

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

**FINDETER - TERCER PRÉSTAMO INDIVIDUAL PARA EL FINANCIAMIENTO A
ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS**

(CO-L1116)

**CCLIP PARA EL PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO A ENTIDADES PRESTADORAS DE
SERVICIOS PÚBLICOS**

(CO-X1003)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Álvaro Concha (CMF/CCO) y Fernando de Olloqui (IFD/CMF) quienes ejercen el coliderazgo del proyecto; Patricia Torres (IFD/FMM); Jesús Navarrete (FMM/CCO); Javier Jiménez (LEG/SGO); Mylenna Cárdenas (FMP/CCO); Mónica Rojas (CAN/CCO); Rodolfo Gastaldi (FMP/CCO); y Stephanie Suber (IFD/CMF).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A.	Marco de referencia, problemática y justificación del apoyo del Banco.....	2
1.	Problemática	5
2.	Justificación.....	6
B.	Objetivos y resultados esperados	9
C.	Indicadores de resultados.....	10
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS	11
A.	Instrumento de financiación y costo	11
B.	Principales riesgos y medidas mitigantes	12
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y MONITOREO	13
A.	Esquema de Ejecución	13
B.	Esquema de Monitoreo y Evaluación	15

Anexos	
Anexo I	Resumen DEM
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

Vínculos Electrónicos
REQUERIDOS
1. Plan de Seguimiento y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36761949
2. Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36758153
3. Filtro de Políticas de Salvaguardias http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36772206
OPCIONALES
1. Problemática asociada con la deficiencia en el suministro o provisión de Servicios Públicos http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36707701
2. Resumen del PND http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36707660
3. Iniciativa “Ciudades Emergentes y Sostenibles” http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36683946
4. Análisis Costo-Beneficio http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36757707
5. Reglamento de Crédito (borrador) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36761888

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CPD	<i>Country Program Document</i>
EPSP	Empresas Prestadoras de Servicios Públicos
EC	Establecimientos de Crédito
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial S.A
GRP	Gestión de Riesgos de Proyectos
ICES	Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
PIB	Producto Interno Bruto
RC	Reglamento de Crédito del Programa
SGP	Sistema General de Participaciones
VPP	Vida Promedio Ponderada

RESUMEN EJECUTIVO
COLOMBIA
FINDETER – TERCER PRÉSTAMO INDIVIDUAL PARA EL FINANCIAMIENTO A ENTIDADES
PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS (CO-L1116)
CCLIP PARA EL PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO A ENTIDADES PRESTADORAS DE
SERVICIOS PÚBLICOS (CO-X1003)

Términos y Condiciones Financieras			
Prestatario: Financiera de Desarrollo Territorial S.A.		Facilidad de Financiamiento Flexible*	
		Período de Amortización:	25 años
Garante: República de Colombia		VPP	15,25 años
		Período de desembolso:	5 años
Organismo Ejecutor: Financiera de Desarrollo Territorial S.A.		Periodo de gracia	5 años
		Comisión de inspección y vigilancia:	*
Fuentes		Tasa de interés:	Basada en Libor
BID (CO)	75.000.000	Comisión de crédito:	**
Contrapartida local	450.000	Moneda de aprobación:	Dólares de los EEUU de los recursos del Capital Ordinario
Total	75.450.000		
Esquema del Proyecto			
Objetivo de la Línea: el objetivo general de la línea es contribuir al desarrollo y la competitividad territorial facilitando el acceso sostenible a financiamiento de proyectos de infraestructura y servicios asociados a la provisión de servicios públicos.			
Objetivo general del Tercer Préstamo Individual: mejorar los servicios públicos en las entidades territoriales a través del financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura y del fortalecimiento de los procesos para apoyar la consolidación de un sistema de ciudades sostenibles.			
Cláusulas especiales: Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso de los recursos del financiamiento: el prestatario debe presentar evidencia de la aprobación del Reglamento de Crédito actualizado por la Junta Directiva de FINDETER y la entrada en vigor del mismo, con la previa no objeción del Banco (ver ¶3.3). Financiamiento retroactivo: se contempla financiamiento retroactivo a partir del 13 de diciembre de 2011 hasta por un monto de US\$15 millones (20%) del monto de financiamiento (ver ¶2.1). Excepción a las políticas del Banco: se estima necesario solicitar una excepción a la Política OP-303 del Banco, de manera que la República de Colombia sólo garantice las obligaciones de pago (ver ¶3.1), tal como se hizo en las dos operaciones anteriores.			
El proyecto califica para : SEQ[] PTI [] Sector [X] Geográfica[] % de beneficiarios []			

(*) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

(**) La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto de Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos

I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Marco de referencia, problemática y justificación del apoyo del Banco

- 1.1 **Contexto Macroeconómico.** Después de un periodo de fuerte dinamismo económico entre 2003 y 2007, la economía colombiana se desaceleró durante 2008 y 2009 como resultado del entorno económico y financiero internacional desfavorable. Sin embargo, las medidas de estímulo fiscales y monetarias tomadas por el Gobierno de Colombia evitaron que el país entrara en recesión y en 2010 la economía colombiana se reactivó más rápido de lo inicialmente previsto, alcanzando un crecimiento de 4,0%. En 2011, como resultado del aumento pronunciado de la demanda interna, se estima que el Producto Interno Bruto (PIB) colombiano haya crecido en 5,9%¹, ligeramente por encima de su tasa potencial, cerrando la brecha del producto que se había generado a partir de 2008. A la vez, el retiro de las medidas de estímulo han permitido consolidar los resultados fiscales y la política monetaria ha respondido oportunamente a las presiones inflacionarias de origen externo.
- 1.2 **Infraestructura para la provisión de servicios públicos.** Los desiguales niveles de cobertura a nivel urbano/rural y entre regiones² en la provisión de agua, alcantarillado, salud y educación, junto con los déficits de vivienda y la necesidad de modernización de la infraestructura de transporte, hacen que la inversión en estas áreas sean prioritarias dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)³.
- 1.3 Asimismo, el PND establece como uno de sus grandes objetivos la convergencia y el desarrollo territorial, incluyendo medidas para el fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales y de los procesos de urbanización para consolidar un sistema de ciudades.
- 1.4 Existe una amplia variedad de oferentes y gestores de servicios públicos. Con el proceso de descentralización registrado durante la década de los ochenta, se abrió la posibilidad de que entidades departamentales, distritos y municipios desarrollen sus propios programas de servicios sociales y realicen inversiones directas en sectores de infraestructura y servicios públicos. La Ley 142 de 1994 inicia un proceso de transformación empresarial en el sector, como resultado del cual se crean numerosas Entidades Prestadoras de Servicios Públicos (EPSP), tanto

¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

² Ver enlace electrónico [Problemática asociada con la deficiencia en el suministro o provisión de Servicios Públicos](#)

Destacan, por ejemplo, las diferencias en la provisión de agua (96% urbano y 50% rural), alcantarillado (91% urbano y 25% rural) y los déficits de vivienda (36% de los hogares).

³ Ver enlace electrónico [Resumen del Plan Nacional de Desarrollo](#).

privadas, oficiales y mixtas⁴, que operan a nivel territorial en los siguientes sectores: servicios públicos domiciliarios; salud; educación; vivienda; transporte; recuperación y renovación urbana y equipamiento urbano; deporte, recreación y cultura; centros de comercialización; maquinaria y equipo; telecomunicaciones; medio ambiente; desarrollo institucional; y turismo. En la actualidad existen alrededor de 15.000 EPSP⁵.

- 1.5 Las EPSP, junto con las entidades territoriales, demandan financiamiento comercial para realizar las inversiones necesarias para prestar sus servicios, sin embargo presentan en general un limitado acceso al crédito y dificultades para acceder a él en las condiciones de plazo que requiere el periodo de maduración de los proyectos de infraestructura y dotación de equipos que buscan financiar. De esta manera, existe una brecha en el financiamiento para proyectos de inversión en servicios públicos.
- 1.6 Del lado público, es ilustrativo que las fuentes de financiamiento utilizadas a nivel departamental para este tipo de inversiones proceden principalmente del gobierno central a través del Sistema General de Participaciones (SGP) y regalías en forma directa o indirecta, las cuales representan casi el 75% de la financiación de inversiones departamentales. Los recursos de crédito apenas representan el 3%. Este patrón es similar a nivel municipal. En gran cantidad de municipios, la viabilidad financiera de los servicios depende de los aportes estatales para subsidiar el consumo y la inversión.
- 1.7 Por otra parte, hay una carencia de criterios o reglas claras integrales para la priorización de proyectos de inversión en servicios públicos, lo cual conlleva a una ineficiencia en la asignación de recursos en las entidades territoriales. Conforme a un análisis realizado por el Departamento Nacional de Planeación, es uno de los factores determinantes de los vacíos en la provisión de servicios públicos e indica que el desarrollo de proyectos con base en decisiones políticas han ido en detrimento de la calidad del gasto público y en la prestación de servicios públicos.
- 1.8 **Sistema Financiero.** Los Establecimientos de Crédito (EC) han registrado un desempeño favorable en los últimos años. Al cierre de 2011, mostraron un crecimiento real anual en sus activos de 16,5% y su cartera registró una variación real anual de 17%, mientras que el nivel de solvencia se ubicó en 14,6%, 5,6 puntos porcentuales superior al mínimo regulatorio. Se ha visto un crecimiento en las utilidades y adecuados niveles de calidad de cartera (menos del 3% de morosidad) y de provisiones.

⁴ Las EPSP incluyen entidades de derecho privado, entes territoriales, entidades descentralizadas, asociaciones de municipios, empresas de servicios públicos, entidades públicas del orden nacional y patrimonios autónomos que operan a nivel territorial.

⁵ Incluye alrededor de 40 empresas de telecomunicaciones, 550 empresas de aseo, 1.500 prestadores de servicios de acueducto y alcantarillado en las cabeceras municipales, 12.000 prestadores rurales, y numerosas empresas de energía eléctrica y gas predominantemente de carácter privado (Sistema Unificado de Información de Servicios Públicos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios).

- 1.9 A pesar de lo anterior, el sistema financiero aún refleja un bajo nivel de profundización. La cartera total de los EC como porcentaje del PIB de 34% contrasta con una relación promedio para la región de América Latina de 44% y se encuentra muy por debajo de los países con sistemas financieros más desarrollados en la región⁶. Por otra parte, la captación de recursos mediante el mercado de valores se concentra en pocos emisores y de gran tamaño.
- 1.10 Uno de los desafíos estructurales más importantes para el sistema financiero es la posibilidad de expandir su oferta crediticia, particularmente de mediano y largo plazo, y a costos de intermediación razonables, para atender los requerimientos de inversión de las empresas. Los plazos máximos de la banca, fondeados con recursos propios, no suelen superar los 5 años.
- 1.11 El plazo del crédito otorgado obedece, en parte, a que las captaciones de los EC se concentran en instrumentos de muy corto plazo. Al cierre de 2011, el 50% de las captaciones de los EC se hacían a través de certificados de depósito y de ahorro a término de 180 días y el 60% a menos de un año y medio⁷.
- 1.12 **Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER).** A finales de los años ochenta el Gobierno de Colombia instrumentó una política de desarrollo económico basada en el funcionamiento de instituciones financieras públicas de segundo piso especializadas por sectores prioritarios. En ese contexto, en 1990, mediante la Ley 57/89, se crea FINDETER como una entidad financiera adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, supervisada por la Superintendencia Financiera, y con personería jurídica y patrimonio propio. Mediante un esquema de redescuento, FINDETER financia, a través de intermediarios financieros, empresas (públicas y privadas) proveedoras de servicios públicos.
- 1.13 Mediante el Decreto 4167 del 3 de noviembre de 2011, el gobierno modificó la naturaleza jurídica de FINDETER y la transformó de una sociedad por acciones a una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo de las anónimas, organizada como un establecimiento de crédito. De esta manera, continúa operando como un banco de segundo piso adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pero ahora con régimen de derecho privado. Esta transformación le otorga a la entidad la alternativa de participación accionaria del sector privado y mayor flexibilidad en su gestión presupuestal y laboral.
- 1.14 Aunado a lo anterior, FINDETER ha llevado a cabo una reforma organizacional durante el último año. La Junta Directiva ha establecido como su objetivo fundamental, a ser alcanzado en el 2014, el ser reconocidos como el vehículo del gobierno nacional para promover, estructurar y financiar proyectos de infraestructura en las regiones, que permitan mejorar la calidad de vida de las comunidades.

⁶ Por ej. Chile 86% y Brasil 57% (Crédito interno al sector privado, Banco Mundial, enero de 2012).

⁷ Informe Anual de la Asociación Bancaria de Colombia.

- 1.15 El desarrollo de este objetivo se basa en los siguientes principios estratégicos: i) el desarrollo regional como meta primordial, siendo un objetivo permanente de las actividades de FINDETER producir un impacto positivo en el desarrollo socio económico de Colombia; ii) la infraestructura como su impulsor principal y el PND como marco de referencia de las acciones de la entidad; iii) la excelencia en gobierno corporativo y gestión interna, desarrollando y consolidando la transparencia, la eficiencia, y la eficacia como bastiones permanentes de su gestión; y iv) la institucionalización de Políticas de Responsabilidad Social y Sensibilidad Ambiental. FINDETER, ha venido trabajando en ampliar los productos y servicios con los cuales puede apalancar el desarrollo regional, incluyendo fortalecer su capacidad de actuar en otros aspectos complementarios al crédito de redescuento y que posibilitan la realización de una mayor cantidad de proyectos de desarrollo. Al respecto, ha creado gerencias regionales y gerentes zonales. para dar cubrimiento en todo el territorio nacional.
- 1.16 Entre agosto de 2010 y agosto de 2011, FINDETER aprobó 1.150 operaciones por un valor equivalente a US\$1.365 millones y durante este período la cartera administrada creció en un 20% para alcanzar los US\$2.840 millones. Estas operaciones se realizaron en 28 departamentos y 135 municipios. La mayor parte de su cartera se encuentra colocada en inversiones en los sectores de servicios públicos y se destacan los recursos destinados al sector transporte por US\$437 millones, a vivienda y agua potable por US\$218 millones, al sector salud por US\$171 millones, y a aumentar la capacidad instalada del sector de educación por el equivalente a US\$121 millones. Asimismo, en el 2011 se convirtió en un aliado estratégico de los gobernadores y alcaldes para atender la población afectada por el fenómeno invernal. Cabe mencionar que la mayor parte del fondeo de la entidad ha provenido del mercado local mediante emisiones de Certificados de Depósito con plazos de hasta 3 años. Por otro lado, si bien ofrece plazos de amortización de hasta 15 años, el promedio de la cartera de la entidad a finales de 2011 es de alrededor de 8 años.

1. Problemática

- 1.17 Los principales factores que restringen el financiamiento en condiciones adecuadas a los proyectos de inversión realizados por EPSP y entidades territoriales son: i) las limitaciones en el fondeo a mediano y largo plazo de los EC, debido a las condiciones de plazo del ahorro interno y a la falta de profundidad del sistema financiero; ii) los riesgos percibidos en los proyectos, debido a sus largos periodos de maduración y a las cuantiosas inversiones iniciales, así como a la incertidumbre acerca de la ejecución de los recursos públicos asignados para pagar a los inversionistas privados, y la falta de instrumentos financieros que atenúen estos riesgos; y iii) la falta de capacidad institucional de las EPSP y de las entidades territoriales, las cuales presentan debilidades internas de carácter organizacional y de gestión financiera y técnica, lo cual afecta la capacidad para la elaboración de proyectos financieramente viables que satisfagan los requisitos exigidos por los EC. Este programa busca atender los factores i) y iii), a través del apoyo a las actividades de FINDETER,

quien se dedica a fondear EC con recursos a mediano y largo plazo y a fortalecer las capacidades de las EPSP y entidades territoriales. Respecto al tema ii), es importante mencionar que FINDETER se encuentra realizando un estudio, apoyado por el Banco (¶1.23), para definir y desarrollar un producto de garantías o avales para mitigar el riesgo crediticio de las EPSP, el cual se estima estará concluido hacia finales del año en curso.

- 1.18 Las limitaciones de fondeo a plazos mayores del sector financiero se explican en ¶1.10 y ¶1.11. Ello limita particularmente el financiamiento de inversiones que requieren plazos de entre 5 y 15 años, como son los de infraestructura. En adición, dado la recuperación a largo plazo de algunas inversiones, se requieren condiciones crediticias con periodos de gracia adecuados. Ante ello, se requiere que los EC puedan acceder a fuentes de fondeo más estables y de mayor plazo. Las intervenciones de FINDETER buscan solucionar este problema al ofrecer plazos de amortización de hasta 15 años; de hecho, el 87% del saldo de su cartera a diciembre 31 de 2011, son créditos a mediano y largo plazo.
- 1.19 En cuanto a la capacidad institucional de las EPSP y de las entidades territoriales, FINDETER está fortaleciendo sus estrategias de productos y servicios técnicos que amplíen la presencia regional de la entidad y profundicen el acompañamiento a entidades territoriales en la formulación de proyectos integrales de desarrollo o en sectores específicos. Con ello, atiende uno de los grandes objetivos del PND.
- 1.20 Al respecto, FINDETER recientemente lanzó el programa de “Ciudades Sostenibles y Competitivas” para fortalecer los instrumentos de priorización de las entidades territoriales sobre sus inversiones. Este programa se basa en la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco (ver Anexo [Iniciativa “Ciudades Emergentes y Sostenibles”](#)), quien ha venido apoyando a FINDETER en el proceso. La ICES busca solucionar el problema descrito en ¶1.7, estableciendo una metodología para la priorización de proyectos de inversión en servicios públicos dentro de ciudades emergentes o intermedias. A través de diagnósticos y planes de acción, se espera contribuir a los procesos de programación de las inversiones, mejorar la capacidad institucional de las administraciones, facilitar la toma de decisiones de éstas, introducir el tema de cambio climático y movilizar recursos públicos y privados para la financiación de actividades prioritarias para la sostenibilidad.

2. Justificación

- 1.21 En el 2008, mediante la Resolución DE-32/08, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el “Programa de Financiamiento a Entidades Prestadoras de Servicios Públicos” (CO-X1003) por un valor de US\$200 millones, así como el primer programa con cargo a dicha Línea (1967/OC-CO) por US\$50 millones, con el propósito general de contribuir al desarrollo y a la competitividad territorial, facilitando el acceso sostenible al financiamiento de proyectos de infraestructura y servicios asociados a la provisión de servicios públicos. En agosto de 2010 se aprobó la segunda

operación con cargo a la línea (2314/OC-CO) por US\$75 millones. De ésta, falta por comprometer US\$300 mil, destinados al componente de fortalecimiento institucional, los cuales FINDETER ha indicado desea utilizar para completar los esfuerzos de modernización de sus sistemas de tecnología e información.

- 1.22 Los recursos de los primeros préstamos contribuyeron a que FINDETER cubriera una de las fallas del mercado en materia de financiamiento a la inversión en infraestructura, particularmente la de ofrecer fuentes de fondeo de mediano y largo plazo estables y competitivas, acordes con el perfil de estos proyectos de larga maduración. Con ello, se contribuyó a la realización de proyectos que de otra manera no se pueden realizar en Colombia y, por ende, a la competitividad y el bienestar de las regiones, incluyendo en los municipios con poblaciones de menores ingresos. De esta manera, se ha cumplido con el propósito general de la línea de contribuir al desarrollo y a la competitividad territorial. Ello se refleja en los siguientes resultados, que derivan de los 85 proyectos financiados (por un monto total de US\$124,4 millones) entre varios sectores, incluyendo de servicios públicos domiciliarios, educación, salud e infraestructura de transporte: i) el plazo promedio de los subpréstamos fue de 10 años, lo cual contribuyó a ampliar el plazo promedio de la cartera de FINDETER de 6,4 años en 2008 a 7,12 años en 2011, la participación de las operaciones de crédito con plazo superior a 8 años sobre los desembolsos totales de crédito de FINDETER, llegó a un 51,5% en 2011 cuando en 2007 tan sólo representaban un 25,7%; ii) se apoyó el incremento en la participación del crédito de FINDETER asociada a la provisión de servicios públicos dentro del PIB de servicios públicos (de 1,45% en 2008 a 1,71 en 2011), y en la relación de su cartera dentro de la cartera total de servicios públicos del sector financiero (de 36,9% a 51,5%, en el mismo periodo); iii) se contribuyó a aumentar la diversificación geográfica de los créditos, incrementando la participación de proyectos en departamentos distintos a los tradicionales⁸, de 28% en 2006 a 49,06% a finales de 2011. Sin embargo, FINDETER no cuenta con la evaluación económica y social de los subproyectos financiados con los recursos de los dos programas.
- 1.23 Ambos programas aportaron asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de FINDETER, incluyendo: i) avanzar en desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación que permita medir y evaluar los resultados e impactos de la gestión de la Entidad; ii) realizar el Plan Estratégico 2010-2012 y su actualización para el período 2012-2014; iii) definir un modelo operativo financiero; iv) diseñar e instalar un portal-interface con intermediarios financieros para que pudieran acceder directamente a la información operativa en tiempo real; y v) diseñar un estudio de avales y garantías con el objetivo de identificar y

⁸Como resultado de la concentración en los grandes centros urbanos y en sus zonas aledañas de las acciones de las entidades gubernamentales y financieras que llevan a cabo la financiación de proyectos de infraestructura, se ha generado una importante diferencia en los niveles de desarrollo de esos centros urbanos y las zonas rurales del país generándose de paso una concentración en el desarrollo económico y social. El que FINDETER continúe ampliando su diversificación geográfica implica que toma decisiones de financiación de proyectos de infraestructura en las regiones diferentes a esos centros urbanos y de esta manera contribuye a cerrar la brecha de desarrollo. El indicador excluye la cartera en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico.

desarrollar nuevas alternativas de instrumentos financieros. Adicionalmente, se están llevando a cabo asistencias técnicas con fondos no reembolsables para el análisis de oportunidades y formulación de estrategia en mercados de carbono y para desarrollar un Sistema de Análisis de Riesgos Ambientales y Sociales.

- 1.24 La operación se sustenta en la prioridad sectorial del GCI-9 de fortalecer instituciones para el crecimiento y el bienestar social, dado que busca desarrollar los mercados crediticios y financieros del país, aunque impacta en otra de las prioridades, que es la de infraestructura para la competitividad y el bienestar social. Esta última se refiere a la necesidad de incrementar inversiones para fines productivos, como en el sector transporte, y para acrecentar el bienestar familiar básico en dimensiones cruciales, como el suministro de acceso a la provisión de agua y al saneamiento.
- 1.25 En este mismo sentido se enmarca el programa dentro de la estrategia del Banco con Colombia 2012-2014 y el *Country Program Document* (CPD) 20129. La EBP establece dentro de sus áreas estratégicas mejorar los niveles y profundización de la bancarización, donde menciona el rol de FINDETER, así como expandir, mejorar, rehabilitar y mantener la infraestructura vial y el aumentar el acceso efectivo a servicios de agua y saneamiento.
- 1.26 **Estrategia del país en el sector.** Como se menciona en ¶1.3, el PND plantea como uno de sus grandes objetivos la convergencia y desarrollo territorial, incluyendo medidas para el fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales y de los procesos de urbanización para consolidar un sistema de ciudades. Asimismo, el gobierno pone énfasis en cinco sectores (o “locomotoras”) con alto potencial de impulsar el crecimiento económico, incluyendo infraestructura.
- 1.27 **Justificación del Tercer Préstamo Individual.** El programa atiende dos de los tres factores causantes de la brecha de financiamiento citados en ¶1.17. El Tercer Préstamo Individual proveerá financiamiento para proyectos de inversión elegibles presentados por EPSP y territorios que actualmente enfrentan dificultades de acceso a financiamiento en condiciones adecuadas. Para ello, se requiere que los EC y otras entidades financieras puedan continuar accediendo a fuentes de fondeo estables de mediano y largo plazo, proveídos por FINDETER.
- 1.28 Los recursos del financiamiento serán aplicados a proyectos similares a los financiados bajo los dos Préstamos Individuales previos, salvo que estarán alineados a los proyectos de inversión asociados a los objetivos descritos en el PND, así como a proyectos asociados a un plan de acción bajo la metodología de ciudades sostenibles. FINDETER espera otorgar fondeo en los próximos tres años por un valor total aproximado de US\$3.900 millones en los diferentes sectores

⁹ GN-2648-1 y GN-2661

objetivos del PND¹⁰. FINDETER considera necesario continuar adicionando a sus fuentes de financiación tradicionales, otras del exterior a mayores plazos que permitan una combinación de recursos que minimice el descalce de plazos de su cartera de crédito.

- 1.29 Adicionalmente, el programa es innovador al apoyar a FINDETER para establecerse como el vehículo del gobierno para desarrollar un sistema de priorización de inversiones en las ciudades intermedias, basado en criterios de integralidad y sostenibilidad, tomando como modelo la ICES del Banco. Este aspecto fortalece la capacidad institucional en los territorios. Asimismo, es innovador en su aplicación del ICES e implica una estrecha colaboración entre las Divisiones de IFD/CMF e IFD/FMM.

B. Objetivos y resultados esperados

- 1.30 El objetivo del Tercer Préstamo Individual será mejorar los servicios públicos en las entidades territoriales a través del financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura y del fortalecimiento de los procesos para apoyar la consolidación de un sistema de ciudades sostenibles. Este objetivo está alineado al objetivo general de la línea de contribuir al desarrollo y la competitividad territorial facilitando el acceso sostenible a financiamiento de proyectos de infraestructura y servicios asociados a la provisión de servicios públicos. Cabe mencionar que en esta tercera operación se busca medir el programa por su impacto en mejorar los servicios públicos, a diferencia de los propósitos de las primeras dos operaciones, que fueron: i) facilitar la extensión de plazos de proyectos elegibles de las EPSP; ii) mejorar en forma sostenible su acceso a financiamiento; iii) expandir el universo de EPSP con acceso a financiamiento de mediano y largo plazo de la banca comercial; y iv) consolidar el rol de FINDETER como agencia de desarrollo territorial. Se considera que orientar el objetivo de esta operación hacia mejorar los servicios públicos cierra el ciclo de la CCLIP con resultados más cercanos a contribuir al desarrollo y la competitividad territorial, en vista de que se ha mostrado con las primeras operaciones que se está logrando cubrir una falla de mercado en materia de financiamiento a la inversión en infraestructura (ver ¶1.22).

- 1.31 **Componente 1 de Financiamiento (US\$75 millones).** Se contribuirá a consolidar el esquema de financiamiento de FINDETER, aumentando los recursos financieros de mediano y largo plazo disponibles para proyectos de EPSP y entidades territoriales que actualmente son sujetos de crédito pero obtienen plazos de financiamiento menores a los deseables. Los recursos se canalizarán a través

¹⁰ Transporte (US\$1.256 millones), vivienda, agua y saneamiento básico (US\$928 millones), energía (US\$216 millones), salud y educación (US\$765 millones), innovación y TIC's (US\$224 millones) y otros sectores (US\$543 millones).

de los EC hacia proyectos de inversión elegibles¹¹, priorizando aquellos descritos en ¶1.28, conforme a las condiciones estipuladas en el [Reglamento de Crédito del Programa \(RC\)](#). Serán beneficiarios de los subpréstamos del programa las EPSP públicas o privadas establecidas legalmente en el país, con capacidad administrativa, técnica, financiera, legal y ambiental para la ejecución de los proyectos objeto del financiamiento.

- 1.32 **Componente 2 de Fortalecimiento Institucional (US\$450.000).** Bajo este componente, se reforzarán las capacidades dentro de la institución para la aplicación de las metodologías de ciudades sostenibles y para la prestación de asistencia técnica a las entidades territoriales en la identificación, priorización y estructuración de proyectos de inversión en ciudades intermedias con una visión integral y sostenible.
- 1.33 Con ello, se tiene como objetivo poder aplicar la metodología en cuatro ciudades piloto y formular planes de acción de proyectos susceptibles de ser sujetos de crédito, por el propio FINDETER, u otras instituciones financieras incluyendo al sector privado en carácter de concesionario de servicios. FINDETER podrá luego replicar la experiencia en otras ciudades. De esta manera, el fortalecimiento institucional está dirigido a dos áreas: i) al propio FINDETER para que fortalezca y amplíe los recursos técnicos que le permitan apropiarse de la metodología, transmitir este conocimiento a ciudades participantes y apoyarlas técnicamente para la aplicación de la misma; y ii) a las ciudades participantes, para que tengan apoyo técnico permanente y con dedicación a este proceso durante la etapa de preparación del diagnóstico, priorización de acciones y definición del plan de acción.

C. Indicadores de resultados

- 1.34 Los resultados esperados están enfocados hacia la mejora de los servicios públicos prestados por las EPSP y entidades territoriales en materia de agua y saneamiento, transporte vial y salud, cuyo impacto esperado será un incremento en la población beneficiada¹² por dichos servicios. Por otra parte, los indicadores de resultados reflejan que a través de la asistencia técnica a FINDETER y a las ciudades intermedias seleccionadas, se formularán planes de acción en estas ciudades bajo un marco de ciudades sostenibles.
- 1.35 En línea con los objetivos del programa de impulsar el desarrollo de infraestructura para la provisión de servicios públicos en los territorios, a través

¹¹ Los recursos del programa se utilizarán para proyectos presentados por EPSP con los siguientes destinos: i) inversión en activos fijos; ii) inversiones tendientes a mejorar la capacidad de gestión administrativa, financiera y organizacional del beneficiario; y iii) capital de trabajo para la operación de entidades beneficiarias.

¹² Los beneficiarios finales son la población de los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, Santander, Norte de Santander, Caquetá, Cesar, Magdalena, Sucre y Huila. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas promedio ponderado de las entidades objetivo es de 31,7%, varias de ellas con valores superiores a 41%. El porcentaje de población en condición de miseria es de 12,3%.

del financiamiento de proyectos de inversión, el análisis económico se basa en el cálculo de la rentabilidad estimada para este tipo de proyectos en su conjunto, como *proxy* del beneficio general para las entidades territoriales en los que serían llevados a cabo. Para el efecto, se utiliza la rentabilidad promedio de proyectos relacionados con infraestructura del Banco Mundial. Los beneficios netos alcanzarían US\$33,10 millones. Cabe mencionar que al no conocer *ex-ante* los servicios específicos y dada la multiplicidad y diversidad de proyectos elegibles a ser financiados, no se logra hacer el análisis por proyecto específico, sin embargo FINDETER está elaborando un sistema de monitoreo y evaluación que permitirá medir posteriormente resultados de los proyectos de este programa y futuros.

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS

A. Instrumento de financiación y costo

- 2.1 El monto total del programa que se financia con la Tercera Operación Individual con cargo a la CCLIP asciende a US\$75,45 millones (Cuadro A), de los cuales US\$75 millones serán financiados por el Banco con recursos del Capital Ordinario bajo el marco de la Facilidad de Financiamiento Flexible. Dicho monto tendrá un plazo de amortización de 25 años, con períodos de gracia y de desembolso de 5 años respectivamente, y una Vida Promedio Ponderada (VPP) de 15,25 años. La totalidad de los recursos de financiamiento por US\$75 millones será destinada para subpréstamos elegibles bajo el Componente 1. FINDETER proporcionará un aporte local equivalente a US\$450 mil para las actividades del Componente 2. Con esta operación y las dos anteriores, se habría comprometido la totalidad de la línea CCLIP por US\$200 millones¹³.

Cuadro A. Costo de la Línea por Fuentes de Financiamiento
(US\$ millones)

Componente de inversión	BID	Aporte Local	Total
Financiamiento	75.0	-	75.0
Fortalecimiento institucional	-	0.45	0.45
Total	75.0	0.45	75.45

- 2.2 El préstamo se presenta bajo la modalidad de un Programa Global de Crédito a ser concedido a FINDETER, a fin de que puedan repasar los recursos a prestatarios finales (subprestatarios) para el financiamiento de proyectos multisectoriales. Se contempla financiamiento retroactivo a partir del 13 de diciembre de 2011¹⁴ hasta por un monto de US\$15 millones (20%) del monto de financiamiento, conforme a lo establecido en el Manual OP-504 “Reconocimiento de gastos, financiamiento retroactivo y contratación anticipada”. El financiamiento retroactivo se justifica con base en que algunos de los proyectos de infraestructura que se financian por

¹³ Cabe mencionar que FINDETER ha mostrado interés en continuar accediendo a recursos del Banco, lo cual es consistente con la importancia que la EBP da a los temas de infraestructura, acceso a servicios financieros y ciudades sostenibles, así como a la relevancia de la institución en el financiamiento de entidades subnacionales.

¹⁴ Corresponde a la fecha de inicio de la operación en el sistema OPUS.

FINDETER que podrían ser elegibles para el programa, inician su ejecución previa a la aprobación de éste, después de procesos de planeación y diseño largos y complejos. Los recursos son necesarios para la institución en la medida que dichos proyectos han iniciado con fondeo propio que en términos de tasas y de plazos no son los más adecuados y desean sustituir dicha fuente de fondeo con los recursos del préstamo.

B. Principales riesgos y medidas mitigantes

- 2.3 **Riesgos Fiduciarios.** Se realizó la evaluación de capacidad institucional, el cual concluyó que FINDETER cuenta con la capacidad suficiente para realizar las actividades de gestión financiera y administración de los recursos del préstamo. En los últimos 10 años, FINDETER ha mantenido una calificación en Categoría AAA local, otorgada por [Duff & Phelps](#) de Colombia. Asimismo, la institución es vigilada por la Superintendencia Financiera, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. El control interno de las actividades que desarrolla la Entidad lo ejerce la Oficina de Control Interno de Gestión, el Comité de Coordinación de Control Interno y la Revisoría Fiscal, quien emite un dictamen anualmente sobre los estados financieros de la Entidad. El riesgo cambiario de la parte de la operación que sea desembolsada en dólares, sería adecuadamente cubierto por FINDETER, dado que sus políticas disponen que la entidad debe mantener, en todo momento, cobertura de los riesgos cambiarios asumidos dentro de los límites definidos por el Banco de la República. FINDETER ha ejecutado satisfactoriamente cuatro operaciones anteriores con el Banco; al aplicar la metodología de [Gestión de Riesgos de Proyectos \(GRP\)](#) no se identificaron riesgos fiduciarios.
- 2.4 **Riesgos medioambientales y sociales.** La CCLIP y el Tercer Programa fueron catalogados de acuerdo a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703) como un instrumento flexible de préstamo para el cual la clasificación de impactos ambientales *ex ante* no es factible¹⁵.
- 2.5 Los proyectos serán sujetos a la aplicación de una lista de actividades no financiadas. Asimismo, FINDETER clasificará las operaciones en función del nivel de riesgo ambiental. Dada la gran variedad de proyectos elegibles, se podrán generar impactos ambientales y sociales diversos, sin embargo se anticipa, dada la naturaleza de las operaciones anteriores, que todos tendrán clasificación de riesgo medio o bajo. Como se menciona en ¶1.23, el Banco ha venido apoyando a FINDETER en el proceso de desarrollar un Sistema de Análisis de Riesgos Ambientales y Sociales, así como en la puesta en funcionamiento de herramientas sencillas tales como listas y cuestionarios de fácil aplicación para su inclusión en los procedimientos existentes. Cabe mencionar que la institución cuenta con personal dedicado al tema de desarrollar la gestión ambiental y social. El Banco

¹⁵ Los requisitos establecidos por las guías y procedimientos ambientales para las líneas CCLIP que requieren una evaluación estratégica ambiental no son aplicables a operaciones de financiamiento de segundo piso dado que dichas operaciones no generan impactos ambientales negativos de forma directa.

realizará actividades de supervisión, incluyendo visitas *in situ*, que incorporan la revisión del cumplimiento de los requisitos de gestión ambiental y social, y la verificación de los arreglos financieros y contables. Para mayor información consultar el [Informe de Gestión Ambiental y Social \(IGAS\)](#).

- 2.6 **Otros riesgos.** A través de la Gestión de Riesgos de Proyectos (GRP) se identificaron los riesgos del programa y las medidas de mitigación respectivas. En adición a los mencionados en ¶2.2 y ¶2.3, destacan: i) la baja demanda de fondeo por parte de las EPSP o los EC; y ii) la baja capacidad institucional de las ciudades seleccionadas para aplicar la metodología de Ciudades Sostenibles. Para mitigarlos, FINDETER brindará asesoría financiera y técnica a las entidades territoriales y a las EPSP para la presentación de proyectos, apoyado con la asistencia técnica bajo el Componente 2.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y MONITOREO

A. Esquema de Ejecución

- 3.1 El prestatario y el organismo ejecutor del programa será FINDETER, responsable ante el Banco de efectuar el pago de la deuda, con la garantía de la República de Colombia. Se estima necesario tramitar una excepción a la política de garantías requeridas al prestatario, contenida en el Manual OP-303 “Garantías Requeridas al Prestatario” del Banco, de manera que la República de Colombia sólo garantice las obligaciones de pago¹⁶, igual a la otorgada por el Directorio del Banco al momento de la aprobación de la línea y del Primero y Segundo Programa (CO-L1012 y CO-L1052)¹⁷. La naturaleza de la operación, con riesgo de ejecución limitado y teniendo en cuenta que FINDETER es un organismo solvente y financieramente autónomo con amplia capacidad financiera con relación a las obligaciones que asume frente al Banco, justificarían la solicitud de dicha excepción. Asimismo, FINDETER ha demostrado su capacidad como prestatario y ejecutor por medio del Primero y Segundo Programa bajo la línea.
- 3.2 Los recursos del préstamo del Banco serán traspasados por FINDETER a los intermediarios financieros a través del mecanismo de redescuento habitual que utiliza la entidad, a una tasa de mercado que refleje sus costos financieros de captación más un margen de cobertura de sus costos operativos. FINDETER tendrá la responsabilidad de identificar y seleccionar a los intermediarios elegibles que participarán en el programa, según los estipulados en el RC y sus propias políticas y procesos. Los intermediarios establecerán libremente el monto del subpréstamo, las características de desembolsos, las tasas de interés y comisiones, plazos y frecuencia de amortización y períodos de gracia, sobre la base de un análisis de crédito de los subpréstamos y de la vida útil del proyecto. Los recursos

¹⁶ El Gobierno de Colombia reiteró su compromiso de hacer sus mejores esfuerzos, dentro de lo previsto por la legislación colombiana, para asegurar que FINDETER cumplirá con sus obligaciones de hacer.

¹⁷ CO-L1012 (1967/OC-CO); CO-L1052 (2314/OC-CO).

del programa deberán ser desembolsados en un plazo no mayor a los 60 meses contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo. Los desembolsos se efectuarán de acuerdo a las necesidades de liquidez del programa y se revisarán de manera *ex-post*. Los recursos se desembolsarán bajo la modalidad de reembolso.

- 3.3 **Será condición previa especial al primer desembolso que el prestatario presente evidencia de la aprobación de la actualización del Reglamento de Crédito por la Junta Directiva de FINDETER y la entrada en vigor del mismo, con la previa no objeción del Banco.** La actualización del reglamento de la segunda operación corresponde a la necesidad de ajustar la orientación de los proyectos citados en ¶1.28, así como el nuevo componente de fortalecimiento institucional.
- 3.4 FINDETER ejecutará el programa en el marco de su actual estructura organizativa. La responsabilidad primaria de la ejecución de los programas en FINDETER corresponderá a la Vicepresidencia Financiera, con la colaboración directa de la Vicepresidencia Comercial. Las normas operativas que regirán la ejecución del programa están establecidas en el RC acordado entre el Banco y FINDETER, mismo que será consistente con las normas y políticas de ambas instituciones, así como con las leyes y prácticas financieras vigentes en Colombia. Para el redescuento de instrumentos financieros derivados de operaciones con empresas del sector privado o empresas comerciales autónomas del sector público se aplicarían las políticas de adquisiciones del Banco para operaciones con el sector privado. Sin embargo, aún en estas situaciones, la Licitación Pública Internacional puede ser el método más eficiente y económico para la compra de elementos costosos o para las compras al por mayor, en los casos en que puedan agruparse grandes cantidades de bienes iguales, y se considerarán las disposiciones establecidas en el Documento GN-2349-9 de las Políticas de Adquisiciones.
- 3.5 Respecto a la financiación directa por parte de FINDETER de proyectos en los que los ejecutores sean municipios, departamentos u otras entidades territoriales del sector público o en el caso del redescuento de instrumentos financieros derivados de operaciones con municipios, departamentos u otras entidades territoriales del sector público, las mismas podrán acceder a los recursos del financiamiento siempre que hayan utilizado procedimientos de adquisiciones bajo los criterios especificados en el RC. El RC incluye una lista detallada de los usos de recursos del programa no admitidos por el Banco. La ejecución de las actividades de asistencia técnica relacionadas con el fortalecimiento institucional de FINDETER del Componente 2 se realizarán conforme a lo establecido en el RC, aplicando los procedimientos y políticas de adquisiciones del Banco. FINDETER presentará un plan de adquisiciones para aprobación previa.

B. Esquema de Monitoreo y Evaluación

- 3.6 El seguimiento de ejecución se hará a través de informes semestrales de progreso del ejecutor, presentados en los 60 días siguientes a la finalización de cada semestre. Los informes tomarán como referencia la Matriz de Resultados y los informes de avance financiero indicados en las Normas Generales. FINDETER, con apoyo del Banco (¶1.23) está desarrollando un sistema de seguimiento y evaluación de gestión y un sistema de resultados e impacto de sus actividades, el cual se utilizará para el seguimiento y evaluación del programa.
- 3.7 Durante la ejecución, FINDETER presentará los estados financieros auditados del programa, debidamente dictaminados por una firma auditora independiente aceptable al Banco y de acuerdo con sus requerimientos, con base en los lineamientos establecidos en los términos de referencia para auditoría externa de programas financiados por el BID.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	La intervención contribuye al programa de préstamos para la reducción de la pobreza y aumento de la equidad.		
Metas regionales de desarrollo	Cobertura de caminos pavimentados (Km/Km2).		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	La intervención contribuye a los siguientes productos del Banco: 1) Hogares con sistemas de suministro de agua nuevos o mejorados; 2) Hogares con conexiones sanitarias nuevas o mejoradas, y 3) Km de vías interurbanas construidas o mantenidas/mejoradas.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2648-1	El proyecto apoya a: 1) Expandir, mejorar, rehabilitar y mantener la infraestructura vial; 2) Mejorar los niveles y profundización de la bancarización, y 3) Aumentar el acceso efectivo a servicios de agua y saneamiento.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2661-1	El proyecto está incluido en el Documento de Programación de País 2012.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	7.5		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	7.0	25%	10
4. Análisis económico ex ante	7.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	6.1	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Medio-Bajo		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	No se aplica de acuerdo a OP-703		
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)			
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	Se ha brindado asistencia para que FINDETER pueda desarrollar un plan estratégico así como un sistema de monitoreo y evaluación.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

La intervención está alineada con una dimensión del programa de préstamos: reducción de la pobreza y aumento de la equidad. La intervención contribuye a la meta regional de desarrollo para mejorar la infraestructura para la competitividad y el bienestar social. En particular, los productos del Banco a los que contribuye son: 1) Hogares con sistemas de suministro de agua nuevos o mejorados; 2) Hogares con conexiones sanitarias nuevas o mejoradas; 3) Km de vías interurbanas construidas o mantenidas/mejoradas.

El objetivo general del programa es mejorar los servicios públicos en las entidades territoriales colombianas a través del financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura y del fortalecimiento de los procesos para apoyar la consolidación de un sistema de ciudades sostenibles.

La matriz de resultados presenta en detalle todos los indicadores de impacto, resultados y productos asociados a los objetivos y componentes del programa. La mayoría de los indicadores de impacto y de resultado presentados son SMART. El programa incluye un análisis económico para todo el programa y sus componentes. Pese a que este es el tercer préstamo individual del CLIPP CO-X1003, el programa no incluye mayor información sobre los resultados alcanzados con los primeros dos préstamos. Cabe destacar que el plan de monitoreo y evaluación presenta y explica en detalle el desarrollo de un nuevo sistema de monitoreo y evaluación para FINDETER que debería permitir medir los resultados alcanzados con este programa y también con las intervenciones futuras.

Están identificados los principales riesgos, las medidas de mitigación y los indicadores para su seguimiento.

Matriz de Resultados

Objetivo del proyecto:	Mejorar los servicios públicos en las entidades territoriales a través del financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura y del fortalecimiento de los procesos para apoyar la consolidación de un sistema de ciudades sostenibles.
-------------------------------	--

IMPACTOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
IMPACTO ESPERADO 1: Incremento del financiamiento a proyectos de inversión en servicios públicos									
Incremento en el valor de la cartera del sector financiero en servicios públicos vs. total del sistema	% del PIB	1.89%	2010			3.04%	2015	Cuentas Nacionales del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) y Sistema de Monitoreo y Evaluación de Findeter (SME)	
IMPACTO ESPERADO 2: Incremento en la población beneficiada por los servicios públicos en las entidades territoriales ¹									
Porcentaje de incremento de los beneficiarios con servicios públicos de agua, educación y salud	%	10,439,206	2010			3.4	2015	DANE y Sistema de Monitoreo y Evaluación de Findeter (SME)	

¹ Se incluyen los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, Santander, Norte de Santander, Caquetá, Cesar, Magdalena, Sucre y Huila

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias				Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO FINAL 1: Servicios públicos mejorados en las entidades territoriales ²											
Disminución en la tasa de analfabetismo de las personas mayores de 15 años	%	7.21	2010		2012		2013	7.02	2014	DANE y Sistema de Monitoreo y Evaluación de Findeter (SME)	Supuesto: 11 obras de ampliación, construcción y mejora de escuelas y de universidades
Incremento en población afiliada y con acceso a los servicios de salud.	%	87.66	2010		2012		2013	90.93	2014	DANE y SME	Supuesto: 16 obras de ampliación, construcción y mejora de centros de salud y hospitales
Incremento en la red vial pavimentada y en buenas condiciones	%	40.8	2010		2012		2013	43	2014	INVIAS, Min. de Transp.y SME	Supuesto: 8 obras de mejoramiento de vías; buenas condiciones se refiere a criterios de INVIAS
Incremento en la cobertura de alcantarillado (por hogares)	%	70.10	2011		2012		2013	70.15	2014	DANE y SME	Supuesto: 3 obras de ampliación, construcción y adecuación de alcantarillado
Incremento en la cobertura de acueductos (por hogares)	%	83.39	2011		2012		2013	83.44	2014	DANE y SME	Supuesto: 3 obras de ampliación, construcción y adecuación de acueductos

² Se incluyen los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, Santander, Norte de Santander, Caquetá, Cesar, Magdalena, Sucre y Huila

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias				Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO FINAL 2: Capacidad de las ciudades intermedias para priorizar inversiones bajo un marco de sostenibilidad, mejorada											
Planes de acción formulados (finalizados) por ciudades intermedias bajo un marco de sostenibilidad	Número	0	2011	2	2012	2	2013	4	2014	Planes de acción entregados por las ciudades a Findeter	Formulados se refiere a planes finalizados por las ciudades.
RESULTADOS INTERMEDIOS:											
Aumento en el plazo promedio de la cartera de FINDETER (Monto del crédito con plazo >8años/Monto total crédito; indicador 2 del cuadro de mando)	Porcentaje	41	2011	42	2012	42.5	2013	43	2014	Sistema de Monitoreo y Evaluación de Findeter (SME)	
Aumento en la diversificación geográfica (Total de la cartera Findeter excluyendo Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico / Total cartera de Findeter; (indicador 7 del cuadro de mando)	Porcentaje	49.6	2011	50.0	2012	50.5	2013	51	2014	SME	

PRODUCTOS

Producto	Unidad de medida	Línea de base	2012	2013	2014	Meta
<u>COMPONENTE UNO:</u> Financiamiento de proyectos de inversión						
PRODUCTO 1: Proyectos de infraestructura para servicios públicos financiados bajo el programa						
Proyectos financiados (incluye proyectos bajo ciudades sostenibles)	#	0	25	25	-	50
NOTA: El costo del Producto 1, por año es: USD\$ 37.5 millones en 2012; USD\$37.5 millones en 2013;						
<u>COMPONENTE DOS:</u> Fortalecimiento institucional						
PRODUCTO 2: Asistencia Técnica a FINDETER y ciudades intermedias seleccionadas						
Asistencia a ciudades intermedias implementada	# de ciudades	0	2	2	-	4

NOTA: El costo del Producto 2, por año es: USD\$ 225,000 en 2012 y \$225,000 en 2013, todo de contrapartida local

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS:	Colombia
PROYECTO N°	CO-L1116
NOMBRE:	Tercer Préstamo Individual para el Financiamiento a Entidades Prestadoras de Servicios Públicos
ORGANISMO EJECUTOR:	Financiera de Desarrollo Territorial S. A. FINDETER
PREPARADO POR:	Mylenna Cárdenas, Especialista en Gestión Financiera Rodolfo Gastaldi, Especialista en Adquisiciones

Resumen ejecutivo

La evaluación de gestión fiduciaria fue realizada a la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. FINDETER, prestatario y ejecutor del proyecto, con base en las siguientes herramientas: (i) “Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional” (SECI) realizado por el auditor externo (firma elegible para el Banco) del Segundo Préstamo Individual con Recursos de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP), que actualmente se encuentra en ejecución, el cual fue revisado y validado por el Banco; (ii) Resultados de la supervisión en gestión financiera llevada a cabo para el primer y segundo préstamo de la Línea de Crédito Condicional CCLIP; y (iii) “Gestión de Riesgos de Proyecto” (GRP). FINDETER tiene experiencia en ejecución de recursos del Banco y ha demostrado su capacidad como prestatario y ejecutor por medio de los dos programas bajo la línea. La evaluación concluye que FINDETER cuenta con la capacidad suficiente para realizar las actividades de gestión financiera y administración de los recursos del préstamo. El riesgo en gestión financiera es BAJO.

FINDETER es una entidad financiera de segundo piso, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio; sometida a la vigilancia de la Superintendencia Financiera y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En razón a que FINDETER no forma parte del Presupuesto General de la Nación, la Financiera no está obligada a llevar sus registros contables y su control presupuestal en los Sistemas de Gestión Financiera Pública (SGFP). FINDETER utiliza un sistema integrado confiable, donde los módulos de contabilidad y tesorería (aplicativo Solin) y el de presupuesto se interrelacionan en tiempo real.

El financiamiento será por US\$75 millones para el Componente 1 y contará con un aporte local de US\$450 mil para el cumplimiento del Componente 2. El proyecto no incluye financiamiento de otros multilaterales.

I. Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor

FINDETER utiliza un sistema integrado confiable, donde los módulos de contabilidad y tesorería (aplicativo Solin) y el de presupuesto se interrelacionan en tiempo real, y recibe información de los aplicativos de cartera (Financia Net), nómina, inversiones (Alfyn) y obligaciones financieras. Este sistema permite mantener, manejar y monitorear cuentas independientes, que posibilitan el registro de los recursos de los proyectos, facilitando su control e identificación. El módulo de contabilidad (Solin) permite generar de forma independiente, para cada uno de los créditos de Banca Multilateral, los reportes financieros para su análisis y homologación a las proformas establecidas por el Banco, para los reportes financieros de los proyectos.

FINDETER cuenta con la capacidad y experiencia necesarias para la ejecución del Programa, ya que viene ejecutando satisfactoriamente el préstamo 2314/OC-CO. Los procesos de FINDETER se encuentran bien definidos, lo cual fue evaluado y verificado durante la preparación del SECI.

II. Evaluación del riesgo fiduciario y acciones de mitigación

No se identificaron riesgos en gestión financiera mediante la utilización de la herramienta “Gestión de Riesgos de Proyecto” (GRP).

III. Aspectos a ser considerados en Estipulaciones Especiales a los contratos

- a. No existen condiciones previas especiales al primer desembolso.
- b. El Banco desembolsará los recursos del proyecto bajo la modalidad de Reembolso.
- c. El tipo de cambio para la solicitud de los reembolsos será el vigente en la fecha de presentación de la solicitud de desembolso.
- d. Los estados financieros anuales del proyecto, esto incluye la verificación de recursos recibidos de diversas fuentes de financiamiento (fondos del Banco y contrapartida local), serán auditados cada año por una firma de auditoría independiente aceptada por el Banco, que será contratada por FINDETER. Los servicios de auditoría serán financiados con recursos de FINDETER y los costos están inmersos en el contrato de la Revisoría Fiscal. Los estados financieros del programa serán enviados al Banco a más tardar cuatro (4) meses después del cierre de cada ejercicio económico de FINDETER y después de la fecha de último desembolso del préstamo, o en otro plazo que las partes acuerden, comenzando con el ejercicio en que inicie la ejecución del proyecto, de conformidad con los procedimientos y los términos de referencia previamente acordados con el Banco.
- e. El Banco solicitará los estados financieros auditados de la entidad prestataria e información financiera complementaria relativa a dichos estados, durante el período de ejecución del proyecto, hasta que todos los recursos del proyecto hayan sido desembolsados, los cuales serán enviados al Banco a más tardar cuatro (4) meses después del cierre de cada ejercicio económico de FINDETER, comenzando con el ejercicio en que inicie la ejecución del proyecto.

IV. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de las Adquisiciones

Con respecto a las adquisiciones de esta operación, se adoptó la estructura característica de un Global de Crédito. En este contexto, los desembolsos de los recursos del crédito serían

realizados según las normas estipuladas en el Reglamento de Crédito (RC), consistente en subpréstamos otorgados por Instituciones Financieras Intermediarias.

1. Ejecución de las Adquisiciones

De acuerdo con el numeral 3.12 del documento GN-2349-9 de marzo de 2011, las contrataciones en los préstamos a intermediarios financieros que se trasladen bajo otro préstamo a beneficiarios para el financiamiento de subproyectos, podrán utilizar prácticas corrientes de adquisiciones de bienes y servicios conexos del sector privado, aceptables para el Banco. En dichos procedimientos de adquisiciones se solicita atender los principios de calidad, economía, eficiencia, competencia y transparencia.

Respecto a la financiación directa por parte de FINDETER de Proyectos en los que los ejecutores sean municipios, departamentos u otras entidades territoriales del sector público o en el caso del redescuento de instrumentos financieros derivados de operaciones con municipios, departamentos u otras entidades territoriales del sector público, las mismas podrán acceder a los Recursos del Programa siempre que hayan utilizado procedimientos de adquisiciones bajo los siguientes criterios:

1.a - Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría: Por tratarse de una operación de estructura característica de un préstamo global de crédito, cuando las adquisiciones sean menores a los montos límite por contrato de US\$ 10.000.000 para obras y US\$ 1.000.000 para bienes y servicios diferentes a consultoría, se podrán reconocer los gastos correspondientes a procesos que hayan seguido las políticas nacionales, siempre que se hayan preservado los principios de economía eficiencia, transparencia y debido proceso.

1.b - Selección y Contratación de Consultores: Cuando las adquisiciones sean menores a los montos límite por contrato de US\$ 350.000 para servicios de consultoría, se podrán reconocer los gastos correspondientes a procesos que hayan seguido las políticas nacionales, siempre que se hayan preservado los principios de economía eficiencia, transparencia y debido proceso.

- **La selección de los consultores individuales:**

No aplica.

- **Capacitación:**

No aplica.

2. Tabla de Montos Límites (miles US\$)

Obras	Bienes ¹	Servicios de Consultoría
Licitación Pública	Licitación Pública	Lista Corta 100%

¹ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

Nacional	Nacional	Nacional
USD 10'000,000	USD 1'000,000	USD 350,000

Cuando el monto de las adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios diferentes a los de Consultoría sean iguales o superiores a los montos límites establecidos en el numeral 1.a y el monto de la selección y contratación de Consultores sea igual o superior al límite establecido en 1.b; el Banco podrá reconocer gastos de procesos de licitación cuando se cumpla con lo establecido en los documentos GN 2349-9 para el caso de obras, bienes y servicios diferentes a consultoría y en el documento GN-2350-9 para el caso de Consultorías. El Banco podrá determinar los casos en los cuales el uso de los Documentos Estándar de Licitación Pública Internacional sea la herramienta más adecuada para lograr el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia, transparencia y debido proceso.

3. Adquisiciones Principales

No se contemplan adquisiciones por parte del Organismo Ejecutor quién opera en todos los casos como banco de segundo piso.

4. Supervisión de Adquisiciones

Las adquisiciones por montos iguales o superiores a los establecidos en los numerales 1.a y 1.b serán revisadas en forma ex ante por parte del Banco.

Las adquisiciones por montos inferiores a los montos establecidos en los numerales 1.a y 1.b serán revisadas en forma ex post por la auditoría del Programa según lo establecido en el reglamento de Crédito y los Términos de Referencia de la Firma Auditora. Por la naturaleza de esta operación no se llevaran a cabo revisiones de adquisiciones por parte del Banco.

5. Disposiciones especiales

No aplica.

6. Registros y Archivos

La documentación de los subpréstamos que financia la operación reposarán en las instituciones financieras intermediarias quienes efectúan el análisis y aprobación de la solicitud de crédito, por lo cual son las IFIs las que asumen enteramente el riesgo crediticio y será responsabilidad exclusiva de éstas llevar a cabo las acciones de monitoreo de la cartera.

Por parte del Findeter, el área encargada de mantener los archivos y registros del proyecto será la oficina de Banca Internacional de la Vicepresidencia Financiera y de Operaciones. Para la preparación y archivo de los reportes del proyecto se deben utilizar los formatos oficiales de la solicitud de desembolso en los cuales se registrará la lista de los subpréstamos objeto del reintegro de gastos.

V. Gestión Financiera

1. Programación y presupuesto

FINDETER no forma parte del Presupuesto General de la Nación y no recibe recursos de la Nación para su funcionamiento, por ello, no está obligada a llevar su control presupuestal en los Sistemas de Gestión Financiera Pública (SGFP). El presupuesto de la entidad se estructura de acuerdo con las necesidades de desembolsos de créditos y gastos de funcionamiento, los que son cubiertos con la captación de recursos y la adquisición de obligaciones con entidades financieras. Para su ejecución cuenta con una guía metodológica, aprobada por la Junta Directiva de la Entidad en cada vigencia, y un aplicativo de presupuesto que está en tiempo real conectado con los aplicativos de contabilidad y tesorería (Solin). El control de la correcta ejecución presupuestal es responsabilidad del Comité de Presupuesto de la Entidad. Los recursos del proyecto (financiamiento y aporte local) están incluidos en el presupuesto de la entidad.

2. Contabilidad y sistemas de información

En razón a que FINDETER no forma parte del Presupuesto General de la Nación, la Financiera no está obligada a llevar sus registros contables en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF II Nación). La contabilidad del proyecto está a cargo de FINDETER y se registra bajo el método de causación a través de un sistema integrado confiable, donde los módulos de contabilidad y tesorería (aplicativo Solin), y el de presupuesto se interrelacionan en tiempo real, y recibe información de los aplicativos de cartera (Financia Net), nómina, inversiones (Alfyn) y obligaciones financieras. Para el registro de los hechos económicos cuenta con modelos contables previamente establecidos para cada evento y en cada uno de los módulos que migran información a la base contable. Para el registro de sus operaciones y la preparación de sus estados financieros, la entidad utiliza las normas prescritas por la Superintendencia Financiera de Colombia, Contaduría General de la Nación y en lo no establecido en ellas, las normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia establecidas en el Decreto 2649 de 1993. Adicionalmente, cuenta con las políticas contables internas, que forman parte del Sistema de Gestión Integrado. FINDETER utiliza el plan de cuentas del sector financiero y solo para efectos de reporte al organismo estatal, realiza una homologación de cuentas de acuerdo con el sistema contable establecido por la Contaduría General de la Nación.

3. Desembolsos y flujo de caja

El Banco desembolsará los recursos del proyecto bajo la modalidad de Reembolso. Las solicitudes de desembolso deben ir acompañadas de la lista de créditos elegibles de acuerdo con las condiciones establecidas en el Reglamento de Crédito. Los desembolsos se efectuarán de acuerdo con las necesidades de liquidez del programa y se revisarán de manera ex-post. Para el control y seguimiento de los recursos obtenidos (captación, recuperación de cartera y préstamos), se utiliza el sistema de unidad de caja. Los ingresos provenientes del crédito, se reciben en una cuenta única y corresponden al reconocimiento de los créditos ya otorgados.

El tipo de cambio para la solicitud de los reembolsos será el vigente en la fecha de presentación de la solicitud de desembolso.

4. Control Interno y auditoría interna

FINDETER estandarizó su Sistema de Control Interno, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1599 de 2005, expedido por el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno, para lo cual implementó el modelo allí sugerido. Consta de tres subsistemas: (i) Control Estratégico: en este se establecen los parámetros de control que orientan la Entidad hacia el cumplimiento de su visión, misión, objetivos, principios, metas y políticas; (ii) Control de Gestión: interrelaciona los parámetros de control de los aspectos que permiten el desarrollo de la gestión; y (iii) Control de Evaluación: agrupa los parámetros que garantizan la valoración permanente de los resultados de la Entidad, a través de sus diferentes mecanismos de verificación y evaluación. Basados en los principios de autorregulación, autogestión, autocontrol y mejoramiento continuo, la Financiera realizó la evaluación independiente a su Sistema de Control Interno (SCI), a través de una consultaría con la firma Amézquita, que se enfocó en la verificación al cumplimiento de la normatividad y controles aplicables a cada proceso, la generación de los indicadores requeridos para el monitoreo del SCI y su seguimiento. Esta evaluación arrojó como resultado un alto grado de madurez del sistema, el cual se aplica en todos los procesos de la Entidad, incluyendo la operación de redescuento; es necesario precisar que no existe un sistema individual para la ejecución del préstamo. Como fortaleza, se evidencia el compromiso de la Entidad, en el mantenimiento y mejora continua del SCI, lo que demuestra responsabilidad frente a los planes propuestos por el Gobierno Nacional, en materia de Control Interno y el Sistema de Gestión de la Calidad, complementado con los sistemas de administración de riesgos con que cuenta FINDETER.

5. Control Externo e Informes

FINDETER es vigilada por la Superintendencia Financiera, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República (CGR). Los métodos de auditoría empleados por la CGR están acordes con las mejores prácticas internacionales. No obstante, éstos no son empleados adecuadamente por los auditores de forma tal que los dictámenes no se ajustan a los requerimientos del Banco. Por tal razón, a la fecha, la Contraloría no es considerada elegible para auditar proyectos financiados con recursos del Banco. FINDETER cuenta con Revisoría Fiscal y la opinión sobre sus Estados Financieros durante los 22 años de constituida, ha sido limpia. El actual revisor fiscal es una firma elegible para el Banco.

Los estados financieros anuales del proyecto, esto incluye la verificación de recursos recibidos de diversas fuentes de financiamiento (fondos del Banco y contrapartida local), serán auditados cada año por una firma de auditoría independiente aceptada por el Banco, que será contratada por FINDETER. Los servicios de auditoría serán financiados con recursos de FINDETER y los costos están inmersos en el contrato de la Revisoría Fiscal. Los estados financieros del programa serán enviados al Banco a mas tardar cuatro (4)

meses después del cierre de cada ejercicio económico de FINDETER y después de la fecha de último desembolso del préstamo, o en otro plazo que las partes acuerden, comenzando con el ejercicio en que inicie la ejecución del proyecto, de conformidad con los procedimientos y los términos de referencia previamente acordados con el Banco. Adicionalmente, el Banco solicitará los estados financieros auditados de la entidad prestataria e información financiera complementaria relativa a dichos estados, durante el período de ejecución del proyecto, hasta que todos los recursos del proyecto hayan sido desembolsados, los cuales serán enviados al Banco a más tardar cuatro (4) meses después del cierre de cada ejercicio económico de FINDETER, comenzando con el ejercicio en que inicie la ejecución del proyecto.

6. Plan de supervisión financiera

Con base en el resultado de la evaluación de capacidad (SECI), los resultados de la supervisión en gestión financiera llevada a cabo para el primer y segundo préstamo de la Línea de Crédito Condicional CCLIP, y de la evaluación de riesgos del proyecto (GRP), el especialista financiero llevará a cabo, como mínimo, una revisión “in situ” al año y revisiones de “escritorio” sobre los estados financieros anuales y finales auditados. El auditor del proyecto verificará que los recursos se canalicen a través de las IFI a los beneficiarios finales, según las condiciones estipuladas en el Reglamento de Crédito del Programa. El auditor realizará visitas de inspección tanto a las IFI, como a los beneficiarios finales. Las visitas de supervisión fiduciaria en gestión financiera incluirán la verificación de los arreglos financieros y contables utilizados para la administración del proyecto y el seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas por el auditor independiente del proyecto, entre otros.

7. Mecanismo de Ejecución

El prestatario y ejecutor será la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. FINDETER, la cual será responsable legal ante el Banco de efectuar el pago de la deuda, con la garantía de la Nación. Los recursos del préstamo del Banco serán traspasados por FINDETER a las Instituciones Financieras de Intermediación (IFI), a través del mecanismo de redescuento habitual que utiliza la entidad, a una tasa de mercado que refleje sus costos financieros de captación más un margen de cobertura de sus costos operativos. FINDETER tendrá la responsabilidad de identificar y seleccionar a las IFI elegibles que participarán en el Programa, según los estipulados en el Reglamento de Crédito del Programa (RC) y sus propias políticas y procesos. Las IFI establecerán libremente el monto de los subpréstamos, las características de los desembolsos, las tasas de interés y comisiones, plazos y frecuencia de amortización y períodos de gracia, sobre la base de un análisis de crédito de los subpréstamos y de la vida útil del proyecto. Las responsabilidades en materia de gestión financiera estarán a cargo de FINDETER.

8. Otros Acuerdos y Requisitos de Gestión financiera

No existen acuerdos adicionales a los mencionados anteriormente.