejecución de dichos proyectos es de aproximadamente USD 1,300 millones. De esto, se planea aplicar 600 millones para el plan de carreteras, 250 millones para la construcción del metro y el resto para la construcción de escuelas y hospitales. Aunque este presupuesto de USD 1,300 millones no tiene plazo de desembolso (se planea ejecutarlo durante los 4 años del mandato del nuevo alcalde que comienza desde enero de 2016) es de 10% del presupuesto total de cada año fiscal de Bogotá D.C. y el monto es bastante factible. Referente a la financiación del fondo necesario de estos USD 1.300 millones, actualmente se planea obtener 55% internamente y 45% del extranjero.

En la entrevista con el municipio de Bogotá D.C., se comentó que si fuera posible extender crédito a Bogotá D.C. sin garantía del gobierno central por una agencia de cooperación como JICA, estaría muy interesado desde la perspectiva del costo de adquisición del préstamo. Hasta ahora, Bogotá D.C. ha tenido la experiencia de obtener préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central en 2006 y 2007; 2 veces de CAF (USD 55 millones para el sector de educación y USD 45 millones para el sector de transporte) y una vez de IFC (USD 50 millones para el sector transporte).

2.1.2 Ciudad de Medellín

La ciudad de Medellín es la capital del departamento de Antioquia y tiene un desarrollo industrial incluyendo el sector agrícola con la producción de café, banano y flores y el sector minero con la producción de oro, el cual la pone como segunda área económica más grande de Colombia. Su población es de 2,4 millones (sin incluir las partes fuera del área metropolitana). Referente a las calificaciones de Medellín, Moody's y Fitch le dan Baa2 y BBB, respectivamente, las cuales son iguales con la calificación soberana.

Se entrevistó a la sección financiera del municipio sobre sus políticas financieras incluyendo la situación de préstamos del extranjero. Aparte de los fondos propios, consigue crédito por la cofinanciación con el gobierno central, préstamos de instituciones financieras nacionales, y la emisión de bonos en el país. Recientemente, realizó la sexta emisión de bonos en el país (10 años). El marco de préstamos extranjeros de la ciudad de Medellín actualmente es de USD 300 millones. Por otro lado, el ingreso total de Medellín en 2014 fue por el rango de USD 1.500 millones.

Referente a préstamos de cooperantes internacionales, actualmente tiene un crédito de USD 12 millones (año 2012) del BID con la garantía del gobierno central. Además, adquirió la financiación de USD 250 millones sin garantía del gobierno central (aprobado en julio de 2010, firmado en mayo de 2011, reembolsable en 20 años con 5 años de período de gracia) de la AFD para la construcción del sistema de transporte suburbano (Tranvía de Ayacucho), el cual se encuentra en ejecución.

Según la sección financiera de la ciudad de Medellín, debido a que la ciudad mantiene una condición financiera sana, las condiciones de financiación no varían grandemente por tener o no tener la garantía del gobierno central para préstamos extranjeros, pero se prefiere a la financiación sin garantía del gobierno central porque los trámites generalmente son más sencillos.

(1) Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín (ACI)³ – órgano dependiente de la ciudad de Medellín

La ACI es una organización dependiente de la ciudad de Medellín, la cual fue fundada en 2002 para encargarse de las relaciones exteriores. Concretamente, ACI maneja la asistencia técnica extranjera hacia la ciudad de Medellín. Por ejemplo, basado en un acuerdo de cooperación entre la ciudad de Seúl de Corea del Sur y la ciudad de Medellín, la ciudad de Seúl ejecutó la cooperación técnica para el Metro de Medellín, y la ACI funciona como la contraparte por el lado de la ciudad de Medellín. En el caso de cooperación financiera en vez de la cooperación técnica, la ACI será el enlace de la ciudad de Medellín coordinando con cada oficina de la organización municipal y facilitando la coordinación con el cooperante. Como ejemplo, la ACI está encargada de los procedimientos relacionados con el préstamo de

³ Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana

AFD (para construir un sistema de transporte suburbano) que actualmente está en ejecución. De esta manera, en caso de hacer algún tipo de cooperación sea la cooperación técnica o la cooperación financiera, con la ciudad de Medellín, el punto de contacto principalmente es la ACI y se considera que la misma cumple el papel principal como contraparte en la preparación y ejecución de la cooperación técnica.

Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) – órgano dependiente de la ciudad de Medellín

La EDU es una organización dependiente de la ciudad de Medellín, la cual fue fundada en 1993 con el propósito de desarrollo socioeconómico del área metropolitana de Medellín. Concretamente, trabaja para mejorar el entorno para crear un ambiente agradable en el que vive la ciudadanía sin distinguir su nivel económico. La meta principal de las actividades de EDU es fomentar la solidaridad de la ciudadanía que vive en Medellín y de esta forma contribuir al crecimiento sostenible de la ciudad. La EDU originalmente fue fundada para construir el “Parque San Antonio” y trabajó en la adquisición del terreno, pero en 2012 se modificó su ley orgánica de la EDU para encargarse del mejoramiento urbano de toda la ciudad de Medellín incluyendo el control y ejecución de proyectos (contratos con constructores) y la prestación del servicio de consultoría. Debido a que su objetivo es mejorar el entorno vital de la comunidad, la EDU pone importancia en comunicar directamente con las comunidades del área afectada para hacer los ajustes correspondientes de los temas sociales de los proyectos.

Actualmente, el proyecto principal en el cual está involucrada la EDU es el “Programa del Jardín Circunvalar de Medellín” (véase el Capítulo 4 para más detalle sobre el programa). El propósito de dicho programa es el mejoramiento del entorno vital de la ciudadanía que vive en la parte montañosa del área metropolitana y concuerda perfectamente con el mismo objetivo de EDU. Una característica importante de dicho programa es que incluye la construcción de una infraestructura relativamente grande, específicamente un monorriel para el transporte de la población del área montañosa. Al consultar con el personal encargado de EDU sobre el modo de ejecución contemplado para dicho programa, contestó que la EDU misma va a estar encargada de la ejecución del proyecto incluyendo la parte del monorriel, pero no considera que EDU será el operador del monorriel después de terminar su construcción. Según el personal de EDU, actualmente está investigando la forma de financiar este proyecto y contempla un préstamo del sector privado basado en la APP. Agregó que legalmente la EDU puede conseguir crédito como prestatario, pero en realidad parece que la EDU casi no ha tenido experiencia en obtener crédito. Además, la EDU tiene la calificación solamente de AA- para los préstamos nacionales.

2.1.3 Departamento de Antioquia

El departamento de Antioquia es uno de los 32 departamentos de Colombia y tiene la mayor población, 5,7 millones (2005) entre todos los departamentos. La capital de Antioquia es Medellín y tiene 125 ciudades en total. Por otro lado, el departamento de Antioquia no

tiene la calificación crediticia.

El departamento de Antioquia, hasta ahora, ha tenido las siguientes experiencias en la adquisición de préstamos extranjeros: 1) préstamo de USD 60 millones (con garantía del gobierno central) del BID para proyecto de carreteras, 2) préstamo de USD 20 millones (con garantía del gobierno central) del Banco Mundial para proyecto de educación, y 3) préstamo de USD 70 millones (sin garantía del gobierno central) de la AFD para la educación y otros sectores.

Entrevistamos al personal encargado del departamento de Antioquia quien nos explicó que prefiere la financiación sin garantía del gobierno central para mantener la libertad discrecional del gobierno local. Agregó que no hay documento que indique específicamente el lineamiento de dar prioridad al préstamo sub-soberano, sin embargo el mismo concuerda con la tendencia de descentralización que promueve el gobierno colombiano y contribuye a la consolidación de la deuda externa del gobierno central. Además, a través de tomar responsabilidad el gobierno local en la ejecución del plan de inversión, se contribuye también a la reducción de trabajo del gobierno central en el monitoreo de los proyectos ejecutados en cada región.

En el departamento de Antioquia existe una institución financiera para el desarrollo llamada Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) que proporciona financiación y garantía para proyectos de inversión en el departamento como una institución financiera regional de segundo piso (proporciona préstamos a través de instituciones financieras privadas).

2.2 INSTITUCIONES FINANCIERAS PÚBLICAS

En Colombia han existido muchas instituciones financieras públicas desde el pasado y actualmente hay aproximadamente 20 en todo el país. En este estudio, entre las instituciones financieras públicas que operan a nivel nacional investigamos 3 que pudieran ser objeto de un préstamo de AOD, además que tengan el papel de promover políticas importantes del gobierno, cuenten con calificación crediticia y solvencia altas. Entre estas 3, FINDETER y BANCOLDEX fueron fundadas alrededor de 1990 después de la llamada “década perdida” cuando en Colombia y en los demás países de América Latina se comenzó la ola de privatizaciones. Bajo estas circunstancias, FINDETER fue fundada para el fomento de infraestructura y BANCOLDEX para mejorar la productividad de las empresas y fortalecer la competitividad de exportación. La tercera institución, FDN, fue fundada basada en su precedente la Financiera Energética Nacional (FEN) con un aumento de capital por el gobierno y con el propósito de promover grandes proyectos de infraestructura específicamente el Programa de 4ta Generación de Concesiones Viales: 4G⁴ que es el proyecto insignia del gobierno actual.

⁴ Un proyecto de infraestructura cuyo costo total es de USD 26,000 millones y tiene el objetivo de construir una red nacional de 40 carreteras con peaje con una extensión total de 8,100km.

Las tres instituciones son muy activas en la adquisición de fondos y especialmente están enfocadas en la inversión de capital extranjero. Referente a la calificación crediticia que es el prerrequisito a la introducción de capital extranjero, todas tienen la misma calificación de BBB, la cual es igual que la del país y del grado de inversión, contribuyendo así a la realización de la política de inyección de fondos del gobierno. Además, FINDETER y FDN tienen la experiencia de obtener préstamos o de aceptar inversiones de algunos de la AFD, CAF o IFC sin la garantía de gobierno (véase la Sección 3, Capítulo 4).

Otro punto que se debe mencionar es la relación de las 3 instituciones con el banco comercial del país. Tienen una relación complementaria con el banco comercial en el aspecto tanto de financiación como de adquisición de fondos; es una relación más bien de dependencia al banco comercial y no la de desplazarlo. Sobre el aspecto de la financiación, FINDETER y BANCOLDEX no son bancos de segundo piso que dan financiación directamente, sino que por ley dan crédito a través del banco comercial. Es decir, dependen de la capacidad de verificación crediticia del banco comercial para dar financiación, y es el banco comercial que toma el riesgo crediticio del prestatario. Por otro lado, la FDN puede dar financiación directa como banco de primer piso, sin embargo, tiene como objetivo la colaboración con bancos privados comerciales y su suplementación a través de formar un préstamo sindicado por cada proyecto y dar garantía o asesoría financiera a proyectos de infraestructura de muy largo plazo que son difíciles de tratar por los bancos comerciales solos. También en el aspecto de adquisición de fondos, su método principal es la adquisición local, mayormente a través de la emisión de bonos, y los bancos comerciales compran muchos de estos bonos, el cual muestra claramente su relación dependiente de dichos bancos.

A continuación se presentan los resultados de investigar la situación de los préstamos sub-soberanos de estas 3 instituciones.

2.2.1 FINDETER

- 1) La FINDETER es la más antigua entre las 3 instituciones fundada en 1989 por el gobierno (92,5%) y la ciudad de Bogotá D.C. (7,5%). Está supervisada tanto por el MHCP como por la Superintendencia Financiera, pero no tiene involucramiento directo del banco central. Son 7 los miembros de su junta directiva de los cuales 5 son representantes de cada ministerio del gobierno y 2 son representantes no gubernamentales.
- 2) El propósito de su fundación es la expansión de infraestructura en el interior del país. Concretamente está prescrita a los 11 sectores siguientes: 1)energía (eléctrica), 2) infraestructura para el desarrollo, 3) Vivienda, 4) agua, 5) infraestructura para el saneamiento, 6) comunicación, 7) ambiente, 8) educación, 9) salud, 10) turismo, 11) cultura y deporte.
- 3) Se hacen los préstamos a través del banco comercial donde el banco comercial hace la

diligencia debida (DD) para comprender claramente el riesgo crediticio del prestatario y establece las condiciones de préstamo para dar la financiación. Para los préstamos al banco comercial, se determina un cierto marco financiero por cada banco y el banco puede elegir libremente el proyecto dentro de dicho marco para dar su financiación. La condición de financiación en principio es el costo de financiación de FINDETER más un margen, pero para el banco comercial la misma es relativamente más económica que su propio costo de financiación. En cuanto a los préstamos, se extienden equitativamente a todas las regiones del país y en 2014 se proporcionaron préstamos a 231 municipalidades de 28 departamentos. Desde la perspectiva de sectores, se financian a todos los 11 sectores arriba mencionados, pero cerca de 80% está concentrado en los sectores de agua, transporte, energía y educación. Concretamente, la razón pública-privada de los prestatarios es de 30:70 con la mayor proporción de prestatarios privados. La moneda de financiación depende de la preferencia del prestatario, pero por principio es la moneda local y FINDETER toma el riesgo cambiario, el cual se evita con el canje.

- 4) La fuente para la adquisición de fondos por FINDETER es 90% nacional y 10% extranjera (final de 2014), pero el local es por la emisión de bonos que principalmente los bancos comerciales compran. También se dedica enérgicamente a la introducción de fondos extranjeros. Debido a la aplicación de límites de endeudamiento por el gobierno central, la adquisición de crédito por FINDETER fuera del balance del gobierno también está en línea con esta política. Desde esta perspectiva es razonable que el gobierno activamente promueva la adquisición de préstamos por las sub-soberanas sin la garantía del gobierno central.
- 5) Los préstamos sub-soberanos de FINDETER fueron adquiridos de AFD, CAF y el Banco de Desarrollo Alemán (KfW) y son los 4 siguientes:
 - ① El préstamo de la AFD fue por el propósito de promover el mejoramiento ambiental y armonización interna del país con una línea de crédito de USD 19.100 millones. Las condiciones financieras son de un plazo de 15 años (3 años de gracia), y el interés es LIBOR+2%. Dentro de los últimos 3 años se prestaron todo. Se solicita la aprobación con cada propuesta, pero hasta ahora casi el 75% de las solicitudes han sido aprobadas indicando que la AFD está manteniendo estrictamente el lineamiento de los préstamos.
 - ② Tiene 2 líneas de crédito con CAF que son de la misma cantidad de USD 50 millones cada uno, con la garantía del gobierno central. El CAF no indica el uso específico de los créditos, sin embargo FINDETER por sí mismo limita los préstamos a los 11 sectores.
 - ③ El préstamo de KfW es de USD 100 millones con interés fijo de 3,9%, plazo de 10

años (del cual 3 años de gracia) y con garantía de la Agencia de Garantías en Inversiones Multilaterales (MIGA). La tasa de esta garantía (1,2%) está incluida en la tasa de interés del préstamo y a cargo del prestatario.

FINDETER tiene calificación de S&P y Fitch, la cual es BBB para divisas que es igual a la calificación del país. Dentro del país su calificación es la más alta con AAA.

2.2.2 BANCOLDEX

- 1) BANCOLDEX fue establecido en 1991 con una inyección de capital de 99,8% por el gobierno (91,9% del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y 7,9% del Ministerio de Hacienda y Crédito Público) y 0,2% por el sector privado. Su ley orgánica es la Ley 7 (Artículo 21) de 1991 y recibe la supervisión de la Superintendencia Financiera y del banco central.
- 2) El propósito de su fundación es aumentar la productividad de las empresas y fortalecer la competitividad, pero concretamente dan apoyo financiero en 5 áreas: es decir, apoyar el flujo de caja, promover el comercio, aumentar la producción, fortalecer el poder de capital y el seguro. Con la transición del tiempo está cambiando su orientación y enfoque. El BANCOLDEX en una palabra es como una corporación financiera para pequeñas y medianas empresas. Recientemente está enfocado en el fomento de iniciativas empresariales y ha ampliado sus actividades hasta patrocinar seminarios sobre la administración de empresas.
- 3) Como se mencionó, BANCOLDEX presta dinero a través del banco comercial (es decir que es un banco de segundo piso). Desde la perspectiva de los montos de la financiación y la cantidad de proyectos de la institución, no es claro por qué se hace la financiación indirecta. Puede ser que ha tenido mala experiencia en el pasado con un manejo inadecuado, además parece que con la cooperación pública-privada está tratando de apoyar proyectos empresariales que tienen dificultades en producir ganancias.
- 4) Referente a la adquisición de fondos, reciben fondos de corto plazo del banco comercial y para mediano y largo plazos emite bonos corporativos (de 10 años, 8-9%), CD (3 años, 6%), pero los compradores principales son instituciones financieras como bancos. Los fondos de divisas de largo plazo se obtienen del BID y CAF. Con el BID tiene una línea de crédito de una sola vez de USD 650 millones por 25 años con la tasa de interés de LIBOR + 1,0%. De la CAF tiene una línea de crédito rotativo de USD 200 millones con la tasa de interés de LIBOR + 0,5%. Ambas tienen la garantía del gobierno central.

2.2.3 FDN

- 1) La FDN fue establecida como banco de primer piso con el propósito de promover

proyectos grandes de nivel nacional. Cumple dos papeles principales de prestar servicios consultorios y servicios financieros y también directamente presta dinero.

- 2) Las leyes fundadoras de FDN son la Ley 11 de 1982 que estableció la FEN y el Decreto 4174 de 2011 que determinó la transición de FEN a FDN. Sus instituciones supervisoras son el MHCP y la Superintendencia Financiera. No tiene relación directa con el banco central. El capital autorizado es de 1,2 billones de pesos (aproximadamente USD 400 millones) del cual el capital desembolsado es aproximadamente 1/4 o 328,3 mil millones de pesos (más de USD 100 millones). Los accionistas son el MHCP (73,6%) y la IFC, CAF y Corporación Bancaria de Sumitomo Mitsui (SMBC) tienen cada uno 8,8%. La junta directiva consiste en 7 miembros con 5 de los ministerios del gobierno y uno de IFC y CAF cada uno.
- 3) La FDN todavía no ha comenzado la financiación. La razón es que la FDN será una institución financiera pública de primer piso y la determinación de su sector financiero objeto es muy importante en relación con las demás instituciones financieras y se considera que está tomando tiempo en dicho proceso. Además, si no se pronostica la demanda de fondos del sector financiero objeto no se puede establecer el plan de adquisición. Aunque toma tiempo, la FDN pero tiene la intención de comenzar pronto. Se considera que el primer proyecto en que se involucre sería el 4G en el cual el gobierno actual está enfocado.

Se presentan en la siguiente tabla las características de estas 3 instituciones.

Tabla 1-2-1: Características de las instituciones financieras sub-soberanas

Institución	FDN	FINDETER	BANCOLDEX
Año de fundación	2012	1989	1991
Leyes orgánicas	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 11 de 1982 Estableció la FEN (Financiera de Energía Nacional) • Decreto 4174 de 2011; transición de FEN a FDN 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 57 de 1989 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 7 Artículo 21 de 1991
Instituciones supervisoras	<ul style="list-style-type: none"> • MHCP • Superintendencia Financiera 	<ul style="list-style-type: none"> • Superintendencia Financiera 	<ul style="list-style-type: none"> • Superintendencia Financiera
Capital	Aprobado: 1,2 billones de pesos (aprox. USD 400 millones); 12.000 acciones comunes; Capital emitido y	Establecida por ley: USD 150 millones de los cuales 117 son del gobierno central y 1 millón de la Bogotá D.C.	Aprobado: 1,1 billones de pesos (aprox. USD 366 millones); 1.100 millones de acciones comunes. 1.062.556.872.000 pesos (aprox. USD 354 millones) de

	desembolsado es de 328.333,8 millones de pesos (aprox. USD 109,5 millones)		capital desembolsado
— Accionistas (%)	<ul style="list-style-type: none"> • MHCP (73,6%) • CAF (8,8%) • IFC (8,8%) • SMBC (8,8%) 	<ul style="list-style-type: none"> • MHCP (92,5%) • Bogotá D.C. (7,5%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (91,9%: 786.080.682 acciones) • MHCP (7,9%: 67.177.642 acciones) • Otros (0,2%: 2.411.119 acciones)
Composición de la junta directiva	7 miembros; 1 persona de IFC y 1 de CAF; demás 5 personas son nombradas por el gobierno incluyendo los directores de MHCP y de DNP, de las cuales 2 son de afuera.	Directores de MHCP y de DNP, gerente general del banco central, y 5 puestos seleccionados por los pequeños accionistas.	Representantes legales del Ministerio de Comercio y del MHCP son referenciados por el Decreto 663 Artículo 283 de 1993. 1 persona es nombrada del sector privado por el presidente, 1 persona nombrada por la Asociación de Exportadores.
Nombre del presidente o persona nombrada	Clemente del Valle Nombrado por la junta directiva. Requiere la aprobación de accionistas externos	Luis Fernando Arboleda Nombrado por el presidente	Luis Fernando Castro Vergara Nombrado por la junta directiva
Número de empleados	90 personas (julio de 2015)	Tiempo completo: 222 personas Tiempo parcial por proyecto: 193 personas	450 personas
Función y papel basados en la ley	Apoyar y financiar la estructuración y gestión de contratos de grandes proyectos de infraestructura ejecutados por instituciones públicas.	Consultoría y financiación a través de bancos comerciales privados para el diseño, ejecución, control de proyectos de desarrollo de infraestructura relacionados con los 11 sectores	Financiación a través de bancos comerciales privados para el fomento de comercio exterior, industria y comercio. Propósito de su fundación: Mejorar la productividad de las empresas y fortalecer la competitividad de exportación
Lineamiento de financiación			
— Sectores	El objetivo directo es el sector de transporte y tráfico del programa de la Cuarta Generación de Concesiones Viales (4G). En los mediano y largo plazos también apoya otros proyectos de infraestructura tales como de electricidad.	Los 11 sectores siguientes: 1) Energía, 2) Infraestructura, 3) Viviendas, 4) Agua potable, 5) Infraestructura de sanidad, 6) Información, 7) Ambiente, 8) Educación, 9) Salud, 10) Turismo, 11) Cultura y deporte	Sin distinción por sector, apoyar el flujo de caja de las empresas, promover comercio externo, mejorar la productividad, fortalecer el capital y recientemente ofrecer seguro contra daño.
— Prestatarios	Principalmente concesionario de proyectos de APP	Como es un banco de segundo piso, los bancos comerciales del sector privado son los prestatarios. 70% de los prestatarios son	Como es un banco de segundo piso, los bancos comerciales son los prestatarios. De ahora en adelante, planea formar préstamos sindicados

		privados y 40% instituciones públicas. En caso de APP, puede financiar los sectores privado y público.	con bancos comerciales privados.
—Condiciones	No decidido porque todavía no ha dado préstamos	Básicamente agregar el costo administrativo mínimo al costo de financiación y dar préstamo a banco comercial. El banco comercial agrega un margen a esto y presta el dinero. Aun así, es más económico que la tasa de interés del mercado.	Básicamente agregar el costo administrativo mínimo al costo de financiación y dar préstamo a banco comercial. El banco comercial agrega un margen a esto y presta el dinero. Aun así, es más económico que la tasa de interés del mercado.
Lineamiento para la adquisición de fondos			
—Balance de los préstamos existentes y sus fuentes	No hay balance de préstamos pendientes	Tiene experiencia de obtener 4 préstamos de AFD, CAF y KfW.	Moneda local es por la emisión de bonos corporativos (10 años), CD (3 años). Divisas depende de los plazos del préstamo: créditos de corto plazo son de bancos comerciales privados (Wells Fargo, Citi, Tokio Mitsubishi UFJ, etc.), de mediano plazo de menos de 3 años son de IFC, y de largo plazo son de cooperantes multilaterales como el BID.
—Préstamos sub-soberanos sin garantías del gobierno central	Todavía no tiene experiencia.	Creó una línea de crédito de USD 191 millones con AFD sin garantía del gobierno central en 2012 y fue desembolsado totalmente en 3 años. Plazo de 15 años (período de gracia 3 años), interés es LIBOR + 2%. Sin embargo, dependiendo del sector, y proyecto, requiere la aprobación previa de AFD. Hasta ahora, aprox. 3/4 de los proyectos han sido aprobados.	Sin experiencia (tiene experiencia de tomar préstamo de BID y CAF con garantía del gobierno central).
—Plan de adquisición de fondos	No establecido	Elaborando un plan para la adquisición de grandes fondos	Tiene plan de fondos regular.
Capacidades			
—Diligencia debida (DD)	En proceso de preparación	Suficiente	No determinada para proyectos
—F/S	En proceso de preparación	Suficiente	No determinada para proyectos
—Adquisición de fondos	En proceso de preparación	Suficiente	Dudosa para la adquisición de préstamos de largo plazo.
Nivel de			

calificación			
— Internacional	S&P: BBB, Fitch: BBB	S&P: BBB, Fitch: BBB	Fitch: BBB
— Nacional	AAA	AAA	AAA

(Fuente: Equipo de estudio de JICA)

2.3 EMPRESAS PÚBLICAS

Entre las empresas públicas de Colombia que visitamos en este estudio están la EPM, el Metro de Medellín y la empresa de generación eléctrica ISAGEN en la ciudad de Medellín. Hicimos entrevistas para conocer la posibilidad de proporcionar préstamos sub-soberanos a las empresas públicas.

2.3.1 EPM

Las EPM (Empresas Públicas de Medellín) es la empresa de utilidad pública más grande de Colombia, la cual fue fundada en Medellín en 1955 y pertenece 100% a la ciudad de Medellín. Los sectores objeto son de energía eléctrica, gas, acueductos y alcantarillados, comunicación, tratamiento de desechos, etc. Su junta directiva consiste de 9 miembros de los cuales 6 son de la ciudad de Medellín. Las EPM tienen aproximadamente 6.000 empleados y si se incluyen las compañías subsidiarias emplean aproximadamente 10.000 personas. El sector más importante para las EPM es el sector de energía eléctrica y participan en aproximadamente 23% de la generación, 24% de la distribución y 8% de la transmisión eléctrica en Colombia entera y es el principal distribuidor de energía eléctrica en el departamento de Antioquia. En cuanto al gas, participan en aproximadamente 12% del suministro y comercialización de gas en todo el territorio nacional, y tiene la tercera más grande operación en todo el país. Referente a acueductos y alcantarillados, participa en aproximadamente 14% de los sistemas de agua y alcantarillado en el país y es la segunda operación más grande en el país. Como principio, las EPM no hacen proyectos de infraestructura en el sector transporte.

Las EPM no solamente operan dentro del país, sino también tienen negocios de distribución eléctrica en Panamá, Guatemala y El Salvador. Además, tienen negocio hidroeléctrico en Panamá, la generación de energía eólica en Chile y también compraron empresas de acueducto y alcantarillado en México y Chile fortaleciendo su presencia en el extranjero. Las calificaciones de las EPM por Fitch es BBB+ y por Moody's es Baa3. La calificación dada por Fitch es un nivel más alto que la calificación soberana de Colombia. Se opina que esto se debe a que el capital de las EPM no está limitado a Colombia sino también está dispersado en México, Chile, etc.

Referente a los préstamos extranjeros directos sin garantía del gobierno central, las EPM

tienen la experiencia de obtener financiación de AFD (USD 338 millones: Proyecto Hidroeléctrico Porce III y Electrificación Rural del departamento de Antioquia, etc.), la financiación por institución financiera privada con garantía del Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC) (USD 200 millones: también para el Proyecto Hidroeléctrico Porce III), la financiación de IFC (USD 340 millones: Construcción de acueductos y alcantarillados, así como el plan de electrificación) y la línea de crédito de CAF (USD 200 millones), y todos los préstamos se han terminados.

El Plan de Inversión de las EPM para los próximos 3 años se presenta en la Tabla 1-2-2. El monto total del Plan de Inversión es de 7.555.300 millones de pesos (aproximadamente USD 2.500 millones). El desglose es de 6.104.921 millones de pesos para la generación, transmisión y distribución eléctrica, y 1.212.363 millones de pesos para el agua potable y alcantarillado. La porción del sector de energía eléctrica es mayor tanto en su monto como en su número de proyectos. Referente a la ejecución de este Plan de Inversión, las EPM explicaron que para adquirir fondos quieren pasar de préstamos de BID con garantía del gobierno central o préstamos sub-soberanos a la emisión de bonos en el mercado internacional. En relación con esto, también mencionaron que en cuanto a los préstamos de instituciones internacionales de ayuda, es atractiva la cooperación técnica hacia el sector de programación y tienen mucha expectativa para dicho sector.

Tabla 1-2-2: Plan de inversión de las EPM (2015 - 2018)

Sector	Generación	Transmisión	Transformación	Gas	Agua potable	Alcantarillado	Otros
No. de proyectos planeados	6	4	30	11	23	17	3
Costo total de proyectos (millones de pesos)	4.651.791	435.643	1.017.487	113.575	559.418	652.945	124.440

(Fuente: Elaborada por el Equipo de Estudio de JICA basado en la información suministrada por las EPM)

2.3.2 Metro de Medellín

El Metro de Medellín es la empresa que opera el Metro cuyo 50% es poseído por la ciudad de Medellín y el otro 50% por el Departamento de Antioquia. Hace 20 años en 1995 se abrió la primera línea (Línea A) y actualmente el Metro de Medellín opera un total de 10 líneas con 63 estaciones de trenes eléctricos, teleféricos y buses. La longitud total es de 74km. Referente a su operación, se enfoca en el aspecto social del servicio, es decir, del promedio de los 700.000 usuarios diarios del Metro, 70% son estudiantes y trabajadores y por lo tanto mantiene una operación con bajo costo de pasaje para apoyar el uso del Metro. No hay otras ciudades en Colombia que operen un metro aparte de la operación del Metro de Medellín, y

esto hace más difícil la formación del recurso humano. Por lo tanto, tiene gran interés en la posibilidad de la cooperación técnica de Japón que tiene la tecnología más avanzada de este sector.

En la entrevista con la persona encargada del Metro de Medellín preguntamos sobre el plan de construcción de monorriel incluido en el programa de Jardín Circunvalar de Medellín bajo la EDU, si el Metro de Medellín tiene alguna relación con esto o si hay posibilidad de involucrarse en dicho plan. Nos contestó, “dicho plan de construcción del monorriel no está incluido en el plan de expansión de líneas del Metro de Medellín, pero por supuesto tendrá una gran influencia en el plan maestro de tráfico urbano del Metro de Medellín. Una vez que se concrete el plan consideramos que será necesario compartir los datos relevantes. Referente a la operación del monorriel, no habrá problema si le toca al Metro de Medellín operarlo.” El Metro de Medellín es la organización que opera el Metro y cuando se requiere expandir las líneas no es el Metro de Medellín sino la ciudad de Medellín o el departamento de Antioquia que se encarga de conseguir los fondos. El Metro de Medellín tiene la calificación crediticia nacional de AA-.

2.3.3 ISAGEN

La ISAGEN es una empresa de generación eléctrica de la cual el gobierno colombiano (MHCP) posee 58% de sus acciones. Los demás accionistas incluyen las EPM que tienen 13% de las acciones, y los Fondos de Pensiones y empresas privadas. Actualmente ISAGEN está preparando 2 proyectos nuevos de plantas hidroeléctricas y 2 proyectos de energía renovable que son de generación geotérmica. Están en las etapas de excavar pozos de sondeo y del F/S previo, respectivamente en la preparación del proyecto. Además, está preparando otro proyecto nuevo de generación eólica.

Referente al método de adquisición de fondos de ISAGEN, al preguntar a la persona encargada de ISAGEN nos informó que básicamente hasta ahora se han obtenido préstamos de bancos privados o emitido bonos (dentro y fuera del país) para conseguir fondos y no se toman préstamos de instituciones internacionales como el Banco Mundial. Esto es debido a que las instituciones internacionales ponen como condición la adquisición de la garantía del gobierno central. La ISAGEN no tiene interés en aceptar préstamos con garantía del gobierno central porque conlleva muchas restricciones. El gobierno de Colombia ya decidió vender las acciones de ISAGEN para privatizarla y ya comenzó los trámites para la venta de acciones. Por lo tanto, no hay posibilidad de que ISAGEN, en el futuro, obtenga préstamos con garantía del gobierno central. Su lineamiento es obtener financiación si no por el sector privado entonces a través del crédito de exportación de la Agencia de Crédito de Exportación relacionado con la adquisición de instrumentos.

Capítulo 3: Relaciones con otros cooperantes

Los cooperantes que dan financiación sub-soberana sin la garantía del gobierno central en Colombia están limitados a AFD, CAF y IFC. También KfW da préstamos sub-soberanos, pero con garantía de MIGA en vez de la garantía del gobierno central. Los prestatarios de las 3 instituciones están seleccionados por sus propias evaluaciones, donde los de la AFD son el departamento de Antioquia, la ciudad de Medellín, FINDETER y EPM; los de la CAF son EPM, la ciudad de Montería y Bogotá D.C.; y los de la IFC son EPM y Bogotá D.C. A continuación se presentan las condiciones financieras para los préstamos sub-soberanos, las cuales pudiéramos conocer de cada uno de estos 4 cooperantes. Según la investigación de documentos que hicimos en el país, el BID hizo 4 financiaciones en la segunda mitad de los 1990's y sus evaluaciones han sido publicadas. Aunque en los años recientes no ha dado préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central en Colombia, incluimos esta información como referencia.

3.1 AFD

En Colombia, la AFD es más activa en otorgar préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central y tiene la mayor experiencia en esta área.

Las actividades de la AFD en América Latina se aumentaron alrededor del año 2000, es decir, estableció su base en la República Dominicana en 1997, en Brasil en 2007, en México y Colombia en 2009, en Surinam en 2010 y en Perú en 2013. Los objetivos estratégicos de la AFD en América Latina son el mejoramiento ambiental (Verde) y la armonía (Solidaridad) nacional y está trabajando activamente en Colombia con los mismos objetivos. Ha financiado los 5 proyectos siguientes.

- 1) El año 2010: con el fin de promover la descentralización prestó USD 140 millones al gobierno central (plazo de reembolso, 20 años), CAF dio la misma cantidad en una cofinanciación.
- 2) El año 2011: con el propósito de la integración social dio crédito de USD 250 millones a la ciudad de Medellín para un sistema de transporte suburbano (incluyendo el Tranvía de 4,2km). La población de Medellín es casi 4 millones y es la ciudad número 2 de Colombia. La sostenibilidad, es decir la estabilidad, de la política del gobierno municipal es excelente y la AFD evalúa que tiene la mayor capacidad de crédito.
- 3) El año 2012: USD 191 millones a FINDETER para el desarrollo rural.
- 4) El año 2011: USD 100 millones al gobierno central para la generación hidroeléctrica que es amigable con el ambiente. CAF dio la cofinanciación aparte.
- 5) El año 2011: 275 millones de euros (USD 338 millones) a las EPM para el desarrollo de energía eléctrica renovable

De los anteriores, los tres proyectos de 2), 3) y 5) (total USD 650 millones) son para entidades sub-soberanas y ninguno tiene la garantía del gobierno central.

Los lineamientos de financiación (apoyo) de AFD son los arriba mencionados con el fin de cumplir sus objetivos estratégicos. Su posición es que si una entidad tiene la capacidad de cumplir los objetivos no importa qué tipo de ejecutor sea para que le proporcione la financiación. Sin embargo, como su objetivo es grande, el orden de prioridad de los prestatarios es el siguiente:

- 1) Gobierno central
- 2) Gobiernos locales y departamentos
- 3) Empresas públicas
- 4) Instituciones financieras públicas

Sin distinción si haya garantía del gobierno central o no, el estándar y las condiciones de préstamo son los siguientes: el monto de crédito es de 20-300 millones de euros, se puede incluir el costo total del proyecto en el préstamo, el plazo es de 20 años (5 años de gracia), si es necesario se puede incluir los costos de F/S y de estructuración en el monto del préstamo (aparentemente hay también asistencia no reembolsable, pero se desconocen los detalles). El interés del préstamo no era claro.

La DD de préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central por supuesto es más estricta que la de préstamos con garantía. Como principio, en caso de no tener garantía, un experto viene de la sede a Colombia para directamente hacer la DD. El método de verificación básicamente es igual para instituciones financieras públicas, empresas públicas y municipios, pero como la forma de ingresos difiere entre cada uno se divide en categorías y cambia levemente los métodos de verificación. Es decir, se determina la capacidad crediticia básicamente a través del saldo de gastos e ingresos, la certeza de la fuente de ingresos, el desglose de los gastos y además de estos la conexión con el gobierno central y gobierno del departamento (en caso de una gobierno local por debajo de los municipios).

La intención para el futuro es doblar el saldo actual de los préstamos que es de USD 1.500 millones (de los cuales casi la mitad son para sub-soberanos sin garantía del gobierno) a USD 3.000 de millones. Bajo el gobierno actual que enfatiza el desarrollo territorial, especialmente el desarrollo de infraestructura para la consecución de paz, la tendencia es que seguirá creciendo la preferencia por los sub-soberanos.

3.2 CAF

- 1) El CAF fue fundado en 1966 originalmente por los 5 países de los Andes (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) como una institución financiera para el desarrollo de dicha región. Luego entró Brasil y actualmente es un gran banco para el desarrollo

regional (su sede está ubicada en Caracas, Venezuela) que cuenta con 19 países miembros (de los cuales 2 son de fuera de la región). Referente a sus directrices de préstamo, generalmente son flexibles porque el CAF comparte los países prestatarios con el banco mundial y el BID, los dos grandes bancos internacionales de desarrollo. Sin embargo, su costo de adquisición de fondos suele ser más alto en comparación con lo de los dos bancos mencionados (su calificación crediticia de Fitch es AA- y de Moody's es Aa3 que es aproximadamente 3 niveles inferior a la del BID) y sus condiciones de préstamo son más altas y parecidas a las comerciales.

- 2) Por lo tanto, no se aferra a los soberanos sino que responde con flexibilidad a las solicitudes de países miembros de la región. Igual con los sub-soberanos, se puede decir que responde según la capacidad crediticia del prestatario. En cuanto a la selección de proyectos, no tiene objetivos estratégicos tan claros como los de AFD, mejor decir que tiene mayor flexibilidad para ajustarse al lineamiento del país recipiente.
- 3) Según la nueva Directora en Colombia, la Sra. Carolina España, han hecho dos préstamos sub-soberanos, uno para el proyecto de energía de las EPM y el otro para el programa de Autobus de Tránsito Rápido (BRT) en la ciudad de Montería del departamento de Córdoba en el norte de Colombia.
- 4) Para los proyectos grandes o de mayor dificultad, el CAF aplica la cofinanciación con otros cooperantes y hasta ahora ha hecho esto con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), KfW y AFD.
- 5) De ahora en adelante su lineamiento es promover activamente los préstamos sub-soberanos, y actualmente está estudiando 25 proyectos relacionados con la infraestructura de transporte en 8 ciudades que tienen buenas condiciones financieras.

3.3 IFC

- 1) La IFC ha otorgado 2 préstamos sub-soberanos (son 3 si se incluye la aportación de capital) en Colombia sin la garantía del gobierno central. Uno es de USD 150 millones para las EPM con la condición que las EPM gradualmente transfieran la ejecución del proyecto al sector privado. Otro es un préstamo de USD 50 millones a Bogotá D.C. para el sector transporte. A la FDN está haciendo la aportación de 16% de capital para apoyar el proyecto 4G, el cual es el proyecto más grande del gobierno actual promovido por FDN. La condición del aporte de capital a la FDN es que la FDN misma sea privatizada gradualmente. En realidad está promoviendo la privatización de FDN a través de promover la participación de CAF y la venta de acciones que pertenecen a IFC a la SMBC. Por otro lado, la cartera para préstamos sub-soberanos es solamente una parte (USD 20 millones) del total y la cartera para el sector privado es mucho más grande. Como se puede ver a través de estos proyectos, el lineamiento básico de IFC sobre los préstamos sub-soberanos es apoyar proyectos de desarrollo a través de empresas privadas

y promover la privatización, pero no existen estándares para la selección de entidades sub-soberanas que serían los prestatarios. Sin embargo, la premisa es que dichas entidades sean financieramente sanas y que también es importante que se pueda confirmar que las mismas estén en camino hacia la privatización. Un ejemplo concreto en Colombia es el Banco Davivienda que hace 10 años era un banco público al cual se hizo la inversión. Luego se privatizó y creció tanto que actualmente es el tercer banco más grande de Colombia, después de Bancolombia y Banco de Bogotá.

- 2) De ahora en adelante, la orientación de la IFC es promover los préstamos sub-soberanos en Colombia para el desarrollo territorial a través del desarrollo de infraestructura enfatizado por el gobierno en concordancia con el lineamiento básico de la IFC. Por lo tanto, aunque sea una APP promovida por una autoridad local, si está encaminada hacia la privatización la IFC participaría activamente. El agua, tratamiento de basura, escuelas e instituciones médicas son objeto de crédito. Las instituciones financieras son importantes, también. Todavía existen aproximadamente 20 instituciones financieras en Colombia, pero la intención es privatizarlas. Actualmente, se está adelantando negociaciones con una de ellas.
- 3) La IFC pone importancia en la colaboración con otros cooperantes e instituciones financieras. Desde el pasado se había aplicado la cofinanciación para los proyectos grandes usando el método de préstamo AB⁵, pero parece que actualmente es más flexible en el uso de una variedad de cofinanciaciones. Además, la función de la IFC está limitada a la financiación y el asesoramiento financiero, no tiene la función de dar la cooperación técnica para la formación de proyectos del prestatario o para el mejoramiento de la capacidad de evaluación. Por lo tanto, mostraba interés en la función de la cooperación técnica de JICA y la posterior colaboración a través de la cooperación financiera. Este punto puede servir como referencia en el establecimiento de la relación colaborativa con la IFC en el futuro.

3.4 KfW

- 1) Referente al préstamo sub-soberano sin garantía del gobierno central, el reciente préstamo sub-soberano a FINDETER donde se reemplazó la garantía del gobierno central por la de MIGA, por la cuantía de USD 100 millones (tasa de interés 3,9% (incluye la tasa de garantía de 1,2% de MIGA) plazo de 10 años (con 3 años de gracia)) es el único ejemplo. Aunque es la garantía de MIGA, no contradice el principio de KfW de requerir

⁵ El préstamo AB es un sistema donde la IFC ofrece parte de la financiación por su propia cuenta (el préstamo A) y el resto se vende a varias instituciones financieras participantes del préstamo (incluye instituciones financieras privadas) y el prestatario firma un contrato de préstamo con solamente la IFC y la IFC por su parte firma un contrato de préstamo con todas las instituciones financieras participantes. Básicamente la proporción del préstamo B es más de 75% del préstamo total, y no se paga el préstamo A (es decir a la IFC) hasta que se ha completado el pago de capital, intereses, comisiones, etc. del préstamo B.

la garantía para su préstamo sub-soberano. Para MIGA esta garantía también es su primera vez y tomó año y medio para concretarla. Es el primer préstamo sin garantía del gobierno central para KfW también, y en el futuro quiere aumentar los préstamos a través de usar este método. El costo de la DD de este préstamo es cubierto por el prestatario. La FINDETER tiene calificación crediticia por agencias de calificación, como Fitch (BBB), pero KfW no pone mucha importancia en esta y determina proporcionar préstamos basado en su propia DD.

Hay dos esquemas de financiaciones de KfW, es decir, el préstamo para el desarrollo y el préstamo de promoción. La diferencia entre los dos es la existencia o no de la financiación del gobierno alemán. El primero recibe una bonificación de intereses por el gobierno alemán y por lo tanto puede ofrecer un préstamo de bajo interés. El segundo no tiene la bonificación de intereses, entonces su tasa de interés es más alta, pero de todos modos refleja la tendencia mundial de tener bajo interés de manera que no haya una gran diferencia entre las tasas de interés de los dos tipos de préstamo. El préstamo para el desarrollo requiere un acuerdo internacional entre los gobiernos. Por otro lado, el préstamo de promoción no requiere un acuerdo internacional entre los gobiernos, pero existe la condición previa de tener la garantía del gobierno central. El préstamo a FINDETER fue un préstamo de promoción, pero en relación al problema del canje de notas (E/N) se complicó agregar la garantía del gobierno central y por lo tanto se consiguió la garantía de MIGA.

- 2) Hay otro punto de diferencia del préstamo de promoción. En caso que KfW consiga la garantía (como principio, del gobierno central del país receptor) para otorgar el préstamo, el gobierno alemán también garantizará a KfW. En otras palabras, si FINDETER cae en el incumplimiento de pago de la deuda, el gobierno alemán también ejecutaría la garantía hacia KfW (no es clara la proporción de participación de cada gobierno). Es decir, se separa el proyecto propio de KfW del proyecto de cooperación del gobierno alemán para contribuir al desarrollo de los países interesados.
- 3) En junio del año en curso, el gobierno alemán firmó un “Acuerdo de Cooperación Financiera” con el gobierno colombiano. Igual que Japón, hasta ahora Alemania firmaba un E/N para cada proyecto, pero el lado colombiano era reacio a hacer esto y se estancaba. Sin embargo, con la anticipación de proyectos que se ejecutarían en el futuro cercano, se acordó una cooperación comprensiva (con exoneración de impuestos, etc.). Basado en esto, se considera que la cooperación económica entre Alemania y Colombia seguirá desarrollándose en el futuro (véase el Anexo 4).
- 4) El KfW tiene la intención de activamente conceder más préstamos a través de los dos esquemas de préstamos arriba mencionados. Referente al préstamo para el desarrollo, aparentemente Colombia está solicitando el préstamo para políticas, y se va a responder a

esto a través de la cofinanciación con el Banco Mundial. Son dos grandes políticas que se apoya con el préstamo para políticas, específicamente la promoción de paz y las medidas ambientales.

El KfW también quiere otorgar préstamos para proyecto usando los dos esquemas y desde hace 4 años está enfocado en la concretización de proyectos de tratamiento de desechos en 8 ciudades del interior. Parece que la intención de KfW es tener una ejecución balanceada de los préstamos para políticas con los para proyectos. Además, tiene gran expectativa de usar la garantía de MIGA para los préstamos y también se enfoca en descubrir tales proyectos.

3.5 BID

Según el informe de la Oficina de Evaluación del BID, “Evaluación de las Experiencias con Préstamos No Soberanos del BID (2007-2010)”⁶ que habíamos estudiado previamente, el BID comenzó con los préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central desde 2006, y en los 4 años entre 2007 y 2010 logró prestar USD 6.600 millones que superó grandemente la meta de USD 4.000 millones y dice que también dio préstamos en Colombia.

La conclusión de dicho informe es que aunque el monto total de los préstamos ha aumentado, es reducido el número de entidades sub-soberanas capaces que podrían recibir los préstamos. Por lo tanto, desde la perspectiva de la reducción de pobreza que es el mayor objetivo y premisa fundamental del BID, los resultados son débiles. Las entidades sub-soberanas que son los prestatarios, por su parte, dicen que además de la condición previa de tener la calificación crediticia, las condiciones del préstamo son estrictas y toman más tiempo y dinero. Como resultado, el BID está reevaluando su lineamiento de préstamos y da las 3 recomendaciones siguientes:

- 1) Analizar el mercado sub-soberano de América Latina para conocer sus características. Analizar especialmente las entidades sub-soberanas que son excluidas de préstamos.
- 2) Después de comprender las características de las sub-soberanas de América Latina, aprender sobre el lineamiento y los trámites de préstamos, y el modo de operación de EBRD, que es el más avanzado en esta área.
- 3) Basado en esto, mejorar el lineamiento y guía (marco institucional, costo para los prestatarios, criterio de elegibilidad, etc.) de los préstamos.

⁶ OVE (Oficina de Evaluación y Supervisión), *Evaluación de Proyectos: Evaluación de las Operaciones No Soberanas de BID con Entidades Sub-nacionales: 2007-2010*, enero de 2012

No conocemos las actividades del BID posterior a la publicación de este informe en 2012, pero según lo escuchado en el país, la Oficina del sector privado del BID se fusionó con CII que es parte del grupo del BID y ahora está dirigiendo los préstamos no soberanos para las entidades sub-soberanas y el sector privado.

Capítulo 4: Entidades sub-soberanas y proyectos prospectivos y sus necesidades de financiación

En este capítulo evaluamos cuáles serían los sectores, proyectos y prestatarios que podrían ser objeto de préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central en caso de que JICA considere introducirlos en Colombia. Hay 3 modos de hacer la evaluación: 1) Concebir a los prestatarios prospectivos y después de consultar con ellos determinar los sectores y proyectos prospectivos, 2) Con los prestatarios y ejecutores concebir de antemano los proyectos específicos, y 3) Concebir los proyectos específicos, pero se deja sin definir a los prestatarios o ejecutores de proyectos.

A continuación se presenta el caso 1) en el párrafo 4.1, el caso 2) en el párrafo 4.2 y 4.3 y el caso 3) en los párrafos 4.4. Al final de cada uno, se da un resumen de la necesidad de financiación de cada uno de los 4 candidatos y el monto de préstamo que ellos podrían esperar de JICA.

4.1 FINANCIACIÓN DE FINDETER COMO EJECUTORA Y PRESTATARIA

Como institución financiera pública no hay ningún problema legal en conceder préstamos sub-soberanos a FINDETER. Además, tiene la calificación crediticia más alta con el grado de inversión, por lo tanto no hay problema con su condición financiera. Si hay alguna dificultad, podría ser que falten fondos, pero para un prestamista esto puede ser también ventajoso. Pero la mayor ventaja es que está dedicado exclusivamente en la construcción de infraestructura económica y social en el interior del país, por lo tanto se considera un sector adecuado para el préstamo sub-soberano de AOD. FINDETER también obtiene préstamos en divisas y debido a que el mercado crediticio de Colombia está bien desarrollado, la cobertura del riesgo de tipo de cambio a través de “swap” (permutación) debe ser posible, por ende no debe haber mucha resistencia a tomar un préstamo en yenes.

Si se decide otorgar préstamo a FINDETER, se considera que será apropiado extenderle una línea de crédito para poder dar préstamos a múltiples proyectos que cumplen con el estándar de financiación del prestamista. Referente al tamaño de crédito, debe ser dentro del incremento anual de los activos totales (aproximadamente USD 250 millones); desde la perspectiva de riesgo se debe tomar como referencia el coeficiente de adecuación del capital (la tasa de ganancia es alta, un crecimiento anual de aproximadamente 10%) y la tasa de morosidad (Non Performing Loan: NPL) (es de 0,01% y muy bajo); tomando como referencia la de AFD de USD 190 millones para aproximadamente 3 años, se cree que USD 150 millones será apropiada.

Referente al beneficio a Japón por otorgar préstamo de AOD a países excluidos de la lista, se considera que también será necesario definir los tipos de negocios o los sectores que serían

objeto de la financiación. Un punto complicado es que debido a que FINDETER es un banco de segundo piso tiene que dar préstamos a través de un banco, por lo tanto se considera necesario también verificar qué tipo de mecanismo se puede usar para cumplir con la división de riesgo y división de papeles con el banco.

4.2 FDN Y LA LÍNEA 1 DEL METRO DE BOGOTÁ COMO EJECUTORES Y PRESTATARIOS

La FDN también es una financiera pública y no hay ningún problema legal para recibir un préstamo sub-soberano. FDN tiene el objetivo de financiar grandes infraestructuras de envergadura nacional, pero fue fundada apenas en 2013 y todavía no ha hecho actividades financieras. A diferencia con FINDETER, la FDN es un banco de primer piso y se considera que será más fácil colaborar con JICA. Se supone que FDN llegará a ser una organización grande y que los préstamos también serán grandes sumas, por lo tanto probablemente sería más conveniente para JICA ofrecer su colaboración para proyectos específicos.

A continuación se presenta un análisis sencillo de la posibilidad de cooperación con la primera línea del metro de Bogotá que actualmente es un tema de interés.

4.2.1 Primera línea del metro de Bogotá

La ciudad capital de Colombia, Bogotá D.C., tiene una población de aproximadamente 7,5 millones de habitantes y en toda el área metropolitana hay cerca de 9 millones. Actualmente, en 2015, la red de transporte público de Bogotá consiste de BRT (buses de tránsito rápido que usan carriles exclusivos) que se llama el Transmilenio. Sin embargo, hay congestionamiento severo en las líneas con alta demanda y se requiere la introducción de un sistema de transporte de mayor volumen, por lo cual se está avanzando en el estudio de un tren subterráneo (primera línea del metro de Bogotá). El Transmilenio fue introducido como resultado de la investigación y sugerencias del “Estudio de Plan Maestro para Transporte Urbano de Santafé de Bogotá D.C.” que fue ejecutado por la asistencia del gobierno japonés entre 1995 y 1996.



(Fuente: página web del Metro de Bogotá)

Diagrama 1-4-1: Resumen y Mapa de la Primera Línea del Metro de Bogotá

4.2.2 Sistema de ejecución

La construcción de proyectos de transporte público de la ciudad está a cargo del gobierno local, pero en cuanto a su ejecución el gobierno central puede adquirir hasta 70% de los fondos necesarios. En el caso de la primera línea del metro de Bogotá, se acordó que el gobierno central va a adquirir 70% y el gobierno local 30% del proyecto.

4.2.3 Situación actual

Se presenta en la siguiente tabla el resumen de la primera línea del metro de Bogotá que Bogotá D.C. publicó. Según su anuncio, se presume una demanda en la hora pico de la primera línea del metro al inicio de su operación de 45.000 PHPDT (viajes por hora pico por dirección), y en 2050 de 80.000 PHPDT. Se está estudiando la estructuración del proyecto por la FDN, un banco público para el desarrollo.

Tabla 1-4-1: Resumen de la primera línea del metro de Bogotá

Tema	Detalle	Nota
Nombre	Primera línea del metro de Bogotá	
Longitud	27km	
Demanda	2021: 45.000 PHPDT (inicia operación en 2021) 2050: 80.000 PHPDT	
Estaciones	27 estaciones Longitud de estaciones: 200-300m	
Estructura	Toda la línea es subterránea	
Costo	USD 15 billones	

(Fuente: Página web de IDU de Bogotá D.C., preparada por el Equipo de Estudio de JICA)

4.2.4 Necesidad de financiación

Se calcula que el costo total del proyecto de línea 1 del metro de Bogotá es actualmente de aproximadamente USD 15.000 millones. En cuanto a la porción de este costo que el gobierno va a encargarse, tomando como referencia el proyecto de tren subterráneo de la ciudad de Lima donde la proporción de gobierno: privado es de 2:1, se puede suponer que el monto que el gobierno central y gobierno local conjuntamente tendrían que adquirir sería de USD 10.000 millones. Si toman al Banco Mundial, el BID, CAF y otros 2 cooperantes bilaterales habrá un total de 5 instituciones y cada una puede estar encargada de adquirir USD 2.000 millones.

4.3 CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CIUDAD DE MEDELLÍN

La empresa pública del Metro de Medellín actualmente opera 10 líneas. Se presenta más abajo los detalles de las 10 líneas que están compuestas por la combinación de ferrocarril ligero (LRT), BRT, buses y teleféricos.

Tabla 1-4-2: Red de transporte público actual operada por el Metro de Medellín

Líneas	Sistema	Longitud (km)	No. de estaciones	Capacidad por tren (personas)
A	Ferrocarril elevado	25,8	21	400
B	Ferrocarril elevado	5,5	6	400
K	Teleférico	2,1	3	10
J	Teleférico	2,7	3	10
L	Teleférico	4,8	2	10
H	Teleférico	1,4	2	10
M	Teleférico	1,1	2	10
1	BRT	12,5	20	160
2	Bus	13,5	8	100
T-A (inicio de operación: octubre de 2015)	LRT	4,2	9	300

(Fuente: Documentos del Metro de Medellín, elaborada por el Equipo de Estudio de JICA)

4.3.1 Sistema de ejecución

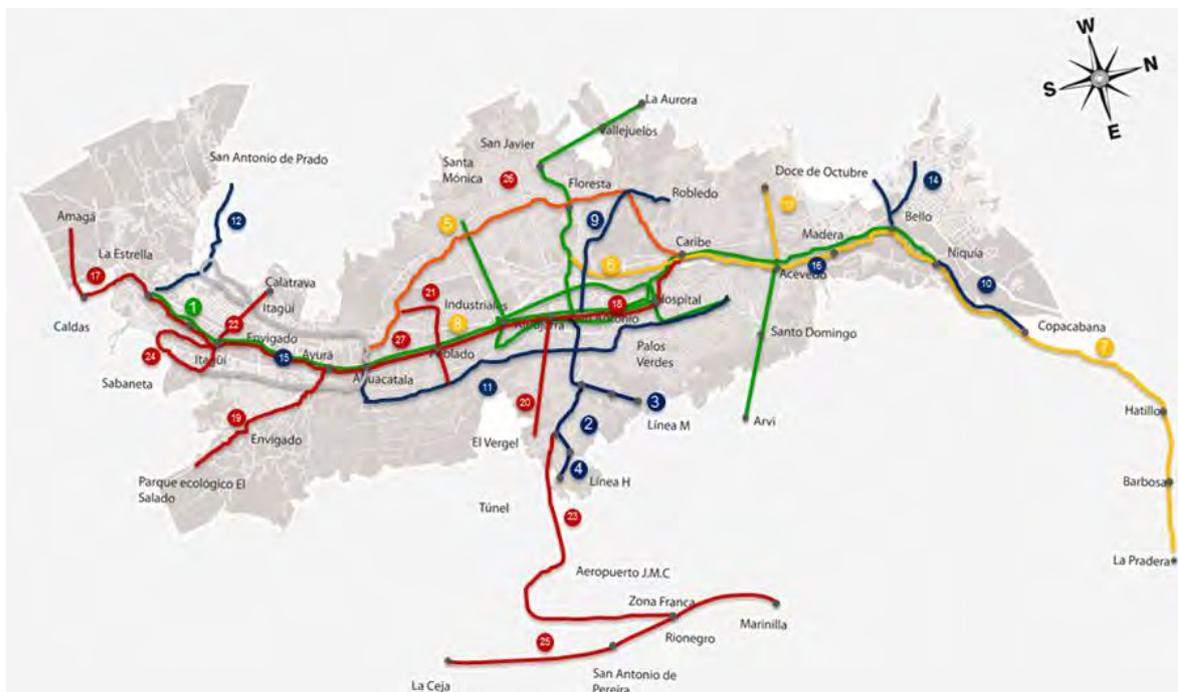
El Metro de Medellín comenzó operación en 1995 con la apertura de la línea A del Metro y pertenece 50% al departamento de Antioquia y 50% a la ciudad de Medellín. El Metro opera la red de transporte público arriba indicada por los ingresos de pasajes, etc. La construcción de las líneas se hace como obras públicas separadas y no está incluida en su presupuesto.

La construcción de una nueva línea consiste en la elaboración de un plan maestro de transporte integral y pronóstico de demanda basado en el estudio F/S por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que es la entidad encargada del plan de transporte del área metropolitana de Aburrá incluyendo la ciudad de Medellín. Basado en esto, el Metro confecciona el plan maestro de metro (transporte público de múltiples sistemas, sin embargo no incluye las líneas de buses). El Metro de Medellín hace un buen estudio y evaluación de la rentabilidad basado en la operación y mantenimiento (O&M) para dar la planificación y operación sostenible de cada línea y del sistema entero.

4.3.2 Plan maestro

El plan maestro del Metro (red de transporte masivo del área metropolitana de Medellín

excepto las líneas de buses) se actualiza cada 5 años y se publicará la edición actualizada en 2016. En el diagrama siguiente se presenta el borrador de dicho plan maestro.



(Fuente: información del Metro de Medellín)

Diagrama 1-4-2: Red de transporte masivo bajo el control del Metro de Medellín (incluye líneas planeadas)

A continuación se presenta la lista de los proyectos por construir en el próximo plan maestro (borrador).

Tabla 1-4-3: Plan de expansión del Metro de Medellín

Líneas	Sistema	Sección	Longitud
Corredor Zona Noroccidental	Teleférico	Acevedo – Picaco	2,8km
Corredor de la 80	LRT	Aguacatala – Calle 30	13,5km
Ferrocarril suburbano (línea norte)	Ferrocarril	Niquia – La Pradera	
Ferrocarril suburbano (línea sur)	Ferrocarril	Caribe – Amaga	
Corredor El Salado – Ayura	Desconocido	El Salado - Ayura	

Corredor El Vergel – Alpujarra	Desconocido	El Vergel – Alpujarra	
Corredor San Antonio de Prado – La Estrella	Desconocido	San Antonio de Prado – La Estrella	
Corredor Quebrada La García	Desconocido	Quebrada La García	
Corredor Terminal del sur – El Poblado – Avenida 80	Desconocido	Terminal del sur – El Poblado – Avenida 80	
Cable Itagüí	Teleférico	Envigado – Calatrava	
Conexión a Oriente	LRT fuerte	Alejandro Echeveria – Rionegro	
Corredor Sabaneta	Desconocido	Dentro de la ciudad de Sabaneta	
Sistema de transporte en oriente	Desconocido	La Ceja – Marinilla	
Corredor Santa Mónica	Desconocido	Dentro de la región de Santa Mónica	
Línea A, construcción de estaciones nuevas	Estaciones	Entre Poblado - Aguacatala Entre Envigado – Itagüí Entre Madera – Acevedo	

(Fuente: Documentos del Metro de Medellín, elaborada por el Equipo de Estudio de JICA)

4.3.3 Ejemplo de proyecto hecho por préstamo: construcción de la línea T-A (LRT)

La línea de LRT actualmente bajo construcción con apertura planeada en octubre de 2015, fue delegada por la ciudad de Medellín al Metro y está financiada por préstamo de AFD. Con dicho préstamo la ciudad de Medellín estableció un fondo fiduciario llamado Fiducia y el Metro usa dicho fondo para pagar los costos de construcción al contratista. El Metro se encargará de la O&M como responsabilidad propia.



(Fuente: Metro de Medellín)

Diagrama 1-4-3: Línea T-A (LRT) bajo prueba de operación

4.3.4 Necesidad de financiación

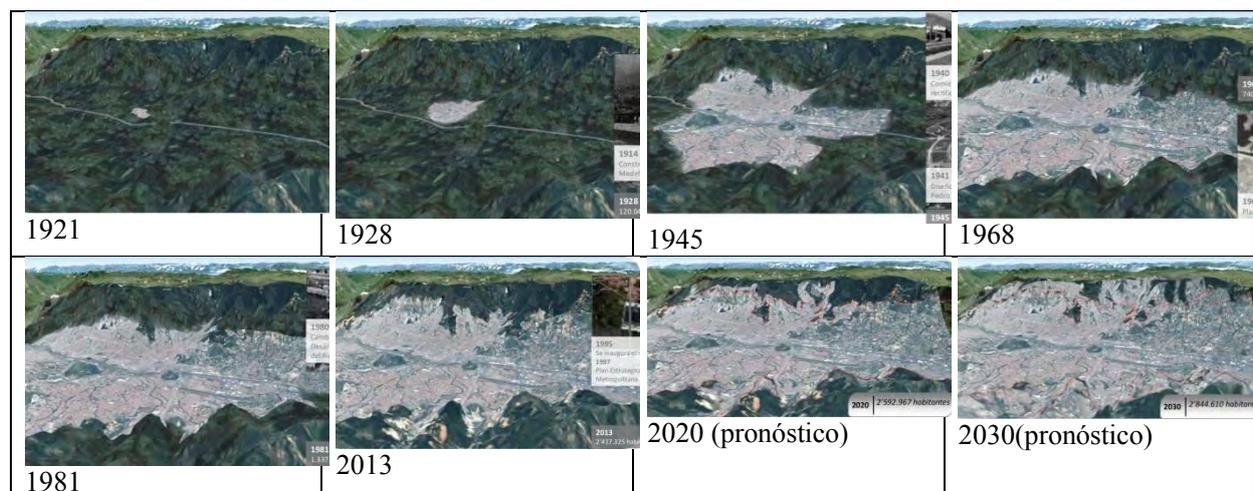
Referente al proyecto de expansión de la red de transporte masivo de la ciudad de Medellín, se cree que el préstamo de 250 millones de euros otorgado por AFD para la construcción de 4,2km del LRT y el teleférico dentro del Plan de Construcción será el modelo para los planes de financiación futuros. Se presume que el monto de los planes pendientes es de 5 veces el de la primera fase y probablemente la financiación necesaria será también 5 veces más grande. Por lo tanto, se supone que se esperará el mismo monto de financiación por JICA, también.

4.4 PROGRAMA DEL JARDIN CIRCUNVALAR DE MEDELLÍN

Este es el programa de desarrollo urbano de EDU (empresa pública para el desarrollo de Medellín) con los dos pilares del mejoramiento de ambiente urbano y el desarrollo social. Fue concretado por el alcalde actual y tiene el propósito principal de evitar el desarrollo desordenado de la ciudad que conduce a la destrucción ambiental, y al mismo tiempo mejorar el entorno de vida de la población pobre que muchas veces vive en las laderas. Bajo este programa se establecen los bordes para dividir el área urbana del área rural de la ciudad a través de construir senderos peatonales, se construyen centros comunitarias para las actividades de los habitantes, así como huertos comunitarios e instalaciones deportivas. También incluye proyectos para mejorar las relaciones entre los mismos habitantes a través de construir carriles para bicicletas y líneas de transporte público que mejoren el acceso entre los barrios ubicados en las altas laderas. Se presenta a continuación un resumen de dicho programa y su presupuesto basado en la información que hemos confirmado en entrevistas con la alcaldía de Medellín y EDU.

4.4.1 Antecedentes

Como se puede apreciar en el diagrama siguiente, el área metropolitana de Medellín comenzó con la urbanización del área alrededor del río Medellín en el valle de Aburrá y luego se extendió hacia las tierras altas del valle. Cerca de las altas laderas del valle viven muchas personas de bajos recursos y el uso inadecuado de la tierra, la desigualdad, falta de gobernación y la pérdida de espacios públicos son algunos de los problemas sociales indicados. Además, la expansión urbana continua ha reducido las áreas verdes y rurales por la actividad de recolección de leña y esto ha llegado a ser un problema ambiental. Este programa fue elaborado para encontrar soluciones a estos problemas.



(Fuente: página web de EDU, elaborada por el Equipo de Estudio de JICA)

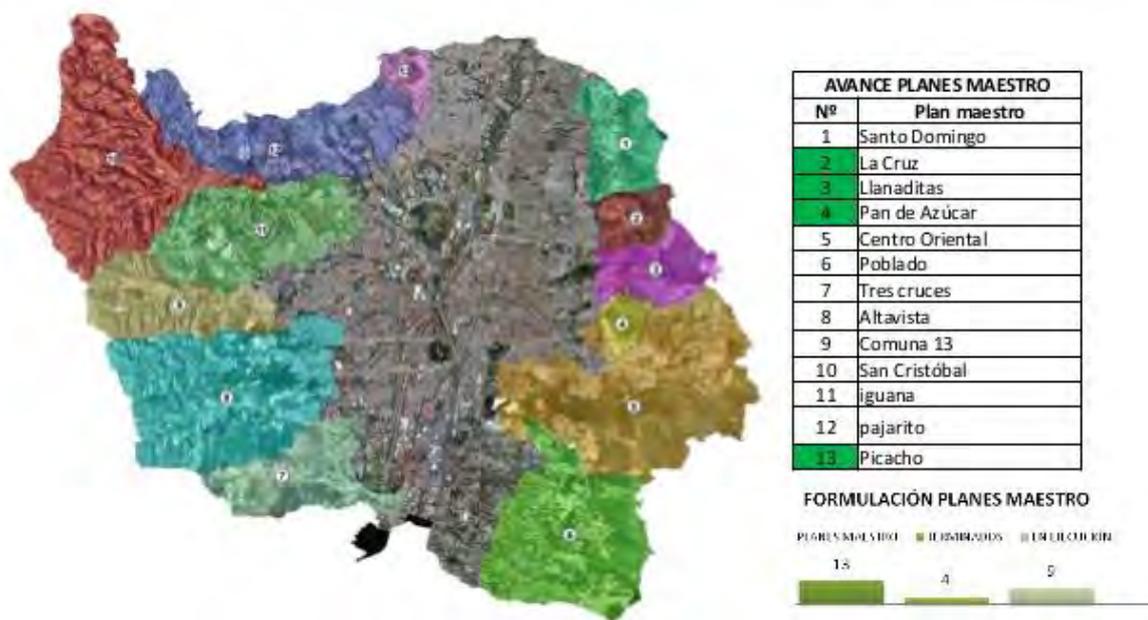
Diagrama 1-4-4: Transición del área metropolitana de Medellín

4.4.2 Resumen

Dicho programa tiene el lema de “Cinturón Verde Metropolitano” e incluye los siguientes componentes para establecer los bordes entre lo urbano y lo rural de la ciudad.

- 1) Controlar la expansión urbana con una visión integral de desarrollo
- 2) Establecer el entorno de vida digno, seguro, sostenible con acceso excelente
- 3) Construcción de espacio público incluyente y estructurador del barrio
- 4) Crecimiento con sostenibilidad integral del barrio
- 5) Acceso a transporte y comunicación con calidad

En este proyecto, inicialmente se estableció un plan maestro en cada uno de los 13 barrios objeto, el cual incluye los componentes 1-4 arriba indicados. Como el 5to componente requiere la perspectiva transversal de toda el área objeto, el 14to plan maestro fue elaborado como un proyecto que abarca múltiples áreas objeto. A continuación, se presenta el plan maestro del barrio de La Cruz como ejemplo del plan maestro de cada barrio.

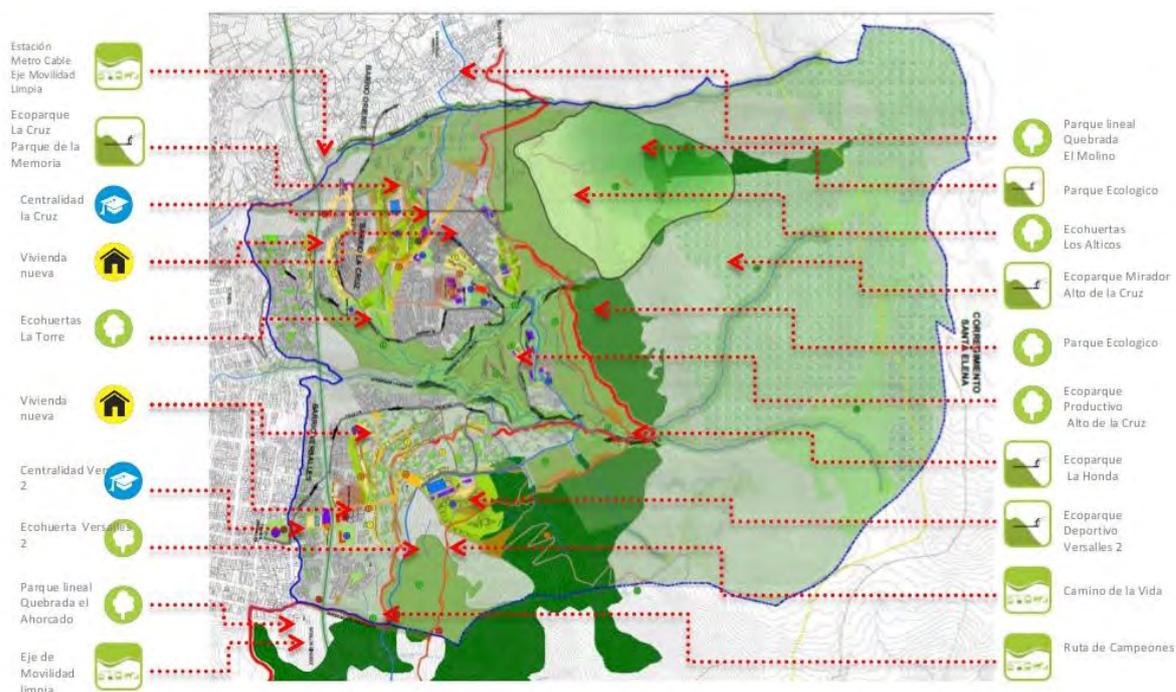


(Fuente: Página web de EDU)

Diagrama 1-4-5: Los 13 barrios del Jardín Circunvalar de Medellín

4.4.3 Plan maestro (PM) de cada barrio (ejemplo del barrio La Cruz)

El plan maestro (PM) de cada barrio contiene el plan de desarrollo para cada componente arriba descrito, es decir: 1. El control de la urbanización con una visión integral de desarrollo, 2. Establecer el hábitat de vida digna, segura, y sostenible con buen acceso, 3. Construcción de espacio público incluyente que podría ser el centro del barrio, y 4. Integración del barrio con un crecimiento sostenible. Más abajo se presenta el ejemplo del plan maestro del barrio La Cruz. Contiene como subproyectos el plan de construir 1) parques, 2) centro de reuniones, 3) viviendas, 4) huertos comunitarios, 5) senderos peatonales, 6) carril para bicicletas, y 6) estaciones de transporte público, etc.



(Fuente: página web de EDU)

Diagrama 1-4-6: Plan Maestro del barrio La Cruz

4.4.4 Buen acceso

Este componente incluye la construcción de senderos peatonales, carril para bicicletas y transporte público para promover el tránsito entre las comunidades en las laderas. Como se mencionó anteriormente y se presenta en el Diagrama 1-4-7, se establecen los senderos peatonales en la parte más afuera para impedir la expansión del área urbana más allá, y en el lado interior se ubica el camino para bicicletas y el sistema de transporte público. En el Diagrama 1-4-8 se puede apreciar el avance en la construcción del camino peatonal.



(Fuente: página web de EDU)

Diagrama 1-4-7: 3 modos de movilización que dividen las áreas urbana y rural



(Fuente: página web de EDU)

Diagrama 1-4-8: Construcción de senderos peatonales llamados "Camino de Vida"
(Izquierda: antes, Derecha: después de la construcción)

La línea de transporte público tiene el papel de integrar la región objeto de desarrollo y por lo tanto se ubica hacia el centro del área urbana, mientras que los caminos peatonal y de bicicleta más bien tienen el papel de formar el borde con el área rural. Referente al tipo de transporte público, después de averiguar se determinó que el monorriel es el sistema más

apropiado y se planea construir un monorriel a través de la APP. Se presenta a continuación el resumen de este proyecto de monorriel.

Tabla 1-4-4: Resumen del proyecto de monorriel del Programa Jardín Circunvalar

Temas	Detalles	Notas
Nombre	Monorriel entre La Sierra – Santo Domingo	
Longitud	7,36km	Con posibilidad de extenderse
Capacidad	39.000 personas/día	Suponiendo 15% más en la hora pico: 5.850 personas/hora
Tren	Tren de 2 vagones	Sin embargo, la capacidad de diseño de 9.680 personas/hora no se puede alcanzar con trenes de 2 vagones
Horario	5:00 am – 11:00 pm (18 horas)	
Intervalo entre trenes	Hora pico: cada 9 minutos Hora regular: cada 12 minutos	Casi 7 trenes por hora 5 trenes por hora
Costo del proyecto	(en COP)	USD (Tasa de cambio: 1 USD = 3.000 COP)
Ingeniería	9.286 millones	3 millones
Obra civil	173.307 millones	58 millones
Estaciones	59.198 millones	20 millones
E&M	65.362 millones	22 millones
Vagones	44.080 millones	15 millones
Total	351.234 millones	117 millones (de los cuales la carga pública es de 61 millones / 52%)

(Fuente: página web de EDU, elaborada por el Equipo de Estudio de JICA)

4.4.5 Sistema de ejecución del proyecto

La EDU es una empresa pública de la ciudad de Medellín y básicamente ejecuta proyectos con el presupuesto asignado por la ciudad. Como se ve en la tabla siguiente, generalmente la EDU no se involucra en la planificación y construcción de los proyectos grandes de transporte masivo. Por lo tanto, el Metro de Medellín con capital del departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín va a ser la organización encargada de los proyectos públicos de transporte masivo, como lo del monorriel. Por lo tanto, hay una alta probabilidad que los proyectos de transporte público para este plan maestro (PM) serán delegados a la empresa pública del

Metro. En tal caso, se considera que sería ventajoso que dicha línea sea incluida en el plan de la red de transporte masivo del Metro. Según nuestra entrevista con el Metro, sin decir que está incluido o no en el plan, si hubiera la solicitud de parte de la ciudad de Medellín se puede encargar de la construcción, y referente a su operación y mantenimiento, se determinará esto luego de incluirlo en el plan.

Tabla 1-4-5: Organizaciones encargadas del tráfico en el Programa de Jardín Circunvalar de Medellín

Función	Institución encargada	Notas
Plan de tráfico urbano	Área Metropolitana del Valle de Arrubá	
Plan de la red de transporte masivo	Metro de Medellín	Se actualiza el plan cada 5 años
Construcción de la red de transporte masivo	En su mayoría el Metro de Medellín	Sin embargo, otras organizaciones pueden hacer la construcción, también.
Operación de la red de transporte masivo	Metro de Medellín	
Mantenimiento de la red de transporte masivo	Metro de Medellín	

(Fuente: entrevistas con las instituciones relacionadas, elaborada por el Equipo de Estudio de JICA)

4.4.6 Costo de los proyectos de programa

De acuerdo con la página web de EDU, el presupuesto asignado a este programa desde 2012 a 2015 es de 559.697 millones de pesos (= USD 187 millones), y está desglosado como se muestra en cuadro más abajo. Sin embargo, dicho cuadro presenta el presupuesto del alcalde actual (2012-2015) y es posible que no sea el presupuesto para el programa entero. La ejecución del presupuesto hasta el 2013 es de 12% y se anticipa una gran inversión entre 2014 y 2015. No se ha podido confirmar la ejecución de presupuesto en 2014.

Tabla 1-4-6: Presupuesto y ejecución del Jardín Circunvalar de Medellín

Unidad: millones de pesos

TIPOLOGÍA DE LA INVERSIÓN	RECURSOS ASIGNADOS	CONTRATOS 2012-2013	EN PROCESO 2013	PENDIENTE PLAN DE DESARROLLO 2014-2015	INVERSIONES 2014
Equipamientos seguridad y convivencia	6.989			6.989	25.000
Infraestructura y movilidad	160.569	14.377	7.189	129.058	76.421
Compra de predios			9.945		20.164
Equipamientos Buen comienzo	43.857			43.857	

Equipamientos educativos	9.336			9.336	
Equipamientos medio ambiente y quebradas	59.499		1.800	57.699	
Equipamientos medio ambiente y parques	20.344	4.580	3.260	12.504	27.976
Equipamientos de gestión social	7.029			7.029	
Diseño e intervención en bordes	1.043			1.043	
Equipamientos culturales	3.267			3.267	
Equipamientos recreativos	15.464	4.000		11.464	5.580
Vivienda nueva y Mejoramiento	217.800			217.800	
Redes de acueducto y alcantarillado			2.000		
Formulación y diseños varios	14.500	14.500	3.000		
Gestión del Riesgo					20.000
TOTAL	559.697	37.457	27.194	500.046	175.141

(Fuente: página web de EDU, elaborada por Equipo de Estudio de JICA)

4.4.7 Sostenibilidad del programa

A través de entrevistas con las organizaciones y oficinas relacionadas del municipio de Medellín, este programa es un proyecto del alcalde actual y surgió el tema de si se puede asegurar su sostenibilidad con el nuevo alcalde que tomará posesión en enero de 2016. Según un entrevistado de alto nivel, se considera que dicho programa es necesario y apropiado y no se imaginaria la situación donde no se logre el programa debido al cambio de alcalde.

4.4.8 Necesidad de financiación

Se dice que el costo total del Programa Jardín Circunvalar de Medellín es actualmente alrededor de USD 187 millones. 12% de este monto ha sido asignado, pero el 88% todavía no tiene el arreglo financiero. Si se comienza este programa bajo el próximo alcalde (quien será instalado la próxima primavera), su arreglo financiero probablemente será el tema pendiente, especialmente los USD 102 millones del costo del monorriel que es la mayor parte del costo total. El monorriel es una tecnología bien desarrollada en Japón con gran interés del sector industrial de modo que hay alta posibilidad de poder beneficiarse como un proyecto de préstamo de AOD.

Capítulo 5: Experiencia de préstamos de AOD y expectativas futuras

5.1 EXPERIENCIAS DE PRÉSTAMOS DE AOD

Referente a las experiencias que Colombia ha tenido con los préstamos de AOD, según la información en el sitio web de JICA, entre 1980 y 1996 había 4 proyectos, es decir, un proyecto de construcción de represa multipropósito, dos proyectos de construcción de acueductos y alcantarillados, y un proyecto de desarrollo agrícola por la extensión de un crédito total de 46.633 millones de yenes (cuantía de los contratos de préstamo). Luego de 1996, durante el largo periodo de casi 20 años no se han otorgado préstamos de AOD. Una razón de esto es que, según el gobierno colombiano, la condición previa del préstamo de AOD es el canje de notas entre los gobiernos respectivos, y debido a que este documento de canje tiene el carácter de un contrato legal, bajo ley de Colombia requiere la aprobación del congreso. Pero la aprobación del congreso es un proceso que toma mucho tiempo y esfuerzo, por ello el gobierno colombiano estaba reacio al préstamo de AOD que tiene la condición previa la firma de notas.

5.2 EXPECTATIVAS FUTURAS

Según el plan de desarrollo de proyectos de Japón para Colombia, la política fundamental (objetivo general) de la asistencia hacia Colombia es “contribuir con el desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible”. Bajo esta política básica se encuentra la primera área prioritaria de “crecimiento económico con equidad” y la segunda de “medio ambiente y prevención de desastres.” En abril de 2015, dicho plan de desarrollo de proyectos no incluye un plan de préstamos de AOD.

Durante este estudio, el MHCP nos dijo que tiene gran interés en el préstamo de AOD de bajo interés en combinación con la cooperación técnica de buena calidad basada en la alta tecnología de Japón, mostrándonos que hay expectativa en obtener préstamo de AOD. Por otro lado, también mencionó que mientras no se resuelva el problema del requerimiento del canje de notas no se puede comprometer, y por lo tanto también espera que se encuentre una solución a dicho problema.

Los gobiernos de ambos países tendrían que abordar este tema para ver si este estudio de préstamos sub-soberanos podría abrir la puerta para encontrar la solución a dicho problema del E/N. Por parte de Colombia, desde hace mucho tiempo ha seguido el espíritu de descentralización y el gobierno central tiene la política de, entre lo posible, no emitir garantía a los proyectos de las entidades sub-soberanas. Frente a este lineamiento del gobierno colombiano, las instituciones internacionales, tales como el Banco Mundial, no han cambiado su condición previa de la garantía del gobierno central para extender el préstamo. Por otro lado, han aparecido instituciones como la AFD y CAF que, según el proyecto, pueden dar

préstamos sin garantía del gobierno central. Se cree que existe la posibilidad que este tipo de préstamo pueda seguir creciendo en el futuro.

Bajo esta tendencia, dado que Colombia es un país donde podemos observar los ejemplos reales de su experiencia con préstamos sub-soberanos, consideramos que sería beneficioso buscar la posibilidad de otorgar un préstamo sub-soberano para un proyecto concreto que cumpla con el plan de desarrollo del gobierno colombiano, así como con la política de asistencia hacia Colombia de Japón, bajo la precondition de que el prestatario tenga suficiente capacidad de crédito.

Sección 2: Perú

Introducción: Experiencias de préstamos sub-soberanos

El área del territorio nacional de Perú es parecido al de Colombia, pero su población es de 29 millones de habitantes que es el 3/5 de Colombia. En la capital, Lima, se concentran cerca de 8 millones de personas. En todo el país hay alrededor de 190 ciudades y 1.600 distritos, pero las ciudades de más de 1 millón de habitantes aparte de Lima son solamente Arequipa y Trujillo, y no hay ciudades regionales del tamaño de Lima. En este punto hay una gran diferencia con Colombia donde existen, aparte de la ciudad capital, grandes ciudades regionales, como Medellín. En el aspecto financiero, también, más de 90% de los ingresos fiscales viene de subsidios del gobierno central y los ingresos regionales propios son de impuesto sobre activos fijos siendo muy limitados logrando solamente el 5%. Los ingresos por el impuesto de “canon”, que se explica más abajo, llegan solamente a 10% de los ingresos regionales, además faltan de estabilidad debido a que reciben la influencia directa de las fluctuaciones en el precio de los recursos. Por lo tanto, es casi imposible que los gobiernos locales tengan independencia fiscal y no tienen capacidad de crédito, por lo tanto se puede decir, que sin la garantía del gobierno central sería realmente imposible conseguir préstamos del extranjero.

Desde la perspectiva legal, también, el artículo 47 de la Ley de Endeudamiento Público establece que los gobiernos locales no pueden tomar préstamos extranjeros sin la garantía del gobierno central. El mismo Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que administra los préstamos externos no tiene el impulso para hacer cambiar esta ley, sino que lo deja como problema que el gobierno tiene que resolver. Se considera que en la elección presidencial de abril del próximo año haya una gran posibilidad de tener nuevo desarrollo en el tema.

Referente a las empresas públicas, actualmente hay más de 30 instituciones públicas incluyendo las 4 instituciones financieras públicas (véase Tabla 2-2-2). El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) posee y administra todas sus acciones. Las mismas pertenecen a una gran variedad de sectores incluyendo los aeropuertos, puertos, la infraestructura y manufactura y muchas están relacionadas con el sector eléctrico. Se dice que debido a la política, las empresas públicas se establecieron más de 200 empresas en algún momento, pero la emisión sin restricción de fondos trajo el colapso financiero. Actualmente se mantiene estable el número de empresas públicas sin mucho cambio. Además, la mayoría de estas empresas producen ganancias y estas ganancias son depositadas en el tesoro nacional a través del FONAFE. Referente a la inversión en la infraestructura de dichas empresas, primeramente el FONAFE mismo estudia la inversión o préstamo. En caso de averiguar un préstamo se solicita al gobierno y luego de su aprobación recibe el crédito del Banco de la Nación (BdN) y de otros bancos comerciales.

Según la institución crediticia Fitch, hay 37 organizaciones en Perú que tienen calificación crediticia, pero la mayoría son instituciones financieras que adquieren fondos a través de la emisión de bonos dentro del país. Además, solamente 6 empresas tienen la calificación para obtener financiación extranjera de largo plazo, y se percibe que casi no está obteniendo

divisas.

Cada cooperante tiene enfoque en la economía fuerte de Perú y trabaja duramente para mantener o expandir su cartera. El BID y CAF han hecho préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central en el pasado, y el hecho de que el año pasado el FONDO MIVIVIENDA (MIVIVIENDA) consiguió un préstamo nuevo de 120 millones euros de la AFD sin garantía del gobierno central es un hecho pionero. La AFD pronto va a concretar otro préstamo nuevo también sin garantía del gobierno central para la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE) es muy activa en otorgar préstamos sin garantía del gobierno central.

Capítulo 1: Sistemas, Leyes y Lineamiento del Gobierno

1.1 SISTEMA DE PRÉSTAMOS DEL EXTRANJERO

Perú, igual que Colombia, desde los 1990s ha manejado cuidadosamente su deuda pública. Lo que ha sido fundamental de esta política es la “Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal” que fue establecida en la época del Presidente Fujimori y luego modificado⁷. Esta ley tiene el reglamento en la cláusula 1 de artículo 4 que dice, “el déficit presupuestario del sector público no financiero no puede pasar del 1,0% de PIB” (sin embargo, se puede cambiar este límite según la necesidad de la política fiscal). Además, se establece estrictamente que la deuda externa del sector público tiene que estar dentro de la capacidad de pago de la deuda del gobierno. Basado en esto, el gobierno de Perú está estrictamente controlando la deuda pública para que la razón de la deuda soberana pendiente contra el PIB no aumente y estableció la política de reducir dicha razón de 20% en 2014 hasta 17% en 2017⁸.

De esta manera el gobierno central aspira al manejo sano de la economía macro y al mismo tiempo para responder a la demanda creciente por infraestructura en el país, el gobierno peruano promueve el desarrollo a través de la iniciativa del sector privado. Según la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), entre julio de 2011 y diciembre de 2014 se adjudicaron 35 proyectos de APP con un valor total de USD 14.000 millones, sin embargo, la brecha de infraestructura actual de Perú es de USD 80.000 millones y se espera mayor inversión del sector privado.

Por otro lado, referente a la situación de los gobiernos locales en Perú, igual que en Colombia, con el fin de fomentar la descentralización ha adoptado el lineamiento de fortalecer la capacidad de los gobiernos locales. Una especie de este tipo es la distribución del impuesto de “canon”. El “canon” es un sistema fiscal en el cual entre el pago de impuesto sobre la renta que haga una empresa minera al gobierno peruano, se distribuye el 50% del mismo a los gobiernos provinciales, distritales y municipales del lugar donde dicha empresa esté ubicada. Este canon tiene una gran influencia en las finanzas de los gobiernos locales. En el año fiscal de 2014, el total de canon distribuido a los gobiernos locales fue de 2.979 millones de soles, pero también existen puntos problemáticos. Por ejemplo: debido a la baja reciente del mercado de minerales los ingresos que resultan del canon han bajado drásticamente en los últimos años. El ingreso de 2.979 millones de soles en 2014 es menos de 60% de lo de 2 años anteriores de 2012. Además, debido a la debilidad administrativa de los gobiernos locales aunque ellos reciben la distribución del canon, la realidad es que se demora en hacer los trámites para poder usarlo. El gobierno peruano (MEF) a través del SNIP⁹ está tratando de

⁷ Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley No.27245)

⁸ Marco Macroeconómico Multianual 2016-2018, MEF

⁹ SNIP (Systema Nacional de Inversión Pública) fue establecido por la Ley 27293 de junio de 2000 y es un sistema administrativo bajo el MEF para los proyectos públicos más eficientes y sostenibles y maximizar su impacto socioeconómico. Se aplica el SNIP a la ejecución de proyectos públicos no solamente del gobierno central sino de los gobiernos locales, también. Un tema pendiente para el MEF es el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales

mejorar la capacidad de ejecución de presupuesto de los gobiernos locales, sin embargo en realidad todavía queda mucha tela por cortar. Es decir, los gobiernos locales requieren más fortalecimiento tanto en lo financiero como administrativo. Como se menciona más abajo, esta es la razón porqué los gobiernos locales, como principio, no buscan préstamos extranjeros sin garantía del gobierno central.

1.2 LEYES

La ley principal relacionada con la deuda pública es la “Ley General del Sistema del Endeudamiento Público” (Ley No.28653)¹⁰. Basado en esta Ley, cada año se promulga una ley adicional para establecer los límites de préstamos nuevos del gobierno central y gobiernos locales para dicho año¹¹. Aparte de esta, hay varias leyes relacionadas con el endeudamiento del gobierno central, instituciones públicas y gobiernos locales que se presentan en la Tabla 2-1-1 a continuación.

Tabla 2-1-1: Legislaciones principales relacionadas con la deuda del sector público de Perú

No.	No. de Ley	Nombre de la Ley
1	28563	Ley General del Sistema del Endeudamiento Público (Actualización 2014)
2	30283	Ley de Endeudamiento Fiscal para el Año 2015**
3	27783	Ley de Bases de la Descentralización
4	27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
5	27972	Ley Orgánica de Municipalidades
6	27245	Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
7	27958	Modificatoria a la ley anterior
8	DL 955	Ley de Descentralización Fiscal - Decreto Legislativo N° 955
9	-	Marco Macroeconómico Multianual aplicable.

(Fuente: elaborada por el Equipo de Estudio de JICA)

1.2.1 Ley General del Sistema de Endeudamiento Público

Dentro de la “Ley General del Sistema de Endeudamiento Público” hay un artículo importante relacionado con el préstamo sub-soberano, el cual es el Artículo 47 “Manejo de la deuda externa”. Dicho artículo estipula que “las operaciones de endeudamiento externo que celebren los Gobiernos Regionales o los Gobiernos Locales, únicamente pueden ser concertados con garantía del Gobierno Nacional”. Es decir, en Perú no es permitido que los gobiernos locales tomen préstamos extranjeros sin la garantía del gobierno central (la cláusula

para que ellos puedan ejecutar proyectos públicos basados en el SNIP.

¹⁰ Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento

¹¹ En 2015, se estableció la “Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2015) (No.30283 de 4 de diciembre de 2014)

2 del artículo 4 de la “Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal” también establece el mismo reglamento).

El artículo 53 de la misma ley establece que las instituciones financieras públicas están exentas de este reglamento, por lo tanto, la ley permite que las instituciones financieras públicas reciban préstamos extranjeros sin la garantía del gobierno central.

Referente a las demás instituciones públicas que sean financieras, la “Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento” no menciona específicamente si puede endeudarse sin la garantía del gobierno central. En la entrevista con FONAFE nos explicaron que las instituciones públicas tienen sus leyes propias (decretos ejecutivos) que permiten que se tomen préstamos extranjeros sin garantía del gobierno central y que SEDAPAL y EGESUR han tenido la experiencia de obtener préstamos extranjeros sin garantía del gobierno central.

1.2.2 “Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2015”

La ley de endeudamiento del sector público de cada año establece los límites máximos del endeudamiento externo e interno del gobierno central para el año correspondiente, los límites máximos de las garantías del gobierno central para promover la inversión privada y concesiones, y los límites máximos de los bonos en circulación al final del año correspondiente. El límite máximo del monto de préstamos extranjeros del gobierno central para el año 2015 es de USD 2.162,75 millones y el límite máximo de la cuantía de garantía del gobierno central para promover la inversión privada y concesiones de 2015 es de USD 808.63 millones. Referente a la relación con los sub-soberanos, el artículo 50 de la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento dice, “Los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales que gestionen operaciones de endeudamiento directas o garantizadas, por un monto a ser establecido en la Ley de Endeudamiento del Sector Público que se aprueba anualmente, deben contar con un nivel de calificación crediticia favorable extendida por una empresa calificadora de riesgo” y establece el monto concreto de endeudamiento que es de 15 millones de soles para el año fiscal 2015.

1.3 LINEAMIENTO DEL GOBIERNO

De acuerdo con nuestra entrevista con la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Nacional, el gobierno de Perú se ha esforzado por adelantar la descentralización y se puede decir que se ha avanzado política y administrativamente, sin embargo, la descentralización todavía no ha sido suficiente en el aspecto fiscal y actualmente se está esforzando precisamente en este aspecto. El enfoque principal del MEF es la administración responsable de las finanzas públicas por los gobiernos regionales y gobiernos locales y por ello no se permite, como principio, el endeudamiento sin garantía del gobierno central (es decir, sin el

control del gobierno central). Nos explicó que por lo menos el gobierno actual planea seguir con este lineamiento. Al preguntar sobre la perspectiva futura, nos contestó que esta ley ha sido aplicada sin modificación desde 2005 bajo 3 gobiernos (de los presidentes Toledo, García y Humala) y que sería difícil modificar dicha ley en el futuro.

Referente al punto de no permitir a los gobiernos locales tomar préstamos extranjeros sin la garantía del gobierno central, al examinar más detalladamente nos explicó que si es un préstamo doméstico sería permitido aunque sea de un banco privado. Sin embargo, nos advirtió que se tiene que cuidadoso porque no es permitido que una institución financiera extranjera extienda crédito a los gobiernos locales a través de instituciones financieras domésticas.

Además, como se establece en la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, las instituciones financieras públicas pueden tomar préstamos extranjeros sin garantía del gobierno central. En otras palabras, el BdN y COFIDE son elegibles. Si una de estas instituciones financieras obtiene un préstamo extranjero sin garantía del gobierno central y luego cae en insolvencia o tiene dificultad de reembolso, la política es que el gobierno central no daría ninguna ayuda (aunque en el pasado ha dado ayuda en secreto).

La ciudad de Lima tiene calificación crediticia, pero como se explicó más arriba bajo la ley no puede obtener préstamos extranjeros sin la garantía del gobierno central. Por otro lado, la ciudad de Lima está estudiando la posibilidad de emitir bonos en Nueva York con garantía del gobierno central.

1.4 RELACIÓN CON SNIP

Referente a la pregunta, si bajo el SNIP haya diferencia en los trámites entre los préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central y los con garantía del gobierno central (en adelante referidos como “ los préstamos de AOD tradicional”) donde el gobierno es el prestatario (si se puede reducir el tiempo para hacer trámites con el préstamo sub-soberano), mientras el proyecto en cuestión es ejecutado por el sector público, es decir aunque sea un proyecto de menor cuantía si es ejecutado con el presupuesto del sector público el SNIP se aplicaría y por lo tanto básicamente no habrá diferencia en los trámites sin importar si tiene o no garantía del gobierno central. Sin embargo, en el caso de un préstamo sub-soberano sin garantía del gobierno central, los temas de aprobación bajo el SNIP no llegan hasta el MEF, sino es la Oficina de Programación e Inversiones (OPI), la cual pertenece a cada gobierno local, que determina el grado de inversión. Debido a que no pasa por la evaluación del MEF se puede decir que posiblemente haya menos trámites. Sin embargo, lo que se tiene que cuidar en este caso es que existe el peligro de que el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, del cual el MEF se preocupa, no había sido suficiente. Entonces aunque se podría reducir los trámites por no pasar por la evaluación del MEF, esto puede convertir en un riesgo

por no tener la evaluación de MEF.

El propósito original del SNIP no es fortalecer el control del gobierno central (MEF) sobre los proyectos de inversión. Mejor dicho, su enfoque es establecer el marco para que cada ente público pueda ejecutar sus proyectos de inversión pública con responsabilidad, eficiencia y efectividad. Idealmente, a través de las evaluaciones de MEF el nivel de dificultad en determinar la ejecución de proyectos puede cambiar y así reducir el tiempo necesario para los trámites.

Capítulo 2: Experiencias de las entidades sub-soberanas

2.1 GOBIERNOS LOCALES

Las divisiones político-administrativas de la República de Perú consisten de 25 Departamentos (incluyendo la Provincia Constitucional de Callao), 196 Provincias y 1.646 Distritos. Los jefes de estos departamentos, provincias y distritos son elegidos cada 4 años en las elecciones regionales. Se celebraron elecciones en octubre de 2014 y la duración del mandato de cada jefe de estas divisiones políticas son de 2015 a 2018. Una característica de Perú es la gran concentración demográfica en el capital Lima donde se dice que vive un tercio de la población nacional (la población de la ciudad de Lima es aproximadamente de 7,6 millones de habitantes y del área metropolitana de Lima es aproximadamente de 8,5 millones). Por lo tanto, la situación difiere con la de Colombia, y aparte de la capital no existen ciudades capaces en el interior del país. Solamente hay dos ciudades más con aproximadamente 1 millón de habitantes, Arequipa y Trujillo. Por lo tanto, en este estudio se visitó y entrevistó solamente a la municipalidad de Lima como representativa de los gobiernos locales de Perú.

2.1.1 Ciudad de Lima

La ciudad de Lima es una gran metrópolis que contribuye aproximadamente 45% al PIB de Perú y es el centro económico y político de Perú. 80% de los ingresos de la ciudad de Lima son ingresos propios y la ciudad produce buenas ganancias. De acuerdo con las personas encargadas de Lima, hasta alrededor de 2006 la situación financiera de la ciudad no era buena, hasta tal punto que la ejecución del proyecto de BRT (COSAC1), formado por un préstamo de Banco Mundial y BID, se veía afectada. Luego, se mejoró la situación y en 2010 Lima recibió la calificación crediticia (en divisas Fitch da BBB+ y Moody's Baa1. La calificación de Fitch es igual con la de sub-soberanos; la de Moody's es un nivel inferior a la de sub-soberanos).

La experiencia de préstamos directos de la ciudad de Lima es la siguiente: en 2010 recibió un préstamo de 200 millones de soles de instituciones financieras de la ciudad para ejecutar un proyecto de carreteras, y en 2013 obtuvo un préstamo de 360 millones de soles de las instituciones financieras de la ciudad para ejecutar un proyecto de mejoramiento urbano. Referente al préstamo de 2010, pudo recibir Asistencia Técnica de IFC. El préstamo de las instituciones internacionales, como el Banco Mundial, para el proyecto COSAC1 arriba mencionado fue al gobierno peruano. Como resultado, el gobierno de Perú pudo establecer muy buenas relaciones con el Banco Mundial y tiene la esperanza de continuar con esa buena relación. Como lineamiento futuro para la obtención de financiación, está estudiando la emisión de bonos en el mercado extranjero y está observando la situación del mercado. Por otro lado, no tiene experiencia de recibir préstamos de AFD y CAF que están promoviendo activamente los préstamos sub-soberanos.

Referente al plan de metro que se está desarrollando actualmente, es un proyecto del gobierno central, y la ciudad de Lima no tiene relación directa con ello. Actualmente, los

proyectos de inversión prioritarios de Lima son del sector transporte que incluye la construcción adicional de aproximadamente 7km del proyecto COSAC1 que quedaba pendiente, y el proyecto de señalización de las carreteras dentro de la ciudad. El lineamiento básico para la adquisición de finanzas es el principio de la financiación propia y cuando falten fondos se solicitará un préstamo con garantía del gobierno central. Sin embargo, se opina que tendrá dificultad en recibir la aprobación del gobierno central para conseguir la garantía gubernamental.

En conclusión, mientras no se modifique la Ley General del Sistema de Endeudamiento Público, la ciudad de Lima, actualmente, por ley no puede obtener un préstamo sin garantía del gobierno central y no existe la voluntad ni del lado de Lima ni del lado de cooperantes de desafiar esta situación. Por otro lado, para poder responder al rápido crecimiento de la demanda de infraestructura centrado en el sector transporte en la ciudad de Lima, de igual forma que la ciudad se está preparando para emitir bonos en el extranjero por primera vez (aunque sea con garantía del gobierno central), se opina que en el futuro cercano no solamente la ciudad de Lima sino también el gobierno peruano tendrían que considerar una variedad de métodos para adquirir fondos,

2.2 INSTITUCIONES FINANCIERAS PÚBLICAS

En la República de Perú hay 4 instituciones financieras públicas de nivel nacional, es decir, COFIDE (Corporación Financiera de Desarrollo, S.A.), BdN, Agrobanco (Banco Agropecuario) y MIVIVIENDA. Todas tienen la misma calificación crediticia que la de la nación con BBB+ (Fitch) y con la excepción de BdN todas han recibido préstamos del extranjero. Solamente MIVIVIENDA tiene la experiencia de recibir préstamos (de BID y AFD) sin garantía del gobierno central. Aparentemente, en el futuro cercano COFIDE obtendrá un préstamo de AFD. Se presenta más abajo la información recolectada sobre estas 4 instituciones (no habíamos visitado a AGROBANCO y MIVIVIENDA, entonces esta es información indirecta de sus páginas web etc.).

Antes de explicar sobre cada institución financiera pública, quisiéramos explicar la posición de las mismas dentro de la organización financiera de Perú. Según el informe anual al final de 2014 de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en Perú existen los siguientes 4 grupos financieros y sus activos combinados son de UDS 174.500 millones casi del tamaño del PIB. Es decir, hay una variedad de 62 instituciones financieras privadas (de las cuales 17 son bancos), 4 fondos de pensiones, 4 instituciones financieras públicas, y 18 agencias de seguros y la proporción de sus activos es de 62,1% (de la cual 55,3% es de bancos), 22,4%, 9,1% y 6,4%, respectivamente. De esta manera, el peso de activos superficial entre las instituciones financieras privadas y las públicas es cerca de 6:1. Esto significa que para un país con el nivel de ingresos de Perú, las instituciones financieras privadas están bien desarrolladas. Además, dado que las instituciones financieras públicas dependen de los fondos de bancos a través de la emisión de bonos dentro del país, y que todas las instituciones

financieras públicas, aparte del BdN, son bancos de segundo piso que dan préstamos a través de bancos comerciales, tienen la característica de depender grandemente de los bancos comerciales. Se opina que esto se debe a que se está tratando de impedir la intrusión política en las instituciones públicas a través de valorizar la función evaluativa de los bancos comerciales. Por otro lado, como instituciones financieras públicas que tienen la responsabilidad de ejecutar ciertas políticas (por ejemplo: promoción de la pequeña y mediana empresas, o la promoción industrial) se cree que sería necesario, desde la perspectiva de la operación económica, hacer un poco más claro su papel, tales como hacer una preparación extensiva de trámites y sistema y tener condiciones óptimas. Referente a la situación de ganancias o pérdidas de estas instituciones financieras públicas, como se presenta en los estados financieros, hay un nivel de ganancias adecuado aunque es con la ayuda del gobierno. Como referencia, se presentan también en la tabla siguiente los activos totales, el capital y su tamaño de las 4 instituciones financieras públicas y de los 2 principales bancos comerciales privados.

Tabla 2-2-1: Comparación del tamaño de activos de las 4 instituciones financieras públicas y los 2 mayores bancos privados

Final del año 2014 (unidad: 1.000 soles)

	Sector público				Sector privado	
	Banco de la Nación	COFIDE	AGRO BANCO	MI VIVIENDA	Banco de Crédito** (final de julio de 2015)	Banco Continental***
Total de activos	28.275.618	9.714.800	1.893.930	7.773.403	111.127.570	62.896.260
Total de endeudamiento*	26.314.655	7.460.400	1.460.539	4.545.150	100.318.135	57.318.391
Capital	1.960.963	2.254.400	433.391	3.228.253	10.809.435	5.577.869
Ganancia neta	704.849	77.100	10.077	71.500	Desconocido	1.343.780
No. de sucursales	613	Desconocido (1)	76	899 (ventanas) (3)	Más de 200	338
No. de empleados	5.075 personas (finales de enero de 2015)	Desconocido (2)	283 (finales de 2013)	Desconocido	Desconocido	Desconocido
Calificación crediticia	BBB+ (Fitch)	BBB+ (S&P) BBB+ (Fitch) Baa2 (Moody's)	BBB- (S&P) BBB+ (Fitch)	BBB+ (S&P) BBB+ (Fitch)	BBB-(S&P)	BBB+ (S&P) A- (Fitch)

* Todos sin incluir conti. **No publica su estado financiero. ***Valores del balance consolidado

(1) Aparentemente tiene sucursales en Cuzco e Iquitos, (2) En 2014, fue categorizado como empresa con 30-250 empleados, (3) (Oficinas de servicios) 2

2.2.1 COFIDE

Hasta alrededor de 1990, la COFIDE daba préstamos directos como las demás instituciones financieras públicas (banco de primer piso), pero durante la época del gobierno de Fujimori se decidió hacerlo a través de bancos comerciales (como banco de segundo piso). Desde hace cerca de 5 años, con el fin de aumentar el monto de los préstamos, se practica la cofinanciación con bancos comerciales (el monto del préstamo y del riesgo se comparten

igualmente, 50 : 50). En tal caso, se dividen el trabajo en forma que el banco comercial privado haga la evaluación del proyecto, tal como el F/S, y que la COFIDE haga la documentación. Este nuevo esquema de negocio ha crecido rápidamente y ocupa aproximadamente 70% de la cartera entera. Además, muchos bancos extranjeros han llegado a participar en estas cofinanciaciones donde 40-50% son de bancos extranjeros (Goldman Sachs, JP Morgan, SMBC).

Los sectores objeto de su financiación son la agricultura, educación, salud, transporte y tráfico y energía renovable, los cuales son directamente relacionados con el desarrollo. Su cobertura es todo el territorio nacional pero no el extranjero. No proporciona préstamos a gobiernos locales porque el BDN está encargado de esto, pero hay muchos ejemplos de dirigir la elaboración del plan de negocios.

La fuente de fondos de COFIDE es la emisión de bonos en el mercado de Nueva York y la adquisición de préstamos de cooperantes, tales como el Banco Mundial. El año pasado, emitió USD 600 millones en Nueva York, y este año pretende emitir USD 800 millones. Referente a préstamos sin garantía del gobierno central, en el pasado recibió préstamos de CAF y actualmente está negociando un contrato con AFD. Las condiciones son de AFD y son las siguientes: plazo de 15 años, interés preferencial fijo, y el sector objeto es la eficiencia energética.

Referente a préstamos extranjeros sin garantía del gobierno central, COFIDE dijo que aunque hay desventajas tales como una tasa de interés más elevada, enfatizó las ventajas por la reducción de trámites y tiempo de negociar (no se requiere hacer informe al MEF cada trimestre).

Para aclarar, la demora causada por SNIP debido al tiempo que toma los trámites arriba mencionados es distinta y ocurre en diferente período que la demora causada por los trámites del préstamo sin garantía del gobierno central. En el caso del SNIP, se requiere la evaluación de SNIP en los proyectos que usan fondos públicos aunque sea solamente una parte del proyecto, por ejemplo: en el caso de usar fondos públicos solo para el costo de O&M (y no usar fondos públicos para la inversión), aun así se requeriría la evaluación de SNIP. Por otro lado, en el caso donde COFIDE obtenga un préstamo sin garantía del gobierno central no se requiere pasar por el MEF y por esto se reduce el tiempo de trámites. Pero cuando COFIDE preste dinero a empresas públicas o gobiernos locales se requerirá la evaluación de SNIP a través del MEF. En el caso del proyecto de APP que el gobierno está promoviendo actualmente, se simplificarán los trámites de la evaluación de SNIP.

Se puede decir que la situación financiera de COFIDE es sólida. Sus activos totales son de USD 3.000 millones. Su índice de deuda/capital es de aproximadamente 1:1 (deuda: USD 1.500 millones; capital: USD 1.500 millones). Tiene calificación crediticia de Fitch y Moody's la cual es BBB.

2.2.2 Banco de la Nación

Es el banco comercial nacional que está restringido a dar préstamos de corto y largo plazos a gobiernos locales y empresas públicas y no da préstamos al sector privado. Las condiciones de financiación son la capacidad de crédito de cada gobierno local y capacidad de reembolso (riesgo), pero la tasa de interés de préstamo es un promedio de 10% y no es necesariamente más bajo que la de bancos comerciales privados. Una característica es que el plazo de crédito está establecido por ley a 4 años máximos (el gobierno cambia cada 4 años, entonces el préstamo en medio de un mandato quedará para el próximo gobierno). Existen 670 sucursales a nivel nacional que dan crédito a todos los niveles de gobiernos locales (regionales y municipios). No está especialmente enfocado en la ciudad de Lima. El límite máximo de crédito para gobiernos locales es de USD 100 millones, pero no hay límite máximo para empresas públicas.

Por otro lado, sus fondos vienen de los depósitos nacionales, aproximadamente USD 5.000 millones vienen de instituciones públicas y aproximadamente USD 1.000 millones vienen de bancos privados. Su tasa de interés para depósitos es cerca de 1%, la cual es inferior a la de bancos privados (3-4%), pero sus ventajas principales son que es un banco nacional y tiene la capacidad de crédito del país, tiene una red que cubre todo el país y es conveniente para la transferencia de dinero. No recibe préstamos extranjeros.

Su capital es de USD 300 millones que es menos que suficiente y en su totalidad es de inversión gubernamental. Esto se debe a que el mismo capital se mantiene pequeño y que el banco tiene la obligación de depositar los ingresos periódicos en el tesoro nacional y no puede mantener una reserva interna. El total de sus activos es de USD 9.000 millones y el coeficiente de adecuación de capital es bastante bajo. Si se compara el Banco de la Nación con el mayor banco comercial (Banco de Crédito) los activos totales son aproximadamente 1/3 (de los del Banco de Crédito) y es comparable, pero el capital es de 1/10. Bajo estas condiciones se supone que sería difícil obtener préstamos externos.

2.2.3 MIVIVIENDA

MIVIVIENDA recibió un préstamo de CAF (de la Oficina del sector privado), en el pasado, sin garantía del gobierno central, y desde el año pasado está haciendo en el mismo tipo de préstamo de AFD. MIVIVIENDA trabaja mucho con viviendas para personas de bajo recursos y está desarrollando viviendas tipo ecológico también, y se considera que concuerda con el lineamiento de CAF (especialmente las medidas contra pobreza) y el lineamiento de AFD (especialmente la consideración ambiental). Su balance de activos es de 7.700 millones de soles (aproximadamente USD 260 millones) y es la tercera entre las instituciones financieras públicas.

2.2.4 AGROBANCO

Oficialmente es el Banco Agropecuario, pero generalmente se llama el AGROBANCO. Tiene bastantes sucursales y parece que es muy conocido, pero no se investigó debido a que está fuera del área objeto de este estudio.

2.3 EMPRESAS PÚBLICAS

Las principales empresas públicas de Perú están bajo el FONAFE. La mayor empresa pública que no está bajo el FONAFE es solamente el Petroperu.

Tabla—2-2-2: Organizaciones bajo el FONAFE

Energía eléctrica		Finanzas		Hidrocarburos, etc.		Agua potable y alcantarillados		Infraestructura, transporte		Otras	
1	Adinelsa	17	Banco Agropecuario	21	Activos Mineros S.A.C.	23	Sedapal	24	Corpac S.A.	28	ESSALUD
2	Egasa	18	Banco de la Nacion	22	Perupetro S.A.			25	Enapu S.A.	29	ESVICSAC
3	Egamsa	19	Cofide					26	Sima Iquitos S.R.	30	Editora Perú S.A.
4	Egesur	20	Mivivienda S.A.					27	Sima Perú S.A.	31	FAME S.A.C.
5	Electro Oriente S.A.									32	SILSA
6	Electro Puno S.A.									33	Serpost S.A.
7	Electro Sur Este S.A.										
8	Electro Ucayali S.A.										
9	Electro Centro S.A.										
10	Electro Noroeste S.A.										
11	Electro Norte S.A.										
12	Electroperu S.A.										
13	Electrosur S.A.										
14	Hidrandia										
15	San Gaban										
16	Seal										

(Fuente: página web de FONAFE)

El FONAFE es como una entidad tenedora de dichas empresas públicas y en la mayoría de los casos posee 100% de las acciones de cada empresa. Según la necesidad, FONAFE también proporciona préstamos a estas empresas. En el pasado el número de empresas públicas había crecido hasta 200 empresas en Perú, pero gradualmente se bajó el número. Esto se debe al estudio sobre la necesidad de las empresas públicas con el resultado de que se cerraron algunas y privatizaron a otras. No es que se eliminen o se privaticen a todas las empresas públicas, porque cuando se dialoga sobre la privatización frecuentemente surge oposición contra la privatización de parte de los gobiernos locales relacionados.

Referente a la posibilidad de que estas empresas públicas reciban préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central, aparte de las instituciones financieras, se considera que requeriría la confirmación específica por un decreto ejecutivo. El FONAFE, por su parte, opina que sería deseable si cada organización pudiera obtener fondos en el mercado por sí mismo.

Entre las empresas públicas de Perú muchas tienen la experiencia de obtener préstamos de

AOD. En este estudio hicimos la entrevista con la empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL) que ha tenido préstamos de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el BID, así como la experiencia de cooperación financiera de la institución bilateral KfW.

2.3.1 Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL)

El SEDAPAL es la empresa de agua potable y alcantarillado para el área metropolitana de Lima que incluye Lima y el Callao y fue fundada en 1981. Según el informe anual reciente (2013), tiene 2.387 empleados y el volumen de agua potable suministrada anualmente fue de 680 millones de m³. El volumen de agua contabilizada es de 483 millones de m³ y la razón de agua no contabilizada es de 29%.

Una característica de SEDAPAL es que tiene muchos proyectos que se ejecutan con la ayuda de instituciones internacionales como el Banco Mundial y BID y de instituciones bilaterales como el KfW, las cuales siempre han dado préstamos sub-soberanos. Además, recientemente están aumentando los proyectos basados en la concesión al sector privado, tales como las plantas de tratamiento de aguas residuales de La Chira y de Taboada.

Los temas prioritarios de SEDAPAL son: 1) inversión activa de nueva tecnología, 2) gestión de riesgo: una respuesta que incorpore medidas antisísmicas, 3) medidas contra el cambio climático: medidas contra la disminución de fuentes de agua por el efecto del Niño. Para ejecutar estos proyectos los fondos propios no son suficientes y tiene interés también en el préstamo sub-soberano.

Además, el SEDAPAL tuvo la experiencia, en diciembre de 2009, de un préstamo de corto plazo (dentro de un año) en moneda local equivalente a USD 65 millones. Para la IFC esto era el primer préstamo sub-soberano sin garantía del gobierno central otorgado en Perú. Este préstamo de corto plazo fue usado para cumplir con la responsabilidad financiera del gobierno peruano en el “Proyecto Mejoramiento Sanitario de las Áreas Marginales de Lima (PROMESAL)” del préstamo de AOD de JICA¹². La IFC básicamente hace la cooperación financiera al sector privada, y da préstamo a la empresa pública solamente en forma limitada, pero como este préstamo era de corto plazo se cree que fue aprobado tanto por el gobierno de Perú como por IFC.

Capítulo 3: Actividades de los cooperantes

Debido al buen crecimiento económico de Perú en los últimos años, cada cooperante está logrando resultados con préstamos y se puede decir que los donantes bilaterales como AFD y KfW son especialmente activos. Referente a las entidades sub-soberanas, las siguientes 4 instituciones, con la excepción de IFC, activamente responden a ellas. Aún sin la garantía del

¹² <http://ifcext.ifc.org/IFCExt/pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/5C302CF01CAD72468525768D00702B66?OpenDocument>

gobierno central responden regularmente con la excepción de KfW. El KfW trabaja activamente con las entidades sub-soberanas, pero requiere la garantía del gobierno central. A continuación examinamos la situación de cada institución.

3.1 CAF

CAF está bien familiarizado con los préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central, y aprueba préstamos a las 4 instituciones financieras públicas. Además, un alto directivo de la oficina de CAF Perú nos indicó que 3 empresas públicas (Petroperu, EL SALUD y SEDAPAL) pueden recibir préstamos extranjeros, como excepción. Tiene la experiencia de otorgar varios préstamos sin garantía del gobierno central de USD 50-100 millones a Petroperu. A COFIDE, también, otorgó préstamo sin garantía de gobierno central (esto fue por parte de la Oficina del sector privado de CAF).

Referente a los gobiernos locales, dio un préstamo al Proyecto de Riego de Chavimochic, pero tenía garantía del gobierno central.

Los préstamos de CAF hacia Perú son alrededor de USD 1.500 millones por año, de los cuales 2/3 es hacia el gobierno central y 1/3 es para el sector privado e incluye préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central.

CAF aprendió del Banco Mundial y el BID y estableció su Oficina del sector público (porque su sede está ubicada en Perú), y dicha oficina está encargada de los préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central.

3.2 KfW

En los últimos años KfW también está aumentando sus préstamos hacia Perú, pero todos son con garantía del gobierno central con el balance de USD 500 millones. Referente a las entidades sub-soberanas, ha dado préstamo a SEDAPAL pero con garantía del gobierno central y también ha dado cofinanciación con JICA. Todos sus préstamos, al igual con la explicación que recibimos en Colombia, se dividen en préstamos para el desarrollo y préstamos de promoción y los métodos respectivos de ejecución son distintos.

3.3 AFD

AFD está enfocado en el crecimiento reciente de Perú y ha aumentado sus préstamos, pero solamente fue el año pasado cuando estableció su oficina en Perú. Hasta entonces la oficina de Colombia estaba encargada de Perú. El año pasado, por primera vez AFD dio un préstamo de 120 millones de euros sin garantía del gobierno central a MIVIVIENDA (FONDO MIVIVIENDA). Se debe a que AFD determinó que es un proyecto apropiado para los

problemas de integración social y de cambio climático que son temas importantes de AFD.

Las entidades sub-soberanas están mejorando sus capacidades, pero en general su nivel de capacidad de crédito todavía es baja. Al ver las individualmente, se puede decir que las instituciones financieras públicas y las demás instituciones públicas son más capaces que los gobiernos locales. Para SEDAPAL y para la segunda línea del metro se adelantan las negociaciones con vista a préstamos con garantía del gobierno central.

Se piensa que los préstamos a gobiernos locales todavía son difíciles porque los fondos propios de los mismos son pocos y casi todos sus ingresos dependen del gobierno central. Además, la capacidad de un gobernador también tiene gran influencia. El gobernador nuevo del departamento de Ica parece que es bastante capaz y AFD está pensando si puede hacer algo con este departamento.

3.4 BID

Los préstamos del BID hacia las entidades sub-soberanas siempre son con la garantía del gobierno central, pero como excepción hizo el préstamo sin garantía del gobierno central a MIVIVIENDA. Sin embargo, esto fue a través de su Oficina del sector privado y por ello dio el préstamo sin garantía hacia el sector privado. La Oficina del sector privado ha dado préstamos sin garantía en otros países también y por fin está comenzando a otorgar este tipo de préstamos en Perú también. Este préstamo es para un proyecto social de viviendas de bajo costo destinadas a personas de bajos recursos. MIVIVIENDA es una institución financiera pública y también tiene el apoyo del gobierno, se opina que fue por esto que se determinó que tiene buena condición crediticia.

El tipo de interés de los préstamos del BID es LIBOR (3 meses) + 0.85% (+ comisión) y actualmente el interés final es entre 1.75% y 1.85%.

El BID considera que el problema es que los ingresos fiscales de los gobiernos locales son insuficientes. Los ingresos que los gobiernos locales pueden recolectar son del impuesto sobre bienes inmuebles (que proporciona alrededor de 10% de los gastos anuales) y alguna parte del canon, pero no son suficientes para hacer inversiones y es la causa de depender grandemente del gobierno central. Se puede decir que la gestión económica conservadora y centralizada del gobierno central es exitosa. Por otro lado, en Perú cuando hay cambio de presidente, todos los funcionarios del gobierno (especialmente de los gobiernos locales) cambian con el mal efecto de la pérdida de conocimiento especializado de los funcionarios. El BID indicó que esto es un elemento que daña el mejoramiento de la capacidad administrativa de los gobiernos locales.

3.5 IFC

No pudimos hacer una entrevista con la IFC, pero aparentemente la IFC es muy activa con

préstamos dirigidos a empresas privadas de una variedad de sectores. No se ve la tendencia de privatización de empresas públicas y puede ser por esto que se mantiene distante de ellas. Por otro lado, se nota que cuando los bancos comerciales dan préstamos a empresas públicas la IFC presta el dinero a los bancos o da la garantía.

Capítulo 4: Expectativas futuras de préstamos sub-soberanos y los prestatarios candidatos de JICA

El sistema actual de préstamos sub-soberanos es extremadamente conservador. Las entidades sub-soberanas no tienen gran demanda de fondos y no se ve una iniciativa activa de parte de ellas para abrir este camino. Además, este sistema ha continuado durante 3 gobiernos y es un sistema exitoso. El gobierno actual tampoco muestra voluntad para cambiar este sistema.

Sin embargo, aún bajo el sistema actual el camino está abierto a las instituciones financieras públicas y el uso de préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central gradualmente está extendiéndose. Detrás de esta tendencia está el reconocimiento por parte de los prestatarios, del mérito de la gran reducción en tiempo requerido para concretar el préstamo sin garantía del gobierno central debido a la simplificación de los trámites de aprobación gubernamental, aunque es cierto que hay mayor costo de la DD más estricta, y para obtener la calificación crediticia. Los prestamistas, por su parte, en vista de la economía creciente de Perú tienen un gran deseo de ampliar las oportunidades para extender préstamos.

1. En el movimiento de los cooperantes, las oficinas del sector privado del BID y de CAF comenzaron a tratar a las entidades sub-soberanas como si fueron iguales a las empresas privadas. Un ejemplo de esto es la respuesta del BID a MIVIVIENDA y de CAF a COFIDE. El primero en tratar a las entidades sub-soberanas como si fueran soberanas era AFD. Su pensamiento, como se mencionó anteriormente, es que el punto importante es el propósito del proyecto por el cual se da el préstamo, y se puede decir esto de alguna forma perturbó a los donantes que se aferraba a los soberanos. El segundo préstamo que AFD extenderá es a COFIDE, y luego parece que se enfocará en las instituciones públicas.
2. Por otro lado, al ver la situación de infraestructura en Perú, la brecha entre demanda y oferta todavía es grande. Especialmente en el interior del país esta brecha está agrandándose. Se requiere aumentar las inversiones para cerrar esta brecha y por lo tanto se opina que la demanda por fondos solo va a aumentarse. Sin embargo, la realidad de la situación fiscal es que los ingresos anuales no alcanzan el aumento de gastos anuales de los temas del bienestar social y probablemente la situación se endurecerá tanto que va a aumentar la demanda por préstamos.

Si JICA comienza a dar préstamos sin garantía del gobierno central a las entidades sub-soberanas, nuestra primera recomendación será la COFIDE. Hay dos razones para esto. La primera es que el área encargada de la COFIDE, es decir, el área de infraestructura, es adecuada para JICA también. La segunda es que la COFIDE misma tiene la capacidad de formular y supervisar proyectos, además su condición financiera es buena, de tal manera que se considera que su capacidad de crédito es la mejor entre las entidades sub-soberanas. Por otro lado, hay mucha oferta de préstamos por los cooperantes y puede ser que sea un mercado de prestatarios. Por lo tanto será necesario formular bien el proyecto deseado por la otra parte y llevarlo hasta el establecimiento del marco de los préstamos. Referente al monto del

préstamo, tomando en cuenta la capacidad de consumo y también la competitividad de otros cooperantes, se considera que sería apropiado el 2/3 del monto prestado a FINDETER de Colombia. Aun así, se cree que el período de préstamo tomaría de 4 a 5 años. Desde la perspectiva de fortaleza financiera el riesgo de la capacidad de crédito es bajo.

El segundo candidato en importancia es el BdN. La primera razón para recomendarlo es que sus prestatarios objeto están limitados a gobiernos locales e instituciones públicas. Los gobiernos locales especialmente tienen responsabilidad para el desarrollo local, pero falta mucho en su capacidad de ejecución de proyectos, de modo que se puede dar no solamente la financiación al BdN sino también la cooperación técnica. Sin embargo, parece que BdN no está consciente de esto, por lo tanto será bueno si la JICA contemplara extender préstamos conjuntamente con la cooperación técnica en la cual es experta. La cooperación técnica será necesaria no solamente para los gobiernos locales sino que también es muy requerida por el BdN. Aunque se concrete un préstamo, creemos que desde la perspectiva de capacidad de consumo, un préstamo de alrededor de USD 50 millones será suficiente. Es bajo el riesgo de capacidad de crédito basado en la fortaleza financiera.

Entre las instituciones financieras públicas se puede considerar al AGROBANCO y a MIVIVIENDA si se interesa en este sector. Especialmente MIVIVIENDA tiene experiencia en obtener préstamos y será fácil acercarse a ella si se considera que es un sector prioritario.

- 3) Como proyecto opinamos que el metro de la ciudad de Lima será interesante para las empresas japonesas. Tiene 6 divisiones y se planea dar concesión por sección, por lo tanto será importante estudiar la forma de ofrecer la cooperación financiera para cumplir con la solicitud de la otra parte.

Capítulo 5: Experiencias de préstamos de AOD y expectativas futuras

5.1 EXPERIENCIA DE PRÉSTAMO DE AOD

Perú tiene una larga historia de préstamos de AOD comenzando con el primero en 1973. Según la información de la página web de JICA, desde entonces y hasta ahora se han otorgado 46 préstamos de AOD. En la década de 1990 durante el gobierno de Fujimori se aumentó rápidamente los préstamos de AOD y hasta hoy el total de préstamos aceptados es de 420.145 millones de yenes. Recientemente Perú ha avanzado a ser un país más desarrollado y por lo tanto la selección de proyectos para recibir préstamos será más limitada y por el lado de Perú el gobierno lleva un control cuidadoso de la deuda externa. Por lo tanto, los nuevos préstamos de AOD son extendidos con más limitaciones. Sin embargo, el estilo de JICA de ofrecer asistencia crediticia en paquete con la cooperación técnica necesaria es muy bien evaluado y por lo tanto la expectativa hacia un préstamo de AOD sigue siendo muy alta.

5.2 VISIÓN FUTURA

5.2.1 Proyecto del Metro de Lima

En la ciudad de Lima se está planeando un nuevo proyecto de construcción de otra línea de metro para conectar con la línea 1 actualmente en servicio. La construcción de transporte masivo en la ciudad de Lima para mitigar la congestión de tráfico no solamente contribuirá a reducir el problema ambiental de la contaminación del aire, sino también fomentará la actividad económica de Lima y lleva una gran expectativa de contribuir al desarrollo de la ciudad. Además, referente a la ejecución de la línea 6, se está estudiando incluir un monorriel que es una tecnología de la cual las empresas japonesas tienen superioridad, por lo tanto se opina que se debe estudiar el proyecto como candidato para un préstamo de AOD en el futuro.

Se presenta más abajo un bosquejo y la situación actual del proyecto del Metro de Lima. Las líneas 1 a 5 fueron establecidas a través del decreto ejecutivo No. 059-2010-MTC de 2010. La línea 6 fue agregado al Metro de Lima en 2013 a través del decreto ejecutivo No. 009-2013-MTC. En el Diagrama 2-5-1 se presenta el mapa de las líneas de este proyecto.

Tabla 2-5-1: Bosquejo y situación actual del proyecto de metro de la ciudad de Lima

Líneas	Resumen	Situación actual
1	Línea que corre norte-sur desde Villa El Salvador hasta San Juan de Lurigancho en la	La empresa privada de Perú y Argentina, el Consorcio Tren Lima-Línea 1 opera y

	ciudad de Lima. Longitud total: aprox. 35km. No. de estaciones: 26. Ejecutada por AATE ¹³ como proyecto público. Ya terminado.	mantiene la línea bajo un contrato de concesión.
2	Esta línea será el primer tren subterráneo en Perú. Corre este-oeste desde Ate a Callao en la ciudad de Lima. No. de estaciones: 27. Licitada en abril de 2014 bajo esquema APP:	Actualmente bajo supervisión de OSITRAN, está en proceso de construcción bajo APP. Después de terminado, también va a hacer un contrato de concesión para su operación y mantenimiento. El concesionario es el consorcio de Perú, Italia y España “Consortio Nuevo Metro de Lima”.
3	Línea que conecta el norte y sur de la ciudad de Lima, desde San Juan de Miraflores hasta Puente Piedra. Longitud total: 32km	El Ministerio de Transporte y Comunicación (MTC) está ejecutando el F/S.
4	Conecta el este y oeste de la ciudad de Lima desde La Morina pasando por el aeropuerto Jorge Chávez hasta Ventanilla. Longitud total: 30km.	La primera sección (aprox. 8km) fue contratada como concesión en abril de 2014 conjuntamente con la línea 2 y será construida paralelamente con la línea 2.
5	Línea frente al Océano Pacífico que conecta la región costera. Longitud total: 14km	Ha terminado el estudio previo.
6	Longitud total: 32km. Desde la terminal Naranjal del Metropolitano (BRT) pasa por las avenidas de Tupac Amaru, Los Alisos, Universitaria, Bertolotto, Pérez Aranibar, Angamos, y Primavera.	Ha terminado el estudio previo.

Fuentes:

Encuesta de Recolección de Información Básica del Transporte Urbano en el Área Metropolitana de Lima y Callao (MTC-2012)

Estudio sobre la Organización y las Instituciones para la Gestión de Transporte Urbano (MTC -2013)

<http://www.aate.gob.pe> (AATE)

<http://www.proyectosapp.pe> (PROINVERSION)

¹³ Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico



(Fuente:

http://rpp.pe/lima/actualidad/ya-conoces-las-seis-lineas-del-metro-de-lima-enterate-aqui-noticia-727224/2?ns_source=self&ns_mchannel=articulo.727224&ns_campaign=header.menu&ns_linkname=2

Diagrama 5-1: Mapa de las líneas del proyecto del metro de la ciudad de Lima

5.2.2 Apoyo a las entidades sub-soberanas

Con los proyectos anteriores de préstamo de AOD, es decir, la “Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas Cajamarca” y la “Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Iquito”, el prestatario fue el gobierno peruano pero las ejecutoras de los proyectos fueron, respectivamente, la municipalidad provincial de Cajamarca y la municipalidad provincial de Loreto. Dichos proyectos recibieron mucho interés de los demás cooperantes porque fueron el primer ejemplo en Perú donde la municipalidad provincial fue la ejecutora. La razón por qué el gobierno peruano puso a las municipalidades provinciales como ejecutoras era porque consideraba que la capacidad ejecutora de las mismas deben ser fortalecidas y que era una buena oportunidad que dichos gobiernos provinciales aprendan a través del contacto directo con JICA basado en la L/A y la cooperación esmerada de JICA.

Como se muestra en estos ejemplos, con el mejoramiento del nivel económico y el aumento de la necesidad de infraestructuras en Perú, conjuntamente con la promoción de

mayor participación del sector privado, de ahora en adelante se tiene que fortalecer las capacidades no solamente del gobierno central, sino también las capacidades financiera e institucional de las entidades sub-soberanas. Bajo las leyes en vigencia, como principio, se permite conceder un préstamo sin garantía del gobierno central solamente a instituciones financieras públicas. Sin embargo, la demanda entre las entidades sub-soberanas para la ayuda con la cooperación técnica solamente aumentará en el futuro. También en nuestra entrevista con MEF, nos dio su opinión de que con el crecimiento económico de Perú habrá la posibilidad de la cooperación directa de las instituciones de apoyo internacionales con las entidades sub-soberanas. Al estudiar la posibilidad de dar apoyo a las entidades sub-soberanas, consideramos que el estilo de JICA de dar un apoyo comprensivo que incluye la cooperación técnica será un método efectivo y funcional.

5.2.3 Candidatos de la financiación de JICA

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo a la Ley General del Sistema de Endeudamiento Público, la cual es la ley fundamental que rige el endeudamiento público, las instituciones financieras públicas están reconocidas como las organizaciones que pueden recibir préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central. Por lo tanto, si se decide incursar en esta área será recomendable comenzar con estas instituciones. En Perú también se siente que hay voluntad para promover más la descentralización y consideramos que la aceptación de préstamos sub-soberanos ocurrirá en un futuro no tan distante. Por lo tanto, si se va a ofrecer el apoyo de préstamos sub-soberanos de AOD, las 4 instituciones financieras públicas serán los candidatos y tomando en cuenta su sección financiera se considera que COFIDE y BdN serán los candidatos más capaces.

Sección 3: Resumen

Capítulo 1: Ventajas y desventajas del préstamo sub-soberano sin garantía del gobierno central

Referente a las ventajas y desventajas en la ejecución de un préstamo sub-soberano sin garantía del gobierno central, primeramente es importante aclarar desde la perspectiva de quién. En la tabla más abajo se analizan las ventajas y desventajas del préstamo sub-soberano sin garantía del gobierno central desde el punto de vista de 5 partes interesadas, tales como el prestatario y el prestamista. A continuación se presenta un resumen de dicho análisis.

1) Ventajas

Al iniciar el proceso del préstamo sub-soberano sin garantía del gobierno central, la primera parte que sentirá una ventaja sin duda sería el prestatario. Una entidad sub-soberana con capacidad de crédito que ha adquirido la calificación crediticia, al negociar directamente con el cooperante y al llegar a un acuerdo para obtener un préstamo, la misma entidad preguntaría por qué tendrá que conseguir la garantía del gobierno central, aún más, en el caso que fuera abordada por el cooperante. De esta manera, la diversificación de los métodos para obtener financiación por la entidad sub-soberana prestataria tiene la máxima ventaja tanto para el prestatario como para el país receptor.

La segunda ventaja para el prestatario es la rapidez de los trámites. En las entrevistas que hicimos, el punto más mencionado por parte de los prestatarios era la agilización de los trámites. Especialmente si el prestatario tiene la capacidad, independientemente del gobierno, de hacer todos los trámites desde la selección del proyecto, la ejecución del F/S, estructuración y hasta el acuerdo financiero, dicha ventaja es aún más grande.

Para el gobierno del país receptor, la ventaja para las finanzas públicas será mayor que lo contemplado. Esto se debe a que primeramente se reduce la carga financiera y esa ventaja es evidente cuando se piensa en la construcción de infraestructura. Con el aumento de los asuntos que el gobierno central tiene que hacer, los méritos son que el gobierno puede comenzar la financiación de una nueva política (por ejemplo una política social hacia la educación y salud que siempre requieren más presupuesto), además se reduce la carga de la deuda del gobierno central. Si con esto la descentralización avanza no hay mayor beneficio para el gobierno.

La ventaja para el prestamista es mucho menor en comparación con la del prestatario, pero se puede mencionar lo siguiente. Para una institución multilateral, como el Banco Mundial, el BID o CAF, su propósito de fundación básicamente es el desarrollo económico del país receptor y el prestatario no necesariamente tiene que ser el gobierno central, y se puede decir que se diversifican y simplifican los métodos para el avance de su propio propósito. En el caso de cooperantes bilaterales, se dan énfasis en el beneficio del propio país para dar su asistencia, y la AFD, en Colombia y Perú, considera que otorgar préstamos para proyectos ambientales y para el establecimiento de la paz es por beneficio del país y por ello tiene el

lineamiento de dar préstamos sin importar si el prestatario es soberano o no.

2) Desventajas

Lo que se menciona frecuentemente es la elaboración de documentos (especialmente documentos financieros), el costo y trabajo involucrados para adquirir calificación crediticia, la responsabilidad de administrar el proyecto y el fiel cumplimiento del reembolso. Estos aumentan el costo y labor para tanto el prestatario como el prestamista, pero también se refleja en los ingresos. Se pregunta si es el prestatario o el prestamista el que incurre en más desventajas. Al contemplar que en Colombia y Perú solamente algunos cooperantes ofrecen este tipo de préstamo, se puede decir que la desventaja del riesgo todavía es mayor para el prestamista. Al mismo tiempo, aun aplicando la DD como condición previa, la AFD siente el orgullo de ser el pionero en esta área y no se percibe que esté encargándose de mayor desventaja.

Tabla 3-1-1: Ventajas y desventajas

		Prestamista		País prestatario		
		Institución para el desarrollo	Mercado	Institución financiera prestataria	Gobierno central	Ciudadanía
1.	Trámites	○	○	⊙	○	○
2.	Riesgo crediticio	●	●	—	—	—
3.	Costo					
	Adquisición de calificación crediticia	—	—	●	△	△
	F/S (técnico, ambiental)	—	—	—	—	—
	Estructuración financiera	△	—	●	△	△
	Documentación legal	△	—	●	△	△
	Condiciones de préstamo	—	—	●	△	△
	Provisión de garantía	—	—	●	△	△
	Costo administrativo	△	—	●	○	—
4.	Diversificación de oferta de financiación	—	—	⊙	○	○
5.	Independizarse del gobierno central	○*1	●	○	○	●
6.	Promoción de proyectos (de infraestructura)	○	—	⊙	○	○
7.	Desarrollo del sector financiero	○	○	○	⊙	○
8.	Relación con finanzas públicas					
	Reducción de la carga financiera del país	○	—	○	⊙	○
	Cambio a otra política financiera	○	—	○	⊙	○
	Reducción de deuda nacional	○	—	○	⊙	○
	Fortalecimiento de entidades sub-soberanas (avance de la descentralización)	—	—	○	⊙	○

⊙ Ventaja mayor, ○ Ventaja, ● Desventaja, △ también desventaja, — No aplicable, no hay cambio

Notas:

*1: Depende de las capacidades del ente ejecutor. En el caso de Colombia, la existencia de entes ejecutores de alta capacidad significa que hay una gran necesidad para préstamos sub-soberanos.

(Fuente: Equipo de estudio de JICA)

Capítulo 2: Situación de los países receptores

En el capítulo 1 se tocó sobre las ventajas y desventajas del préstamo sub-soberano sin garantía del gobierno central. Dependiendo de la situación del país receptor, la posición de las partes interesadas del mismo país también puede variar grandemente. Por lo tanto, en este capítulo queremos explicar la percepción de Colombia y Perú sobre este tipo de préstamo.

Primeramente en Colombia la presencia de las empresas privadas es grande, pero las entidades sub-soberanas también tienen una presencia enorme y como no hay movimiento para privatizarlas se considera que se continuará existiendo de esa forma. El número de las empresas e instituciones públicas o gubernamentales que tienen calificación crediticia (doméstica) es enorme llegando hasta 600. Por ejemplo: la empresa de energía eléctrica de Medellín, ISA, es una empresa fuerte que ocupa el primer nivel en todos los sectores de generación, transmisión y distribución de electricidad a nivel nacional, además se ha expandido hacia otros países. Igualmente las EPM de Medellín es el primero a nivel nacional en el sector de infraestructura y tiene la calificación crediticia de BBB+ que es mejor que la del mismo país. Hay muchas otras empresas excelentes también. Entre los gobiernos locales, hay varios departamentos, Bogotá D.C., la ciudad de Medellín y otras ciudades y distritos con excelentes capacidades que están adquiriendo fondos en forma completamente libre.

Por otro lado, el gobierno central es muy cuidadoso en el sano mantenimiento de las finanzas propias y el buen control del endeudamiento, y no se involucra con los movimientos de las entidades sub-soberanas fuera de este marco, por lo tanto se considera que los préstamos sin garantía del gobierno central seguirán aumentando. Además, la inestabilidad de China y el alza del tipo de interés de los Estados Unidos gradualmente están influyendo en la economía colombiana y la tasa cambiaria ha bajado 40% en los últimos 6 meses. El gobierno siente más urgencia por esta situación y se considera que va a trabajar más activamente para fortalecer las entidades sub-soberanas con el fin de fortalecer la economía.

En el caso de Perú, en comparación con Colombia todo es más sombrío a pesar de que la administración de finanzas públicas es mejor en Perú. Sin embargo, esto es referente a la administración nacional, las entidades sub-soberanas no están del nivel comparativo con Colombia. Especialmente en el aspecto de las finanzas públicas, la centralización sigue fuerte y la descentralización casi no avanza. Las finanzas públicas de los gobiernos locales son controladas por el gobierno central y casi no hay espacio para la autonomía. Las empresas públicas incluyendo las 4 instituciones financieras públicas están produciendo ganancias pero las mismas son controladas por FONAFE. Bajo la ley solamente las instituciones financieras públicas pueden tomar préstamos sin garantía del gobierno central, y ellas han comenzado a tomar préstamos sin garantía del gobierno central de los cooperantes en los últimos años.

Perú no tiene un sistema para la ejecución de préstamos sub-soberanos y la opinión general es que la capacidad ejecutora de las partes interesadas es bastante atrasada. Por lo tanto, el gobierno central toma tiempo para revisar la selección de proyectos y la tasa de aprobación es baja. Como resultado, se dice que la tasa de ejecución de las finanzas públicas es de 30%. Desde la perspectiva del tema del equipo de estudio, la cual es la posibilidad de

los préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central, el número de las entidades sub-soberanas con capacidad de adquirir préstamos es muy poco y nos da el sentimiento que todavía no es el momento.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la AFD, el CAF y el BID son muy activos no solamente en Colombia sino en Perú también. En caso que JICA quiera mantener su cartera y aún aumentarla, en el futuro cercano, se considera que será necesario trabajar positivamente también con los préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central.

Capítulo 3: Método de acercamiento de JICA

3.1 TRÁMITES

En caso de ofrecer préstamos de AOD sin garantía directamente a las entidades sub-soberanas, es probable que se encuentren trámites distintos de los del préstamo de AOD tradicional. Sobre este punto, es muy importante que ambos países de Japón y de la contraparte confirmen de antemano los trámites pertinentes.

Proceso anticipado de los trámites para préstamo de AOD:

1) Solicitud

Se supone que la entidad sub-soberana objeto del préstamo en Colombia o en Perú emitirá una solicitud de préstamo oficial al gobierno japonés a través de la ruta diplomática. Se tendrá que informar al gobierno respectivo sobre este punto.

2) Solicitud de estudio preparativo para la cooperación, tal como el F/S

Es igual que la solicitud de préstamo arriba tocada.

3) Determinación de los hechos (F/F) y evaluación

Referente a F/F y evaluación, además de la investigación del proyecto objeto se requiere hacer un análisis profundo sobre la capacidad de crédito de la entidad que va a ser el prestatario. En Colombia y en Perú cuando una entidad sub-soberana toma un préstamo extranjero y luego tiene problema de pago y de reembolso, no hay ley o reglamento que explícita o implícitamente indique que el gobierno central va a asumir tal pago y reembolso. Por lo tanto, se hace necesario hacer el análisis de la entidad sub-soberana de la misma forma como para empresas privadas.

4) Notificación previa

La notificación previa es la notificación por el gobierno japonés al gobierno contraparte a través de la ruta diplomática sobre la voluntad de otorgar el préstamo, pero en el caso del préstamo sub-soberano se tendrá que determinar los trámites necesarios entre los 3 siguientes: 1) dar la notificación previa a la entidad sub-soberana, 2) dar la notificación previa al gobierno contraparte, 3) no dar la notificación previa.

5) Negociación y firma del E/N

Para el E/N, igual que la notificación previa del párrafo 4) anterior, se requiere la aclaración de los trámites necesarios. En otras palabras, hay que determinar entre las siguientes opciones: 1) firmar el E/N con la entidad sub-soberana, 2) firmar el E/N con el gobierno contraparte, 3) no firmar el E/N. En el caso 1), surge la pregunta si la firma del E/N por la entidad sub-soberana tiene efecto legal. Para 2), se puede suponer que la firma del E/N por el gobierno contraparte no lleva significado legal¹⁴. Referente a 3), como se indica más

¹⁴ En Colombia el E/N es visto como contrato y tiene que ser ratificado por el congreso, por lo tanto la firma de E/N se hace aún más complicado.

abajo en párrafo 2) de 3.2, la Ley de Agencias de Cooperación Internacionales estipula que la cooperación de préstamos sea “basada en contratos u otros acuerdos internacionales”, por lo tanto no se puede elegir la opción de no firmar un acuerdo internacional, y queda como asunto pendiente la tema de mantener o no a la forma actual del E/N. La cuestión de cómo manejar el E/N es el punto más importante que se tiene que determinar en el estudio del préstamo sub-soberano.

6) Negociación y firma de la L/A

Para la elaboración, negociación y firma de la L/A, tomando en cuenta que es un contrato de préstamo sin garantía del gobierno central, tiene que ser distinta de la estructura estándar de la L/A tradicional. La L/A tiene que ser igual a un contrato con una empresa privada donde se regulan estrictamente los asuntos acordados (como un convenio).

3.2 SISTEMA

1) Condiciones del préstamo

Para un préstamo sub-soberano sin garantía del gobierno central, las condiciones del préstamo son diferentes con las de préstamo de AOD y se considera que es necesario establecer condiciones que tomen en cuenta los riesgos. Por lo tanto, probablemente se tendrá que establecer las condiciones individualmente para cada proyecto.

2) Manejo del E/N

Como se mencionó en 3.1 más arriba, es muy probable que habrá una gran diferencia con el préstamo de AOD tradicional en el aspecto de los trámites. Para poder ejecutar el préstamo sub-soberano con rapidez será necesario revisar los trámites normales de préstamos de AOD. Entre los asuntos más importantes para revisar se considera que será el manejo de E/N. En otras palabras, en el caso donde el país contraparte no sea el prestatario ni va a ofrecer garantía, el gobierno de dicho país no va a aparecer como parte principal interesada en el contrato de préstamo y por ende surge la pregunta de “¿por qué tiene que firmar el E/N?” Por lo tanto, se tiene que averiguar sobre la necesidad del mismo E/N.

Desde la perspectiva del gobierno japonés y JICA, son las 2 razones siguientes para requerir el E/N: Primero, bajo la Ley de Agencias de Cooperación Internacionales, Artículo 13, Cláusula 1, párrafo 2-a, dice “Cooperación de préstamos basada en contratos u otros acuerdos internacionales”. La premisa de la cooperación de préstamos es que sea “basada en contratos u otros acuerdos internacionales”. Por lo tanto, bajo la ley JICA no puede ofrecer la ayuda de préstamos de AOD sin algún acuerdo internacional. Segundo, el E/N generalmente incluye asuntos no contenidos en la L/A, por ejemplo: el artículo de la exención de impuestos, el apoyo a la ciudadanía japonesa y la competitividad equitativa de las navieras y empresas de seguro marítimo, etc. Estos son asuntos que se tienen que acordar con el gobierno del otro país, por lo tanto, es necesario tener el E/N para lograr el acuerdo entre los dos países.

Por supuesto esto es desde la perspectiva de Japón, pero si el otro país considera que la

existencia del E/N se hace un cuello de botella para concretar el préstamo sub-soberano, se tendrá que estudiar la forma de hacer el E/N. Entre las 2 razones arriba indicadas por la necesidad del E/N, la primera no estipula que sea obligatoria la firma del E/N bajo la Ley de Agencias de Cooperación Internacional, sino que la cooperación sea “bajo acuerdo internacional.” Por lo tanto, se considera que se puede pensar ampliamente sobre la forma que se puede tomar¹⁵. Referente al punto 2, se tendría que negociar esto con el otro país, pero se puede considerar reglamentar dichos asuntos en la L/A o determinar que como un caso especial no se vaya a reglamentar y se los eliminen.

En caso que no se resuelva el problema del “acuerdo internacional” arriba mencionado y se vea afectado el progreso rápido del préstamo, se puede pensar en otra medida, la cual es considerar el apoyo de préstamo sub-soberano como la extensión de la inversión extranjera. La Ley de Agencias de Cooperación Internacionales, Artículo 13, Cláusula 1, párrafo 2-b reglamenta las inversiones extranjeras, y, a diferencia de 2-a de la misma cláusula (Reglamento de préstamos de AOD), no hace obligatorio que sea bajo acuerdo internacional. Si el préstamo sub-soberano no es un “préstamo de AOD”, se cree que se puede tratar el préstamo sub-soberano como una especie de inversión internacional.

3.3 CONTROL DE RIESGO

Para préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central, se tiene que evaluar la capacidad de crédito del prestatario. El método de dicha evaluación probablemente tiene que ser igual al método de evaluación de empresas privadas. Según los cooperantes que visitamos en este estudio, la IFC y CAF están tratando a las entidades sub-soberanas como una extensión de empresas privadas. Referente a la AFD, dependiendo del tipo de la entidad sub-soberana, ya sea una empresa pública o un gobierno local, hay diferencias en los puntos que se tienen que conocer, pero se envía un equipo de expertos para hacer la evaluación básicamente de igual manera como para las empresas privadas.

Por lo tanto, para que JICA ejecute préstamos sub-soberanos tiene que hacer la evaluación como si fuera la evaluación del proyecto privado a través de un departamento de evaluación formado en colaboración con todos los departamentos relacionados y hacer el control correspondiente. Para lograr esto, se considera necesario que JICA estudie la posibilidad de asignar permanentemente a un experto en su oficina en el país relacionado para que este pueda averiguar continuamente el desempeño de los prestatarios sub-soberanos y hacer el control de riesgo crediticio periódicamente en el país receptor.

Referente a la selección de la entidad sub-soberana que será el prestatario, no hay duda de

¹⁵ En el caso de ofrecer préstamos sub-soberanos sin garantía gubernamental tanto en Colombia como en Perú, probablemente será importante que NO se incluya un texto que dice que, al final, el gobierno se encargará de la deuda. Además, en el caso Colombia, para los proyectos individuales, el gobierno colombiano muestra reacio a concretar un acuerdo internacional que conlleva la necesidad de la aprobación del congreso. Por lo tanto, será necesario dialogar con el gobierno colombiano para determinar qué tipo de contenido (por ejemplo: tener contenido muy simple) o forma de expresión se puede usar para no requerir la aprobación del congreso.

que será deseable seleccionar una organización con alta capacidad de crédito, calificación crediticia internacional y experiencia en tener préstamos sub-soberanos.

Capítulo 4: Conclusión y Recomendaciones

Al final de todos los capítulos se presenta aquí la conclusión final y se hacen algunas recomendaciones.

4.1 EXPERIENCIAS DE PRÉSTAMOS SUB-SOBERANOS SIN GARANTÍA DEL GOBIERNO CENTRAL EN COLOMBIA Y PERÚ

En este estudio hemos escuchado las opiniones de las entidades sub-soberanas que serían los prestatarios de préstamos sub-soberanos, y de los cooperantes que son los prestamistas. Como resultado, entendemos que en Colombia en los últimos años había 11 casos (incluyendo los planeados) de préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central, y en Perú 4 casos (incluyendo los planeados). El desempeño de dichos préstamos en Colombia ha sido como se había anticipado, sin embargo el desempeño en Perú ha sido fuera de lo anticipado.

Por el lado de los donantes, la AFD tiene 6 casos (4 en Colombia y 2 en Perú), CAF tiene igualmente 6 casos (4 en Colombia y 2 en Perú) e IFC tiene 3 casos en Colombia. Estas 3 instituciones son las más activas en América Latina y atraen más interés. Además, el BID se enfocó hace tiempo (desde alrededor de 2000) en los préstamos sub-soberanos y logró resultados con los mismos (hasta 2010), y en 2012 decidió hacer una evaluación comprensiva de su experiencia a través de su Oficina de evaluación. Como resultado, se reconfirmó la importancia y posibilidad futura de los préstamos sub-soberanos. Actualmente está aplicando un nuevo sistema donde se unifican los préstamos no soberanos (incluyen sub-soberanos) con CII

4.2 DIRECCIÓN FUTURA DE LOS PRÉSTAMOS SUB-SOBERANOS SIN GARANTÍA DEL GOBIERNO CENTRAL

Lo más destacado del informe de la Oficina de evaluación, arriba mencionada, del BID es el siguiente punto, “es evidente que hay mucha necesidad para préstamos sub-soberanos en los países de América Latina, sin embargo son extremadamente pocas las entidades apropiadas para recibir tal préstamo.” Lo que es importante aquí es estar consciente de la gran necesidad. Con el progreso real de la privatización y descentralización se va a aumentar la importancia del desarrollo territorial y es por eso que se necesita el préstamo sub-soberano.

Entonces para lograr el uso de préstamos sub-soberanos, es importante que se ejecuten proyectos y al mismo tiempo se fomenten las entidades sub-soberanas. Por ende, el tema urgente del BID es establecer el lineamiento y guía de préstamos para lograr estos dos propósitos. Bajo el mismo pensamiento de “comenzar desde donde podamos” parece que la AFD y CAF están realmente practicando este concepto.

4.3 SOBRE LA COOPERACIÓN CON PRÉSTAMOS SUB-SOBERANOS DE AOD

La mayor fortaleza de los préstamos de AOD es las experiencias de préstamos acumulados

en ambos países y las experiencias de la cooperación técnica en una gama amplia de sectores. Al observar la situación actual de Colombia y Perú, es la realidad arriba mencionada de que las entidades sub-soberanas tengan mucha necesidad de financiación, pero las mismas entidades carecen de la capacidad para obtener y usar el préstamo. Francamente, ellas requieren la cooperación técnica desde la formación del proyecto, F/S y hasta la construcción y operación del proyecto. Además, en el caso del préstamo sub-soberano, el fortalecimiento de la capacidad de crédito es más importante que nada y la cooperación técnica será indispensable y debe ser parte de cada proyecto.

Estas cooperaciones técnicas serán efectivas también para que se conozca la validez de la tecnología japonesa e indudablemente serán efectivas para traer beneficios a Japón también. El proyecto del sistema de tráfico urbano de la ciudad de Medellín de AFD es un buen ejemplo de la combinación de la cooperación financiera con la cooperación técnica. Se puede suponer que el préstamo sub-soberano de AOD tendría algunas inconveniencias como la necesidad de los trámites, pero sugerimos que se enfoque en entidades sub-soberanas con alta capacidad de crédito y elabore un proyecto adecuado para que se logre otorgar un préstamo sub-soberano de AOD.

4.4 PREVISIÓN DE LA NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE JICA POR PRÉSTAMOS SUB-SOBERANOS EN LOS DOS PAÍSES

En Colombia, tomando en cuenta el movimiento actual de las entidades sub-soberanas se presentaron como posibles candidatos para la participación de JICA, la línea de crédito de USD 150 millones a FINDETER, los USD 250 millones para la primera línea del metro de Bogotá, los USD 250 millones para el proyecto de transporte masivo de la ciudad de Medellín y los USD 100 millones para el programa Jardín Circunvalar de la ciudad de Medellín con un total de USD 750 millones.

Además, en Perú proponemos la posibilidad de extender líneas de crédito de USD 100 millones a COFIDE y de USD 50 millones a BdN las cuales son instituciones financieras públicas que la ley permite recibir préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central.

Tabla 3-4-1: Préstamos sub-soberanos sin garantía del gobierno central realizados por otros cooperantes

	AFD (4 casos)	CAF (4 casos)	IFC (3 casos)	BID (0 casos)
Colombia	<p>1) Prestatario: Dept. de Antioquia Propósito: educación, utilidades (electricidad, agua potable) Préstamo: USD 70 millones</p> <p>2) Prestatario: ciudad de Medellín Propósito: Tranvía, teleférico Préstamo: USD 250 millones</p> <p>3) Prestatario: FINDETER Propósito: desarrollo territorial, inversión en instalaciones y compra de equipo relacionados con el cambio climático Préstamo: USD 191 millones</p> <p>4) Prestatario: EPM Propósito: Línea de crédito (energía renovable) Préstamo: USD 338 millones</p>	<p>1) Prestatario: EPM Propósito: energía Préstamo: desconocido</p> <p>2) Prestatario: ciudad de Montería Propósito: BRT Préstamo: desconocido</p> <p>3) Prestatario: Bogotá D.C. Propósito: sector educación Préstamo: USD 55 millones</p> <p>4) Prestatario: Bogotá D.C. Propósito: sector transporte Préstamo: USD 45 millones</p>	<p>1) Prestatario: EPM, sin embargo, la privatización de EPM es la condición Préstamo: USD 150 millones</p> <p>2) Receptor de inversión: FDN, sin embargo la privatización de FDN es la condición</p> <p>3) Prestatario: Bogotá D.C. Propósito: sector transporte Préstamo: USD 50 millones</p>	
Notas	- 3) Las condiciones del préstamo para FINDETER son: 1) más de 40% del préstamo es para las subdivisiones de gobiernos locales, 2) más de 50% del préstamo es para proyectos ambientales			
	AFD (2 casos)	CAF (2 casos)	IFC (desconocido)	BID (1 caso)
Perú	<p>1) Prestatario: MIVIVIENDA Propósito: vivienda para personas de bajo recursos, edificio verde (medidas contra cambio climático) Préstamo: 120 millones euros</p> <p>2) Prestatario: COFIDE Propósito: eficiencia energética - actualmente negociando el contrato</p>	<p>1) Prestatario: Petroperu Propósito: desconocido Préstamo: USD 50~100 millones (varias veces)</p> <p>2) Prestatario: COFIDE Propósito: no se específica Préstamo: desconocido</p>		<p>1) Prestatario: MIVIVIENDA Propósito: vivienda para personas de bajo recursos Préstamo: desconocido</p>
Notas		<ul style="list-style-type: none"> • Préstamo de la Oficina del sector privado • Monto mínimo de préstamo es de USD 30 millones 		<ul style="list-style-type: none"> • Préstamo de la Oficina del sector privado • Tipo de interés: LIBOR (3 meses) + 0.85% + (comisión)

(Fuente: Equipo de estudio de JICA)

Anexos

1. Lista de lugares visitados

COLOMBIA

Lugares visitados		Personas entrevistadas
Parte japonés	Oficina de JICA Colombia	Hidemitsu Sakurai (Representante residente)
		Chiku CH. Ricardo Yukio (Oficial de Programa, Área de Cooperación Técnica y Financiera)
		Yuki Kuraoka (Asesor de formulación de proyectos)
	Embajada de Japón en Colombia	Kazuo Watanabe (Embajador) Tsutomu Tsuiki (Líder del grupo económico)
Gobierno central	Ministerio de Hacienda y Endeudamiento Público (MHCP)	Estefanía Salas (Cancillería)
		J. Iván Villa (Coordinador de Programa)
		Ángela Cuellar (Asesora)
	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Alexandra González R. (Sub-director de crédito, DNP SC)
		Diana Galvisj (Asesor, DNP SC)
		Ivan Osejo Villamil (Asesor, DDTS)
		José Lenin Galindo (Asesor, DDTS)
Gobiernos locales	Bogotá D.C.	Martha Lucía Parra García (Directora Distrital de Crédito Público, Secretaría Distrital de Hacienda)
		José Alejandro Herrera (Secretario, Secretaria de Hacienda)
		Luis Javier Montew (Subdirector BMO, Directora Distrital de Crédito Público)
		Carolina Pinto (Profesional Comunicación, Relaciones Internacionales)
		Mayra Núñez (Profesional Relaciones Internacionales)
	Ciudad de Medellín	Luz Elena Gaviria López (Secretaria de hacienda)
	Departamento de Antioquia	Claudia Cristina Rave Herrera (Directora de Planeación)
		Laura Aloez (Subsecretaria Financiera)
	Instituciones financieras públicas	Financiera del Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER)
Rodolfo Enrique Zea Navarro (Vicepresidente Financiero)		
Eugenia Gómez Ocampo (Professional - Jefatura Banca Internacional)		
Rosanna Sanfeliu Giaïmo (Banca Internacional)		
Banco de Desarrollo Empresarial (BANCOLDEX)		Claudia María González Arteaga (Director de Tesoro)
		María Carvajal (Oficial de Mercado Financiero)
		Miguel Alfonso Angulo Pabón (Oficial Asistente de Mercado Financiero)
		Laura Lanz Pombo (Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales)
Financiera de Desarrollo Nacional S.A. (FDN)		Marcela Ochoa Bernal (Director, Relaciones Internacionales)
Empresas públicas		Empresas Públicas de Medellín (EPM)
	Marcela Grajales Gil (Mercados de Capital y Deuda)	
	Empresas de Desarrollo Urbano (EDU)	Carlos Velásquez
		Natalia Cudavid Arola
	Metro de Medellín	Tomas Andrés Elejalde Escobar (Oficial Jefe de Planeación)

		María Adelaida Russi Gaviria (Planeación Estratégica)
	Empresa pública de generación eléctrica de Colombia (ISAGEN)	Claudia Marcela Velez Montoya (Gerente Jefe de Mercados de Capital)
		Juan Diego Ortiz Hoyos (Gerente de Recursos Financieros)
		Javier Alonso Mendez Sandoval (Investigación y Desarrollo)

Otros cooperantes	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Marcelo Barros Núñez (Jefe de Operaciones)
	Cooperación Andina de Fomento (CAF)	Carolina España (Director - Representante, Colombia)
		Holly Williams (Principal Ejecutivo, Recurso Financiero Institucional)
		José Padrón (Principal Ejecutivo, Oficina de Colombia)
	Asociación Francesa de Desarrollo (AFD)	Maurice Bernard (Director)
	Banco de Desarrollo Alemán (KfW)	Álvaro Berriel (Director para Colombia y Ecuador)
Cooperación Financiera Internacional (IFC)	Carlos L. Pinto (Jefe de la Región Andina)	

Otros	Banco de Tokio Mitsubishi UFJ	Masahiro Masuda (Gerente General & Representante Jefe, Oficinas Representantes de Bogotá / Lima / Caracas)
		Yoshiteru Nishimoto (Oficial de Cuentas)
		Kazuya Tanaka (Analista)
	Corporación Bancaria de Sumitomo Mitsui	Tsunehiro Hashi
	Fitch Rating (agencia de calificación crediticia)	Andrés Márquez (Director, Instituciones Financieras de América Latina)
		Otra persona (1 hombre)
	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI)	Diego Alejandro Vélez Martínez (Consultor de Proyectos de Valor)

PERÚ

Lugares visitados		Personas entrevistadas
Parte japonés	Oficina de JICA Perú	Takayuki Kondo (Sub director)
		Yusuke Takahashi (Sub jefe de investigación financiera)
	Embajada de Japón en Perú	Masafumi Yamashita (Grupo de Cooperación Internacional, Primer Secretario)
Gobierno central	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Valentín Cobenas (Director de Financiamiento Dirección General de Endeudamiento y Tesoro público)
		Mitsuo Sakamoto (Experto de Coordinación General de Préstamo de AOD)
Gobierno local	Ciudad de Lima	Liliana Loayza Manrique (Gerente de Finanzas)
		Julio Alberto Vásquez Díaz (Sub Gerente de Presupuesto, Gerencia de Finanzas)
		Emilio Chero Valencia, Sub Gerente de Presupuesto (Gerencia de Finanzas)
Instituciones financieras públicas	Banco de la Nación	Jhan S. Blas Sáenz (Gerente de Riesgos)
		Christopher Perales Candiotti (Sub Gerente, División Banco Entidades Públicas Departamento de Negocios)
		Percy Manuel Núñez Vergara (Jefe Departamento de Finanzas)
		Luis Palomino Reina (Jefe Departamento de Negocios)
		Claudio Sarmiento Molina (Gerente General)
	Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)	Dante Jara Padilla (Jefe, Oficina de Negocio del Departamento de Finanzas Corporativas)
		Juan Carlos More Cárdenas (Ejecutivo, Departamento de Financiamiento Corporativo gerencia de Negocios)
Instituciones públicas	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)	Patricia Isabel Elliot Blas (Directora Ejecutiva)
		Hector Pedro Buzaglo de Bracamonte (Gerente Encargado de Desarrollo Corporativo)
	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL)	Roberto Urrunaga Pasco-Font (Presidente de la Junta Directiva)
		Ramón Huapaya Raygada (Gerente General)
		María Teresa Ciudad Eulogio (Gerente de Finanzas)
		Juan Carlos Barandiaran Rojas (Gerente de Desarrollo e Investigación)
Otros cooperantes	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Masami Yamamori (Jefe de Operaciones)
		Masayuki Omote (Consultor en Gestión Fiscal y Descentralización)
	Cooperación Andina de Fomento (CAF)	Claudio Higa (Ejecutivo Senior, Sector Público Oficina Perú)
	Asociación Francesa de Desarrollo (AFD)	Amelie Schell (Encargada de Proyectos)
	Banco de Desarrollo Alemán (KfW)	Silke Hermes (Directora Agencia Perú)
Otros	Bank of Tokyo Mitsubishi UFJ	Kohei Hoshide (Director de Oficina de Lima)

Dirección de Promoción de Inversión (PROINVERSION)	Carlos A. Herrera (Director Ejecutivo) Araceli Ríos Barzola (Directora de la División de Servicios de Inversión)
	Milagros Rasmussen A. (Especialista de Inversión, División de Servicios de Inversión)

2. Itinerario del estudio

Colombia

Fecha		Hora	No.	Entrevistados
24 de agosto	Lunes	15:30~	1	Oficina de JICA Colombia
		17:30~	2	Embajada de Japón en Colombia
25 de agosto	Martes	8:30~	3	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
		11:00~	4	Cooperación Andina de Fomento (CAF)
		14:00~	5	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)
		17:00~	6	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
26 de agosto	Miércoles	10:00~	7	BANCOLDEX
		14:00~	8	FDN
		16:00~	9	Banco de Tokio Mitsubishi UFJ
27 de agosto	Jueves	9:00~	10	FINDETER
		11:00~	11	Bogotá D.C.
		13:30	12	Asociación Francesa de Desarrollo (AFD)
		16:30~	13	Corporación Bancaria de Sumitomo Mitsui
28 de agosto	Viernes	9:00~	14	Banco de Desarrollo Alemán (KfW)
		14:30~	15	FINDETER
31 de agosto	Lunes	8:30~	16	Empresas Públicas de Medellín (EPM)
		11:00~	17	Empresa de Desarrollo Urbano (EDU)
		14:30~	18	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín (ACI)
		16:00~	19	Empresas Públicas de Medellín (EPM)
1 de sept.	Martes	8:30~	20	Departamento de Antioquia
		10:30~	21	Ciudad de Medellín
		15:00~	22	Empresas Públicas de Medellín
2 de sept.	Miércoles	8:00~	23	Empresa pública de generación eléctrica de Colombia (ISAGEN)
3 de sept.	Jueves	15:30~	24	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)
4 de sept.	Viernes	11:00~	25	Oficina de JICA Colombia
		14:30~	26	Fitch Ratings
		17:00~	27	Corporación Financiera Internacional (IFC)

Perú

Fecha		Hora	No.	Entrevistados
7 de sept.	Lunes	10:00~	1	Oficina de JICA Perú
		11:30~	2	Embajada de Japón en Perú
		16:00~	3	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
8 de sept.	Martes	11:30~	4	Agencia de promoción de la inversión privada (PROINVERSION)
		15:30~	5	Corporación Andina de Fomento (CAF)
		17:30~	6	Banco de Desarrollo Alemán (KfW)
9 de sept.	Miércoles	10:00~	7	Banco de la Nación (BdN)
		14:00~	8	Ciudad de Lima
		16:00~	9	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)
10 de sept.	Jueves	12:30~	10	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL)
		15:00~	11	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
		15:00~	12	Banco de Tokio Mitsubishi UFJ
		17:30~	13	Asociación Francesa de Desarrollo (AFD)
11 de sept.	Viernes	11:00~	14	Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)
		16:30~	15	Oficina de JICA Perú

3. Lista de documentos recolectados

No.	Nombre del documento	Institución que lo publicó	Mes/día/año de la publicación	Formato
Comunes entre los dos países				
1	Préstamos a los sub-soberanos – La Cuestión de Garantías Soberanas <i>(Lending to Subnationals -The Question of Sovereign Guarantees)</i>	BID	2/17/2004	PDF
2	Guía de Operación para Operaciones con Garantía No Soberana <i>(Operational Guidelines for Non-Sovereign Guaranteed Operations)</i>	BID	7/25/2006	PDF
3	Evaluación de las Operaciones No Soberanas del BID con Entidades Sub-nacionales: 2007-2010 <i>(Evaluation of the BID's Non-Sovereign Operations with Sub-National Entities: 2007-2010)</i>	OVE, BID	1/2012	PDF
4	INFORME ANUAL DEL BID 2014, El Análisis del Año <i>(BID 2014 ANNUAL REPORT The Year in Review)</i>	BID	3/18/2015	PDF
5	INFORME ANUAL DE CAF 2013 <i>CAF ANNUAL REPORT 2013</i>	CAF	5/2014	PDF
6	Método de Calificación Global de Gobiernos Locales y Regionales	MOODY'S	1/22/2013	PDF
7	Lista de Calificación Soberana	S&P	4/30/2015	PDF
Colombia				
1	Deuda Pública (material de presentación)	Alcaldía de Medellín		PDF
2	INFORME ANUAL 2014 BANCOLDEX	BANCOLDEX		PDF
3	ESTATUTOS DEL BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A. - BANCOLDEX			PDF
4	BANCO DE DESARROLLO EMPRESARIAL	BANCOLDEX	7/2015	PDF
5	Antioquia Saldo de Deuda 2014	DNP		Excel

No.	Nombre del documento	Institución que lo publicó	Mes/día/año de la publicación	Formato
6	Antioquia Servicio de la Deuda 2015	DNP		Excel
7	Decreto 1068 del 26 de Mayo de 2015			PDF
8	Decreto 2681 de 1993		12/29/1993	Word
9	Endeudamiento Territorial	DNP		Word
10	Ley 80 de 1993		10/28/1993	Word
11	Listado de créditos externos en ejecución	DNP		Excel
12	Medellín Saldo de Deuda 2014	DNP		Excel
13	Medellín Servicio de la Deuda 2015	DNP		Excel
14	Organigrama DNP	DNP		Word
15	Boletín Cuenca Verde	EPM	10/24/2013	PDF
16	Corporación Cuenca Verde	EPM		PDF
17	EPM PPT Inversionistas (material de presentación)	EPM		PDF
18	Resumen Presentación Plan de Inversiones JD - noviembre 12-2014	EPM		PPT
19	Decreto 4174 de 2011		11/3/2011	PDF
20	ESTATUTOS DE FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A.			PDF
21	RESUMEN FDN - INFRAESTRUCTURA	FDN		PPT
22	ESTABLECIMIENTOS DE CREDITO ESTADOS DE RESULTADOS COMPARATIVO	FDN		PDF
23	Informe de Gestión 2014 Versión Final	FINDETER		PDF
24	Ley 57 de 1989			PDF
25	Presentación General-Ene132015	FINDETER		PDF
26	FINDETER FRR Borrador 2014.11.25	Fitch	11/25/2014	PDF
27	FINDETER+RAC+Borrador+20141204	Fitch	12/4/2014	PDF

No.	Nombre del documento	Institución que lo publicó	Mes/día/año de la publicación	Formato
28	Desempeño de Bancos gubernamentales de segundo piso y Firmas <i>(Second-tier Government Banks and Firm Performance)</i>	BID		PDF
29	Mobilización de Ingresos Subnacionales en Colombia <i>(Sub-national Revenue Mobilization in Colombia)</i>	BID		PDF
30	Préstamo de promoción FC Promotional	KfW		PDF
31	Ley 1691 2013 (español)			PDF
32	Ley 1691 2013 (inglés)			Word
33	PRESENTACIÓN METRO DE MEDELLÍN	Metro de Medellín		PPT
Perú				
1	ESTADOS FINANCIEROS DEL BANCO DE LA NACIÓN	Pwc	2/20/2015	PDF
2	Mobilización de Ingresos Subnacionales en Perú <i>(Sub-national Revenue Mobilization in Perú)</i>	BID	3/2012	PDF
3	Lineamiento básico de Japón para la inversión en infraestructura de Perú	Embajada de Japón en Perú	9/4/2015	Word
4	Condición de inversión en Perú	Banco de Tokio Mitsubishi UFJ	7/2015	PDF

4. Convenio de cooperación financiera entre Colombia y Alemania (original)

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

BOGOTÁ D.C., 28 AGO. 2012

AUTORIZADO. SOMÉTANSE A LA CONSIDERACIÓN DEL HONORABLE
CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

ENCARGADA DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DE LA

(Fdo.) MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR

DECRETA:

Artículo 1º. Apruébase el "CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA", suscrito en Bogotá el 19 de julio de 2012.

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el "CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA", suscrito en Bogotá, el 19 de julio de 2012, que por el artículo 1º de esta ley que se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA


JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA


GREGORIO ELJACH PACHECO

EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES



HERNÁN PENAGOS GIRALDO

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES

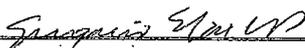


JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 120 y ss Ley 5° de 1.902)

El día 24 del mes octubre del año 2012,
se radicó - en este despacho el Proyecto de Ley
No. 144 Acto Legislativo No. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y Legales
por: Min. Relac. ext. Dra. M^a Angela Holguin


SECRETARIO GENERAL

LEY 424 DE 1998

(enero 13)

por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al período legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.

Artículo 2°. Cada dependencia del Gobierno nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Artículo 3°. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.
El Presidente del honorable Senado de la República.

Amylkar Acosta Medina.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Ardila Ballasteros.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur.

REPÚBLICA DE COLOMBIA-GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de enero de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Emma Mejía Vélez.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL "CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA", suscrito en Bogotá, el 19 de julio de 2012.

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2 y 224 de la Constitución Política de Colombia, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley por medio de la cual se aprueba el "CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA", suscrito en Bogotá, el 19 de julio de 2012.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La cooperación internacional es un aspecto fundamental en la política exterior del Estado colombiano. Ésta constituye una de las herramientas más importantes para avanzar en la inserción efectiva en los ejes de integración y desarrollo y complementa los esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental. Por su parte, posiciona a Colombia como un actor de peso en la comunidad internacional.

Esta herramienta posibilita el mejoramiento de nivel de vida de la población, el desarrollo económico, la protección de la población vulnerable, la promoción de los derechos humanos y todas aquellas contribuciones y construcciones cuyo fin sea el crecimiento del país receptor.

Colombia se ha convertido en una nación capaz de liderar verdaderas alianzas estratégicas que buscan el desarrollo, aportando el talento y la experiencia en un diálogo horizontal con la comunidad internacional.

Teniendo en cuenta el contexto actual, las transformaciones que han sido parte de la política de cooperación de Colombia y, de la mano de ello, la agenda positiva que ha venido implementando el actual Gobierno, en donde se muestra un país con altas expectativas de crecimiento, atractivo para la inversión y el turismo y con diversas experiencias innovadoras derivadas de su proceso de desarrollo, ha permitido que se den pasos decisivos en materia de cooperación y que se adquiera un liderazgo en la región, en particular en el tema de la cooperación sur - sur. El país goza de un gran reconocimiento internacional y es referente para otros países que tienen situaciones y retos similares a los de Colombia.

No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta variables externas que de una u otra forma afectan la política de cooperación de las fuentes bilaterales o multilaterales, como por ejemplo la actual crisis económica o que Colombia haya

sido catalogada como país de renta media alta. Lo anterior ha generado un contexto en el cual la cooperación financiera no reembolsable y la cooperación técnica ofrecida por las fuentes se ha visto fuertemente disminuida.

Por lo anterior, el Gobierno nacional ha establecido una política de cooperación más estratégica, orientada a complementar los esfuerzos del Gobierno Nacional por alcanzar mejores y más altos niveles de desarrollo, en el marco del objetivo último de la prosperidad democrática.

Para el Estado colombiano resulta de gran importancia diversificar las modalidades de cooperación e incluir nuevas como la cooperación triangular o la cooperación financiera reembolsable.

II. LA COOPERACIÓN CON LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Las relaciones bilaterales entre Colombia y Alemania se han caracterizado por su dinamismo y se han fortalecido con el transcurso de los años de manera especial en el área de Cooperación Internacional. Alemania es uno de los principales aportantes de recursos de cooperación y uno de los pocos Estados que no ha reducido su aporte de dinero no reembolsable para los próximos años, teniendo en cuenta el escenario actual y cambiante de la cooperación internacional, prescrito por el panorama económico de los Estados europeos.

La consolidación de un marco legal que rija las relaciones financieras con Alemania es de vital importancia para el país, ya que dinamizará la cooperación no reembolsable y reembolsable que se realice, lo que se traduce para Colombia en la ejecución de nuevos proyectos de impacto social, económico, medio ambiental, de paz y justicia, áreas de vital importancia para el desarrollo del país y para el cumplimiento de las metas del gobierno actual.

En Colombia, la cooperación alemana para el desarrollo define sus campos de acción mediante reuniones preparatorias, denominadas "Consultas Intergubernamentales". Posterior a las mismas, se realizan las "Negociaciones Intergubernamentales" mediante las cuales se evalúan y ratifican los campos de acción previamente acordados. Las últimas Negociaciones Intergubernamentales tuvieron lugar en diciembre de 2010 en Bonn, Alemania, y se planea que las próximas se realicen en Bogotá, Colombia, antes de finalizar el año 2012.

En las Consultas Intergubernamentales de 2009, se estableció el primer espacio de negociaciones entre Colombia y Alemania, con el fin de establecer las áreas de trabajo entre ambos Gobiernos, las cuales fueron ratificadas en las Negociaciones Intergubernamentales, de diciembre 16 y 17 de 2010, en Bonn, Alemania.

Para las asignaciones de cooperación técnica y financiera se estipuló un total de 119.5 millones de Euros, del cual 105 millones de euros se asignan a proyectos o programas de cooperación financiera y 14,5 millones de euros a proyectos o programas de cooperación técnica.

Es importante resaltar que sólo se fomentan proyectos que hayan sido acordados en las Negociaciones Intergubernamentales. La base de la cooperación alemana son las estrategias de desarrollo de los países, por lo cual el principio de alineación de la "*Declaración de París*", es notorio en la agenda de cooperación con ese Estado. En ese sentido, la cooperación que implementa Alemania en Colombia se alinea al *Plan Nacional de Desarrollo de Colombia "Prosperidad para Todos" 2010 - 2014* y a la *Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia ENCI 2012 - 2014*, documento que se compartió con diferentes actores entre los que se destacan la comunidad internacional, la sociedad civil y el Gobierno Nacional, con miras a lograr una mejor articulación, armonización y coordinación entre los sectores.

En ese sentido, es preciso señalar que los derechos humanos, la paz y la prevención de crisis han sido la prioridad histórica en las relaciones de los dos Estados. Muestra de ello es que hasta el 2010 la cooperación de Alemania hacia Colombia estaba enfocada principalmente en el área de "*Desarrollo de la Paz y Prevención de la Crisis*".

No obstante a lo anterior, si bien la estrategia con el Gobierno alemán apunta a fortalecer los lazos de cooperación en temas como construcción de paz, la agenda de cooperación con ese país ha incluido nuevos temas como medio ambiente, ciencia y tecnología, desarrollo económico y social, así como consolidación del comercio y la inversión, entre otros.

Muestra de lo anterior, es que en las Negociaciones Intergubernamentales de 2010, se incluyó una nueva área prioritaria en materia de cooperación denominada "*Política Ambiental, Protección y Uso Sostenible de Recursos Naturales*" y actualmente se encuentra en negociación una nueva área denominada "*Desarrollo Económico Sostenible*".

La cooperación bilateral y ayuda oficial al desarrollo se canaliza principalmente a través del Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económico (BMZ), en coordinación con la Agencia de Cooperación Técnica Alemana - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), la cual concentra la competencia y experiencia de tres organizaciones: DED, la GTZ e InWent, en esta única organización.

El Ministerio de Cooperación Financiera - BMZ establece las líneas y los conceptos fundamentales en los cuales se basa la política alemana de desarrollo y establece estrategias a largo plazo para determinar la cooperación entre Alemania y otros actores.

En Colombia, la GIZ (agencia de cooperación técnica) tiene como objetivo apoyar procesos de construcción de paz, fortalecimiento del estado de derecho y el apoyo a la implementación de la Ley de Justicia y Paz.

Adicionalmente, la cooperación financiera, definida como todas aquellas medidas de desarrollo de carácter reembolsable o no reembolsable, es realizada por el Kreditanstalt für Wiederaufbau – Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW) y la Sociedad Alemana de Inversiones y Desarrollo (DEG).

El Instituto para la Reconstrucción (KW) tiene como fin destinar recursos financieros para contribuir y complementar los esfuerzos del Gobierno Nacional, en la lucha contra la pobreza, la protección del medio ambiente y la consolidación de la paz.

Los socios negociadores directos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) en el tema de cooperación técnica y cooperación financiera no reembolsable son el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia quien en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC, definen los programas y proyectos de cooperación; y para el caso de la cooperación financiera reembolsable es el Ministerio de Relaciones Exteriores junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación –DNP.

Además de la cooperación bilateral existe la cooperación multilateral para el desarrollo. El Gobierno alemán apoya a organizaciones que operan a nivel mundial, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo, fondos y programas de las Naciones Unidas.

Colombia se ha visto beneficiada por diferentes proyectos de cooperación que desarrolla el Gobierno alemán en el país. Entre dichos proyectos se pueden mencionar los proyectos en el área de consolidación, reparación a las víctimas del conflicto, justicia, fortalecimiento institucional, biodiversidad y agua y saneamiento básico, entre otros.

III. ANTECEDENTES Y CONTENIDO DEL CONVENIO

Las negociaciones del "*Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre cooperación financiera*", suscrito en Bogotá, el 19 de julio de 2012 (en lo sucesivo, el "Convenio") datan del año 2009 y desde entonces el Ministerio de Relaciones Exteriores llevó a cabo un proceso amplio de consultas con las entidades colombianas pertinentes, entre las que se destacan: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP; la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN; el Departamento Nacional de Planeación –DNP; el Banco de la República y las Direcciones del Protocolo y de Asuntos Jurídicos Internacionales de la Cancillería.

El Convenio consta de 13 artículos. A continuación se efectúa una breve explicación de cada uno de ellos:

- **Artículo 1:** Consagra el objetivo de la cooperación al desarrollo y resalta la importancia de continuar en la lucha contra la pobreza, de fomentar un desarrollo sostenible, social, y económico, entre otros.
- **Artículo 2:** Establece el objetivo del Convenio, el cual consiste en definir el marco jurídico que regulará la cooperación financiera entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de Alemania. Se destaca la importancia de que las actividades que se desarrollen en el marco del Convenio se encuentren en

concordancia con las normas constitucionales y legales de ambos Estados así como con los principios del derecho internacional. El Convenio permitirá desarrollar actividades, proyectos o programas de beneficio para Colombia, con aportaciones financieras tanto reembolsables como no reembolsables, provenientes del Gobierno alemán.

- Artículo 3: Se establecen las bases o principios que deben regir el Convenio y se hace mención a la importancia de mantener el diálogo entre las partes y de concertar las acciones o proyectos que se pretenda desarrollar. Así mismo, se define que, para la cooperación financiera de carácter reembolsable (préstamos) se deben realizar las acciones en concordancia con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y para las operaciones financieras no reembolsables, con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC. Lo anterior, con miras a respetar el conducto regular de las operaciones financieras en Colombia y los procedimientos usados para hacer efectivas las mismas.
- Artículo 4: Contiene las definiciones de los distintos términos que se emplean en el Convenio, incluyendo conceptos netamente financieros (*inter alia*, acuerdo de medidas, prestaciones, créditos de desarrollo). El propósito de este artículo es prevenir confusiones o discrepancias entre la Partes en el futuro.
- Artículo 5: Se refiere a los *Acuerdos sobre Medidas de Desarrollo*, los cuales consisten en acuerdos complementarios por medio de los cuales se fijan el objetivo, el monto, las entidades ejecutoras y las restantes especificidades técnicas del proyecto que será sujeto de dichas aportaciones. Así mismo, en los precitados acuerdos complementarios se establecerán las consecuencias del incumplimiento de obligaciones contractuales.
- Artículo 6: Consagra los compromisos que asume el Gobierno de la República Federal de Alemania al momento de suscribir el texto. En particular, se resalta que el Gobierno alemán otorgará al Gobierno de Colombia, si éste lo requiere, aportaciones de cooperación financiera para proyectos o programas que hayan sido previamente acordados entre las partes.
- Artículo 7: Estipula los compromisos que asume el Gobierno de la República de Colombia, una vez se acuerde con el Gobierno alemán la aportación financiera. En este artículo, es importante señalar que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN conceptúo que el Gobierno nacional podría comprometerse a eximir a los organismos ejecutores alemanes de impuestos y gravámenes del orden nacional, únicamente, y en particular se delimitaron de la siguiente manera:
 - (i) Eximir a los organismos ejecutores alemanes de todos los impuestos y gravámenes públicos de orden nacional que se causen en la República de Colombia y que se devenguen en relación con la concertación y durante la vigencia de los acuerdos de ejecución de los financiamientos;

- (ii) Eximir de impuestos y gravámenes públicos de orden nacional a todos los pagos por concepto del servicio de la deuda adquirida;
- (iii) Cuidar que los impuestos y gravámenes públicos de orden nacional asumidos por la entidad ejecutora colombiana, no sean financiados de los fondos financieros facilitados mediante los organismos ejecutores alemanes; y
- (iv) Eximir de impuestos y gravámenes públicos de orden nacional a los contratos que deban celebrarse para la realización de cualquiera de las medidas de desarrollo que se ejecuten con aportaciones financieras, así como la adquisición de bienes y/o servicios y las transacciones financieras que se realicen directamente con los dineros provenientes de los recursos recibidos como aportaciones financieras.

Es importante señalar que el concepto emitido por la precitada entidad fue incorporado en su totalidad en el Convenio. Lo anterior, en concordancia con la normatividad Colombiana que regula la materia. Específicamente en lo que hace mención a las aportaciones financieras (subvenciones) la legislación colombiana, en el artículo 96 de la ley 788 de 2002, establece que están exentos de todo impuesto, tasa o contribución, los fondos provenientes de auxilios o donaciones de entidades o Gobierno extranjeros, convenidos con el Gobierno colombiano, destinados a realizar programas de utilidad común, amparados por acuerdos intergubernamentales.

- Artículo 8: Resalta que para aquellas aportaciones que cuenten con la garantía soberana que otorga el Gobierno de Colombia, el mismo se compromete a garantizar ante el organismo ejecutor alemán los pagos que se realicen en caso que las aportaciones provengan de cooperación financiera reembolsable, y así mismo, a velar por la adecuada utilización de los fondos provenientes de la cooperación alemana, es decir que sean destinados a los proyectos que previamente fueron acordados entre las partes. El presente artículo tiene como fin únicamente otorgar al Gobierno alemán garantía de pago de la deuda, y garantizar un buen uso de las aportaciones.
- Artículo 9: Permite realizar cambios en los proyectos sujetos a ser financiados por aportaciones del Gobierno alemán. En este sentido, si las Partes acuerdan que la aportación se destinará a un proyecto, pero que por factores externos o por cambios en los objetivos de desarrollo de los dos Estados, deciden conjuntamente destinar las aportaciones a un nuevo proyecto, se podría realizar el cambio sin tener ninguna consecuencia adversa.
- Artículo 10: Fija el plazo para las obligaciones, es decir, que si los acuerdos de ejecución de las aportaciones no se firman dentro de un plazo de ocho (8) años, contados a partir del año de autorización de los fondos, quedarán sin efecto, y las partes tendrían que acordar si se realiza un traslado a otro proyecto o si no se hace uso de los mismos.

- Artículo 11: Menciona que no se afectarán las disposiciones contenidas en el "Convenio sobre Cooperación Técnica concertado entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Colombia", hecho el 26 de mayo de 1998 y que entró en vigor el 28 de febrero de 2001.
- Artículo 12: Establece el mecanismo mediante el cual se solucionarán las controversias que pudieran surgir entre las Partes en relación con la interpretación o ejecución del Convenio.
- Artículo 13: Consagra las disposiciones finales, incluyendo lo relativo a la entrada en vigor del instrumento y a las enmiendas que pueden efectuarse al mismo.

IV. CONSIDERACIONES FINALES ACERCA DE LA APROBACIÓN DEL CONVENIO

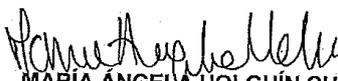
Se considera que la aprobación del Proyecto de Ley por medio del cual se aprueba el Convenio, es importante, prioritaria y ventajosa para el país por las siguientes razones:

- Como lo establece el "Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014" y el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 Prosperidad para Todos", uno de los grandes ejes transversales sobre los cuales se ha planteado el avance del Plan Nacional de Desarrollo es el de conseguir "una mayor relevancia internacional de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y la cooperación." En este sentido, el Gobierno nacional ha buscado expandir sus fuentes de financiamiento y lograr nuevos acuerdos de cooperación en materias tanto técnicas como financieras, que le permitan diversificar recursos, disminuir costos y obtener apoyo técnico en aras de alcanzar los objetivos planteados en el desarrollo nacional y regional.
- Dando seguimiento a dicha línea, el Gobierno nacional ha llevado a cabo negociaciones con la República Federal de Alemania, con el fin de avanzar en el cumplimiento del compromiso adquirido en el precitado Plan, dando como resultado el presente Convenio de Cooperación Financiera, por medio del cual se establecen los lineamientos generales dentro de los cuales se llevará a cabo el financiamiento de actividades orientadas al desarrollo, en observancia de las normas constitucionales y legales de ambos Estados.
- Este Convenio, es el resultado de varios años de trabajo conjunto, en el que el Gobierno Alemán y entidades del Gobierno nacional llegaron a puntos en común que están enmarcados en las políticas de los países y que generan un beneficio para ambas partes. De igual forma, el Convenio se convierte en un instrumento que permite que los proyectos a realizar con Alemania estén alineados al Plan de Desarrollo de Colombia.
- Es preciso resaltar que se requiere del Convenio para acceder a recursos de crédito con Alemania que permitan financiar proyectos de desarrollo identificados como prioritarios por las entidades del Gobierno colombiano.

- De igual forma, con la suscripción del Convenio, se contempla el compromiso de cooperar en la lucha contra la pobreza, con el fin de lograr mayor desarrollo económico y social y proteger el medio ambiente, *inter alia*. Así mismo, las Partes se comprometen a trabajar conjuntamente por conseguir un desarrollo sostenible, que se refleje de igual forma en el rendimiento económico, la justicia social, la sostenibilidad ecológica y la estabilidad política, tal y como quedó planteado en el artículo primero del Convenio.

Por las razones anteriormente expuestas, el Gobierno Nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, solicita al Honorable Congreso de la República, aprobar el "Proyecto de Ley por medio de la cual se aprueba el «Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre Cooperación Financiera», suscrito en Bogotá, Colombia, el 19 de julio de 2012".

De los Honorables Congresistas,


MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR
Ministra de Relaciones Exteriores

LEY No. 1691 **17 DIC 2013**

POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL "CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA", SUSCRITO EN BOGOTÁ EL 19 DE JULIO DE 2012".

El Congreso de la República

Visto el texto del "CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA", suscrito en Bogotá, el 19 de Julio de 2012 que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del Convenio mencionado, certificada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de ese Ministerio.)

40

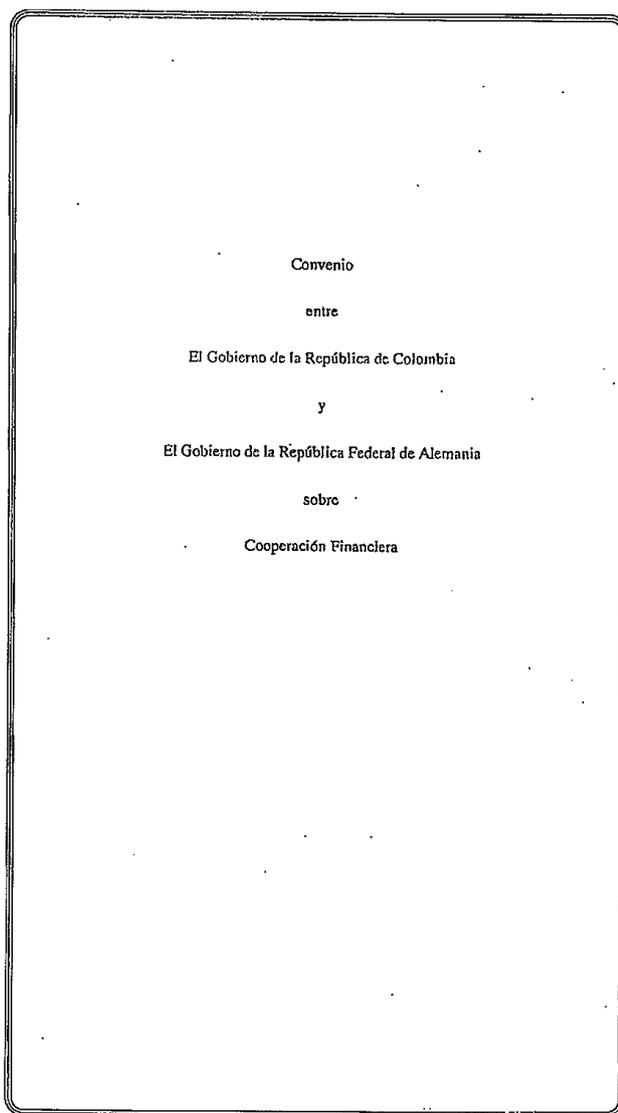
PROYECTO DE LEY N° 144 | 12

Por medio de la cual se aprueba el "CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA", suscrito en Bogotá, el 19 de julio de 2012.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

Visto el texto del "CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA", suscrito en Bogotá, el 19 de julio de 2012, que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del Convenio mencionado, certificada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de ese Ministerio).



- 2 -

El Gobierno de la República de Colombia
y
El Gobierno de la República de Alemania

unidos por profundos nexos históricos y resueltos a favorecer e impulsar eficazmente las relaciones mediante una cooperación asociativa para el desarrollo, sobre la base de los principios de independencia, soberanía y no injerencia en asuntos internos y con el deseo de reforzar los lazos de amistad –

han convenido en lo siguiente:

Artículo 1

Objetivos de la cooperación al desarrollo

El Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Colombia (en adelante, las "Partes Contratantes") cooperarán en la lucha contra la pobreza y con el fin de lograr su desarrollo económico, social y en consonancia con el medio ambiente, entre otros. Abogarán conjuntamente por conseguir un desarrollo global sostenible, que se refleje de igual forma en el rendimiento económico, la justicia social, la sostenibilidad ecológica y la estabilidad política.

Artículo 2

Objetivo del Convenio

El objetivo del presente Convenio es establecer el marco jurídico que regirá la Cooperación Financiera entre las Partes Contratantes, para el financiamiento de actividades orientadas al desarrollo, en concordancia con las normas constitucionales y legales de sus Estados así como con los principios del derecho internacional.

Artículo 3

Bases de la Cooperación Financiera

(1) Para la Cooperación Financiera como instrumento de la cooperación al desarrollo se aplicarán los principios, procedimientos y obligaciones acordados a continuación, que constituyen la base para el acuerdo de medidas de desarrollo entre las Partes Contratantes y de los acuerdos de ejecución regidos por el derecho privado que los especifican.

- 3 -

(2) Antes de acordar medidas de desarrollo, las Partes Contratantes mantendrán un diálogo asociativo sobre las bases y cuestiones actuales de los financiamientos reembolsables y no reembolsables. En interés de la eficiencia y para la coordinación entre los Gobiernos, en el caso de financiamientos reembolsables el Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia realizará, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia, o quien haga sus veces, la identificación y priorización de los proyectos sujetos de financiamiento. Cuando se trate de financiamientos no reembolsables, la coordinación en la identificación y priorización de los proyectos sujetos de financiamiento estará en cabeza de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, o quien haga sus veces. Las Partes Contratantes acordarán los objetivos, las prioridades de las medidas de desarrollo y las entidades ejecutoras colombianas de la Cooperación Financiera en las negociaciones intergubernamentales (cuyos resultados se plasmarán en las Actas Finales) u otros arreglos intergubernamentales.

Artículo 4 Definiciones

En el marco del presente Convenio se utilizarán las siguientes definiciones:

1. Cooperación Financiera: Todas aquellas medidas de desarrollo de carácter reembolsable o no reembolsable realizadas por el Kreditanstalt für Wiederaufbau – Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW) y la Sociedad Alemana de Inversiones y Desarrollo (DEG) en el marco de su actividad como organismo ejecutor alemán;
2. Medidas de desarrollo: Cualquier proyecto o programa acordado entre las Partes Contratantes dentro del marco de la Cooperación Financiera;
3. Financiamiento: Facilitación de fondos mediante préstamos, y aportaciones financieras;
4. Créditos de desarrollo: Préstamos otorgados dentro del marco de la Cooperación Financiera de acuerdo con las normas aplicables a ambos Estados. En este contexto, se combinarán fondos del Gobierno de la República Federal de Alemania y fondos de un organismo ejecutor alemán;
5. Préstamos: Financiamientos a interés y reembolsables;

- 4 -

6. Aportaciones financieras: Fondos provenientes de la Cooperación Financiera sin interés y no reembolsables (subvenciones);

7. Prestaciones: Contribuciones en dinero o en especie, o una combinación de ambas;

8. Organismos ejecutores alemanes: Organismos u organizaciones tales como los mencionados en el Artículo 5, párrafo 4, a los que el Gobierno de la República Federal de Alemania ha encomendado la ejecución de las medidas de desarrollo;

9. Prestatario: Es la entidad colombiana que recibe los recursos de Cooperación Financiera reembolsable y está obligada a devolver un préstamo otorgado por el Gobierno de la República Federal de Alemania, a través del organismo ejecutor alemán, en el marco de la Cooperación Financiera;

10. Entidad ejecutora colombiana: Es la entidad colombiana responsable de la utilización de los recursos de la Cooperación Financiera reembolsable y que asume las obligaciones de índole técnico, presupuestal, financiero, de contratación, de ejecución y de sostenibilidad de las inversiones necesarias para cumplir los objetivos y metas del proyecto o programa establecidos en el contrato de préstamo respectivo. La entidad ejecutora firmará los contratos de préstamo;

11. Destinatario: Beneficiario de una aportación financiera (subvención) otorgada en el marco de la Cooperación Financiera no reembolsable por el Gobierno de la República Federal de Alemania a través de un organismo ejecutor alemán. El destinatario firmará los contratos de financiamiento;

12. Acuerdo de medidas: Instrumento de derecho internacional firmado por las Partes Contratantes de conformidad con el Artículo 5, párrafo 1, sobre la ejecución de las medidas de desarrollo;

13. Acta final de las negociaciones intergubernamentales: Documento suscrito por las Partes Contratantes de conformidad con el Artículo 3, párrafo 2, que no constituye instrumento jurídicamente vinculante;

14. Acuerdos de ejecución: Contratos regidos por el derecho privado sobre la base de los acuerdos de conformidad con lo estipulado en el Artículo 5, párrafo 1, o sobre la base de las negociaciones intergubernamentales u otros arreglos

- 5 -

intergubernamentales, de conformidad con el Artículo 3, párrafo 2, y que estarán sujetos a las disposiciones legales vigentes en la República Federal de Alemania (en especial contratos de aportaciones financieras, contratos de préstamo, así como los acuerdos especiales que concreten estos contratos y otras disposiciones contractuales en relación con estos contratos). Todas las autorizaciones que deben ser otorgadas por la parte colombiana estarán sujetas a las disposiciones legales vigentes en la República de Colombia;

15. Contratos de préstamo: Acuerdos de ejecución en el marco de la Cooperación Financiera reembolsable. Son firmados por el organismo ejecutor alemán, el prestatario y la entidad ejecutora colombiana;
16. Contratos de aportaciones financieras: Acuerdos de ejecución en el marco de la Cooperación Financiera no reembolsable. Son firmados por el organismo ejecutor alemán, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia (o quien haga sus veces) y el destinatario;
17. Gastos corrientes: Gastos operativos incluidos gastos de mantenimiento.

Artículo 5
Acuerdo sobre medidas de desarrollo

(1) Las Partes Contratantes podrán firmar, sobre la base del presente Convenio y como fruto de las negociaciones intergubernamentales en el sentido del Artículo 3, párrafo 2, acuerdos de medidas regidos por el derecho internacional, complementarios, sobre una o varias medidas de desarrollo. Éstos fijan especialmente los objetivos, los usos previstos y las prestaciones, así como, dado el caso, las entidades ejecutoras colombianas y el destinatario o prestatario del financiamiento.

(2) La obligación del Gobierno de la República Federal de Alemania de cumplir las prestaciones nace bajo la condición de que el Gobierno de la República Federal de Alemania haya considerado que la medida de desarrollo resulta digna de apoyo. Quedará sin efecto si el Gobierno de la República de Colombia no realiza sus prestaciones según el artículo 7 o el Artículo 8 del presente Convenio, o no cumple con sus obligaciones según lo estipulado en estos artículos.

- 6 -

(3) Las Partes Contratantes adoptarán los acuerdos necesarios a efectos de la realización de las medidas de desarrollo, confiarán en su caso la ejecución a las entidades ejecutoras idóneas y las autorizarán para adoptar acuerdos de ejecución concretos.

(4) El Gobierno de la República Federal de Alemania confiará la ejecución de medidas de desarrollo concretas dentro del marco de la Cooperación Financiera al KfW, la DEG o a la entidad que haga sus veces.

(5) Cuando se haya considerado que una medida de desarrollo resulta digna de apoyo según lo estipulado en el párrafo 2, el organismo ejecutor alemán firmará los acuerdos de ejecución con la entidad ejecutora colombiana, el prestatario o el destinatario y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia (o quien haga sus veces) cuando sea procedente.

(6) En el caso de los créditos de desarrollo, la solvencia del prestatario será una condición añadida a lo establecido en el párrafo 5 para la conclusión del acuerdo de ejecución.

(7) En los acuerdos de ejecución se acordarán disposiciones vinculantes, especialmente con respecto a:

1. Los objetivos perseguidos con la medida de desarrollo y su financiamiento;
2. el tiempo de ejecución, la estructura organizativa y técnica de la medida de desarrollo y su financiamiento;
3. las prestaciones de las entidades participantes;
4. el procedimiento de adjudicación de encargos (obras, bienes y servicios) en el caso de financiamientos;
5. las consecuencias del incumplimiento de obligaciones contractuales.

- 7 -

Artículo 6

Prestaciones y obligaciones del Gobierno de la República Federal de Alemania

(1) El Gobierno de la República Federal de Alemania fomentará medidas de desarrollo de Cooperación Financiera, a través de financiamientos y todas las demás prestaciones convenidas de común acuerdo.

(2) Entre las prestaciones pueden figurar la preparación, ejecución y control de los avances de las medidas de desarrollo.

(3) En el caso de financiamientos, el Gobierno de la República Federal de Alemania otorgará al Gobierno de la República de Colombia, o a otros destinatarios que las Partes Contratantes designen de común acuerdo, la posibilidad de obtener del organismo ejecutor alemán los montos que habrán de acordarse de conformidad con lo estipulado en el Artículo 5.

(4) El Gobierno de la República Federal de Alemania otorgará al Gobierno de la República de Colombia la posibilidad de obtener aportaciones financieras para medidas especiales (medidas de protección ambiental, fondos de garantía de crédito para pequeñas y medianas empresas, medidas de autoayuda orientadas a combatir la pobreza, medidas destinadas a mejorar la situación social de la mujer u otras áreas que cumplan con los criterios de la legislación presupuestaria alemana), siempre y cuando se haya acordado explícitamente en el acuerdo de medidas regido por el derecho internacional, de conformidad con el Artículo 5, párrafo 1, o en las negociaciones intergubernamentales u otros arreglos intergubernamentales de conformidad con el Artículo 3, párrafo 2, y después de examinadas de conformidad con el Artículo 5, párrafo 5, se constatare que los objetivos perseguidos con este financiamiento pueden ser alcanzados.

(5) En el caso de créditos de desarrollo, el Gobierno de la República Federal de Alemania se declara dispuesto a refinanciar en parte préstamos de un organismo ejecutor alemán, a poner a disposición fondos financieros para la subvención de intereses, a asumir, de conformidad con las directrices internas de la República Federal de Alemania y siempre y cuando se cumplan los respectivos requisitos de cobertura, garantías o a posibilitar estos créditos de desarrollo por otras vías.

- 8 -

(6) El Gobierno de la República Federal de Alemania otorgará al Gobierno de la República de Colombia la posibilidad de obtener aportaciones financieras para medidas complementarias necesarias a efectos de la realización y atención de medidas de desarrollo siempre y cuando se haya acordado en el acuerdo de medidas de conformidad con el Artículo 4, párrafo 12, o en las negociaciones intergubernamentales u otros arreglos intergubernamentales, de conformidad con el Artículo 3, párrafo 2, y cuando después de examinadas de conformidad con el Artículo 5, párrafo 5, se constate que los objetivos perseguidos por la medida complementaria pueden ser alcanzados.

Artículo 7

Prestaciones y obligaciones del Gobierno de la República de Colombia

(1) El Gobierno de la República de Colombia contribuirá a las medidas de desarrollo acordadas como sigue:

1. Velará por el cumplimiento de las prestaciones propias concretadas en los acuerdos de ejecución;
2. en el caso de los financiamientos velará frente al organismo ejecutor alemán encargado de conformidad con el Artículo 5, párrafo 4, por la comprobación del uso reglamentario y económico de los fondos;
3. en el caso de facilitación de fondos financieros velará por el financiamiento íntegro de las medidas de desarrollo;
4. asumirá los gastos corrientes de las medidas de desarrollo, salvo que en los acuerdos de ejecución se establezca excepcionalmente otra cosa;
5. proporcionará a sus expensas los expertos y auxiliares locales necesarios en cada caso, salvo que en los acuerdos de ejecución se establezca excepcionalmente otra cosa;
6. se encargará en un futuro próximo de las instalaciones creadas mediante las medidas de desarrollo o continuará con la reforma estructural apoyada, salvo que en los acuerdos de ejecución se establezca otra cosa;

- 9 -

7. velará por que todos los organismos involucrados en la ejecución del presente Convenio y de los acuerdos de medidas sean informados oportuna y detalladamente del contenido de los mismos;

8. reconocerá para todos los flujos de financiamiento (amortizaciones, desembolsos y fondos remanentes, entre otros) la necesidad de facilitar de forma oportuna y suficiente divisas libremente transferibles y la conversión libre de la moneda local necesaria para ello. Se esforzará por cumplir este requisito en todo momento, dentro del plazo establecido en los acuerdos de ejecución y en el marco de la legislación nacional;

9. velará porque los organismos ejecutores alemanes no se encuentren en una posición de desventaja respecto de las instituciones financieras multilaterales en el servicio de la deuda externa.

(2) El Gobierno de la República de Colombia otorgará para la ejecución de las medidas de desarrollo acordadas conforme al Artículo 5 las siguientes disposiciones referentes a impuestos y otros gravámenes públicos de orden nacional:

1. Eximirá a los organismos ejecutores alemanes de todos los impuestos y gravámenes públicos de orden nacional que se causen en la República de Colombia, y que se devenguen en relación con la concertación y durante la vigencia de los acuerdos de ejecución de los financiamientos;
2. eximirá de impuestos y gravámenes públicos de orden nacional a todos los pagos por concepto del servicio de la deuda adquirida;
3. cuidará que los impuestos y gravámenes públicos de orden nacional asumidos por la entidad ejecutora colombiana, no sean financiados de los fondos financieros facilitados mediante los organismos ejecutores alemanes;
4. eximirá de impuestos y gravámenes públicos de orden nacional a los contratos que deban celebrarse para la realización de cualquiera de las medidas de desarrollo que se ejecuten con aportaciones financieras, así como la adquisición de bienes y/o servicios y las transacciones financieras que se realicen directamente con los dineros provenientes de los recursos recibidos como aportaciones financieras.

- 11 -

Artículo 10

Plazo para la contratación de los fondos

Las obligaciones acordadas de conformidad con los Artículos 6 y 7 quedarán sin efecto si los respectivos acuerdos de ejecución no se firman dentro de un plazo de ocho años, contados a partir del año de autorización de los fondos.

Artículo 11

Aplicabilidad de otros convenios

El presente Convenio no afecta las disposiciones del Convenio sobre Cooperación Técnica concertado entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Colombia el 26 de mayo de 1998 y que entró en vigor el 28 de febrero de 2001.

Artículo 12

Solución de controversias

Cualquier controversia que pueda surgir entre las Partes Contratantes relativa a la interpretación o aplicación del presente Convenio será resuelta mediante negociaciones directas entre las Partes Contratantes. En caso de que estas negociaciones no sean exitosas, la controversia será sometida a los restantes medios de solución pacífica reconocidos por el derecho internacional.

Artículo 13

Disposiciones finales

(1) El presente Convenio entrará en vigor en la fecha en que el Gobierno de la República de Colombia haya comunicado al Gobierno de la República Federal de Alemania que se han cumplido los requisitos internos necesarios para la entrada en vigor. A tal efecto será determinante la fecha de recibo de la comunicación.

(2) Las Partes Contratantes podrán acordar enmiendas al presente Convenio. Para la entrada en vigor de los acuerdos de enmienda se aplicará mutatis mutandis lo establecido en el párrafo 1.

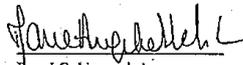
- 12 -

(3) El presente Convenio regirá de forma indefinida. Cualquiera de las Partes Contratantes podrá denunciarlo mediante notificación escrita dirigida a la otra Parte, la cual entrará a regir a los 30 días de recibida por esta última.

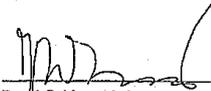
(4) La denuncia del presente Convenio no afectará los proyectos que se encuentren en ejecución.

(5) Inmediatamente después de la entrada en vigor del presente Convenio, el Gobierno de la República de Colombia procederá a su registro en la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas. El Gobierno de la República Federal de Alemania será informado de que ha tenido lugar dicho registro proporcionándole el número de registro de las Naciones Unidas tan pronto como se haya recibido confirmación por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Hecho en Bogotá, el 17 de Mayo de 2012, en dos ejemplares, en alemán y español, siendo ambos textos igualmente auténticos.



Por el Gobierno de la
República de Colombia



Por el Gobierno de la
República Federal de Alemania

LEY No. 1691

POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL "CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA", SUSCRITO EN BOGOTÁ EL 19 DE JULIO DE 2012

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

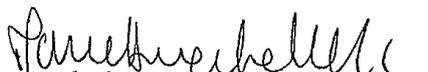
EJECÚTESE, previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Bogotá, D.C., a los

17 DIC 2013



LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,



MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUELLAR

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,



MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA