



## Project Completion Report



Segundo Programa de Desarrollo Territorial  
COLOMBIA  
Project Number: CO0138  
Loan: 1066/OC-CO

Impreso en : 2005-12-01 16:20:54

PCR



# Table of Contents

<b>Información General</b>	1
1.1. Objetivo de Desarrollo	1
1.2. Datos Básicos	1
1.3. Resumen de Calificaciones	2
1.4. Cronología del Proyecto	3
1.5. Documentos de Referencia	4
<b>Memorando del Banco</b>	5
2.0 Presentación del Proyecto	5
2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)	5
2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto	10
2.2. Análisis de la implementación	14
2.2.1. Medición del desempeño del proyecto	14
2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)	17
2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto	18
2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas	19
2.3. Análisis de Sostenibilidad	20
2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)	20
2.3.2. Sostenibilidad del proyecto	21
2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor	24
2.5. Bases para la Evaluación Ex-post	26
2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones	26
<b>Memorando del Ejecutor</b>	28
3.1. Memorando del Ejecutor	28
<b>Minutas del CRG</b>	29
4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)	29
<b>Anexos</b>	30
Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)	30



## Table of Contents

---

Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)	30
Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados	31
Anexo 3 - Información del LMS	32
Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto	32
Anexo 5 - Anexo Documental	32

---



# Información General

## 1.1. Objetivo de Desarrollo

- Mejorar la infraestructura y servicios municipales, así como la capacidad financiera y de gestión de los prestadores de servicios urbanos.

## 1.2. Datos Básicos

Nombre del Proyecto	Segundo Programa de Desarrollo Territorial		
Número de Proyecto	CO0138	Modalidad	PGCR
País	CO	Sector	DU
Fecha de Aprobación	1997-12-03	Fecha de Término	2005-01-02
Agencia(s) Ejecutora(s)	FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL, SAFINDETER		
Monto del Préstamo/CT Original	\$60,000,000.00		
Monto del Préstamo/CT Actual	\$27,888,954.00		
Monto Cancelado del Préstamo/CT	\$32,111,046.00		
Costo Total del Proyecto (BID) (Actual)	\$56,584,000.00		
Costo Total del Proyecto (BID) (Original)	\$200,000,000.00		



Número de Préstamo/CT	Monto Original	Monto Cancelado	Monto Actual
1066/OC-CO	\$60,000,000.00	\$32,111,046.45	\$27,888,953.55

## ■ ■ Personnel

Nombre de los Especialistas en la Sede	
Nombre de los Especialistas en la Representación	CARLOSSA, JOSEVIL, ALEJANDROF
Autor del Memorando del Banco	
Autor del Memorando en el Organismo Prestatario/Ejecutor	Juan Carlos Dugand Ocampo
Posición del autor del memorando del ejecutor	Vice Presidente Financiero

## ■ ■ 1.3. Resumen de Calificaciones

### ■ ■ 1.3.1. Calificaciones del PCR

Por el Banco	Cal.	Por el Prestatario / Organismo Ejecutor	Cal.
• Efectividad en el Desarrollo (OD)	E	• Efectividad en el Desarrollo (OD)	
• Implementación del Proyecto (PI)	S	• Implementación del Proyecto (PI)	
• Fortalecimiento Institucional/Organizacional (FIO)	R	• Fortalecimiento Institucional/Organizacional (FIO)	
• Sostenibilidad (S)	P	• Sostenibilidad (S)	
• Desempeño del Organismo Ejecutor (DE)	S	• Desempeño del Banco (DB)	

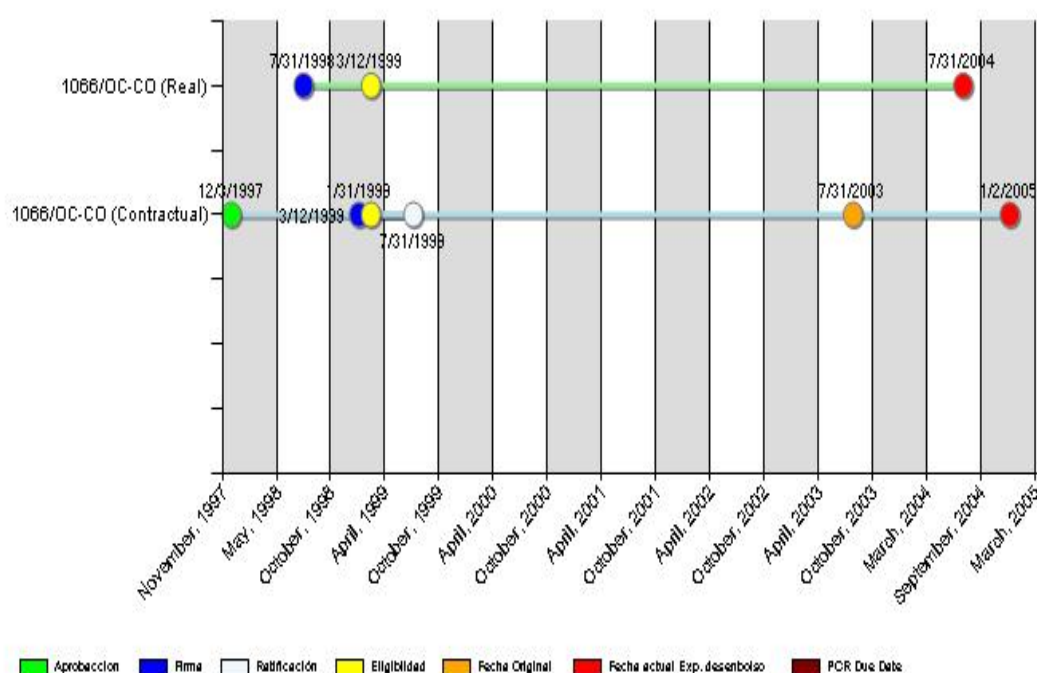


## 1.3.2. Calificaciones de los Ultimos 10 ISDPs (PI , SU, OD)

2000 Dec.	2001 Jun.	2001 Dec.	2002 Jun.	2002 Dec.	2003 Jun.	2003 Dec.	2004 Jun.	2004 Dec.	2005 Jun.
U	U	U	S	S	S	S	S	S	S
L	H	H	H	H	H	H	H	H	H
P	P	P	P	P	P	P	P	P	P

PI = Progreso de la Implementación , SU = Supuestos , OD = Objetivos de Desarrollo

## 1.4. Cronología del Proyecto



Fecha del Taller de Inicio (Arranque) :

Fecha de Evaluación de Medio Término : 9/19/2000

Fecha de Taller de Terminación de Proyecto : 8/3/2004



## ■ ■ 1.5. Documentos de Referencia

Estrategia de País	
Actualización de la Estrategia de País	
Revisión de Cartera del Sector	
Ayudas Memoria Misiones Rev. Cartera	
Ayudas Memoria Misiones Administr.	
PCR - Anexo Documental	



# Memorando del Banco

## ■ ■ 2.0 Presentación del Proyecto

### ■ ■ 2.0.1 2.0.1 El problema, el proyecto y su contexto

- A. Con el programa se propuso ayudar a FINDETER a restablecerse, para colocarse al frente de las actividades crediticias para infraestructura y desarrollo territorial e influir positivamente sobre ellas. Además de financiar inversiones de los gobiernos locales destinados a inversiones en servicios, el programa se concentrará en promover y respaldar los cambios en tres ámbitos que son elementos centrales del mandato de la institución, a saber:
- a) perfeccionar su operación como banco de segunda instancia, b) asegurar la calidad y sostenibilidad de los subproyectos, y c) mejorar la asistencia técnica a los gobiernos locales.

El objetivo principal del proyecto fue contribuir a la consolidación y la ampliación del mercado de crédito territorial, dando mayor capacidad a FINDETER para financiar la infraestructura a nivel municipal. De manera más concreta, el Segundo Programa de Desarrollo Territorial (SPDT) : a) contribuirá a que FINDETER se transforme en una institución eficiente de segunda instancia; b) promoverá el financiamiento de inversiones en infraestructura de alta calidad y sostenibles; y c) creará en el seno de FINDETER un mecanismo de asistencia técnica basado en la demanda, independiente de sus funciones bancarias. El proyecto consiste de tres componentes, a saber: a) inversiones en infraestructura; b) fortalecimiento institucional de las entidades municipales, y c) fortalecimiento institucional de FINDETER.

## ■ ■ 2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)

### ■ ■ 2.1.1. Productos (outputs) obtenidos

#### ■ ■ 2.1.1.1. Análisis de indicadores de producto

- Mayor capacidad de FINDETER para adaptarse y mejorar el mercado de crédito territorial.

#### Planificado

a) Que se haya formulado para el noveno mes de ejecución un plan , para la reorganización de FINDETER, incluídas la restructuración de personal, la separación de las funciones y la promoción de participación del sector privado.

#### Logrado

Se avanzó en la restructuración de personal y separación de funciones, durante el año 1997 Findeter





impulsó el proceso de mejoramiento enfocado, básicamente propuesto por la firma ERNST & YOUNG y se llegó además a una reforma administrativa que se aplicaría en 1998 la que buscaba darle mayor celeridad a las funciones crediticias sin descuidar las funciones técnicas y de asesoramiento. Una segunda reforma de Findeter fué adelantada en octubre del 2003 con una reducción personal y reorganización de funciones. Frente a la participación del sector privado, hubo básicamente financiamiento a entidades educativas, en ampliación y reforma de su infraestructura.

### Análisis

FINDETER como entidad financiera y el mercado de crédito en Colombia ha cambiando en forma significativa en los últimos cinco años. De una parte, la entidad se reestructuró y cambiaron sus objetivos y se ampliaron sus posibilidades de acción en el mercado del crédito.

A finales de la década de los años noventa, FINDETER era una entidad que intermediaba muy pocos recursos si se compara con la actual situación en donde su cartera supera los US\$ 900 millones. La financiera además de tener sus líneas propias de crédito, concentraba gran parte de su gestión en intermediar recursos entre los entes territoriales y la banca nacional con el fin de que aquellos accedieran a recursos frescos. Esta tarea no era fácil dadas la mala situación financiera de las entidades territoriales y la consecuente decisión de la banca de disminuir sus operaciones con los departamentos y municipios.

De otra parte, FINDETER se encargó de administrar, por delegación del gobierno, durante los últimos años, los fondos cofinanciación: FIS, FIV y FIU. Estos fondos cofinanciaban inversiones en infraestructura, vías y salud en los territorios y no eran préstamos como tal. Para la financiera estos recursos eran en realidad una competencia a sus líneas tradicionales de financiación, por ser más ventajosos en términos financieros para departamentos y municipios.

Ante la crisis del sector bancario y debido a la necesidad de profundizar y diversificar sus operaciones, FINDETER decide reestructurarse nuevamente en el año 2003. Esta modificación no solo llega a su estructura pero también en sus operaciones se concentra en cambiar algunas acciones estratégicas para su desarrollo. En primer lugar, abandona su papel de intermediario cuando operaba bajo los criterios de lo que se conoce como "redescuento tradicional". Bajo este modelo la financiera operaba en la práctica como un intermediario entre la banca multilateral y los entes territoriales. Dada la escasez de recursos de la banca colombiana para financiar entes territoriales, y la mala situación fiscal de un importante número de municipios y departamentos que inclusive no cumplían con sus amortizaciones en forma oportuna, conseguir recursos frescos a favor de lo municipios eran una tarea muy grande. Sobre todo si se tiene en cuenta que algunos bancos decidieron "salirse" del sector territorial y no aumentar su exposición con los territorios.

Mayor capacidad de gestión y financiera de los gobiernos locales para la prestación de servicios urbanos.

### Planificado

a) Que para la mitad del período de ejecución, FINDETER haya recibido planes de gestión para mejorar los servicios urbanos del 90% de los gobiernos locales clientes en el sector de agua y saneamiento (y otros sectores que tengan este requisito).

### Logrado

Los planes de gestión para la mejora de los servicios urbanos fueron entregados a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD, en estos se refleja el cumplimiento de los indicadores de gestión definidos por la Comisión Reguladora de Agua Potable (CRA), y se toman acciones dependiendo de su resultado. Anualmente cada una de las ESPs están obligadas a presentar ante la SSPD un informe de auditoría que refleje el comportamiento financiero de las Empresas de Servicio Público (ESPs) junto con los indicadores de gestión. La totalidad de las ESPs están obligadas contractualmente a hacerle entrega de estos a la SSPD y Findeter ha comprobado la entrega de estos planes.



### Análisis

Con el componente b del programa se buscaba fortalecer institucionalmente a los municipios especialmente en tres temas: gestión financiera, capacitación en planificación, programación, presupuesto y ejecución de programas de inversión incluidos los temas ambientales y, aumentar la capacidad de gestión de las entidades o empresas que prestan servicios públicos domiciliarios.

Para el Banco la principal justificación de esta asistencia era que "... Colombia tiene gran necesidad de contar con una organización que coordine la asistencia técnica para ayudar a los gobiernos locales a modernizarse para poder cumplir con los cambios drásticos que exigen las nuevas normas de servicios urbanos, tales como la Ley 142, de la cual carece en la actualidad. Sin embargo, en ese momento FINDETER no está preparada aún para ayudar a los gobiernos locales a cumplir con esa ley clave. La institución ha prestado de manera abrumadora a la administración central de las municipalidades y una proporción relativamente pequeña incluso a las compañías públicas prestadoras de servicios urbanos; Prácticamente no ha otorgado préstamos a los prestadores privados de esos servicios. La estrategia del gobierno requiere que FINDETER active la participación del sector privado en los servicios urbanos por la vía de la asistencia técnica y el financiamiento pero la institución tiene deficiencia de personal y de mecanismos para prestar esos servicios". Con esta asistencia técnica se buscaba armonizar dos procesos. El primero, impulsar el fortalecimiento institucional de la entidad de tal manera que ésta llegará no sólo a las administraciones locales, sino también a las empresas de servicios públicos. Segundo, incentivar la participación de la empresa privada en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la ley 142 era el marco normativo y sólo faltaba impulsar su aplicación.

Hay que mencionar que aunque el país ya tenía un grupo de entidades públicas del sector de saneamiento básico, ministerio encargado del ramo, comisión de regulación y superintendencia de servicios públicos se dejó de lado la asistencia y el impulso a nuevas empresas de servicios públicos de los municipios pequeños. Desde esta visión se puede entender la asistencia técnica propuesta, como el impulso, a largo plazo, a la demanda de crédito. Como resultado de esta política las empresas de servicios públicos serían las que demandarían recursos para inversiones de largo plazo. En estas operaciones además ya se consideró que las empresas privadas que prestaran servicios públicos domiciliarios pudieran ser igualmente subprestatarias. En todo caso, era muy ambicioso esperar que el cambio en la naturaleza jurídica de las empresas del sector de saneamiento básico generara una demanda casi inmediata de préstamos para el sector.

Este componente se ejecutó con recursos de contrapartida de FINDETER, pero los recursos inicialmente acordados con el BID, se recortaron a menos del 25% del acordado inicialmente. Sin embargo, la ejecución del componente se alejó del objetivo diseñado y se concentró en prestar recursos a algunos entes territoriales para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial -POT` s- en el marco de la ley 388. Los POT` s son muy importantes, ya que son una visión de largo plazo que permite ordenar espacialmente el municipio e identificar las distintas vocaciones de su suelo de acuerdo con sus características físicas o con la ubicación de la tierra.

Así, con base en los POT` s las autoridades locales y los Concejos municipales deciden el uso que se le pueda dar a una tierra: urbana (habitacional), rural, producción agrícola, zona industrial, para minería, reserva forestal, zonas de alto riesgo habitacional, entre muchas otras. Sin embargo, su elaboración, en sentido estricto, aunque es apoyo a los municipios no se puede considerar fortalecimiento institucional local y mucho menos asistencia en planeación, planificación y ejecución de proyectos de inversión o de ejecución de programas en infraestructura para empresas de servicios públicos domiciliarios.

- Mayor disponibilidad y mejores condiciones de los préstamos a gobiernos locales a IFI clientes destinados a servicios urbanos.

### Planificado

- a) Que se haya elaborado un plan, para el tercer mes de ejecución del proyecto para la diversificación de los activos de FINDETER.
- b) Que se haya elaborado un plan, para el sexto mes de ejecución del proyecto, para la diversificación de los pasivos de FINDETER.

### Logrado



Findeter elaboró un plan para diversificación de activos y pasivos, que incluía la evaluación del riesgo de liquidez y de tasa de cambio, donde se concluye que la entidad no esta expuesta a riesgo de liquidez. El 19 de septiembre de 2000 en la reunión de evaluación intermedia del Proyecto, se entregó al Banco el informe de la gestión de activos y pasivos al 31 de julio de 2000.

### Análisis

Estamos de acuerdo que la situación fiscal en el momento de ejecución limitó las posibilidades de lograr una mayor ejecución. Por otro lado y en su momento se consideró que la Entidad no estaba expuesta a riesgo de liquidez, debido principalmente a que las eventuales necesidades de liquidez son cubiertas con recursos provenientes de créditos internos y externos y, aunque esta expuesta a las variaciones de las tasas de cambio, y de interés en moneda local y extranjera, esta situación ha sido minimizada mediante la política adoptada de constitución de provisiones. En la actual coyuntura gran parte de los entes territoriales son nuevamente sujetos de crédito.

Un análisis histórico nos dice que Colombia decide con la Constitución Nacional de 1991 profundizar el proceso de descentralización iniciado en década anterior. Así, este proceso modifica su enfoque municipal y se amplía con la elección de gobernadores. La nueva carta política incluye además la creación de provincias y regiones, la participación ciudadana como eje básico de la gestión territorial y aumenta, en forma importante, las transferencias automáticas de la nación a los departamentos y municipios. Todo lo anterior, junto con la administración de importantes recursos como los de regalías, que también se modifican con la Constitución de 1991, hace que cambie el balance fiscal intergubernamental en el país.

Los gobernadores y alcaldes se convierten en importantes ordenadores del gasto y en sujeto de crédito por parte de la banca nacional. El panorama no podía ser mejor para el aumento del crédito el cual era respaldado en sus inicios con recursos de las transferencias y en muchos casos con la pignoración de regalías futuras. Esto hizo que en un muy corto plazo los territorios, se convirtieran en una de las principales carteras de la banca nacional. En muy poco tiempo se pasó de una situación de equilibrio en las finanzas territoriales, en especial de las departamentales, a una de alto endeudamiento. Ya a finales de la década de los años noventa estos representaban el 5% del total de la cartera de la banca nacional.

La mala contratación de algunos de estos préstamos, el incumplimiento en los pagos de intereses y amortizaciones y el poco interés de aumentar su exposición crediticia en departamentos y municipios, obligó al gobierno central a redefinir el proceso de descentralización en materia fiscal. En general, el gobierno nacional entendió que la situación fiscal de los departamentos y municipios era muy importante para conservar el equilibrio de las variables fiscales macro y, más importante aún, que la descentralización no tenía diseñado límites y responsabilidades de alcaldías y gobernaciones en el manejo de sus finanzas.

Esto hizo que en forma similar a otros países se iniciara, de una parte, la construcción de un paquete normativo que de diversas maneras llevara a que los entes territoriales en el largo plazo ajustaran sus niveles de gasto y endeudamiento en forma acorde con los ingresos propios y transferidos disponibles. De otra, se diseñó una política de choque para atender los casos extremos que obligaron a introducir ajustes de corto plazo muy ortodoxos, dado el incumplimiento en las amortizaciones a la banca nacional. Las principales leyes que se expidieron en este sentido fueron las siguientes:

§ Ley 358 de control al endeudamiento. Conocida como la "ley de semáforos", esta ley limitaba la autonomía del endeudamiento de departamentos y municipios de acuerdo con el análisis su capacidad fiscal. En realidad se analizan dos indicadores: intereses de la deuda/ahorro corriente y, saldo de la deuda/ingresos corrientes. El primero mide la liquidez de la entidad para asumir su endeudamiento y el segundo el tamaño de la deuda de acuerdo con sus ingresos propios (solvencia). La ley igualmente incluía la posibilidad de hacer convenios de ajuste fiscal y reestructuración de los entes territoriales para hacerlos financieramente sostenibles en el largo plazo. Alrededor de 10 departamentos y 35 municipios entraron en estos procesos auditados en forma directa por la DAF del Ministerio de Hacienda .

§ Ley 550. Una ley acuerdo, tipo concordato con los acreedores, que permite que los municipios y departamentos lleguen a reestructurar sus finanzas y hacerlas sostenibles en el largo plazo. Se pierde autonomía fiscal y financiera y las principales decisiones se toman en conjunto con los acreedores y bajo vigilancia de la DAF. Igualmente, se lograron importantes reducciones en pago de intereses y extensión de plazos con la banca. Esta ley fue más atractiva para los entes territoriales y desplazó la utilización de los acuerdos de la ley 358. Alrededor de 100 entes territoriales han utilizado esta ley.

§ Ley 617. Esta ley impone un fuerte ajuste a los entes territoriales en sus gastos de funcionamiento y gastos en contralorías, concejos y personerías. Categoriza a los municipios de tal forma que a mayor categoría debe ser mayor el nivel de gastos de funcionamiento financiado con gastos propios. Además, estipula las condiciones para la desaparición de un municipio y abre la posibilidad para que las calificadoras de riesgo evalúen a los territorios de cara a nuevos préstamos de la banca nacional, y limita el acceso a la



garantía del gobierno nacional para estas operaciones.

§ Ley 819. También conocida como ley de responsabilidad fiscal, obliga a la presentación anual para cada departamento y municipio del Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP–, que consisten en proyecciones a 9 años de las principales variables fiscales y “obligan” a que en el largo plazo los entes territoriales caminen por una senda de sostenibilidad fiscal.

A pesar de las críticas puntuales que se le hacen a algunas de estas decisiones, se debe reconocer que los resultados en términos de generación de recursos han sido buenos. En los años 1999 y 2000 entre los principales generadores de superávit fiscal en el sector público se encontraban los territorios. Cinco años después éstos generan un importante superávit fiscal y tienen una muy alta capacidad de endeudamiento.

El seguimiento de este comportamiento lo hace el DNP que califica todos los años a los entes territoriales con base en seis indicadores, hace un promedio de estos indicadores y le otorga un puesto a cada ente territorial entre los 1098 municipios y 32 departamentos. En general, al comparar los resultados año a año se encuentra que un alto número de municipios ha mejorado sensiblemente su capacidad fiscal. Iguaes resultados se encuentran por parte de las evaluaciones que hace la Dirección de Apoyo Fiscal –DAF– del Ministerio de Hacienda .

Por ejemplo, el consolidado regional, según la DAF, que incluye a las administraciones centrales, departamentales y municipales como sus entidades descentralizadas, pasó de un déficit de us\$ 900 millones (1.1% del PIB) a un superávit de us\$ 1.4 mil millones en el año 2004 (1.1% del PIB). Esta última cifra es cercana al 5% del total de los depósitos en el sector financiero y muestra la gran potencialidad que tienen los entes territoriales para acceder a créditos de la banca nacional en las actuales circunstancias. Por último, debe mencionarse que este buen resultado no puede ocultar que hay un importante número de municipios que están lejos de la tendencia general, se encuentran en ajuste y tienen graves problemas en su funcionamiento y por supuesto no pueden intermediar operaciones de crédito con el sector financiero.

Las nuevas condiciones fiscales de departamentos y municipios hace que nuevamente la banca este interesada en prestar a los territorios. Sin embargo, en este momento no necesitan inevitablemente de los recursos de FINDETER como banca de segundo piso para otorgar los créditos. Hay que recordar que en sólo cinco años el sector financiero solucionó su crisis y en el momento dispone de un alto volumen de recursos propios, sus ganancias serán altas por tercer año consecutivo y superarán con facilidad los US\$ 1.5 mil millones de acuerdo con información de la Asociación Bancaria. En este momento hay recursos en el sector financiero, y capacidad de contratar endeudamiento por parte de los territorios en Colombia.

### ■ ■ 2.1.1.2. Identificación de los productos logrados

- 1) Para subproyectos elegibles del Proyecto, FINDETER aprobó 108 operaciones, el valor total de inversiones fue de US\$ 67.7 millones de dolares. El monto de crédito de dichas operaciones es de US\$ 41.7 millones de dolares, de éstos el Banco aprobó US\$ 30.95 millones, pero finalmente desembolsó 27.8 millones de dólares y FINDETER US\$ 13.9 millones de dólares.
- 2) Dentro de los subpréstamos hay recursos de crédito destinados al fortalecimiento de la gestión de las Entidades Administradoras de los Servicios y al apoyo de la gestión municipal, orientados a la financiación de Planes de Ordenamiento Territorial, cuyo monto asciende a US\$ 1.3 millones de dolares de contrapartida local.
- 3) La mayor participación en el monto de los subpréstamos aprobados se presenta en el sector de servicios públicos con 18.3 millones de dólares, de los cuales 14.6 millones fueron aprobados por el Banco y representa el 43.7% del total de crédito, le sigue el sector de transporte llegando al 28.8 % del crédito, con 11.2 millones de dólares de los cuales 7.4 millones fueron aprobados por el Banco. Finalmente el sector de educación participa en un 18.2% del crédito, con 8.8 millones de dólares, de estos 6.5 millones de dólares fueron aprobados por el Banco.
- 4) En cuanto a número de operaciones aprobadas por sector, el de servicios públicos es el que mayor participación muestra con 28.7% sobre 31 operaciones, le sigue en su orden el sector de transporte 24.1% con 25 operaciones y el sector de educación con una participación del 21.3% con 23 operaciones terminadas. En los otros sectores de preinversión, mataderos, zonas verdes y



conservación del patrimonio, hay una participación en número representativo de la cual se señala que se han aprobado 28 operaciones que constituyen el 25.9% del total de operaciones aprobadas.

- 5) Los mayores logros de la operación crediticia se encuentran en el cumplimiento del componente C; el financiamiento de obras en infraestructura. Se observa como gran parte de los recursos se destinaron a financiar tres sectores como tales como obras de inversión en saneamiento básico, vías y construcción de infraestructura educativa, que representan cerca del 90% del total de los montos aprobados. Así mismo, se encuentra que en los proyectos de obras de equipamiento urbano como mataderos y plazas de mercado, la ejecución fue mucho más alta frente a lo aprobado inicialmente.
- 6) En general, se puede afirmar que la mayoría de los préstamos ejecutados en el marco de esta operación llegaron a los sectores para los cuales estaba diseñada la misma. Se logró así mejorar o ampliar la infraestructura urbana y/o de servicios públicos que son responsabilidad de los gobiernos locales. Los recursos se focalizaron en forma correcta, de acuerdo con los sectores a los que se quería atender, e igualmente la ejecución de las obras adelantadas muestra resultados positivos.

## ■ ■ 2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto

### ■ ■ 2.1.2 Objetivos de desarrollo

- |   |   |
|---|---|
| <p>■ ■ Mejorar la infraestructura y servicios municipales, así como la capacidad financiera y de gestión de los prestadores de servicios urbanos.</p> | <p>1. Que haya aumentado en un 10% anual, en términos reales, la cartera de préstamos para servicios urbanos.</p> <p>2. Al final del programa, un mínimo del 50% de los subproyectos realizados con recursos del programa son sostenibles financieramente.</p> <p>3. Al final de la ejecución, el 90% de los gobiernos locales han mejorado o mantenido su capacidad de endeudamiento conforme la ley de endeudamiento.</p> |
|---|---|

#### ■ ■ 2.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (outcome)

A. Fue analizado anualmente el indicador de la cartera de préstamos y ha arrojando el siguiente resultado: Crecimiento Real por año  
1998 - 16.47%; 1999- 12.26%; 2000-5.85%; 2001-10.48%; 2002-7.96%; 2003-33.25%

Se esperaba que dentro del desarrollo del préstamo dicho indicador estuviera por encima del 10%, el cual fue cumplido durante 1998 y 1999. A partir del año 2000 al 2002 dicho indicador bajó debido a la alta provisión generada por la liquidación del Banco Central Hipotecario y del Banco del Estado, y a la baja en las variables macroeconómicas que afectan directamente la cuenta de resultados de las entidades. Ya para el año 2003 con la participación del sector privado para todos los sectores elegibles de Findeter y la implementación de la modalidad de redescuento automático, incrementó en gran medida la colocación de recursos de la Entidad y el indicador de crecimiento de cartera llegó a niveles del 33.25%.

Para las Empresas de Servicio Público (ESPs) que fueron objeto de financiación, se obtuvo como resultado de una muestra de 17 empresas (superior al 50%) que sí hubo sostenibilidad financiera en estas entidades por el comportamiento de sus indicadores. Aunque en general el 70% de la muestra disminuyó su solvencia, no presentaron problemas de liquidez en unos casos, en otros se indica que aumentaron los pasivos corrientes como los activos corrientes, y por tal motivo la disminución en el indicador. En general presentan capacidad de pago con sus obligaciones corrientes.

La grave situación fiscal de los entes territoriales fue muy crítica desde 1999 al 2002 y afectó directamente a los beneficiarios de crédito para la colocación de recursos del préstamo. Desde el punto de vista fiscal, la situación lucía delicada, el gasto público, diez años atrás hacia el 2000, se





había duplicado. Ese mayor gasto se había financiado con un crecimiento notable del situado fiscal y las transferencias a los municipios. Como los ingresos propios de departamentos y municipios se estancaron, la resultante fue un cuantioso déficit estructural. Dada esta situación, la banca no estuvo dispuesta a continuar suministrando recursos a unas entidades que, en su gran mayoría, carecían de capacidad de pago. En ese momento se tenía problemas agudos de cartera y por este motivo los bancos estaban restringiendo créditos en general, reduciendo plazos y solicitando garantías adicionales a todo nivel.

Para afrontar esa grave situación, se aprobó la Ley 617/2000, en la cual se estableció que los ingresos corrientes de libre destinación debían financiar la totalidad de los gastos corrientes, provisionar el pasivo pensional y prestacional y financiar, al menos en parte, la inversión pública. Así mismo, dispone límites porcentuales a los gastos de funcionamiento, los cuales adquieren especial severidad en lo relativo a las asambleas, concejos, contralorías y personerías. Entre Diciembre de 1998 y Junio de 2000, el saldo de la deuda de los entes territoriales con el sistema financiero se redujo en 8.8%, explicado por una parte por la incapacidad de los entes territoriales de adquirir nuevos compromisos con el sector financiero y, por otra, por las presiones del gobierno central para poner freno a los establecimientos territoriales con mayores niveles de endeudamiento. A partir de fines del 2002 comenzó a verse el aumento positivo de préstamos en la cartera de los entes territoriales con el sistema financiero y llegó a niveles del 33.25% en el 2003. Resultado alcanzado según manifestó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por una mejoría en las finanzas públicas de las entidades territoriales.

Como un análisis general del alcance de los indicadores de desarrollo vimos que FINDETER reconoce que un alto número de operaciones de crédito que estaban aprobadas por la financiera, pues cumplían con todos los requisitos técnicos y financieros básicos, se demoraron mucho en conseguir el banco que apoyara la operación o definitivamente no consiguieron banco interesado. Situación muy complicada para los entes territoriales pues muchos de ellos se encontraban en la ejecución de convenios de ajuste en el marco de la ley 358 con la DAF y a pesar de tener la aprobación del Ministerio de Hacienda, esto no se consideraba suficiente para los bancos. Lo anterior por supuesto, hizo que no se cumpliera con algunas de las metas de los convenios pues no se disponía de recursos para ejecución. Por último, desde FINDETER se reconoce que esta actividad de intermediación demandaba mucho tiempo, sus frutos eran escasos y generaba la sensación que la financiera nacional se alejaba de su objetivo central como lo era ser un banco de segundo piso.

En el diseño del crédito se consideró que la operación, además de dar liquidez a un mercado crediticio que coyunturalmente estaba seco, debería profundizar la participación de la banca multilateral en proyectos de infraestructura que por sus características tuvieran una vida económica extendida en el largo plazo, es decir, entre 30 y 40 años.

Se buscaba proveer recursos de muy largo plazo que el mercado financiero, por sus características, no dispone. La banca nacional difícilmente presta a más de ocho años. Con estas condiciones, las inversiones de las empresas de servicios públicos, los proyectos de equipamiento urbano, por ejemplo mataderos y plazas de mercado, y la construcción de vías, se consideraban apropiados o de alta legibilidad para esta operación.

Otra posibilidad inicialmente estimada producto indirecto de la operación era que se fortalecieran financieramente los departamentos y municipios y que estos pudieran emitir títulos o bonos; sin embargo, esto no ocurrió. Frente a nuevas operaciones con FINDETER en los próximos años esta es una posibilidad que debe tenerse en cuenta, puesto que la emisión de bonos es cada vez más utilizada en el mercado financiero colombiano, y garantizarían recursos adicionales en mejores condiciones financieras para los territorios.

Al profundizar sobre el tema de la vocación principal de FINDETER, se encuentra que, en líneas generales, hay un consenso sobre las funciones básicas que la financiera debe asumir. La entidad se debe centrar en dos mercados. Primero, en financiar infraestructura local con recursos de muy largo plazo, y segundo, debe concentrar parte de sus recursos en financiar a los municipios pequeños. Lo anterior se justifica porque es muy normal encontrar que los mercados financieros de Colombia y países de similar tamaño no dispongan de recursos para financiar este tipo de proyectos y a los entes territoriales mencionados. Debe mencionarse que cuando se habla de municipios pequeños nos referimos a aquellos que son de menos de #100,000 habitantes y de más de #30,000. Estos generalmente disponen de una masa muy crítica de recursos propios y transferidos que les permite contratar préstamos de largo plazo para obras de infraestructura y similares. De otra parte, existen cerca de 300 municipios que reciben regalías por la explotación de



recursos naturales no renovables, impuesto al transporte de crudo y otras compensaciones que les permite disponer de recursos adicionales para contratar igualmente préstamos de largo plazo. En los departamentos igualmente se puede hacer una distinción similar: hay un grupo cercano a 12 departamentos que son sostenibles de acuerdo con las calificaciones de la Dirección de Apoyo Fiscal –DAF– del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación.

### ■ 2.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (outcomes) e impactos iniciales

- A. Como resultado de la ejecución del proyecto se logró financiar actividades de fortalecimiento de la capacidad municipal en los ámbitos de gestión como: planes de ordenamiento territorial (POTs); esquemas de ordenamiento territorial (EOTs); entre otros, los cuales ayudaron a fortalecer y organizar las entidades territoriales beneficiarias. También se registró una positiva disminución de los costos operacionales de FINDETER desde la implementación hasta el cierre del Programa.

### ■ 2.1.2.3. Identificación de los futuros efectos (outcomes) e impactos

- A. Se lograr la sostenibilidad de la estructura organizacional de Findeter, para mejorar de manera eficiente y eficaz la atención de los beneficiarios de créditos. Se mantiene el crecimiento de cartera de créditos apoyando las actividades propuestas en un Plan de Mercadeo elaborado por Findeter. Transversalmente se apoya las políticas de desarrollo del Gobierno colombiano, a través del otorgamiento de créditos a través de los Intermediarios Financieros (IFIs).

Hay que reconocer que la situación financiera de la banca en Colombia es bien distinta a la de años atrás y en la actual coyuntura hay alta liquidez en la banca y alta capacidad de endeudamiento por parte de los entes territoriales. FINDETER como entidad financiera que es, se acomodó a estos cambios y junto con la reestructuración interna de 1998, y las modificaciones en sus objetivos en el año 2003, logró capacidad de respuesta para posicionarse mejor en el sistema financiero. Es posible que esto modificara la visión inicial de los objetivos de una entidad financiera territorial. En la actualidad, para FINDETER son 10 los sectores elegibles de financiación que abarcan un amplio espectro de las acciones locales: servicios públicos domiciliarios, salud, educación, vivienda, transporte, patrimonio y equipamiento urbano, recreación – deporte y cultura, mercados y mataderos, maquinaria y equipo y, telecomunicaciones. Lo anterior no significa que se atienda toda la demanda local por créditos para proyectos de infraestructura por parte de la banca nacional, sino que el sector financiero dispone de la fuerza para atender la demanda de los principales entes territoriales. En general, aún se encuentra que no hay mecanismos apropiados para llegar a las entidades territoriales pequeñas, y que éstas disponen de capacidad fiscal para contratar deuda, en esto si el programa ha contribuido para identificar estas necesidades que junto a las otras entidades territoriales podrán beneficiarse de la intervención de Findeter.

### ■ 2.1.2.4. Análisis de los supuestos (de productos a efectos)

- A. Para lograr los objetivos del proyecto se necesita principalmente que un número importante de entidades territoriales tengan un adecuado manejo de sus finanzas y que las inversiones que ejecuten dependan del esfuerzo fiscal que ellos mismos generen. Es necesario que esta fortaleza sea sostenible

### ■ 2.1.2.5. Pregunta piloto No.1 (opcional). Distribución de los beneficios del proyecto en la población objetivo

- A. No aplica

### ■ 2.1.2.6. Pregunta piloto No.2 – (opcional). Efectos adversos del proyecto



- A. No hubo efectos adversos, en general los proyectos se terminaron y los que tuvieron algún tipo de problema de ejecución fueron retirados del programa oportunamente.

### ■ 2.1.2.7. Pregunta piloto No.3 – (opcional). Contribución al logro de las metas nacionales / sectoriales / Estrategia de País

- A. Los resultados del proyecto contribuyeron en parte a lo que el Gobierno ha propuesto, como lo es mejorar la prestación de servicios básicos para que la población de menores recursos participen en el crecimiento de su municipio. La participación del sector privado estuvo respaldada con recursos de financiamiento y aportó suministro de infraestructura y mejora de los servicios públicos urbanos. Lo anterior consolidó el proceso de descentralización por la vía del fortalecimiento de las entidades subnacionales.

### ■ 2.1.2.8. Pregunta piloto No.4 – (opcional). Adaptación del proyecto a cambios en el entorno

- A. El proyecto se adaptó a los cambios del entorno fruto de ámbito económico y el redireccionamiento de las políticas sectoriales de FINDETER y la evolución se dio de la siguiente manera: En el momento que el proyecto fue preparado entre FINDETER y Banco (dos años, desde 1996 hasta su firma 1998), el proceso de descentralización en Colombia señaló que los principales problemas a los que se enfrentaban las administraciones territoriales eran de índole económica y de gestión en la prestación de servicios públicos; posteriormente a la firma del Préstamo con el Banco nace la Ley 617 del 2000, "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 134 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan otras normas para la racionalización del gasto público nacional", donde se presenta como una de las políticas prioritarias del Gobierno el fortalecimiento de las finanzas territoriales mediante Programas de Saneamiento Fiscal, se pretendió darle viabilidad financiera a las entidades territoriales y garantía de la Nación a los empréstitos que se contratan para este fin, siempre y cuando se comprometan en la ejecución de medidas de ajuste fiscal y reestructuración institucional orientadas a garantizar su viabilidad financiera y mejorar su eficiencia administrativa. La baja demanda para colocar el crédito por la aplicación de la misma Ley 617/00 y el comportamiento drástico que tuvieron las variables macroeconómicas, generó el redimensionamiento del préstamo lo que llevó a la cancelación parcial del mismo. En cuanto a políticas sectoriales, FINDETER cambió su posición frente a los Planes de Gestión por Resultados (PGRs), dado que desde el mismo diseño no estaba claro cual era la entidad que debía recibirlos y verificar el cumplimiento de los indicadores de gestión de las ESPs, posteriormente la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) se encargó de recibir, controlar y solicitar los PGRs a través de los informes de auditoría. Esta situación fue de conocimiento del Banco. Respecto al cumplimiento de la normatividad ambiental, FINDETER respetó las disposiciones vigentes colombianas en esta materia, se limitó a solicitar la evidencia sobre la gestión frente al cumplimiento ambiental, dado que le correspondía al Ministerio de Medio Ambiente controlar el cumplimiento de las normas ambientales para cada caso e imponer las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.

### ■ 2.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR)

- A. No Aplica. La operación no incluyó ex ante un cálculo de la tasa de retorno esperada, no obstante y de acuerdo con los documentos iniciales, los subproyectos que pueden ser elegibles son aquellos que cumplan con una de las dos siguientes opciones: que tengan una tasa de rentabilidad económica mínima del 12%. y sean eficientes en función de sus costos. Estas condiciones fueron aplicadas para la elegibilidad. Se espera igualmente que la revisión de métodos de examen evaluación y la evaluación de los subproyectos debería producir beneficios indirectos: los proyectos asignados deben ser eficaces en función de sus costos y es mejor si tienen participación de la comunidad en la toma de decisiones del proyecto, entre otros beneficios. Con los recursos de esta operación se desarrollaron 108 proyectos siendo el más importante el de la Corporación de la Meseta de Bucaramanga, la canalización de una quebrada (La Iglesia) en cercanías del municipio de Girón. Hay que recordar que Girón hace parte del área metropolitana de Bucaramanga. Igualmente, por su elevado costo este proyecto necesitó de una aprobación adicional por parte del BID la cual se obtuvo sin mayor problema.





Dado que hubo una solicitud expresa del CRG se ha adelantado junto a Findeter un análisis económico de este proyecto. Esta evaluación se facilitó en la medida inicialmente se elaboró una evaluación económica de mismo antes de su ejecución. En anexo está el cálculo de la TIR y los resultados son:

Las proyecciones de los flujos de Caja sin y con proyecto nos muestran que este arroja resultados altamente positivos. Así, se concluye que el proyecto fue benéfico para las finanzas de la CMDB.

Los resultados obtenidos en el cálculo de la TIR y VPN son altamente positivos. La TIR del 22% es mucho más alta que esperada de acuerdo con los documentos del diseño del proyecto del BID.

Los costos del mantenimiento de las obras son estables y se pueden proyectar, por el contrario los efectos negativos del desbordamiento de la quebrada son muchos altos y generaban alta inestabilidad para la empresa y los habitantes de la zona.

El proyecto tuvo otros efectos positivos como el mejoramiento del nivel de vida de la comunidad y la modificación en el uso de la tierra, ya que algunas áreas se podrían convertir en urbanizables.

Debe igualmente aclararse que el préstamo BID no contemplaba evaluación de análisis económico para los subprestatos.

## ■ ■ 2.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica

**A.** No Aplica

## ■ ■ 2.1.2.11. Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD)

Teniendo en cuenta la totalidad de los análisis realizados en las secciones 2.1.1 y 2.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo

☐ Muy Efectivo (ME)

☒ Efectivo (E)

☐ Poco efectivo (PE)

☐ Inefectivo (I)

**A.** Se logró llegar a beneficiarios privados para apoyar inversiones en el sector de servicios públicos domiciliarios, dando cumplimiento a la meta establecida por el Gobierno Colombiano en su momento, la cual era fortalecer la capacidad de FINDETER para activar la participación del sector privado en los servicios urbanos vía financiamiento. De acuerdo a los indicadores establecidos en el marco lógico del proyecto se dice que para el final del programa se haya incrementado la participación del sector privado en un 20%, lo cual arroja como resultado un cumplimiento satisfactorio, logrando un 45% de participación en Compañías de Servicios para los sectores de servicios públicos Domiciliarios (acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas y telefonía), educación y vivienda. Aún así con la modificación del reglamento de crédito aceptando beneficiarios privados para otros sectores, independientes de los anteriores, hay una participación del 11% sobre el total de las operaciones aprobadas para sectores como salud, maquinaria y equipo, transporte, turismo, medio ambiente, entre otros.

## ■ ■ 2.2. Análisis de la implementación

### ■ ■ 2.2.1. Medición del desempeño del proyecto

#### ■ ■ 2.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación

1. Análisis de problemas

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A



2. Estrategia de intervención	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
3. Identificación de efectos (outcomes) e impactos esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
4. Identificación de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
5. Indicadores de efectos (outcomes) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
6. Indicadores de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
7. Línea de base de efectos (outcomes) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
8. Línea de base de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
10. Plan de monitoreo	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
11. Plan de adquisiciones	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
12. Calendario de inversiones	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A

### 2.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño

- A.** -La coordinación operativa de los préstamos de los dos Bancos Multilaterales que intervinieron en el programa se sobrestimó en le diseño.  
En la práctica la relación entre los dos bancos multilaterales se presentó durante la fase inicial del diseño de la operación. El diseño de la operación se hizo en forma conjunta y la meta de las dos entidades multilaterales frente al proyecto era hacer una sola operación crediticia con FINDETER pero con dos fuentes de recursos distintas. Los problemas se presentaron durante la ejecución, en donde se encuentra que, para este tipo de préstamos, cada entidad tiene reglas de contratación muy diferentes lo que hizo que este escollo no pudiera ser superado. Lo anterior derivó en que para no paralizar el desarrollo de la operación al final FINDETER decidiera adelantar negociaciones en forma separada lo cual no tuvo un impacto positivo.
- Capacitación de Findeter como entidad financiera de segundo piso como supervisora de los procedimientos del Banco. El proceso inicial de arranque de los procesos fué subestimado, Findeter es una entidad política y tiene dificultades de implementar procesos de entidades multilaterales.
- Hubo flexibilidad en los criterios iniciales para redireccionar actividades dados los distintos escenarios que se dieron durante la ejecución fundamentalmente en lo que se refiere al financiamiento de municipios vía entidades financieras de primer piso.

### 2.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas)

- A.** Se previeron alternativas en los sectores financiados, frente a lo cual se pudo diversificar los subpréstamos.

### 2.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas)



- A.**
- Lograr una mayor apropiación del Proyecto por parte de los beneficiarios e incluir dentro de los componentes del programa la tarea que en este caso Findeter debería llevar cabo en para capacitar a las entidades financieras en el seguimiento de operaciones financiadas con dos Bancos Multilaterales.
  - Tener indicadores cuantificables de impacto dirigidos al proyecto financiable, para que sean trabajados antes durante y expost.
  - Frente a la problemática de financiamiento de las entidades territoriales, se autorizó a Findeter el concentrarse en captar beneficiarios privados y lo hizo principalmente en el área de educación.

## 2.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto

Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
Recolección de información de línea de base de efectos	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
Recolección de información de línea de base de productos	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
Recolección, análisis y reporte de información sobre insumos disponibles y actividades realizadas	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A

## 2.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación

- A.**
- El Banco cambió varias veces de interlocutor lo que ocasionó que durante momentos claves de la operación, como la reestructuración de FINDETER o la posibilidad de destinar los recursos del préstamo a empresas privadas que ejecutan obras públicas el Banco no estuvo presente con apoyo técnico adecuado.
  - FINDETER afirma que es una entidad que necesita un mayor apoyo por parte del Banco en temas como diseño de la visión estratégica de la entidad y el mercado del crédito, y analizar posibles nuevas líneas de crédito para financiar proyectos de los entes territoriales con apoyo de los recursos de la banca multilateral.
  - FINDETER reconoce que parte de la falta de coordinación entre los bancos multilaterales es igualmente responsabilidad propia. Esto ocurre porque no ha generado un espacio de reuniones periódicas, por ejemplo semestrales, para discutir no sólo el desarrollo de los préstamos, sino también de operaciones similares en otros países, entre otros temas.
  - La colaboración de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD para levantar la información y dar cumplimiento a los indicadores de monitoreo plasmados en el marco lógico del proyecto fue buena y se trabajó conjuntamente para la elaboración de los informes necesarios.
  - Recolección de los Informes de mantenimiento de obra facilitados por los subprestatarios. Algunos de ellos evidencian su compromiso en el mantenimiento de sus obras, otros en cambio, por dar cumplimiento al requisito de FINDETER, dan información incompleta y nada concreta al respecto, notándose la falta de gestión de la Entidad en mantener sus obras.

## 2.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas)



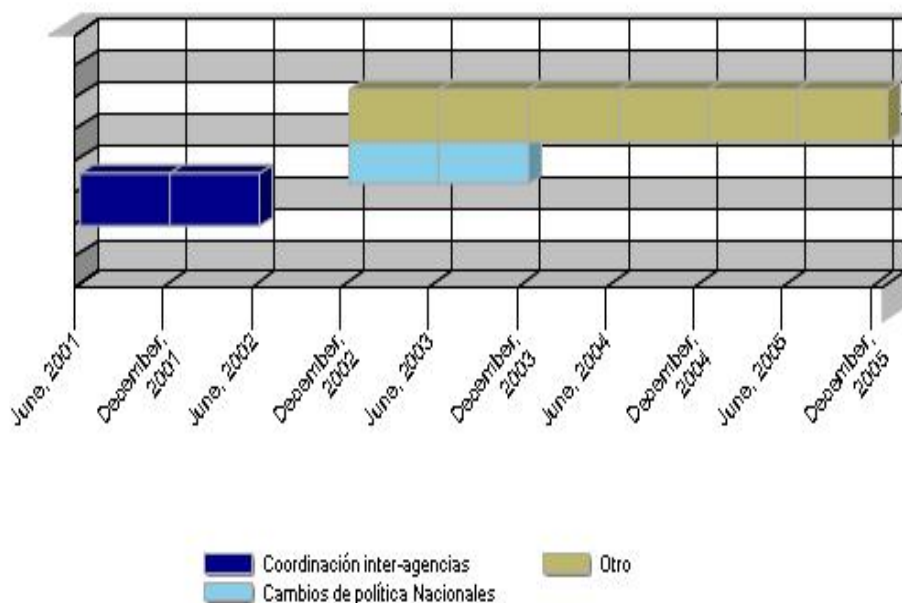
- A.**
- La auditoría del programa retroalimentó favorablemente la ejecución del préstamo.
  - El resultado de las visitas de supervisión efectuadas por el Banco, en su mayoría fueron conocidas a tiempo por FINDETER para tomar las acciones pertinentes en los casos donde se identificaran problemas.
  - Los procedimientos de contratación del Banco en algunos subprestatarios fueron buenos y transparentes y esto fue un factor importante en el suceso del proyecto.

## ■ ■ 2.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas)

- A.**
- Vincular el programa a la auditoría interna del ejecutor para que las acciones se realicen también desde el interior de la entidad.
  - Incluir recursos para interventoría, revisión de los proyectos en lugares con problemas de orden público y sistemas de alerta temprana.
  - Mitigar con talleres la falta de divulgación por parte Findeter de los procedimientos del Banco a los subejecutores.

## ■ ■ 2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)

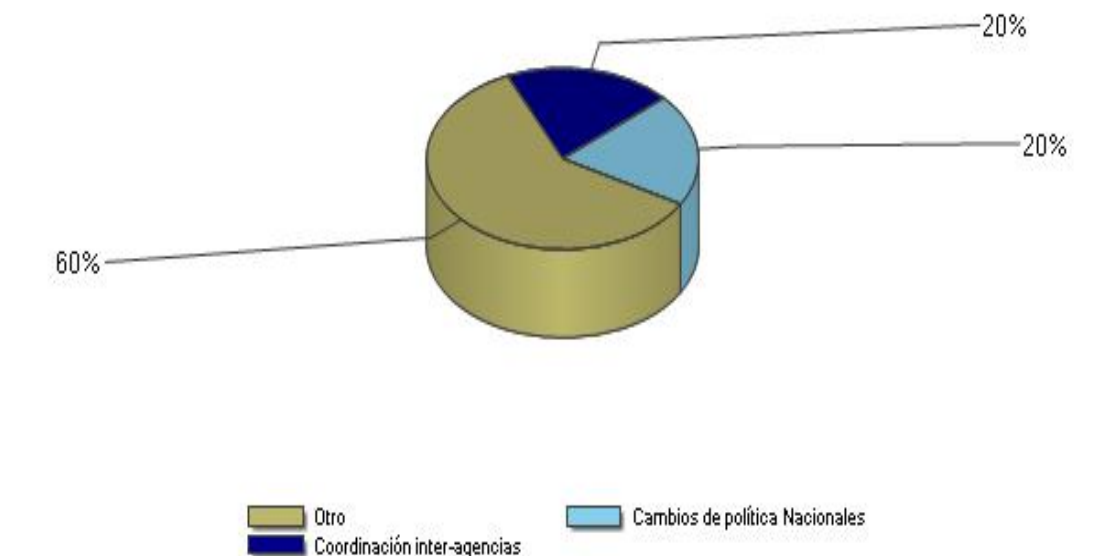
Factores que afectaron la ejecución del proyecto según el período en que fueron reportados en el ISDP



Esta gráfica ha sido generada automáticamente a partir de la información archivada en el sistema ISDP a lo largo de la ejecución del proyecto



Factores que afectaron la ejecución del proyecto según número de ocurrencias en el ISDP



### ■ ■ 2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto

#### ■ ■ 2.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos

- A.** -El sobre endeudamiento de las entidades territoriales en el año 1999 fue un factor negativo, ya que tuvo como resultado que la banca no estuviera dispuesta a continuar suministrando recursos a unas entidades que, en su gran mayoría, carecían de capacidad de pago. Esto impidió comprometer el préstamo del Banco y retrasó su ejecución, obligándose FINDETER a redimensionar el plan financiero del proyecto, cancelándose así la cifra de US\$ 31,500,000.
- La falta de apoyo de la banca comercial en intermediar las operaciones del crédito ocasionaron la cancelación de varios subpréstamos.

#### ■ ■ 2.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos

- A.** -Las fuertes modificaciones ocurridas al interior de FINDETER así como las nuevas líneas de crédito en sectores que antes no se financiaban, la posibilidad de prestar a privados que ejecuten inversiones en servicios públicos y la gran ampliación de su cartera, entre otros desarrollos, obligan a hacer un balance.
- La planta de personal ha sido racionalizada y ha generado más efectos en los resultados de la Entidad pasando de tener 214 funcionarios en planta en 1997 a 150 funcionarios en el 2004.
- Para disminuir el riesgo cambiario, la Entidad adoptó mecanismos de cobertura mediante forwards NDF y logró bajar el valor en riesgo (VAR).
- Se otorgaron mejores condiciones financieras y operativas que permitieron ampliar las colocaciones de crédito a través de operaciones de redescuento tradicional y de redescuento automático en varios de los sectores elegibles de financiamiento dentro del marco del Reglamento de Crédito de la Entidad, las tasas de interés fueron segmentadas de acuerdo con los plazos, medida que produjo la ampliación de oportunidades de crédito para los beneficiarios.



### ■ 2.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (outcomes)

- A. -La liquidación de algunos bancos comerciales ocasionó que la Entidad aprovisionara recursos afectando la cuenta de resultados de la Entidad.  
-El excesivo endeudamiento de las entidades territoriales y la falta de una normatividad que controlara este efecto.  
-La falta de objetividad de roles dados por el Gobierno a Findeter hicieron que se manejara la ejecución del proyecto en muchas ocasiones, como una entidad netamente financiera sin ejercer su rol de desarrollo y con poca capacidad de tomar acción sobre temas de efectividad en los proyectos financiados.

### ■ 2.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (outcomes)

- A. -La ampliación del objeto social de la Entidad trajo como consecuencia que pudiera atender nuevos sectores y nuevos beneficiarios, para ello implementó estrategias y mecanismos que le permitieron otorgar mejores condiciones financieras y operativas. Esto determinó a su vez la ampliación de la cobertura de crédito para inversión tanto sectorial como en términos de los beneficiarios  
-La aplicación de la Ley 617/2000 fue un factor positivo, pues tenía como objetivo fortalecer las finanzas territoriales mediante programas de saneamiento fiscal para darle viabilidad financiera a las entidades territoriales y mejorar su eficiencia administrativa, lo que organizó las finanzas municipales facilitando la ejecución del proyecto, aunque luego de un período de 2 a 3 años de demora mientras se saneaban las Entidades Territoriales.

## ■ 2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas

### ■ 2.2.4.1. Análisis de gestión

- A. La ampliación de las actividades financiables por parte de FINDETER, y el establecimiento de tasas de redescuento diferenciales para la colocación de recursos de crédito, motivó la participación de la banca comercial y aumentó significativamente el indicador de crecimiento de cartera. Los cambios administrativos y financieros implementados generaron mejor capacidad de respuesta a las solicitudes de servicios por parte de los clientes y beneficiarios, aunque se notó en ciertos proyectos en entidades apartadas de los centros mayores no tuvieron respuesta inmediata lo que pudo generar retrasos o desinterés. Con esto analizamos que la gestión de proyectos se quedó dada las dificultades de disminución de personal y que en su momento no se buscaron alternativas.  
La gestión financiera de los proyectos por parte de Findeter fué satisfactoria en general y cuando se detectaron fallas tanto en las vistas de inspección como en las misiones, se tomaron acciones para corregirlas de manera oportuna.

### ■ 2.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos (medidas alternativas)

- A. No se plantearon medidas alternativas en su momento pero han manifestado que en una nueva operación se podría trasladar a la banca comercial el seguimiento de las inversiones que realicen los beneficiarios elegibles de crédito, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 57/1989. En este caso se necesitaría capacitar a la banca comercial en procesos de contratación con normatividad del Banco para que pueda hacer el seguimiento de las inversiones financiadas en conjunto con la entidad de segundo piso. Otra alternativa sería generalizar la aplicación de la modalidad de redescuento automático para agilizar la colocación de recursos provenientes del Banco, pero para esto se deberá fortalecer a los beneficiarios y lograr una certificación para acceder a estos recursos.

### ■ 2.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto (IP)



Califique la implementación del proyecto con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (outputs) obtenidos en la cantidad y con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

☐ Muy Satisfactorio (MS)
 ☒ Satisfactorio (S)
 ☐ Insatisfactorio (I)
 ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

**A.** No obstante hubieron frente a algunos retrasos y cancelaciones la implementación del proyecto se considera SATISFACTORIA porque se tomaron a tiempo las decisiones para adecuar el préstamo y se dio cumplimiento tanto a los objetivos del mismo como a la programación de desembolsos establecidos. La adecuación en los plazos de los subproyectos para disminuir los riesgos resultantes de la situación del sistema financiero colombiano y la inclusión de nuevos subsectores compatibles con los objetivos del programa.

## 2.3. Análisis de Sostenibilidad

### 2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

#### 2.3.1.1. Areas fortalecidas o mejoradas por el proyecto

Fortalecido / Mejorado	Si	No	N/A	Nivel		
				Nac	Reg	Loc
1. Marco legal y regulatorio	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Procedimientos, manuales, guías operacionales	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1. Capacidad de la alta gerencia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2. Capacidad de la mediana gerencia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.3. Capacidad de sistemas de información	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.4. Medición del desempeño (capacidad de M y E)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.5. Servicio al cliente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Estructura funcional y organizacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Planeación	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Presupuestación / Gerencia financiera	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
7. Coordinación Intra- / Inter-sectorial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Coordinación Intra - / Inter-organizacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>





9. Personal / desarrollo de recursos humanos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Adquisiciones	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
11. Auto-evaluación, auditoría y rendición de cuentas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## 2.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país

- A. Con el apoyo del proyecto, Findeter. inició el cambio que era necesario implementar frente a las difíciles circunstancias económicas y sociales de Colombia y se constituyó en un complemento financiero para llevar a cabo políticas, programas y proyectos del Gobierno, contribuyendo en consecuencia a generar condiciones para la reactivación económica del país.

## 2.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor

- A. A pesar de que el proyecto involucra actividades de apoyo para perfeccionar la capacidad de FINDETER y para que se desempeñara como una institución financiera de segundo piso promotora del desarrollo territorial, la entidad no recurrió a efectuar dichas actividades con recursos del préstamo pero realizó, con recursos propios, acciones encaminadas a: diversificar lo productos financieros y fuentes de financiamiento; diversificar las fuentes de captación; mejoramiento de capacidad de gestión de riesgo; mejoramiento de sistemas de contabilidad; mejoramiento de la calidad y la sostenibilidad de los subproyectos; promoción del desarrollo municipal; y el desarrollo de sistemas de información.

## 2.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

Califique la contribución del proyecto al fortalecimiento institucional / organizacional en el país prestatario y el Organismo Ejecutor

☐ Muy Relevante (MR) ☒ Relevante (R) ☐ Poco Relevante (PR) ☐ Irrelevante (I)

- A. La contribución del proyecto fue relevante por los motivos explicados en el punto anterior, la ejecución del préstamo tuvo influencia y contribuyó al análisis institucional de Findeter y sus cambios, también el Banco hizo recomendaciones concretas encaminadas al Fortalecimiento Institucional /Organizacional y el ejecutor así lo reconoce. Dos temas aparecen como estratégicos y que de cierta manera han sido levantado con la ejecución del programa y es que la financiera ha avanzado pero no debe olvidar que aún falta mucho por profundizar en el mercado de crédito territorial. En especial aquel que se dirige a los municipios medianos. La demanda de crédito atendida es hasta el momento la de grandes municipios. Esta tarea pendiente es importante en la medida que hay un alto número de municipios que tienen recursos propios importantes y además generan ahorro corriente, reciben regalías y pueden ser muy buenos subprestatarios a pesar de ser de menos de 30,000 habitantes. Por otro lado ha contribuido financiando el sector de saneamiento básico (agua potable, alcantarillado, basuras, medio ambiente) pero este tiene unas metas muy ambiciosas que aún no han sido cumplidas, y es evidente la falta de recursos del crédito para desarrollar las inversiones que se necesitan. Como vimos anteriormente, el sector fue importante en la asignación de los recursos del préstamo pero esto no es suficiente. Hay potencialidad en el sector y esta no debe ser desaprovechada.

## 2.3.2. Sostenibilidad del proyecto

### 2.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto





- A.** Findeter debe continuar y de cierta manera aumentar la divulgación a nivel de entidades territoriales y demás beneficiarios de sus productos y el alcance de estos, esto de manera permanente y en todas las oportunidades posibles.  
El programa ha contribuido a fomentar el financiamiento de las entidades territoriales que no tienen acceso al crédito del Banco y generando un estímulo para mejorar su situación fiscal para acceder a futuros créditos.  
También se ha fomentado durante la ejecución del programa la iniciativa privada para participar en proyectos de infraestructura en general.

## ■ 2.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad

1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
2. Marco legal y regulatorio	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
3. Arreglos institucionales y capacidad organizacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
6. Personal idóneo	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
9. Apoyo del gobierno nacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A

## ■ 2.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad

- A.** -La posibilidad de que Findeter no obtenga recursos para su presupuesto ordinario que permita continuar financiando a los beneficiarios del programa.  
-La situación de reducción operativa de las regionales de Findeter que dificultan la evaluación de proyectos y su posterior seguimiento según lo específico de los sectores puede ser un factor que dificulte la sostenibilidad e interés de las entidades territoriales.

## ■ 2.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad

- A.** En el diseño de la operación se identificaron cuatro riesgos. El primero de ellos, se refería al compromiso institucional de FINDETER de cumplir con los cambios institucionales y operativos a los que se comprometió con la banca multilateral. Se recomienda, por lo tanto, mantener el equipo directivo para disminuir el riesgo de olvidarse de estos compromisos.  
Esto no ocurrió y la entidad durante los dos años siguientes efectuó su reestructuración interna, diversificó su portafolio de servicios por uno mucho más detallado, y amplió la lista de las empresas y entidades que pueden ser sujetas de crédito. Debe mencionarse que estos cambios fueron más lentos de lo esperado y que entre 1998 y 2002 se dieron dos modificaciones importantes sobre el funcionamiento de Findeter.



Una modificación en la dirección de FINDETER podría poner en peligro la ejecución de los cambios que se habían acordado con su administración; no obstante, el compromiso de parte del gobierno central de respaldar las reformas de FINDETER y continuar fiscalizándolas en el caso de que se produzca un cambio de su plantel directivo, podría mitigar el riesgo.

Como segundo riesgo, existía el temor que las entidades territoriales no le dieran mantenimiento apropiado a las obras construidas o rehabilitadas. Esta era una de las razones para brindar asistencia técnica desde FINDETER, se buscaba aplicar la ley 142 de tal manera que llegaran más privados, en especial al sector de saneamiento básico, con lo cual se garantizaría sostenibilidad financiera y técnica de estas empresas de servicios públicos domiciliarios.

El desarrollo de la Ley 142 se dio sin mayor participación de FINDETER. En Colombia el ministerio del ramo, la comisión de regulación del sector y la superintendencia de servicios, entre otros, se encargaron de vigilar el obligatorio cambio de naturaleza jurídica de esas empresas. Debe mencionarse que gran parte de las anteriores empresas optaron por convertirse en empresas sociales del estado –ESES– o empresas mixtas y, sólo un número reducido privatizó el servicio. Un tercer riesgo contemplado era la aplicación de la resolución 5 del Banco de la República, que se aplica desde junio de 1997 y exige que se mantenga en depósito el 30% de los fondos desembolsados de préstamos contratados en divisas, que por ende se aplica a los recursos de los bancos multilaterales. Esto incrementaría en un 35% el costo de los servicios. Findeter decidió asumir los costos de esta retención.

Como cuarto riesgo, se identificó como riesgo que las calificadoras de riesgo calificaran mal a FINDETER y a Colombia, con esto las eventuales operaciones internacionales de FINDETER se afectarían.

En general, se encuentra que los riesgos estimados no se presentaron y el programa ha contribuido significativamente en consolidar a Findeter como entidad financiera de segundo piso. También por su experiencia a través de los años FINDETER ha logrado un buen posicionamiento en las entidades territoriales, y se espera que con la inclusión de los nuevos beneficiarios de crédito un crecimiento sostenible en el apoyo al desarrollo territorial.

## ■ 2.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas)

- A. El grupo interdisciplinario que creó Findeter para manejar y/o administrar prestamos con el Banco y otras entidades multilaterales ha contribuido a la ejecución del programa y tiene la memoria institucional para permitir que las políticas de financiamiento de entidades territoriales se mantengan, fue requisito fundamental para la ejecución del préstamo y su sostenibilidad. También y luego de avanzado el proyecto Findeter se ajustó a la ejecución del proyecto por parte de las Unidades Regionales y un manejo macro y financiero a nivel central y esto contribuyó al cumplimiento del Manual de Operaciones del proyecto y al logro de los objetivos propuestos en un muchos de los subproyectos financiados.

## ■ 2.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas)

- A. Las alternativas en el diseño podrían centrarse en dos mercados que son la vocación principal de FINDETER . Primero, en financiar infraestructura local con recursos de muy largo plazo, y segundo, debe concentrar parte de sus recursos en financiar a los municipios pequeños. Lo anterior se justifica porque es muy normal encontrar que los mercados financieros de Colombia y países de similar tamaño no dispongan de recursos para financiar este tipo de proyectos y a los entes territoriales mencionados.

## ■ 2.3.2.7. Plan de Sostenibilidad

- A. Frente a las acciones que FINDETER y/o el Gobierno deberá realizar, se hace necesario tener en cuenta la nueva situación financiera positiva tanto de los entes territoriales como de la banca. En este escenario las acciones se deberían concentrar en:
  - Créditos para grandes proyectos de transporte.
  - Equipamiento urbano.
  - Infraestructura de empresas de servicios públicos domiciliarios.
  - Créditos para el impulso de la actividad económica en los territorios. Las propuestas de lo que se



conoce como Desarrollo Económico Local –DEL– pueden encontrar eco en las actual situación colombiana.  
 .Generar estímulos en las IFIs cuando éstas ayuden a colocar y promover recursos de banca multilateral con el apoyo del Gobierno.  
 .Seguir controlando la racionalización del gasto y promover que la inversión no se efectúe con ingresos corrientes de la nación (ICN) sino con el propio esfuerzo fiscal de la entidad territorial.  
 .Incentivar más la participación privada en el desarrollo regional mediante inversión en infraestructura.

## 2.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto (S)

Con base en los análisis previos y las perspectivas del Plan de Sostenibilidad, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres (3) años:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

**A.** A pesar que en algunos factores que inciden en la sostenibilidad se incluyeron en el diseño del proyecto, fue durante la ejecución del proyecto donde se hicieron muchos cambios de rumbo significativos que estos han dificultado su institucionalización. No obstante en el último tramo del proyecto Findeter se volvió a concentrar en sus esfuerzos en su nueva política de financiamiento y ha previsto las acciones futuras necesarias para asegurar su sostenibilidad, que explicamos a seguir:

En la actual coyuntura FINDETER ya no se trabaja más con el modelo de financiación de redescuento tradicional y se optó por trabajar con lo que se conoce como redescuento automático. En este caso la relación es directa entre el banco y la entidad territorial y, si demandan el apoyo de la banca de segundo, y además hay acuerdo previo sobre la necesidad de intervención de FINDETER en la operación, la entidad financiera gestiona el redescuento en forma automática. Por supuesto, bajo el cumplimiento, por parte de la entidad territorial, de las condiciones legales para contratar deuda según las leyes 358, 617 y 715.

Por otro lado, FINDETER ha decidido profundizar más su actividad y en sectores nuevos. Extiende su campo de acción hacia otros “mercados” públicos de crédito como son las operaciones leasing, en especial para el sector del transporte, préstamos a privados que ejecuten proyectos públicos, la refinanciación de la reestructuración de hospitales públicos y financiación de la construcción de vivienda de interés social, entre los más importantes. A finales de 2004, FINDETER encuentra que su cartera creció en un 44% frente al 2003 y que se realizaron desembolsos por US\$350 millones. Con esta la cartera de redescuento se acercó a los US\$750 millones. En resumen, crece la cartera de FINDETER, en 4 años, en más de un 200 %.

## 2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor

### 2.4.1. Desempeño del Organismo Ejecutor en áreas críticas

1. Participación y calidad de sus contribuciones durante el diseño del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
2. Organización de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto (personal, infraestructura, coordinación, comunicación, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
3. Coordinación e integración de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto con el Organismo Ejecutor	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A



4. Monitoreo y evaluación de resultados (información de línea de base, sistemas, procedimientos, recolección, análisis y reporte de información, etc.)

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

5. Capacidad gerencial de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

6. Oportunidad en el cumplimiento de políticas, procedimientos y cláusulas contractuales

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

7. Gerencia financiera (disponibilidad de recursos de contrapartida, desembolsos, etc.)

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

8. Eficiencia en la adquisición de obras, bienes y servicios de consultoría

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

9. Liderazgo de la alta gerencia de la Agencia Ejecutora, sentido de propiedad y apoyo a la ejecución del proyecto

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

10. Acciones concretas por asegurar la sostenibilidad del proyecto

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

### ■ 2.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas)

- A.** Aunque estaba previsto para antes de la ejecución de proyecto y acordado con Findeter, recién luego de iniciado el programa el ejecutor se organizó institucionalmente de manera tal que en la unidad financiera de la entidad se creara un grupo asesor y este asumieran el papel de unidad coordinadora de los programas con la Banca Multilateral. Se le proporcionó el apoyo a esta unidad para que se familiarizara con los procedimientos del Banco y hubo un buen intercambio de comunicaciones operativas entre el Banco y Findeter. Por otro lado y siendo el programa cofinanciado en un componente por otra entidad multilateral y la inexperiencia inicial del personal de Findeter, creó una cierta indefinición de donde se aplicarían los recursos de forma eficiente y esto contribuyó a una demora en establecer el flujo normal de ejecución.

### ■ 2.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas)

- A.** En una futura operación estimamos necesario una mayor definición de los perfiles necesarios para el personal de la unidad ejecutora y que deben mantener relación estrecha con el tipo de proyecto que se financian además del manejo financiero y administrativo. Por otro lado se recomienda tener una estructura mínima y técnicamente capacitada cercana a los beneficiarios, estimamos que durante gran parte de esta operación se contó con un apoyo técnico adecuado, pero al final y es una de las desventajas surgidas de los cambios al interior de Findeter se dió el virtual cierre de las unidades de apoyo a los municipios. Estas unidades operaban en las regionales, eran un contacto directo con los municipios y brindaban un conocimiento directo de la situación de las empresas de servicios públicos y de las condiciones de su infraestructura física.

### ■ 2.4.4. Calificación del desempeño del Organismo Ejecutor (DOE)

Con base en el análisis de desempeño realizado en esta sección, en los resultados logrados, así como en la eficiencia en la implementación del proyecto califique el desempeño del Organismo Ejecutor:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Insatisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

- A.** Estimamos que como resultado del fortalecimiento implícito de Findeter durante la ejecución, este actuó satisfactoriamente en general. En este momento FINDETER se encuentra en una coyuntura en donde evaluar sus cambios



recientes y rediseñar sus acciones futuras es una prioridad. El Banco siempre ha sido un apoyo importante en esta materia es bien posible que nuevamente pueda jugar un papel en esta discusión. En todo caso, es mejor proponer los cambios en una coyuntura de buena situación financiera como la actual.

## ■ ■ 2.5. Bases para la Evaluación Ex-post

### ■ ■ 2.5.1. Previsiones para la Evaluación Ex-post

1. ¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex-post para esta operación?

- ☐ Si  
☒ No

2. ¿Para qué fecha está programada?

Fecha de comienzo :

Fecha de terminación :

3. ¿Quién es el responsable de realizar la evaluación ex-post?

- ☐ Banco  
☐ Prestatario

¿Cuánto es el costo estimado (U\$D)? : \$0.00

4. ¿Cuál es la fuente de los recursos financieros para realizar la evaluación ex post?

- ☐ Recursos de préstamo BID  
☐ Recursos del prestatario  
☐ Otras fuentes

A.

### ■ ■ 2.5.2 Análisis de capacidad para la evaluación ex-post

A.

## ■ ■ 2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones

### ■ ■ 2.6.1. Lecciones aprendidas y recomendaciones adicionales



- El crédito tuvo insuperables problemas en su diseño fruto de la complejidad de sus objetivos y además ser una operación conjunta con otra entidad multilateral. Los problemas de diseño fueron sumados a problemas durante su ejecución, el manejo del programa de forma separada con las entidades por parte de Findeter y de cierta manera por las propias multilaterales impidieron el cumplimiento total de los tres componentes en que se dividía la operación: inversiones en infraestructura, fortalecimiento institucional de las entidades municipales y fortalecimiento institucional de Findeter.
- La situación fiscal de los territorios en el momento de ejecución limitó aún más las posibilidades de tener una mayor ejecución, se tomaron algunas medidas para mitigar la situación pero no fueron totalmente eficientes en tiempo y forma. Esta situación ha cambiado en forma importante a lo largo de los últimos años.
- FINDETER como entidad financiera en el mercado de crédito en Colombia ha cambiado su modo de operación en los últimos siete años. Esta modificación tiene ventajas y desventajas y la entidad debe evaluar si estos cambios han sido en beneficio de los territorios o no. La entidad se reestructuró, se modificaron sus objetivos y se ampliaron sus posibilidades de acción en el mercado del crédito. El redescuento "tradicional" va siendo substituido con el redescuento automático, esta alternativa se puede manejar como una buena práctica no obstante se recomienda un estudio de impacto de la modalidad.
- El futuro de FINDETER debe acomodarse en especial a las nuevas condiciones de las finanzas de los entes territoriales como a la alta liquidez que hay en el mercado financiero. Esto obliga a que FINDETER y el Banco analicen nuevos proyectos para su financiación, acordes con las ventajas financieras que se ofrecen para proyectos de largo plazo en obras de equipamiento urbano, en infraestructura de empresas de servicios públicos y en la reestructuración financiera de empresas o entidades como pueden ser los hospitales públicos.
- Findeter debe procurar acercarse más a los municipios pequeños dado que sus recursos aún no han llegado a este grupo y con su diseño las posibilidades son muy pocas. Otra posibilidad puede ser la financiación de proyectos del área de Desarrollo Económico Local -DEL-, que, aunque incipiente en el país, es de gran potencialidad dadas las buenas condiciones fiscales de un importante grupo de municipios y departamentos.



# Memorando del Ejecutor

---

## ■ ■ 3.1. Memorando del Ejecutor

---

### ■ ■ 3.1. Memorando del Organismo Ejecutor (Sección del PCR escrita por el Prestatario / Ejecutor)

---

Memorando del Ejecutor

---





## Minutas del CRG

### ■ ■ 4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)

Minutas del CRG



■ ■ 8/30/2005      Acta del CRG de PCR





# Anexos

## ■ ■ Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)



Para insertar una nueva cantidad, escriba la cantidad completa en cada celda de la tabla (no la escriba en miles de dólares). Una vez la cantidad completa haya sido escrita, el sistema automáticamente la mostrará en miles de dólares. NO use comas, puntos o puntos decimales. Por ejemplo, para insertar US\$175,000.00 escriba 175000. Presione lo botón UPDATE para confirmar los cambios hechos.

Categoría	Original				Actual				Brecha			
	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total
Costos Financieros	\$600	\$11,400	\$0	\$12,000	\$285	\$5,421	\$0	\$5,706	-52.5%	-52.45%		-52.45%
Fortalec. Instituc Municipios	\$0	\$6,800	\$3,200	\$10,000	\$0	\$1,105	\$189	\$1,294		-83.75%	-94.09%	-87.06%
Fortalec. Intituc Findeter	\$5,000	\$0	\$0	\$5,000	\$0	\$0	\$0	\$0	-100%			-100%
Inversin Infraest, Municipal	\$54,400	\$6,800	\$11,800	\$73,000	\$27,604	\$3,899	\$18,081	\$49,584	-49.26%	-42.66%	53.23%	-32.08%
	\$60,000	\$25,000	\$15,000	\$100,000	\$27,889	\$10,425	\$18,270	\$56,584	-53.52%	-58.3%	21.8%	-43.42%

## ■ ■ Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)



Para insertar una nueva cantidad, escriba la cantidad completa en cada celda de la tabla (no la escriba en miles de dólares). Una vez la cantidad completa haya sido escrita, el sistema automáticamente la mostrará en miles de dólares. NO use comas, puntos o puntos decimales. Por ejemplo, para insertar US\$175,000.00 escriba 175000. Presione lo botón UPDATE para confirmar los cambios hechos.

Años	Original				Actual				Brecha
	BID	Prestatario	Otros	Total	BID	Prestatario	Otros	Total	
1998	\$9,000	\$3,750	\$2,250	\$15,000	\$0	\$0	\$0	\$0	-100%
1999	\$12,000	\$5,000	\$3,000	\$20,000	\$6,145	\$3,888	\$5,287	\$15,320	-23.4%
2000	\$15,000	\$6,250	\$3,750	\$25,000	\$4,344	\$0	\$10,328	\$14,672	-41.31%
2001	\$15,000	\$6,250	\$3,750	\$25,000	\$140	\$417	\$801	\$1,358	-94.57%
2002	\$9,000	\$3,750	\$2,250	\$15,000	\$8,975	\$1,157	\$686	\$10,818	-27.88%



2003	\$0	\$0	\$0	\$0	\$4,322	\$3,665	\$954	\$8,941	
2004	\$0	\$0	\$0	\$0	\$3,963	\$1,298	\$214	\$5,475	
	\$60,000	\$25,000	\$15,000	\$100,000	\$27,889	\$10,425	\$18,270	\$56,584	-43.42%

## ■ ■ Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados

### ■ ■ 1. Capacidad del Organismo Ejecutor

- A.** La capacidad demostrada por el Organismo Ejecutor durante la ejecución de los recursos del préstamo 1066/OC-CO fue adecuada. Su estructura, capacidad de evaluación y supervisión de la ejecución de proyectos, sus metodologías y procedimientos establecidos, la calidad de sus de equipos informáticos y la capacidad de sus funcionarios, todos contribuyeron hacia un muy buen desempeño de la Unidad Ejecutor. No sobra resaltar que los procedimientos administrativos para la ejecución del proyecto fueron definidos muy oportunamente (noviembre 1998) en el manual de operaciones, incluyendo las políticas generales de crédito del proyecto. Igualmente tanto los niveles de autoridad como la segregación de responsabilidades fueron claramente establecidos para la autorización de transacciones financieras y la ejecución del proyecto.

### ■ ■ 2. Sistema Contable y Control Interno

- A.** En cumplimiento con el Artículo 7.01 del contrato de préstamo, el Ejecutor mantuvo un adecuado sistema de control interno contable y administrativo que permitió la verificación del origen de los recursos, su adecuada contabilización según las categorías de inversión previstas en el Anexo A, la identificación de los servicios contratados y bienes adquiridos, así como la precisión de los créditos otorgados, recuperaciones y utilización de los créditos del programa.

### ■ ■ 3. Calidad de la información financiera

- A.** En términos generales la calidad de la información financiera fue muy buena. FINDETER utilizó una estructura informativa adecuada que permitió mantener registros contables oportunos y fidedignos de todas las operaciones derivadas del proyecto. La información financiera del préstamo fue preparada con base en normas de contabilidad emitidas por la Superintendencia Bancaria de Colombia y a los lineamientos fijados por el Banco en el AF-300. Los informes semestrales de Fondo Rotatorio fueron debidamente soportados y conciliados con los reportes LMS1 del Banco.

### ■ ■ 4. Estados Financieros Auditados

- A.** Durante la ejecución del préstamo se recibieron diez EFAs, cinco del proyecto y cinco de FINDETER en su calidad de prestatario. Todos fueron recibidos de forma oportuna y con opiniones 'limpias' abaracando desde el ejercicio de 1999 al 2003.

### ■ ■ 5. Lecciones Aprendidas

- A.** La Ejecución de esta Programa fue muy favorecido por las bases creadas por el componente del Préstamo 887/SF-CO destinado a apoyar el desarrollo institucional de FINDETER. El préstamo 887/SF-CO fue clave para en el fortalecimiento de la capacidad operativa de FINDETER para promover sus líneas de crédito y difundir sus condiciones entre los prestatarios elegibles; procesar las solicitudes de redescuento; implantar metodologías de evaluación de inversiones consistentes con los objetivos del Programa de Desarrollo Territorial; capacitar su personal y el de las organizaciones que trabajan con ella, y orientar la identificación y preparación de proyectos por las entidades territoriales de manera que cumplan las condiciones de las líneas de crédito que administra FINDETER. Sin duda este crédito contribuyó al exitoso manejo financiero del 1066/OC-CO.



## ■ ■ Anexo 2 – Ultimo ISDP

---

[Ultimo ISDP](#)

## ■ ■ Anexo 3 – Información del LMS

---

[LMS65 - Estado de la Cartera de Proyectos \(operaciones asignadas, eventos\)](#)

## ■ ■ Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto

---

[Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto](#)



## ■ ■ Anexo 5 – Anexo Documental

---

[PCR - Anexo Documental](#)







**FINDETER**

Financiera de Desarrollo Territorial S. A.

**EVALUACIÓN ECONOMICA**

**CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE  
BUCARAMANGA CDMB  
PROYECTO CANALIZACIÓN E INTERCEPTOR MAESTRO QUEBRADA LA IGLESIA  
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**

**168-97-022-001**

**Vicepresidencia Financiera y de Operaciones  
División de Proyectos**

**Responsable: Marcela Rodríguez Bayona  
Maria del Rosario Gutiérrez**

**Bogotá, Noviembre de 2005**

## **CANALIZACIÓN E INTERCEPTOR MAESTRO QUEBRADA LA IGLESIA MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**

### **EVALUACIÓN ECONÓMICA**

#### **SUPUESTOS BÁSICOS**

La evaluación económica del proyecto se analizó con la metodología de Costo Beneficio, para lo cual se analizaron los escenarios con y sin proyecto.

Se realizaron dos flujos de caja, así:

- Con Proyecto. Se construyó el proyecto de la Canalización e Interceptor Sanitario de la Quebrada La Iglesia.
- Sin Proyecto: Bajo el supuesto de que no se hubiera construido la obra y se siguen asumiendo los costos generados por el desbordamiento de la quebrada y la contaminación del río de Oro.

El Flujo de Caja con y sin proyecto se construyó con un horizonte de diez (10) años, a partir de 1999, año en el cual la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga inició las inversiones en el proyecto con recursos propios.

La población se incrementa con un índice del 3%, porcentaje que se tiene en cuenta tanto en los beneficios como en los costos.

#### **1. BENEFICIOS**

En el presente proyecto se consideran beneficios cuantitativos y cualitativos.

##### **1.1 BENEFICIOS CUANTITATIVOS**

Se definieron dos beneficios cuantitativos, el primero se relaciona con la valorización de los predios por efecto de la construcción de la canalización de la quebrada y el segundo con la propensión de pago de los usuarios de aguas servidas por la construcción del colector para la evaluación de aguas servidas.

###### **1.1.1 Incremento en el valor de la tierra**

Se partió del área que abarca el proyecto, la cual se define de la siguiente manera:

Bucaramanga	1.325.586 M <sup>2</sup>
Girón	642.825 M <sup>2</sup>
Area Total	1.968.411 M <sup>2</sup>

Una vez definida el área, se tomó el valor de los predios sin proyecto a precios de 1999 y de acuerdo con información de la Lonja de Propiedad Raíz de Bucaramanga se incremento su valor en un 30% en la situación con proyecto. El valor de los predios con y sin proyecto se calculó únicamente para el año 2004 año en el cual se terminó el proyecto.

### **1.1.2. Disponibilidad de pago (Cuadro No. 1)**

Se supuso que la propensión al consumo se relaciona con:

a) La utilización por parte de la CDMB para evacuar las agua servidas del colector para lo cual se obtuvo la cantidad de metros cúbicos que se eliminan por año. La información fue suministrada por la CDMB y relacionada directamente con la población y su incremento anual el cual se estima en un 3% anual.

b) Con base en el costo medio de inversión asociado al proyecto se estimo, que para el 2004, año en el cual entró a operar el proyecto totalmente los usuarios pagarían vía tarifa \$10,88 por metro cúbico. Para establecer la disponibilidad de pago se estimó que los usuarios del sistema estarían dispuestos a pagar el doble de lo que le cobrarían vía tarifas.

Este beneficio únicamente se genera en la situación con proyecto.

## **1.2 BENEFICIOS CUALITATIVOS**

Es importante mencionar que existen otros beneficios que son cualitativos, pero que son significativos en la calidad de vida de las personas y podrían ahorrar costos adicionales, que son difíciles de cuantificar. Estos se describen a continuación:

- Disminución en el grado de contaminación ambiental (olores, impacto visual).
- Por efectos del proyecto se recuperará el río de Oro en Girón, trayendo como consecuencia posterior una disminución en los costos del tratamiento del agua.
- La construcción del canal protege el colector y los predios aledaños.
- Una vez se terminó el proyecto, algunos predios podrán ser urbanizables manteniendo la vocación industrial de la zona.

- Disminución de efectos nocivos para la salud, que se generan por malos olores y desbordamiento de la quebrada.

## **2. COSTOS**

Los costos se dividen en costos de inversión y los de mantenimiento del sistema:

### **2.1. Costos de inversión**

- Con Proyecto

Se incluyen las inversiones generadas por el Proyecto, las cuales tienen un valor a precios de 1999 \$ 19,755.9 millones y se distribuye en el flujo de acuerdo con la ejecución real a partir del año 1999 y hasta el año 2004.

- Sin Proyecto:

No se generan costos por nuevas inversiones.

### **2.2. Costos por Mantenimiento**

- Con Proyecto

Teniendo en cuenta la información suministrada por la CDMB, el costo de mantenimiento del proyecto es el relacionado con los años 2004 y 2005 y dichos valores se proyectaron a precios de 1999.

- Sin Proyecto

En la documentación exante la CDMB consideró unos costos por daños en predios y en vías aledañas, generados por los desbordamientos en la quebrada los cuales se mantienen en esta evaluación.

## **3. FLUJO DE CAJA**

### **3.1. Situación con proyecto (Cuadro 2)**

Desde el año 1999 hasta el año 2004 el flujo de caja con proyecto es negativo como efecto de los costos de inversión, a partir del año 2005 hasta el final de período de proyección, el flujo de caja es positivo por efecto de los beneficios asociados al valor de los predios, a la disponibilidad de pago y a la disminución de los costos de mantenimiento.



### **3.2. Situación sin proyecto (Cuadro 3)**

Si no se hubiera ejecutado la obra, la situación en un término de 25 años, a partir del año 1999, podría tener consecuencias graves, como el incremento incontrolable en los costos de mantenimiento del todo el sistema de alcantarillado. Adicionalmente, los costos generados por los daños ocasionados por la quebrada y el nivel de contaminación de las fuentes de abastecimiento.

El flujo de caja sin proyecto es negativo durante el periodo proyectado.

### **3.3. Situación Neta (Cuadro 4)**

Al descontar el efecto de la situación sin proyecto de la situación con proyecto se presenta:

Un flujo neto negativo desde el año 1999 y hasta el 2003 y un efecto positivo desde el año 2004 hasta el final del periodo de proyección.

El Valor Presente Neto es de \$17,008,954,139, utilizando como tasa de oportunidad el 10%.

Se obtiene una Tasa Interna de Retorno (TIR) del 22%.

## **4. CONCLUSIONES**

- De acuerdo con los resultados mostrados en los Flujos de Caja, se observa que desde el punto de vista económico fue conveniente realizar el proyecto, teniendo en cuenta los efectos ambientales positivos generados por el proyecto.
- Desde el punto de vista de los costos, con el proyecto estos se limitan al mantenimiento de las obras.
- Con el proyecto se hace posible la descontaminación del Río de Oro, lo cual también se traduce en disminución de costos y mejoramiento del nivel de vida de la comunidad.
- La construcción de la obra permitió la modificación en el uso de la tierra, porque algunas áreas se convertirían en urbanizables, que hoy no lo son.
- Los resultados obtenidos en el cálculo de la TIR y VPN son positivos.

**CUADRO No. 1**  
**DATOS BASICOS EVALUACION COSTO**  
**BENEFICIO**  
**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA**  
**DE BUCARAMANGA**  
**PROYECTO DE CANALIZACION E INTECEPTOR SANITARIO**  
**QUEBRADA LA IGLESIA**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crecimiento Poblacional	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Aporte de la tarifa en \$/m3	4.89	4.89	4.89	4.89	4.89	4.89	4.89	4.89	4.89	4.89
Disposición a pagar \$/m3	4.89	4.89	4.89	4.89	4.89	4.89	4.89	4.89	4.89	4.89
Agua dispuesta en m3/año						30,335,004	31,245,054	32,182,406	33,147,878	34,142,314

**CUADRO No. 2**  
**EVALUACION COSTO BENEFICIO CON**  
**PROYECTO**  
**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE**  
**BUCARAMANGA**  
**PROYECTO DE CANALIZACION E INTECEPTOR SANITARIO QUEBRADA LA**  
**IGLESIA**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>BENEFICIOS</b>										
Plusvalía Generada con proyecto					27,147,063,259					
Disposición a pagar					-	148,410,910	152,863,237	157,449,135	162,172,609	167,037,787
<b>TOTAL BENEFICIOS</b>	-	-	-	-	<b>27,147,063,259</b>	<b>148,410,910</b>	<b>152,863,237</b>	<b>157,449,135</b>	<b>162,172,609</b>	<b>167,037,787</b>
<b>COSTOS</b>										
Inversión del Proyecto	2,330,000,000	1,466,280,398	1,659,096,695	2,055,040,878	4,969,126,460	1,876,450,866				
Mantenimiento del Proyecto						29,136,134	29,136,134			

								29,136,134	29,136,134	29,136,134
<b>TOTAL COSTOS</b>	<b>2,330,000,000</b>	<b>1,466,280,398</b>	<b>1,659,096,695</b>	<b>2,055,040,878</b>	<b>4,969,126,460</b>	<b>1,905,587,000</b>	<b>29,136,134</b>	<b>29,136,134</b>	<b>29,136,134</b>	<b>29,136,134</b>
<b>FLUJO NETO CON PROYECTO</b>	<b>-2,330,000,000</b>	<b>-1,466,280,398</b>	<b>-1,659,096,695</b>	<b>-2,055,040,878</b>	<b>22,177,936,799</b>	<b>-1,757,176,090</b>	<b>123,727,103</b>	<b>128,313,001</b>	<b>133,036,475</b>	<b>137,901,653</b>

**CUADRO No. 3**  
**EVALUACION COSTO BENEFICIO SIN**  
**PROYECTO**  
**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE**  
**BUCARAMANGA**  
**PROYECTO DE CANALIZACION E INTECEPTOR SANITARIO QUEBRADA LA**  
**IGLESIA**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>BENEFICIOS</b>										
Plusvalía generada sin proyecto										
Aporte de la Tarifa										
<b>TOTAL BENEFICIOS</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>COSTOS</b>										
Inversión del Proyecto										
Mantenimiento de la Quebrada	1,250,000,000	1,523,000,000	1,827,600,000	2,193,120,000	2,631,744,000	3,158,092,800	3,789,711,360	4,547,653,632	5,457,184,358	6,548,621,230
<b>TOTAL COSTOS</b>	<b>1,250,000,000</b>	<b>1,523,000,000</b>	<b>1,827,600,000</b>	<b>2,193,120,000</b>	<b>2,631,744,000</b>	<b>3,158,092,800</b>	<b>3,789,711,360</b>	<b>4,547,653,632</b>	<b>5,457,184,358</b>	<b>6,548,621,230</b>
<b>FLUJO NETO SIN PROYECTO</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

**CUADRO No. 4**  
**EVALUACION COSTO BENEFICIO CON PROYECTO VS SIN**  
**PROYECTO**  
**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE**  
**BUCARAMANGA**  
**PROYECTO DE CANALIZACION E INTECEPTOR SANITARIO QUEBRADA LA**  
**IGLESIA**

<b>CON PROYECTO VS SIN PROYECTO</b>	-1,080,000,000	56,719,602	168,503,305	138,079,122	24,809,680,799	1,400,916,710	3,913,438,463	4,675,966,633	5,590,220,833	6,686,522,883
<b>VPN</b>	\$ 27,081,929,892									
<b>TIR</b>	127%									

**CUADRO No. 1**  
**DATOS BASICOS EVALUACION COSTO BENEFICIO**  
**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA**  
**MESETA DE BUCARAMANGA**  
**PROYECTO DE CANALIZACION E INTECEPTOR SANITARIO**  
**QUEBRADA LA IGLESIA**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Crecimiento Poblacional	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Aporte de la tarifa en \$/m3	10.88	10.88	10.88	10.88	10.88	10.88	10.88	10.88	10.88	10.88
Disposición a pagar \$/m3	21.76	21.76	21.76	21.76	21.76	21.76	21.76	21.76	21.76	21.76
Agua dispuesta en m3/año						30,335,004	31,245,054	32,182,406	33,147,878	34,142,314

**CUADRO No. 2**  
**EVALUACION COSTO BENEFICIO CON**  
**PROYECTO**  
**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA**  
**DE BUCARAMANGA**  
**PROYECTO DE CANALIZACION E INTECEPTOR SANITARIO QUEBRADA LA**  
**IGLESIA**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>BENEFICIOS</b>										
Avaluo con proyecto						35,000,000,000				
Disposición a pagar					-	660,089,685	679,892,375	700,289,146	721,297,821	742,936,755
<b>TOTAL BENEFICIOS</b>	-	-	-	-	-	<b>35,660,089,685</b>	<b>679,892,375</b>	<b>700,289,146</b>	<b>721,297,821</b>	<b>742,936,755</b>
<b>COSTOS</b>										
Inversión del Proyecto	2,330,000,000	1,644,951,021	2,044,564,827	2,864,948,963	7,716,244,007	3,155,201,930				
Mantenimiento del Proyecto						20,035,827	20,035,827	20,035,827	20,035,827	20,035,827
<b>TOTAL COSTOS</b>	<b>2,330,000,000</b>	<b>1,644,951,021</b>	<b>2,044,564,827</b>	<b>2,864,948,963</b>	<b>7,716,244,007</b>	<b>3,175,237,758</b>	<b>20,035,827</b>	<b>20,035,827</b>	<b>20,035,827</b>	<b>20,035,827</b>
<b>FLUJO NETO CON PROYECTO</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>32,484,851,927</b>	<b>659,856,548</b>	<b>680,253,319</b>	<b>701,261,993</b>	<b>722,900,928</b>

**CUADRO No. 3**  
**EVALUACION COSTO BENEFICIO SIN**  
**PROYECTO**  
**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA**  
**MESETA DE BUCARAMANGA**  
**PROYECTO DE CANALIZACION E INTECEPTOR SANITARIO**  
**QUEBRADA LA IGLESIA**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>BENEFICIOS</b>										
Avaluo sin proyecto						27,147,063,259				
Aporte de la Tarifa										
<b>TOTAL BENEFICIOS</b>	-	-	-	-	-	27,147,063,259	-	-	-	-
<b>COSTOS</b>										
Inversión del Proyecto										
Mantenimiento de la Quebrada	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000
<b>TOTAL COSTOS</b>	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000
<b>FLUJO NETO SIN PROYECTO</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	25,897,063,259	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000

**CUADRO No. 4**  
**EVALUACION COSTO BENEFICIO CON PROYECTO**  
**VS SIN PROYECTO**  
**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA**  
**MESETA DE BUCARAMANGA**  
**PROYECTO DE CANALIZACION E INTECEPTOR SANITARIO**  
**QUEBRADA LA IGLESIA**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>CON PROYECTO VS SIN PROYECTO</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,080,000,000	394,951,021	794,564,827	1,614,948,963	6,466,244,007	6,587,788,668	1,909,856,548	1,930,253,319	1,951,261,993	1,972,900,928
<b>VPN</b>	\$ 17,008,954,139									
<b>TIR</b>	22%									

# **INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO**

## **PROJECT COMPLETION REPORT – PCR**

### **Memorando del Organismo Ejecutor**

**Presentado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

**Noviembre 4 de 2004**

**La eficacia de este reporte para mostrar los resultados al terminar la ejecución del proyecto, propiciar la sostenibilidad de beneficios del proyecto y capitalizar las lecciones aprendidas para mejorar el diseño y la implementación de futuras operaciones depende en gran medida de la participación de la Institución Prestataria, los Organismos Ejecutores y los beneficiarios del proyecto en la preparación de este reporte.**

**Por esta razón, su contribución como autor del Memorando del Ejecutor será muy valiosa, en la medida que el conocimiento y experiencia sobre la implementación del proyecto, el análisis de la información sobre resultados y las opiniones de los beneficiarios sean transmitidas de la manera más objetiva posible y con independencia de criterio.**

### Instrucciones para completar el Memorando

Al completar este Memorando tenga en cuenta las siguientes recomendaciones:

- ☐ No olvide completar la portada y el recuadro sobre datos básicos del proyecto con la información necesaria
- ☐ Es muy importante que revise las Guías PCR que serán proporcionadas por la Representación del Banco, en particular el anexo técnico “Guía Práctica para la Preparación del PCR”. Este anexo presenta una serie de orientaciones, consejos y ejemplos prácticos útiles para completar la información que requiere el PCR. Recuerde que las preguntas para el Banco y para el Ejecutor son iguales, al igual que su numeración, con excepción del primer dígito (para el Banco inician con el número 2, ejemplo 2.1.1.1., mientras que para el Ejecutor inician con 3, ejemplo, 3.1.1.1.)
- ☐ Responda las preguntas abiertas en forma concisa. Lo deseable es limitar las respuestas a 10 renglones cada una como máximo. En todo caso, por favor, no se exceda de 15 renglones por respuesta. Si requiere presentar información adicional importante con evidencia sobre resultados del proyecto, utilice el anexo 5 “Anexo Documental”, un anexo opcional que se puede enviar a la Representación como documento separado (ver Guía PCR para una descripción de este anexo).
- ☐ Por favor, marque con una X dentro del corchete correspondiente la respuesta a aquellas preguntas donde hay opciones disponibles. Ejemplos:

☐ Muy Efectivo

☒ Efectivo

☐ Poco Efectivo

☐ Inefectivo

1. Análisis de problemas

Baja ← ☐ ☐ ☒ ☐ → Alta ☐ N/A



Datos básicos del proyecto
Nombre del proyecto: Segundo programa de Desarrollo Territorial
Número del proyecto: CO - 0138
Número de Préstamo/CT: 1066/OC-CO
Nombre del Organismo Ejecutor: Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER
Nombre del autor del Memorando del Ejecutor: Juan Carlos Dugand Ocampo
Posición (cargo) en el Organismo Ejecutor: Vicepresidente Financiero

### 3. MEMORANDO DEL EJECUTOR

#### 3.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS (PRODUCTOS, EFECTOS E IMPACTOS)

**3.1.1 Productos (*outputs*) obtenidos.** Descripción de los productos del proyecto por componente y análisis de factores que afectaron su ejecución

**3.1.1.1. Análisis de indicadores de producto.** Registre los indicadores de los productos obtenidos en cada componente usando los mismos indicadores de producto (*outputs*) que aparecen en el ISDP / PPMR (la Representación podrá suministrar los indicadores del ISDP / PPMR). Compare los indicadores en las columnas Logrado y Planeado. Si existe una diferencia significativa entre ellos, describa brevemente los factores responsables de la diferencia

COMPONENTE 1 – Indicadores de producto	
PLANEADO	LOGRADO
Que se haya formulado para el noveno mes de ejecución del proyecto, un plan para la reorganización de FINDETER, incluidas la reestructuración de personal, la separación de las funciones y la promoción de la participación del sector privado.	Durante el año 1997 Findeter impulsó el proceso de mejoramiento enfocado, básicamente propuesto por la firma ERNST & YOUNG y se llegó además a una reforma administrativa que se aplicaría en 1998 la que buscó darle mayor celeridad a las funciones crediticias sin descuidar las funciones técnicas y de asesoramiento.

En 1997 se observó que en los últimos dos años se había dado un crecimiento en los costos de personal que se sintetizaban así: En Abril de 1997 había:

Planta: 214 personas  
 Temporales: 30 personas  
 Prestación de servicios: 115 personas  
 TOTAL: 359 personas

Para Diciembre de 1997 se racionalizó más la planta quedando:

Planta: 213 personas  
 Temporales 0 personas  
 Prestación de servicios 82 personas  
 TOTAL 295 personas

Aspecto relevante en materia administrativa, lo constituyó el proceso de reestructuración adelantado por la Entidad en el mes de octubre del 2003, el cual fue aprobado por el Gobierno Nacional, con la que se redujo la planta de personal, se modificaron la estructura, las funciones de sus dependencias, la nomenclatura y clasificación de empleos públicos.

Planta: 150  
 Prestación de Servicios 20  
 Pasantes (\*) 11  
 TOTAL 181 personas

(\*) Findeter maneja un cupo de pasantes provenientes de los últimos semestres de universidades junto con un programa que el Gobierno Nacional a través del SENA le ofrece a las entidades del Estado para que estos estudiantes hagan sus prácticas. Dependiendo el número de empleados que tenga la Entidad así mismo se determina el número de estudiantes practicantes.

#### COMPONENTE 2– Indicadores de producto

PLANEADO	LOGRADO
Que para la mitad del período de ejecución, FINDETER haya recibido planes de gestión para la mejora de los servicios urbanos del 90% de los gobiernos locales clientes en el sector de agua y saneamiento (y otros sectores que tengan este requisito)	Los planes de gestión para la mejora de los servicios urbanos fueron entregados a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD, en estos se refleja el cumplimiento de los indicadores de gestión definidos por la CRA, y se toman acciones dependiendo de su resultado. Anualmente cada una de las ESPs están obligadas a presentar ante la SSPD un informe de auditoría que refleje el comportamiento financiero de las ESPs junto con los indicadores de gestión. La totalidad de las ESPs están obligadas contractualmente a hacerle entrega de estos a la SSPD y Findeter ha comprobado la entrega de estos planes.

#### COMPONENTE 3 – Indicadores de producto

PLANEADO	LOGRADO
- Que se haya elaborado un plan, para el tercer mes de ejecución del proyecto, para la diversificación de los activos de FINDETER	Findeter elaboró un plan para diversificación de activos y pasivos, que incluía la evaluación del riesgo de liquidez y de tasa de cambio, donde se concluye que la Entidad no está expuesta a riesgo de

<p>- Que se haya elaborado un plan, para el sexto mes de ejecución del proyecto, para la diversificación de los pasivos de FINDETER</p>	<p>liquidez. El 19 de septiembre de 2000 en la reunión de evaluación intermedia del Proyecto, se entregó al BID el informe de la gestión de activos y pasivos al 31 de julio de 2000.</p>
<p>Se concluía en dicho informe que la Entidad no estaba expuesta a riesgo de liquidez, debido principalmente a que las eventuales necesidades de liquidez son cubiertas con recursos provenientes de créditos internos y externos y, aunque esta expuesta a las variaciones de las tasas de cambio, y de interés en moneda local y extranjera, esta situación ha sido minimizada mediante la política adoptada de constitución de provisiones, además se espera que el riesgo cambiario sea reducido al adoptarse la propuesta política de fondeo en el mercado local, mediante emisión de bonos u otro papel.</p>	

**3.1.1.2. Identificación de los productos logrados.** Teniendo en cuenta los indicadores de producto en los diferentes componentes del proyecto, describa sintéticamente los productos clave (*key outputs*) obtenidos por este proyecto

- 1 Para subproyectos elegibles del Proyecto, FINDETER aprobó 108 operaciones, cuyo valor total de inversiones fue de \$123.7 millardos equivalente a USD\$61.7 millones. El monto de crédito de dichas operaciones es de \$84.1 millardos equivalente a USD\$ 41.7 millones.
- 2 Vale la pena aclarar que en el transcurso de la ejecución del préstamo fueron retiradas o canceladas varias operaciones de crédito que inicialmente se habían involucrado dentro del préstamo para ser financiadas con recursos del mismo; las situaciones que llevaron a que esto sucediera, fueron suscitadas en su mayoría por la falta de consecución de un intermediario financiero, lo que generó el retiro del proyecto del programa y en ocasiones por la falta de voluntad de las administraciones locales en llevar a cabo los procedimientos de la banca en lo que respecta a las contrataciones.
- 3 Del total de subproyectos (108), se presentó ante el banco el subproyecto de alcantarillado con la Corporación de la Meseta de Bucaramanga C.D.M.B. (subpréstamo No 18) dadas su dimensión y características de impacto regional, aun estando el subpréstamo por debajo del límite autónomo, requiriéndose información complementaria para su pronunciamiento por parte del Banco, quien manifestó su No Objeción al mismo el pasado 5 de Agosto de 2001
- 4 En relación con el estado de intermediación de los subpréstamos, se tuvo que el 95.2% de ellos contó con intermediación aprobada y contrato de empréstito
- 5 El Programa financió con recursos de crédito al fortalecimiento de la gestión de las Entidades Administradoras de los Servicios y al apoyo de la gestión municipal, mediante consultorías en Planes de Ordenamiento Territorial, en un monto de \$2.4 millardos, equivalente a USD\$ 1.38 millones. Todos estos recursos hicieron parte del Componente B “Fortalecimiento Institucional” y de la Contrapartida Local del Proyecto.
- 6 La mayor participación en el monto de los subpréstamos aprobados se presentó en el sector de servicios públicos con \$36.79 millardos, equivalente a USD\$18.3 millones, que representó el 43.7% del total de crédito, le sigue el sector de transporte llegando al 28.8 % del crédito, con \$24.1 millardos, equivalente a USD\$11.2 millones. Finalmente el sector de educación participa en un 18.2% del crédito, con \$15.33 millardos, equivalente a USD\$8.8 millones.
- 7 En cuanto a número de operaciones que se aprobaron por sector, el de servicios públicos es el que mayor participación mostró con 28.7% sobre 31 operaciones en ejecución, le siguió en su orden el sector de transporte 24.1% con 26 operaciones y el sector de educación con una participación del 21.3% con 23 operaciones. En otros sectores hubo una participación en número representativa de la cual se señala que se aprobaron 28 operaciones que constituyeron el 25.9% del total de operaciones aprobadas. Es de anotar que estos están representados en los sectores de preinversión, mataderos, zonas verdes y conservación del patrimonio, elegibles dentro del marco del reglamento del Programa.

**3.1.2. Efectos (*outcomes*) e impactos del proyecto.** Descripción de los logros del proyecto en relación con su Objetivo de Desarrollo (OD o propósito en el marco lógico del proyecto)

**3.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (outcome).** Registre los indicadores del logro del Objetivo de Desarrollo (outcome) usando los mismos indicadores de efecto (outcome) del ISDP/PPMR (la Representación podrá suministrar los indicadores del ISDP / PPMR). Compare los indicadores de los efectos Logrados y Planeados. Si existe una diferencia significativa entre ellos, explique brevemente los factores responsables de la diferencia.

OBJETIVO DE DESARROLLO Indicadores de Efecto 1															
PLANEADO	LOGRADO														
Que haya aumentado en un 10% anual, en términos reales, la cartera de Préstamos para servicios urbanos	<p>Anualmente fue analizado este indicador arrojando el siguiente resultado:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th><th>Crecimiento Real</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>31-Dic-98</td><td>16.47%</td></tr> <tr> <td>31-Dic-99</td><td>12.26%</td></tr> <tr> <td>31-Dic-00</td><td>5.85%</td></tr> <tr> <td>31-Dic-01</td><td>-10.48%</td></tr> <tr> <td>31-Dic-02</td><td>-7.96%</td></tr> <tr> <td>31-Dic-03</td><td>33.25%</td></tr> </tbody> </table>	Año	Crecimiento Real	31-Dic-98	16.47%	31-Dic-99	12.26%	31-Dic-00	5.85%	31-Dic-01	-10.48%	31-Dic-02	-7.96%	31-Dic-03	33.25%
Año	Crecimiento Real														
31-Dic-98	16.47%														
31-Dic-99	12.26%														
31-Dic-00	5.85%														
31-Dic-01	-10.48%														
31-Dic-02	-7.96%														
31-Dic-03	33.25%														
<p>Se esperaba que dentro del desarrollo del préstamo dicho indicador estuviera por encima del 10%, el cual fue cumplido durante los años 98 y 99. A partir del año 2000 al 2002 dicho indicador bajó debido a la alta provisión generada por la liquidación del Banco Central Hipotecario y del Banco del Estado, y de la baja en las variables macroeconómicas que afectan directamente la cuenta de resultados de la Entidad a saber DTF e Inflación, entre otras. Para el año 2003 FINDETER amplía su objeto social en nuevos sectores y acepta como beneficiarios de crédito a los privados, se implementa la modalidad de redescuento automático incrementando en gran medida la colocación de recursos de la Entidad donde el indicador de crecimiento de cartera llegó a niveles del 33.25%, no visto desde hace más de 5 años en la Entidad.</p>															

OBJETIVO DE DESARROLLO Indicadores de Efecto 2	
PLANEADO	LOGRADO
Que para el final del período de ejecución del SPDT el 50%, como mínimo de los subproyectos realizados con recursos de Findeter haya logrado sostenibilidad financiera conforme al plan de gestión.	Para las ESPs que fueron objeto de financiación con la Banca Multilateral, se obtuvo como resultado de una muestra de 17 empresas (superior al 50%) que hubo sostenibilidad financiera en estas entidades por el comportamiento de sus indicadores.

El comportamiento de los indicadores financieros arroja el siguiente análisis:

- En general el 70% de la muestra disminuyó su solvencia pero no presentan problemas de liquidez en unos casos, en otros se indica que aumentaron los pasivos corrientes como los activos corrientes, y por tal motivo la disminución en el indicador. En general presentan capacidad de pago con sus obligaciones corrientes.
- El aumento en el capital de trabajo del 53% de la muestra, nos indica que hay un aumento y liquidez en los recursos corrientes para atender sus obligaciones, y el 47% que presentó disminución en el capital de trabajo, indicada que siguen siendo suficientes los recursos para cumplir sus obligaciones y generar recursos para sus inversiones.
- La disminución de los indicadores de rentabilidad se genera por el escaso incremento en las tarifas y los resultados por la conversión a pesos de la deuda en moneda extranjera.
- La disminución en nivel de endeudamiento en un 47% nos indica un aumento en los activos totales; y el 47% que indica aumento sigue igual manejando niveles bajos, a la vez se presenta aumento en la dependencia financiera por el 53% de la muestra.

**OBJETIVO DE DESARROLLO**  
**Indicadores de Efecto 3**

PLANEADO	LOGRADO
Que para el final del período de ejecución del SPDT el 90%, de los gobiernos locales que reciben préstamos de FINDETER haya mejorado o mantenido su capacidad de endeudamiento conforme a los criterios enunciados en la Ley de Endeudamiento de las Entidades Territoriales	La grave situación financiera por la cual atravesaron las Entidades territoriales y la aplicación de la nueva normatividad legal para controlar el gasto público hace que este indicador no se le este dando cumplimiento a la fecha de cierre del préstamo. Aun así el Gobierno Nacional hace un gran esfuerzo para controlar esta situación y el programa de Saneamiento Fiscal, apoyado con recursos del BID a través del Préstamo No. 977/OC-CO muestra resultados positivos en materia de endeudamiento territorial.
<p>Fue de conocimiento de la Banca Multilateral la situación por la cual atravesaron las entidades territoriales desde 1999, la que fue muy crítica y afectó de manera directa a nuestros beneficiarios de crédito para la colocación de los recursos del Préstamo.</p> <p>Desde el punto de vista fiscal la situación era muy delicada, el gasto público se había duplicado y en su mayoría estuvo financiado con un crecimiento notable del situado fiscal y las transferencias de los municipios.</p> <p>Para afrontar esa grave situación el Gobierno Nacional aprobó de la Ley 617/2000 con el propósito de controlar aún más el endeudamiento público donde se establecen unos indicadores de racionalización del gasto para reforzar aún más la Ley 358/97. La aplicación de la Ley 617/00 fue de carácter obligatorio para todas las entidades y debieron acogerse y cumplirla y mientras las finanzas se iban saneando, la banca comercial no estuvo dispuesta a suministrar recursos por carecer las mismas de capacidad de pago. Actualmente la recuperación fiscal de las entidades territoriales se viene consolidando, la banca comercial nuevamente esta adquiriendo confianza en estos beneficiarios de crédito y de una u otra forma el mercado de crédito se moviliza con confianza.</p> <p>Estas medidas que el Gobierno Nacional ha establecido obligan a los establecimientos financieros a no otorgar recursos de crédito a aquellas entidades territoriales que incumplan los indicadores tanto de la Ley 358/97 como los de la Ley 617/00 lo que garantiza el no deterioro fiscal de las entidades territoriales.</p>	

**3.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (*outcomes*) e impactos iniciales.** Considerando los productos (*outputs*) logrados por el proyecto, en la medida de lo posible, identifique los efectos (*outcomes*) intermedios y los impactos iniciales logrados hasta el momento

Cabe destacar que en el desarrollo del proyecto se pudo apoyar, con el otorgamiento de crédito, a través del Componente B del préstamo, a varios municipios para el cumplimiento del mandato que el Gobierno Nacional a través de la Ley 388/97 estableció para los entes territoriales. Las actividades financiadas se orientaron a la elaboración de planes de ordenamiento territorial POTs; esquemas de ordenamiento territorial EOTs; entre otros.

**3.1.2.3. Identificación de los futuros efectos (*outcomes*) e impactos.** Considerando los productos (*outputs*) que fueron obtenidos, identifique los futuros efectos e impactos que se espera obtener y describa de qué manera los productos contribuyen al logro de esos efectos e impactos

Lograr la sostenibilidad de la estructura organizacional, para mejorar de manera eficiente y eficaz la atención de nuestros beneficiarios de crédito.

Mantener el indicador de crecimiento de cartera apoyando las actividades propuestas en el Plan de Mercadeo de la Entidad.

Apoyar las políticas del Gobierno Nacional en el desarrollo del país, a través del otorgamiento de créditos a través de los IFIs

**3.1.2.4. Análisis de los supuestos (de productos a efectos).** Enumere las condiciones favorables que deben darse para lograr el propósito del proyecto y explique por qué son necesarias

Para lograr el propósito del proyecto se necesita que los entes territoriales tengan un adecuado manejo de sus finanzas y que las inversiones que ejecuten dependan del esfuerzo fiscal que ellos mismos generen.

Seguir contando con fuentes de fondeo a largo plazo, ofrecer condiciones financieras favorables a nuestros clientes, los IFIs, y estos a los beneficiarios de crédito, para seguir apoyando el plan de inversiones inmerso en el Plan Nacional de Desarrollo.

**3.1.2.5. Pregunta piloto No.1 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR *due date* anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR)**

¿Se observan inequidades en el acceso a los beneficios del proyecto por parte de subgrupos dentro de la población objetivo por razón de género, localización, origen étnico, sector rural/urbano, nivel de ingreso u otras razones? Si esto es así, ¿a qué se deben?

No Aplica

**3.1.2.6. Pregunta piloto No.2 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR *due date* anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR)**

¿Se produjo algún tipo de efecto adverso causado sin intención por este proyecto en la población y/o en el medio ambiente? Si esto es así, ¿qué medidas se han tomado?

De las visitas de supervisión efectuadas con el BID se observó que en un subproyecto, específicamente en el municipio de La Candelaria (Atlántico), la población objetivo no recibió el beneficio del proyecto, dado

que la administración municipal demostró un alto grado de ineficiencia administrativa. Tanto la comunidad, como el gobierno departamental pusieron de conocimiento a las autoridades de control.

**3.1.2.7. Pregunta piloto No.3 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR)** Seguramente los resultados del proyecto han contribuido al logro, o bien de las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial o nacional vigente del país prestatario, o bien a los indicadores de la actual Estrategia de País del Banco. Si esto es así, especifique a qué meta o indicador de resultados está contribuyendo el proyecto y explique de qué manera y en qué medida lo hace

Los resultados del proyecto contribuyeron en parte a lo que el Gobierno Nacional había propuesto, como lo es mejorar la prestación de servicios básicos para que la población de menores recursos participen en el crecimiento de su municipio. La participación del sector privado estuvo respaldada con recursos de financiamiento y aportó suministro de infraestructura y mejora de los servicios públicos urbanos. Lo anterior consolidó el proceso de descentralización por la vía del fortalecimiento de las entidades subnacionales.

**3.1.2.8. Pregunta piloto No.4 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR)** ¿Hubo cambios significativos en el contexto en que se implementó el proyecto y/o en las políticas sectoriales / nacionales y/o en las estrategias de desarrollo? Si fue así, explique cómo el proyecto fue adaptado para dar respuesta a esos cambios

En el momento que el proyecto fue preparado entre FINDETER y Banco (dos años, desde 1996 hasta su firma 1998), el proceso de descentralización en Colombia señaló que los principales problemas a los que se enfrentaban las administraciones territoriales eran de índole económica y de gestión en la prestación de servicios públicos; posteriormente a la firma del Préstamo con el BID nace la Ley 617 del 2000, “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 134 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan otras normas para la racionalización del gasto público nacional”, donde se presenta como una de las políticas prioritarias del Gobierno el fortalecimiento de las finanzas territoriales mediante Programas de Saneamiento Fiscal, se pretendió darle viabilidad financiera a las entidades territoriales y garantía de la Nación a los empréstitos que se contraten para este fin, siempre y cuando se comprometan en la ejecución de medidas de ajuste fiscal y reestructuración institucional orientadas a garantizar su viabilidad financiera y mejorar su eficiencia administrativa.

La baja demanda para colocar el crédito por la aplicación de la misma Ley 617/00 y el comportamiento drástico que tuvieron las variables macroeconómicas, generó el redimensionamiento del préstamo lo que llevó a la cancelación parcial del mismo. Esto no quiere decir que el dimensionamiento hubiese sido inadecuado, fue simplemente una situación coyuntural que llevó a que el mismo Préstamo se hubiese cancelado.

En cuanto a políticas sectoriales, FINDETER cambió su posición frente a los PGRs, dado que desde el mismo diseño no estaba claro cual era la entidad que debía recibirlos y verificar el cumplimiento de los indicadores de gestión de las ESPs, posteriormente la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) se encargó de recibir, controlar y solicitar los PGRs a través de los informes de auditoría. Esta situación fue de conocimiento del BID.

Respecto al cumplimiento de la normatividad ambiental, FINDETER respetó las disposiciones vigentes colombianas en esta materia, se limitó a solicitar la evidencia sobre la gestión frente al cumplimiento ambiental, dado que le correspondía al Ministerio de Medio Ambiente controlar el cumplimiento de las

normas ambientales para cada caso e imponer las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.

**3.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR).** Si el proyecto incluyó ex ante un cálculo de la tasa de retorno esperada, ¿cuál fue la tasa de retorno esperada y cuál es la tasa de retorno real?

No Aplica

**3.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica.** Si el proyecto incluyó ex ante otras estimaciones de evaluación económica (costo-efectividad, costo-eficiencia y costo-beneficio), ¿cuál fue el indicador esperado y cuál es el indicador real?

No Aplica

**3.1.2.11. Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD).** Teniendo en cuenta los análisis realizados en las secciones 3.1.1. y 3.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo

☒ Muy Efectivo

☐ Efectivo

☐ Poco Efectivo

☐ Inefectivo

Se logró llegar a beneficiarios privados para apoyar inversiones en el sector de servicios públicos domiciliarios, dando cumplimiento a la meta establecida por el Gobierno Nacional en su momento, la cual era fortalecer la capacidad de FINDETER para activar la participación del sector privado en los servicios urbanos vía financiamiento. De acuerdo a los indicadores establecidos en el marco lógico del proyecto se dice que para el final del programa se haya incrementado la participación del sector privado en un 20%, lo cual arroja como resultado un cumplimiento satisfactorio, logrando un 45% de participación en Compañías de Servicios para los sectores de servicios públicos Domiciliarios (acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas y telefonía), educación y vivienda. Aún así con la modificación del reglamento de crédito aceptando beneficiarios privados para otros sectores, independientes de los anteriores, hay una participación del 11% sobre el total de las operaciones aprobadas para sectores como salud, maquinaria y equipo, transporte, turismo, medio ambiente, entre otros.

## 3.2. ANALISIS DE LA IMPLEMENTACION

### 3.2.1. Medición del desempeño del proyecto

**3.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación.** En una escala de 1 a 4 establezca la calidad de los siguientes elementos necesarios para medir el desempeño del proyecto:

1. Análisis de problemas	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
2. Estrategia de intervención en respuesta al(los) problema(s) identificados	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
3. Identificación de efectos ( <i>outcomes</i> ) e impactos esperados	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
4. Identificación de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
5. Indicadores de efectos ( <i>outcomes</i> ) esperados	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A



6. Indicadores de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja ← [ ] [ x ] [ ] [ ] → Alta [ ] N/A
7. Línea de base de efectos ( <i>outcomes</i> ) esperados	Baja ← [ ] [ ] [ x ] [ ] → Alta [ ] N/A
8. Línea de base de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja ← [ ] [ ] [ x ] [ ] → Alta [ ] N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Baja ← [ ] [ ] [ x ] [ ] → Alta [ ] N/A
10. Definición de responsabilidades para la recolección de información	Baja ← [ ] [ ] [ x ] [ ] → Alta [ ] N/A
11. Plan para la implementación del proyecto	Baja ← [ ] [ ] [ x ] [ ] → Alta [ ] N/A
12. Plan de Adquisiciones	Baja ← [ ] [ ] [ x ] [ ] → Alta [ ] N/A

**3.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño.** Considerando los elementos del diseño del proyecto evaluados en el punto anterior, describa los principales factores (máximo 3) que tuvieron la mayor influencia (positiva y/o negativa) en la medición de su desempeño

- La auditoria del programa retroalimentó favorablemente la ejecución del préstamo.
- El resultado de las visitas de supervisión efectuadas por el BID o por el Consultor contratado, en su mayoría no fueron conocidas por FINDETER para tomar las acciones pertinentes en los casos donde se identificaran problemas.
- Los procedimientos de contratación del BID en algunos subprestatarios son buenos y transparentes para otros son ineficientes y muy demorados.

**3.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas).** Describa en forma concreta qué medidas fueron adoptadas para mejorar los aspectos previstos en el diseño del proyecto en relación con la medición del desempeño del proyecto

Como conclusión general del SPDT, se puede resaltar que FINDETER logró apoyar la participación de beneficiarios de carácter privado al desarrollo de las políticas del gobierno a través del presente Préstamo. A pesar de la problemática de las entidades territoriales, que se resumía así: (i) Déficit fiscal creciente originado por el incremento inverso de los gastos de funcionamiento e inversión frente a la dinámica registrada por los ingresos propios. Como consecuencia la mayoría de los departamentos y municipios del país presentan un ahorro corriente negativo por no contar con los ingresos propios suficientes para cubrir sus gastos corrientes. (ii) Aumento exagerado de la deuda pública en especial para cubrir gastos de funcionamiento, que hoy representa un riesgo a nivel macroeconómico debido a la debilidad financiera de las entidades territoriales que podría llevar a una cesación de pagos generalizada. (iii) Existencia de plantas de personal sobredimensionadas que han ocasionado la acumulación de pasivos laborales y pensionales ocasionando el no pago de estos compromisos en muchas entidades territoriales. (iv) Aumento de los pasivos pensionales originado en el inadecuado manejo administrativo y la falta de provisión para sufragar estos gastos; los esfuerzos se dirigieron a la implantación de un modelo de fortalecimiento de las administraciones públicas, basado en una mayor eficiencia y equidad en la asignación de los recursos públicos, el desarrollo de la política fiscal y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos, donde FINDETER participó como actor importante en la financiación de esta política gubernamental. El Programa de Saneamiento Fiscal constituyó un paso fundamental para inducir el desplazamiento progresivo de FINDETER desde la “financiación de proyectos” a la “financiación de clientes”, considerando el riesgo global de la entidad territorial en lugar del “riesgo parcial de cada inversión”.

**3.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas).** Con base en su experiencia en este proyecto, describa en forma concreta qué medidas recomienda para mejorar la medición del desempeño en el diseño de futuros proyectos

La identificación de indicadores, objetivos y metas más relacionados con el Préstamo, específicamente con

los recursos de financiamiento, que generen un valor agregado tanto para la Entidad como para clientes y subprestarios. No efectuar una medición con base a indicadores que dependen de otra entidad, que para nada participa en el diseño e implementación del proyecto.

**3.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto.** En una escala de 1 a 4 califique el grado de cumplimiento y la calidad de las siguientes tareas que deben ser realizadas por el Organismo Ejecutor para generar información necesaria para la medición de desempeño del proyecto:

1. Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)	Baja ← [ ] [ ] [ ] [x] → Alta [ ] N/A
2. Recolección de información de línea de base de efectos	Baja ← [ ] [ ] [ ] [x] [ ] → Alta [ ] N/A
3. Recolección de formación de línea de base de productos	Baja ← [ ] [ ] [ ] [x] [ ] → Alta [ ] N/A
4. Recolección, análisis y reporte de información sobre recursos disponibles y actividades realizadas	Baja ← [ ] [ ] [ ] [ ] [x] → Alta [ ] N/A
5. Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados	Baja ← [ ] [ ] [ ] [ ] [x] → Alta [ ] N/A
6. Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional	Baja ← [ ] [ ] [ ] [x] [ ] → Alta [ ] N/A

**3.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación.** Considerando los procesos del punto anterior, describa los principales factores (máximo 3) que tuvieron la mayor influencia (negativa o positiva) en la medición de desempeño del proyecto durante su implementación

- El establecimiento del Manual de Operaciones orientó significativamente la colocación de los recursos en las Unidades regionales
- Los modelos de pliegos de licitaciones facilitaron llevar a cabo los procesos de contratación en los municipios y entidades que así lo requerían.
- Los Indicadores de monitoreo del Marco Lógico no se dirigían en medir el proyecto como tal, eran muy ambiguos y su resultado dependía de lo que otras entidades del Gobierno Nacional emitieran (PGRs, sostenibilidad financiera de ESPs y de entidades territoriales entre otros).

**3.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas).** Describa en forma concreta qué medidas fueron adoptadas a fin de obtener la información necesaria (en cantidad y calidad) para medir el desempeño del proyecto

- La colaboración de la SSPD para levantar la información y dar cumplimiento a los indicadores de monitoreo plasmados en el marco lógico del proyecto fue eficiente y se trabajó conjuntamente para la elaboración de los informes necesarios.
- Recolección de los Informes de mantenimiento de obra facilitados por los subprestarios. Algunos de ellos de manera juiciosa evidencian su compromiso en el mantenimiento de sus obras, otros en cambio, por dar cumplimiento al requisito de FINDETER, dan información incompleta y nada concreta al respecto, notándose la falta de gestión de la Entidad en mantener sus obras.

**3.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas).** Con base en su

experiencia en este proyecto, describa en forma concreta qué medidas recomienda para mejorar la **medición** del desempeño durante la implementación de futuros proyectos

- Capacitar a los IFIs en el seguimiento de operaciones financiadas con la Banca Multilateral.
- Tener indicadores cuantificables de impacto dirigidos al proyecto financiable, para que sean trabajados antes durante y expost.

### **3.2.2. Factores que afectaron la ejecución del proyecto (según ISDP/PPMR)**

(Como información útil para contestar las preguntas de la sección 3.2.3. conviene revisar los factores que afectaron la ejecución del proyecto y que fueron registrados en el ISDP/PPMR. El Especialista responsable de la supervisión del proyecto en la Representación podrá facilitar esta información).

Los objetivos del Proyecto fueron cumplidos, teniendo en cuenta que de manera conjunta con el BM se buscó el mismo enfoque en las inversiones, uno dirigido más a beneficiarios de crédito privados en la prestación de servicios públicos domiciliarios y el otro a entidades territoriales entre otros; igualmente se buscaba fortalecer la gestión de las entidades municipales y ayudar a FINDETER a convertirse en una institución financiera eficiente de segundo nivel.

La concepción del programa buscaba la consolidación y ampliación del mercado de crédito territorial, dando mayor capacidad a FINDETER para financiar la infraestructura a nivel municipal.

Sin embargo en el momento que el proyecto fue preparado entre FINDETER y Banco (dos años, desde 1996 hasta su firma 1998), el proceso de descentralización en Colombia señaló que los principales problemas a los que se enfrentaban las administraciones territoriales eran de índole económica y de gestión en la prestación de servicios públicos; posteriormente a la firma del Préstamo con el BID nace la Ley 617 del 2000, “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 134 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan otras normas para la racionalización del gasto público nacional”, donde se presenta como una de las políticas prioritarias del Gobierno el fortalecimiento de las finanzas territoriales mediante Programas de Saneamiento Fiscal, se pretende darle viabilidad financiera a las entidades territoriales y garantía de la Nación a los empréstitos que se contraten para este fin, siempre y cuando se comprometan en la ejecución de medidas de ajuste fiscal y reestructuración institucional orientadas a garantizar su viabilidad financiera y mejorar su eficiencia administrativa.

Lo anterior condujo a que la participación de entidades territoriales y de empresas prestadoras de servicios públicos para el financiamiento en inversiones de infraestructura bajara o en el evento de que las mismas hubiesen sido financiadas con recursos del Préstamo, los desembolsos no se ejecutaban, por falta de intermediación financiera debido a la aplicación de la misma Ley 617/00.

Esto no quiere decir que el dimensionamiento hubiese sido inadecuado, fue simplemente una situación coyuntural que llevó a que el mismo Préstamo se hubiese redimensionado y se cancelara parcialmente por efecto de la misma Ley y por el comportamiento drástico que tuvieron las variables macroeconómicas en el país.

### **3.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto**

#### **Factores críticos para la obtención de los productos (*outputs*)**

**3.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos.** Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que afectaron negativamente la ejecución de los componentes del proyecto y la obtención de sus productos (*outputs*) en términos de cantidad, calidad y oportunidad y analice por qué

- El sobre endeudamiento de las entidades territoriales en el año 1999 fue un factor negativo, ya que tuvo como resultado que la banca no estuviera dispuesta a continuar suministrando recursos a unas entidades que, en su gran mayoría, carecían de capacidad de pago, esto impidió comprometer el préstamo del BID y retrasó su ejecución, obligándose FINDETER a redimensionar el plan financiero del proyecto, cancelándose así la cifra de US\$ 31,500,000.
- La falta de apoyo de la banca comercial en intermediar las operaciones del crédito ocasionaron la cancelación de varios subpréstamos. Los IFIs entraron a competir con tasas por debajo de las que ofrecía FINDETER a menos plazos y afectó de manera negativa la colocación del proyecto.

**3.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos.** Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que contribuyeron positivamente a la implementación de los componentes del proyecto y a la obtención de sus productos (*outputs*) en términos de cantidad, calidad y oportunidad y analice por qué

- La planta de personal ha sido racionalizada y ha generado más efectos en los resultados de la Entidad pasando de tener 214 funcionarios en planta en 1997 a 150 funcionarios en el 2004.
- Para disminuir el riesgo cambiario, la Entidad adoptó mecanismos de cobertura mediante forwards NDF y logró bajar el valor en riesgo (VAR).
- Se otorgaron mejores condiciones financieras y operativas que permitieron ampliar las colocaciones de crédito a través de operaciones de redescuento tradicional y de redescuento automático en varios de los sectores elegibles de financiamiento dentro del marco del Reglamento de Crédito de la Entidad, las tasas de interés fueron segmentadas de acuerdo con los plazos, medida que produjo la ampliación de oportunidades de crédito para nuestros beneficiarios.

#### **Factores críticos para la obtención de los efectos (*outcomes*)**

**3.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (*outcomes*).** Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que afectaron negativamente el logro de los efectos (*outcomes*) del proyecto y analice por qué

- La liquidación de algunos bancos comerciales ocasionó que la Entidad provisionara recursos afectando la cuenta de resultados de la Entidad.
- El excesivo endeudamiento de las entidades territoriales y la falta de una normatividad que controlara este efecto.
- La falta de claridad de roles en el Gobierno Nacional hicieron que se dejara algunas actividades a cargo de FINDETER, que no generaban valor agregado a la ejecución del proyecto

**3.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (*outcomes*).** Describa cuáles fueron, en perspectiva, los principales factores que contribuyeron positivamente a la posibilidad de lograr a tiempo los efectos del proyecto (*outcomes*) y analice por qué

- La ampliación del objeto social de la Entidad trajo como consecuencia que pudiera atender nuevos sectores y nuevos beneficiarios, para ello implementó estrategias y mecanismos que le permitieron otorgar mejores condiciones financieras y operativas. Esto determinó a su vez la ampliación de la cobertura de crédito para inversión tanto sectorial como en términos de los beneficiarios
- La aplicación de la Ley 617/2000 fue un factor positivo, pues tenía como objetivo fortalecer las finanzas territoriales mediante programas de saneamiento fiscal para darle viabilidad financiera a las entidades territoriales y mejorar su eficiencia administrativa, lo que organizó las finanzas municipales facilitando la ejecución del proyecto.

### 3.2.4. Análisis de gestión y lecciones aprendidas

**3.2.4.1. Análisis de gestión.** Identifique y analice la efectividad de las medidas adoptadas para resolver los problemas y aprovechar las oportunidades relacionadas con el análisis de factores críticos y explique cómo fueron llevadas a la práctica

La ampliación de los actividades financiables por parte de FINDETER con la implementación del redescuento automático y el establecimiento de tasas de redescuento diferenciales para la colocación de recursos de crédito motivó la participación de la banca comercial y aumentó significativamente el indicador de crecimiento de cartera.

Por otro lado, la Financiera está innovando con productos no solo en Vivienda si no en otras áreas, incluyendo Turismo y Educación. Estos nuevos productos representarían una diversificación que tendría potencial para fortalecer a FINDETER y beneficiar al país.

Los cambios administrativos y financieros implementados han generado mejor capacidad de respuesta a las solicitudes de servicios por parte de nuestros clientes y beneficiarios.

Por otra parte, FINDETER se ha venido reafirmando más como un banco de segundo piso que tiene como objetivo misional, la financiación de la infraestructura que demandan las entidades territoriales y los actores vinculados a los procesos de desarrollo económico y social en los ámbitos local, regional y nacional

**3.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos.** Con base en su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta la efectividad de las medidas adoptadas mencionadas en el análisis de gestión, describa en forma concreta qué medidas alternativas recomienda para enfrentar los problemas que puedan surgir durante la implementación de futuros proyectos similares a este.

- Trasladar a la banca comercial el seguimiento de las inversiones que realicen los beneficiarios elegibles de crédito, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 57/1989.
- Se necesitaría capacitar a la banca comercial en procesos de contratación con normatividad del BID para que pueda hacer el seguimiento de las inversiones financiadas.
- Aprobación de la aplicación de la modalidad de redescuento automático para agilizar la colocación de un futuro crédito con la banca multilateral.

### Calificación de la implementación del proyecto (IP)

**3.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto.** Califique la implementación del proyecto con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (*outputs*) obtenidos en la cantidad y con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Insatisfactorio (I)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

La implementación del proyecto fue SATISFACTORIA. Se tomaron a tiempo las decisiones para reformular el préstamo y se dio cumplimiento tanto a los objetivos del mismo como a la programación de desembolsos establecidos.

### 3.3. ANALISIS DE SOSTENIBILIDAD

#### 3.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

**3.3.1.1. Areas fortalecidas o mejoradas por el proyecto.** Identifique las áreas institucionales / organizacionales fortalecidas o mejoradas por el proyecto, directa o indirectamente, e indique el nivel de su influencia (nacional, regional, local)

Area Institucional / Organizacional	Si	No	N/A	Nivel		
				Nacional	Regional	Local
1. Marco legal y regulatorio	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
2. Procedimientos, manuales, guías operacionales	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
3. Capacidad						
3.1. Capacidad de la alta gerencia	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
3.2. Capacidad de la mediana gerencia	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
3.3. Capacidad de sistemas de información	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
3.4. Medición del desempeño (capacidad de M&E)	[ ]	[x]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
3.5. Servicio al cliente	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
4. Estructura funcional y organizacional	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
5. Planeación	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
6. Presupuestación / gestión financiera	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
7. Coordinación Intra- / Inter-sectorial	[ ]	[x]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
8. Coordinación Intra - / Inter-organizacional	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
9. Personal / desarrollo de recursos humanos	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
10. Adquisiciones	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
11. Auto-evaluación, auditoria & rendición de cuentas	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]

**3.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país.** Describa los aportes más significativos del proyecto (máximo 3) al proceso de fortalecimiento institucional / organizacional en el país

El año 2003 marcó para la Entidad el inicio del cambio que era necesario implementar frente a las difíciles circunstancias económicas y sociales de nuestra Patria y se constituyó en un complemento financiero para llevar a cabo políticas, programas y proyectos del Gobierno Nacional, contribuyendo en consecuencia a generar condiciones para la reactivación económica del país.

**3.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor.** Describa los aportes más significativos del proyecto (máximo 3) al proceso de fortalecimiento institucional / organizacional en el Organismo Ejecutor. Describa la situación antes-después del proyecto

El proyecto involucraba actividades de apoyo financiero para perfeccionar la capacidad de FINDETER para que se desempeñara como una institución financiera de segundo piso y promoviera el desarrollo territorial, pero la Entidad con recursos propios atendió acciones encaminadas a: diversificar los productos financieros y fuentes de financiamiento; diversificar las fuentes de captación; mejoramiento de capacidad de gestión de riesgo; mejoramiento de sistemas de contabilidad; mejoramiento de la calidad y la sostenibilidad de los subproyectos; promoción del desarrollo municipal; y el desarrollo de sistemas de información.

#### 3.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al FIO

☐ Muy Relevante (MR)      ☐ Relevante (R)      ☒ Poco Relevante (PR)      ☐ Irrelevante (I)

La contribución del proyecto no fue tan relevante por los motivos explicados en el punto anterior, aunque sí hubo recomendaciones del BID encaminadas al FIO, pero que no son consecuencia directa del proyecto.

### 3.3.2. Sostenibilidad del proyecto

**3.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto.** En consulta con las autoridades del Organismo Ejecutor, defina qué acciones, servicios y/o productos deberían seguir siendo sostenibles, y durante cuánto tiempo, a fin de asegurar la sostenibilidad de los efectos y futuros impactos esperados del proyecto

- En lo posible, mantener el personal que participó en el diseño, implementación, ejecución y cierre de cada programa.
- Continuar con el apoyo financiero de los recursos de la banca multilateral.
- Capacitación a IFIs y Unidades regionales en procesos de contratación BID.
- Acompañamiento permanente del Banco en la ejecución del préstamo.
- Apoyo financiero a través de Cooperaciones Técnicas para asesorar aspectos puntuales de la Entidad o Subprestatario (Consultorías).

**3.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad.** En una escala de 1 a 4 estime la probabilidad de que durante el año siguiente a la terminación del proyecto (y del financiamiento del Banco) existan los siguientes arreglos y recursos institucionales y organizacionales en el país, necesarios para mantener las acciones, servicios, productos, efectos y futuros impactos iniciados por el proyecto y definidos en 3.3.2.1.

Arreglos institucionales / organizacionales y recursos	Probabilidad
1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
2. Marco político, legal y regulatorio	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
3. Preparativos y capacidad organizacional	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A

6. Personal idóneo	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
9. Apoyo del Gobierno Nacional	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A

**3.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad.** Con base en el punto anterior, y considerando los posibles factores que puedan afectar la sostenibilidad del proyecto, identifique las causas concretas por las cuales usted considera que los futuros impactos, efectos inmediatos, productos, acciones y/o servicios descritos en 3.3.2.1 pueden no ser sostenibles, y explique por qué

- Comportamiento adverso de las variables macroeconómicas
- Falta de conocimiento de los procesos de contratación de la Banca Multilateral por parte de la banca comercial (IFIs) y del manejo de recursos externos.

**3.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad.** Con base en los previos análisis y considerando los posibles factores que puedan contribuir a la sostenibilidad del proyecto, identifique las causas concretas por las cuales usted considera que los futuros impactos, efectos inmediatos, productos, acciones y/o servicios descritos en 3.3.2.1. pueden ser sostenibles, y explique por qué

A través de los años FINDETER ha logrado un alto posicionamiento en las entidades territoriales, y hoy, con la inclusión de los nuevos beneficiarios de crédito (privados), se prevé un crecimiento sostenible en la generación del desarrollo territorial.

**3.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas).** Con base en su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa en forma concisa las medidas adoptadas en su diseño y/o su implementación que fueron eficaces para mejorar la sostenibilidad del proyecto y explique cómo se llevaron a la práctica

- El acompañamiento en la ejecución del proyecto por parte de las Unidades Regionales y del Nivel Central generó el cumplimiento del Manual de Operaciones del proyecto y logro de los objetivos propuestos en un alto porcentaje de los subproyectos financiados.

**3.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas).** A partir de su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa en forma concisa las medidas alternativas que recomienda tener en cuenta durante el diseño y/o la implementación para mejorar la sostenibilidad de futuros proyectos

- Reforzar la capacitación de las Unidades Regionales
- Tener un grupo interdisciplinario para manejar y/o administrar a todo nivel prestamos con la banca multilateral
- Capacitación a la banca comercial sobre procesos contratación BID

**3.3.2.7. Plan de Sostenibilidad.** Teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa las acciones concretas que el País Prestatario y/o el Banco deberían realizar durante el próximo año para



asegurar la sostenibilidad de los futuros impactos, efectos, productos, acciones y/o servicios identificados en 3.3.2.1.

- Generar estímulos en las IFIs cuando estas ayuden a colocar y promover recursos de banca multilateral con el apoyo del Gobierno Nacional.
- Seguir controlando la racionalización del gasto y promover que la inversión no se efectúe con ingresos corrientes de la nación (ICN) sino con el propio esfuerzo fiscal de la entidad territorial.
- Incentivar más la participación privada en el desarrollo regional mediante inversión en infraestructura.

**3.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto.** Con base en los análisis previos y las perspectivas del Plan de Sostenibilidad, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres (3) años:

☐ Muy Probable (MP)      ☒ Probable (P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

Con la aplicación no solo de la Ley 617/00 sino de la 819/03 de responsabilidad fiscal las entidades territoriales se ven obligadas a mejorar su capacidad de endeudamiento y mejorar las finanzas territoriales.

## 3.4. DESEMPEÑO DEL BANCO

**3.4.1. Desempeño del Banco en áreas críticas.** Evalúe el desempeño del Banco en las siguientes áreas:

1. Grado de facilitación para diseñar el proyecto en forma participativa con el Prestatario y el Organismo Ejecutor	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
2. Provisión de asistencia técnica y capacitación, así como seguimiento sistemático para que el Organismo Ejecutor cumpla con las políticas y procedimientos del Banco	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
3. Provisión de asistencia técnica y capacitación al Organismo Ejecutor, para mejorar la gestión y la administración del proyecto	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
4. Utilidad de la supervisión y asesoramiento del Banco para mejorar la gestión y la administración del proyecto	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
5. Oportunidad de la respuesta del Banco a los requerimientos del Organismo Ejecutor durante la implementación del proyecto	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
6. Flexibilidad del Banco para dar respuesta a emergencias e imprevistos durante la implementación del proyecto	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A

**3.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas).** Con base en su experiencia durante la implementación del proyecto, identifique qué medidas adoptadas respecto a la estructura, organización y procesos en la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto, así como su interacción con el Banco resultaron eficaces y explique cómo fueron llevadas a la práctica.

Desde el diseño mismo del proyecto y durante la implementación no fue necesario tener una Unidad Coordinadora o Ejecutora. La Entidad logró, de manera adecuada, atender lo solicitado tanto por el BID

como el DNP y Ministerio de Hacienda y Crédito Público; las dificultades tenidas en desarrollo de la ejecución del proyecto fueron resueltas con profesionalismo, seriedad y compromiso. La interacción con el Banco fue eficaz, estuvo pendiente de los cambios organizacionales internos y de la difícil situación que travesaban nuestros beneficiarios de crédito, aceptando con razón la justificación presentada por haber cancelado parcialmente el Préstamo. Los Especialistas Sectorial y Financiero asignados, siempre estuvieron pendientes de monitorear a la Entidad en el cumplimiento de las cláusulas contractuales del Préstamo y estuvieron dispuestos en aclarar cualquier inquietud presentada tanto en aspectos financieros como operativos. El nivel de comunicación fue adecuado.

**3.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas).** Con base en su experiencia durante la implementación del proyecto, qué sugerencias hace al Banco para mejorar la estructura, organización y procesos de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto y su interacción con el Banco en futuras operaciones?

Es conveniente mantener siempre un grupo interdisciplinario tanto del Ejecutor como del BID, de manera que los cambios organizacionales internos en cada entidad, no sean un obstáculo en la ejecución y seguimiento del proyecto y se pueda perder parte de la memoria institucional del mismo.

El ofrecimiento de asesoría permanente tanto en la presentación de estados financieros con la participación de la firma auditora y en procesos de contratación de obras y consultorías genera una mayor valor agregado a la ejecución de la operación.

**3.4.4. Calificación del desempeño del Banco.** Con base en 3.4.1. y teniendo en cuenta la experiencia de la institución prestataria y su experiencia como Organismo Ejecutor, califique el desempeño del Banco durante las fases de diseño e implementación del proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Insatisfactorio (I)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

A pesar de los cambios de especialista, siempre se contó con la disposición de los mismos para retroalimentar el desarrollo del préstamo.

## 3.5. BASES PARA LA EVALUACION EX POST

**3.5.1. Previsiones para la evaluación ex-post.** Establezca si esta operación, de acuerdo con el Contrato de Préstamo, requiere una evaluación ex-post. De ser aplicable, proporcione la siguiente información sobre las previsiones tomadas (revisar acuerdos entre el Banco, Prestatario y Ejecutor en la Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto):

¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex-post para esta operación?	<input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Si
¿Para qué fecha está programada?	Fecha comienzo:    DD MM AA Fecha terminación:    DD MM AA
¿Quién es el responsable de realizar la evaluación ex-post?	<input type="checkbox"/> Banco <input type="checkbox"/> Prestatario
¿Cuánto es el costo estimado?	USD\$    [                ]
¿Cuál es la fuente de los recursos financieros para la evaluación ex post?	<input type="checkbox"/> Recursos de préstamo BID  <input type="checkbox"/> Recursos del Prestatario

[ ] Otra Fuente

Si los recursos provienen de otra fuente, especifique cuál:

**3.5.2. Análisis de capacidad para la evaluación ex-post.** Analice la capacidad del Organismo Ejecutor, así como su infraestructura y procesos de información para recolectar, analizar y reportar la información sobre el logro de los futuros efectos e impactos del proyecto, y los principales factores que puedan facilitar u obstaculizar esta evaluación

NO APLICA

## **3.6. OTRAS LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES**

En forma adicional a las lecciones aprendidas ya registradas en las secciones anteriores de este reporte, a continuación puede registrar otras lecciones aprendidas y recomendaciones que puedan ser útiles para el diseño y/o la implementación de nuevos proyectos:

### **Beneficiarios de Crédito**

Como conclusión general del SPDT, se puede resaltar que FINDETER logró apoyar la participación de beneficiarios de carácter privado al desarrollo de las políticas del gobierno a través del presente Préstamo. A pesar de la problemática de las entidades territoriales, que se resumía así: (i) Déficit fiscal creciente originado por el incremento inverso de los gastos de funcionamiento e inversión frente a la dinámica registrada por los ingresos propios. Como consecuencia la mayoría de los departamentos y municipios del país presentan un ahorro corriente negativo por no contar con los ingresos propios suficientes para cubrir sus gastos corrientes. (ii) Aumento exagerado de la deuda pública en especial para cubrir gastos de funcionamiento, que hoy representa un riesgo a nivel macroeconómico debido a la debilidad financiera de las entidades territoriales que podría llevar a una cesación de pagos generalizada. (iii) Existencia de plantas de personal sobredimensionadas que han ocasionado la acumulación de pasivos laborales y pensionales ocasionando el no pago de estos compromisos en muchas entidades territoriales. (iv) Aumento de los pasivos pensionales originado en el inadecuado manejo administrativo y la falta de provisión para sufragar estos gastos; los esfuerzos se dirigieron a la implantación de un modelo de fortalecimiento de las administraciones públicas, basado en una mayor eficiencia y equidad en la asignación de los recursos públicos, el desarrollo de la política fiscal y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos, donde FINDETER participó como actor importante en la financiación de esta política gubernamental. El Programa de Saneamiento Fiscal constituyó un paso fundamental para inducir el desplazamiento progresivo de FINDETER desde la “financiación de proyectos” a la “financiación de clientes”, considerando el riesgo global de la entidad territorial en lugar del “riesgo parcial de cada inversión”.

### **Ampliación objeto social y nuevos sectores**

FINDETER durante el 2003 fortaleció y amplió su objeto social, de acuerdo con el marco legal ampliado por la Ley 795 de 2003, lo que trajo como consecuencia que pudiera atender nuevos sectores y nuevos beneficiarios. Se otorgaron mejores condiciones financieras y operativas que permitieron ampliar las colocaciones de crédito a través de operaciones de redescuento tradicional y de redescuento automático en varios de los sectores elegibles de financiamiento dentro del marco del Reglamento de Crédito de la Entidad, las tasas de interés fueron segmentadas de acuerdo con los plazos, medida que produjo la ampliación de oportunidades de crédito para nuestros beneficiarios.

(cifras en millones)

	2002	2003	Variación
Meta de Redescuentos	153,260	165,120	8%
Ejecución de Redescuentos	118,662	548,749	362%
Porcentaje de cumplimiento	77%	332%	

Con las cifras anteriores es evidente el incremento sustancial en la ejecución de redescuentos del año 2002 a 2003 en 362% y en el cumplimiento de la meta del año 2003 en un 332%.

### **Calificación de Riesgo**

Duff & Phelps de Colombia S.A., firma calificadora de riesgo, por quinto año consecutivo, mantuvo nuestra calificación “AAA” (triple A) para endeudamiento de largo plazo y se mantuvo “DP 1+” (nivel alto) la calificación para endeudamiento de corto plazo, quedando FINDETER con las más altas calificaciones que otorga esta entidad, en tales circunstancias los factores de riesgo son prácticamente inexistentes.

### **Memoria institucional**

FINDETER es conciente de los cambios que se suceden tanto en su interior como en el BID. Pero de una u otra forma siempre los cambios dejan a un lado las decisiones tomadas con anterioridad y que en ocasiones quedan en la memoria institucional de cada funcionario y no en las mismas ayudas de memoria de las visitas de misión, o en las reuniones que se establecen para analizar el avance del préstamo. Es recomendable que las partes mantengan los funcionarios para facilitar las decisiones tomadas y las acciones que se deben llevar a cabo en la ejecución del proyecto, eso facilitaría la elaboración no solo de los informes de avance sino del cierre del mismo.

### **FINDETER como Prestatario y Ejecutor**

El manejo del Préstamo no requirió de Unidad Ejecutora, FINDETER cumplió adecuadamente con los requisitos exigidos contractualmente por el Banco en cuanto a presentación de informes de avance, financieros entre otros.

Fue muy importante contar con los recursos del BID más aún respondiendo por la operación misma, que gracias al aval de la Nación pudo llegar a feliz término. Es de suma relevancia contar con fuentes de fondeo como la banca multilateral porque no se estaría aumentando el riesgo de refinanciación y por consiguiente se requiere la necesidad de combinar el endeudamiento de corto y largo plazo.

A pesar de los cambios internos administrativos, se respondió a cabalidad en atender a las misiones de supervisión, las inquietudes en la ejecución del préstamo, entregar los indicadores de seguimiento, preparar las agendas de reunión entre otras.

### **RECOMENDACIONES**

#### **Manual de Procedimientos para manejo de Préstamos con la Banca Multilateral**

Es importante que la Entidad cuente con un Manual de Procesos para el manejo de créditos con la Banca Multilateral, donde no solo este el área encargada de administrar la línea, sino la parte contable, de

tesorería, comercial, jurídica entre otros y establecer los roles que cada uno tiene dentro del diseño, implementación, ejecución y cierre de Préstamos; de ésta manera se evita la concentración de funciones en una sola persona y facilitaría el desarrollo del Préstamo a todo nivel.

### **Perspectivas y formas de financiamiento**

FINDETER para la vigencia 2004 proyectó un monto de redescuentos de \$650.000 millones y con corte al 30 de junio del presente año lleva una ejecución del 61% equivalente a \$394.131 millones de pesos.

Actualmente ya se desembolsaron los últimos recursos contratados con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, pero la mayor parte del endeudamiento necesario para fondar los redescuentos, se ha obtenido en el mercado local mediante emisiones de Títulos Valores con plazos a 1, 2, 3 y 4 años.

Este fondeo en el mercado local, además de ser de corto plazo, tiene un límite, de tal forma que se hace necesario contratar algunas fuentes de financiación externas con plazos largos, que nos permitan tener una combinación de recursos acordes con los plazos de colocación de nuestros redescuentos.

FINDETER elaboró proyecciones de sus Estados Financieros para los próximos 10 años, suponiendo que los redescuentos aumentan con base en la inflación para determinar sus necesidades de recursos, necesitaríamos entre el 2005 y 2007, la suma de USD\$150 millones, además de cerca de \$862.523 millones en promedio cada año, en títulos en el mercado local.

Debido al acelerado crecimiento de los redescuentos en los diferentes sectores y nuevos beneficiarios, FINDETER se ha venido fondeando principalmente con recursos de corto plazo, entre uno y cuatro años, a través de emisiones de Títulos Valores.

La Financiera no puede continuar con este esquema de fondeo por que estaría aumentando el riesgo de refinanciación y por consiguiente se requiere la necesidad de combinar el endeudamiento de corto y largo plazo.

La Entidad proyecta continuar las buenas relaciones con la Banca Multilateral en la búsqueda de nuevos empréstitos garantizando así cubrir la demanda de crédito de largo plazo.

## COLOMBIA: Segundo Programa de Desarrollo Territorial (CO0138; 1066/OC-CO)

## CRG de PCR

## Comentarios y respuestas a comentarios

Agosto 11, 2005

Nombre y División	Comentario	Respuesta
Nathalie Pazmino, DEV/PMP	<p><b>Información sobre efectos.</b> En general el documento presenta buena información sobre los logros operativos, institucionales y financieros alcanzados, pero sin embargo, no presenta información sobre las áreas de intervención o el número o tipo de personas que se han beneficiando por los sub-préstamos. Por ejemplo zonas urbanas, rurales, geográficas, municipios, quintiles de pobreza, etc. En este sentido, en el numeral 2.2.3.3, se menciona que Findeter tuvo un rol de entidad netamente financiera sin ejercer su rol de desarrollo y con poca capacidad de tomar acción sobre temas de efectividad de los proyectos financiados.</p> <p>Por lo siguiente, se recomienda destacar la lección aprendida del numeral 2.2.1.1: -el programa debe tener indicadores cuantificables de impacto dirigidos al proyecto financiable, para que sean trabajados antes, durante y ex-post. Para lo cual se debería desarrollar un sistema de información para el seguimiento de los efectos finales del proyecto. Es importante enfatizar que el seguimiento deber ser a nivel centralizado (Findeter) y si es posible apoyar al nivel de sub-préstamos (nivel municipal).</p> <p><b>Sostenibilidad.</b> La sostenibilidad del proyecto tiene buenas perspectivas ya que Findeter no tiene riesgo de liquidez, ha sido fortalecida y la entidades municipales, que son los clientes de Findeter, han sido de igual manera fortalecidas mediante el programa de saneamiento fiscal para una mejor administración por la ley 617/2000. Al igual, se espera seguir promocionando la participación del sector privado.</p>	<p>De acuerdo con la lección aprendida y no hay comentarios.</p> <p>Sobre la sostenibilidad a escala territorial estamos de acuerdo en que ha sido favorecida por factores fiscales transversales y externos, no obstante estimamos que el programa tuvo influencia aunque marginal a lo planeado y que se ha manifestado en los informes.</p>
Patricia Torres, RE3/SC3	Es importante que este PCR, no solo se vaa como una forma de terminar una operación, sino también como un instrumento para dejar sobre la mesa asuntos que quedaron pendientes a pesar	Estamos de acuerdo con la recomendación de asuntos pendientes

Nombre y División	Comentario	Respuesta
	<p>de los esfuerzos realizados por el país y el Banco en la ejecución de la operación. En este sentido, el recorte de mas del 50% (53%) del monto original de la operación pareciera que no afecto en nada los resultados esperados del programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el numeral 1.3.1 Calificación del PCR , la calificación general es positiva, ya que todos los aspectos están calificados en el segundo nivel de la s respectivas escalas de calificación. (siendo el máximo el nivel 1). De acuerdo con información reciente de FINDETER, y los ámbitos definidos en el numeral 2.0.1.2.0.1 la operación logro progreso significativo en el ámbito (a), mientras que en los ámbitos (b) y (c) los logros pareciera son limitados. Principalmente en lo que se refiere a asistencia técnica a los municipios, la cual hoy es inexistente.</li> <li>• De igual manera en el mismo punto, los objetivos específicos , no todos se cumplieron en la misma magnitud, principalmente los objetivos (b) y (c). FINDETER hoy es una entidad financiera, la cual ha ampliado su ámbito de acción y ha mejorado su situación financiera. Sin embargo, ha dejado de lado su función de apoyo técnico y financiero a los municipios principalmente a los que no tienen capacidad técnica ni de endeudamiento. Esto no necesariamente es negativo, es probable que el la única forma de tener una entidad financieramente sostenible sea limitando estas funciones, lo que es importante es que el documento que nos ocupa deje claro que esta función continua en el vacío y que es necesario que el país le de una respuesta. Posiblemente vía otros mecanismos, como podría ser el apoyo técnico directo de los Ministerios del sector a los municipios, o la designación de una entidad del nivel nacional para tal efecto (FONADE?).</li> <li>• Las cifras de los numerales 2.1.1.2, no cierran, principalmente el punto 3. el total de los recursos aprobados por el Banco, es diferente al presentado como monto total de la operación en la pagina 2 del documento.</li> <li>• En el punto 2.1.2.1 análisis de indicadores, los indicadores de crecimiento de la cartera entre el 98 y el 2003 son positivos, sin embargo no se sabe a que tipo de préstamos se hace referencia. No es claro si corresponden a los sectores objeto de la operación y del objeto social de la entidad.</li> <li>• En el 2.1.2.6, Efectos Adversos, se limita a presentar un caso muy puntual,</li> </ul>	<p>y añadimos que el recorte del financiamiento fue resultado de la coyuntura económica del estado colombiano y principalmente de los municipios en esa época, pero se logró recuperar la ejecución en los años 2003 y 2004 frente a un mejor escenario económico y a la ampliación de los sectores elegibles para financiación de proyectos.</p> <p>Sobre los objetivos específicos c y d primero cabe señalar algunos datos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) El programa inicialmente tenía previsto financiar con USD 10 millones de contrapartida y otras fuentes el componente de 2 – Fortalecimiento institucional de los municipios, finalmente se financiaron en total con las mismas fuentes USD 1.3 millones que específicamente apoyaron en consultorías para Planes de Ordenamiento Territorial (POT's) y Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT's) (2.1.2.2 del PCR). Vista la lentitud en la aplicación de estos recursos de contrapartida y el sesgo de Findeter al producto meramente financiero, estimamos que si hemos quedado con un vacío en el</li> </ol>

Nombre y División	Comentario	Respuesta
	<p>posiblemente no significativo en el desarrollo de la operación. Posiblemente es en este punto donde podría analizarse con mas profundidad el tema del recorte, de la crisis fiscal de los municipios y sus efectos adversos al programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Punto 2.2.1 Medición del desempeño. Numeral 7. Se califica línea de base como 3, sin embargo en el documento no aparecen mediciones comparativas de línea de base.</li> <li>• Punto, 2.3.2.1 Alcance de la sostenibilidad. En línea con los comentarios anteriores, se hacen afirmaciones importantes las cuales podrían ser matizadas de acuerdo con las observaciones ya realizadas.</li> </ul>	<p>apoyo a las entidades territoriales y frente a lo planteado en el documento de proyecto que era mucho más amplio. También sería conveniente analizar el escenario de ejecución siendo este componente financiado con recursos del Banco.</p> <p>b) El programa inicialmente tenía previsto financiar con USD 5 millones de contrapartida el componente de 3 – Fortalecimiento institucional de Findeter, que fueron reconocidas las acciones como realizadas con recursos de la entidad por el Banco en junio de 2002 . En este caso Findeter y el Banco tuvieron en cuenta el plan de reforma institucional iniciado en 1997 con el asesoramiento de la firma Ernest &amp; Young, (2.1.1.1).</p> <p>Sobre el punto 2.1.1.2 se refiere a la elegibilidad y no a lo realmente ejecutado, hay que tener en cuenta que algunos proyectos no lograron la intermediación de primer piso.</p> <p>Sobre el punto 2.1.2.1 para entenderlo hay que remitirse al punto 3.1.2.1 del Informe del</p>



Nombre y División	Comentario	Respuesta
		<p>Ejecutor que hace referencia al aumento del 10% anual en términos reales la cartera de prestamos para servicios urbanos, de acuerdo con lo planeado en el marco lógico del programa.</p> <p>Sobre el punto 2.1.2.6 estimamos que el efecto de la crisis fue desarrollado en el punto 2.1.2.1 numeral 3, el objetivo aquí fue mostrar un caso detectado en un muestra aleatoria y que muestra la debilidad institucional de municipios pequeños en Colombia, donde el costo finalmente lo asume el estado.</p> <p>Sobre el punto 2.2.1 para entenderlo hay que remitirse al punto 3.1.2.1 del Informe del Ejecutor nuevamente.</p> <p>Sobre el punto 2.3.2.1 son generales las afirmaciones y pero el resumen aunque con resultados parciales pero se han transformado en “outcomes” luego de la ejecución de este programa.</p>
Oriana Bonfim, RE1/SC1	<p>Por tratarse de un programa sucesivo, sería importante mencionar brevemente el contexto del proyecto en relación al programa anterior (Programa de Desarrollo Territorial 715/OC-CO). Además, sería interesante mencionar en esta misma sección cual es el otro banco multilateral</p>	<p>Los comentarios recibidos serán discutidos durante la reunión.</p>

Nombre y División	Comentario	Respuesta
	<p>apoyando la FINDETER y como su proyecto complementase /relacionase con el proyecto del Banco.</p> <p>Asimismo, como un tercero programa con FINDETER (CO-L1012) es parte del pipeline para 2006 con Colombia, sería interesante mencionar en la sección de sostenibilidad las acciones o aspectos en que es necesario continuar el proceso llevado a cabo en el 2o. Programa y como se pretende complementar acciones iniciadas con el proyecto ahora finalizado.</p>	
Leonardo Corral, RE3/EN3	<p>EN3 tiene los siguientes comentarios al documento de la referencia.</p> <p><b>1)</b> 2.1.2.1. El análisis efectuado del objetivo (2) es confuso. Si entiendo bien, solo se analizó la sostenibilidad de 17 de 108 sub-proyectos, muy por debajo para permitir una evaluación del objetivo. Adicionalmente solo se realizó una muestra de las ESP's (que representan el 28.7% de los subproyectos. Que paso con los otros sectores??</p> <p><b>2)</b> 2.1.2.8. Con respecto al cumplimiento de la normativa ambiental, si bien se explica que esto le correspondía al Ministerio de Medio Ambiente, considero necesario explicar si hubieron o no impactos ambientales adversos, y si se aplicaron o no sanciones.</p> <p><b>3)</b> 2.2.1.7. La tercera lección no es clara. Debo entender que los procedimientos del Banco no fueron buenos para otros sub-prestarios??</p> <p><b>4)</b> En general considero que el análisis presentado no justifica las calificaciones dadas. Inclusive en algunos casos considero que el análisis es contrario a la calificación otorgada. Por ejemplo en 2.3.1.3 se explica que el ejecutor no efectuó las actividades de fortalecimiento con recursos del préstamo, pero inmediatamente abajo en 2.3.1.4 se califica de relevante al proyecto en el fortalecimiento institucional.</p> <p><b>5)</b> Por otro lado, considero que el PCR es muy pobre en cuanto a la evaluación de los subproyectos financiados.</p> <p>No hay más lecciones aprendidas y recomendaciones??</p>	<p><b>1)</b> R: Creo hubo una confusión de lectura, se refiere al análisis en la sostenibilidad de 17 ESPs (Empresas de Servicios Públicos) de un total de 27(no todas fueron financiadas con recursos BID) y no se refiere a los 108 subproyectos. Ver anexo 5 del PCR. En relación con los otros sectores se realizaron informes periódicos de mantenimiento de obras (mas o menos 40 hasta abril 2004) alcantarillado, vías, acueducto, educación, zonas verdes y informes de consultoría de revisión de ejecución.</p> <p><b>2)</b> R: Al finalizar el proyecto no se registraron sanciones por parte del actual Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Por ley se debe dejar un residual del 1% del costo del proyecto para mitigar algún impacto marginal.</p> <p><b>3)</b> R: Se refiere a que los demás subprestarios se regían por contratación local ( sin apartarse de las políticas básicas del BANCO) y cuando eran privados se regían por</p>

Nombre y División	Comentario	Respuesta
		<p>contratación de régimen privado.</p> <p><b>4)</b> R: Como se explica en el punto 2.1.2.3 Findeter realizó con recursos ordinarios un amplio programa de reorganización.</p> <p><b>5)</b> R: Lo discutiremos en el CRG, se aceptan sugerencias para el informe, pero informo en el programa no estaba previsto recursos para evaluación y puede ser una lección aprendida las evaluaciones fueron realizadas por la Superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios y durante las consultorías de revisión de ejecución que contrató el Banco.</p>

**Segundo Programa de Desarrollo Territorial  
(CO0138 / 1066/OC-CO)**

**Acta del Comité de Revisión Gerencial (CRG)**

**Informe de Terminación de Proyecto (PCR)**

**11 de agosto de 2005**

**I. INVITADOS**

- 1.1   Ciro De Falco (RE3/MGR); Camille Gaskin-Reyes (RE3/DEP); José Luis Lupo (COF/CCO); Fernando Montenegro (COF/CCO); Vladimir Radovic (RE3/OD5); Guillermo Calvo (RES/MGR); Ana Maria Rodríguez (RE3/FI3); Alvaro Llosa (RE3/EN3); Juan M. Fariña (RE3/SO3); Manuel Rapoport (DEV/DEV); Elisabeth Rice (DEV/SPO); Edmundo Jarquin (SDS/SGC); Orlando Reos (RE1/SC1); Jorge Sapoznikow (RE2/SC2); Laura Profeta (LEG); Elio Londero (RE3); Rafael Hernández (RE3); Javier León (RE3); Fidel Jaramillo (RE3); Humberto Gobitz (RE3/OD5); Kim Staking (RE3/OD5); Robert Daughters (SDS/SGC); Patricia Torres (RE3/SC3); Mercedes Rochac (RE3/SC3); Gregorio Arévalo (RE1/FI1); Alicia Ritchie (RE1/SO1); Pablo Adam (COF/CSU); Miguel Coronado (LEG); Alejandro Fros (COF/CCO); William Armstrong (RE2/FI2); Patricia Sadeghi (RE3/SC3).

**II. PARTICIPANTES**

- 2.1   Vladimir Radovic (RE3/OD5); Nathalie Pazmino (DEV/PMP); Elio Londero (RE3); Robert Daughters (SDS/SGC); Luis Giorgio (RE3/FI3); Gregorio Arévalo (RE1/FI1); Xavier Comas (SC3/CHF), quien presidió el comité; y Adriana Abreu-Combs (RE3/SC3), quien actuó como secretaria. Por la Representación del Banco en Colombia participaron vía videoconferencia: Fernando Montenegro (COF/CCO); Alejandro Fros (COF/CCO) y Javier León (RE3/SC3).
- 2.2   Se recibieron comentarios escritos de DEV/PMP, RE1/SC1, RE3/EN3 y RE3/SC3. Los comentarios fueron respondidos con antelación al CRG por el especialista en la Representación. Se adjunta la matriz de comentarios como anexo al Acta.

**III. TEMAS TRATADOS DURANTE EL CRG**

**A. Recomendaciones a ser incluidas en el PCR**

- 3.1   El CRG resaltó la importancia de mejorar el contenido analítico del PCR. Esto incluye:

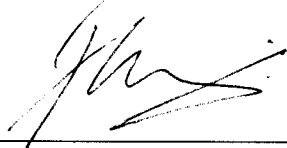
- 3.2 Incluir una discusión más analítica de lo que pasó con cada uno de los objetivos específicos del programa. Es decir, aclarar en el documento en que medida la operación logró cumplir cada uno de los objetivos, en que medida se consigue el impacto esperado, y si no, porqué no se consigue. Con relación al primer objetivo – contribuir a la consolidación del mercado de crédito territorial – analizar los avances y dificultades enfrentados por FINDETER en la consolidación del mercado y en la definición de su papel frente al mercado, distinguiendo las dificultades coyunturales de las de carácter más estructural. Asimismo, dar especial atención al tercer objetivo – mejorar la asistencia técnica a los gobiernos locales – dado las dificultades vistas en su cumplimiento.
- 3.3 Profundizar más la sección de lecciones aprendidas con el objeto de guiar el diseño de la nueva operación (CO-L1012). Particular atención, en este sentido, debería darse a: (i) la mejor forma de entregar asistencia técnica a gobiernos territoriales; (ii) el papel de FINDETER en el mercado de crédito territorial; (iii) mecanismos de revisión técnica ex-ante y de monitoreo de condicionantes de créditos financiados por FINDETER.
- 3.4 Mejorar la profundidad y el contenido del análisis del contexto en que la operación fue desarrollada. Analizar bajo qué condiciones dicha operación fue desarrollada y como estas condiciones cambiaron a lo largo del tiempo. Asimismo, explicar de manera más analítica lo acontecido durante la ejecución del proyecto.
- 3.5 Explicar en el documento las otras acciones que se llevaron a cabo simultáneamente, en particular la participación del Banco Mundial como ente financiador de FINDETER así como discutir el impacto en el proyecto de la relación/falta de relación entre el BID y el Banco Mundial.
- 3.6 Profundizar en el documento el análisis de los riesgos. Incluir una discusión de la calidad del análisis de los riesgos que se hizo durante el diseño del proyecto, es decir, en que medida el equipo original tuvo en cuenta los riesgos y en que medida los riesgos surgieron a lo largo de la ejecución del proyecto.
- 3.7 Incluir en el documento un análisis de la evaluación económica del proyecto.
- 3.8 Debido a que se trata de una operación compleja, se recomendó que dicho trabajo analítico sea hecho por un equipo interdisciplinario que pueda analizar con profundidad los distintos aspectos anteriormente mencionados.

**B. Recomendaciones generales**

- 3.9 A pesar de no hacer parte del formato del PCR, el CRG recomendó incluir una nueva sección que contenga una compilación de las lecciones aprendidas con el propósito de facilitar extraer los aprendizajes de la operación.
- 3.10 El CRG resaltó la importancia de que dichas lecciones aprendidas estén incorporadas en el diseño de la nueva operación (CO-L1012).

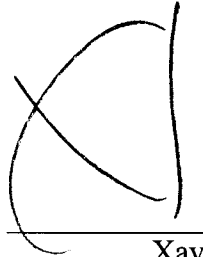
#### IV. CONCLUSIONES

- 4.1 Los miembros del CRG solicitaron que una vez finalizado el trabajo analítico necesario, se haga una revisión del PCR y se incorporen los cambios necesarios a fin de reflejar los comentarios anteriormente descritos. Finalmente, recomendaron que una vez éstos hayan sido incorporados, se apruebe el Informe de Terminación de Proyecto.



---

Fernando Montenegro  
Representante (E), COF/CCO



---

Xavier Comas  
Jefe de División, RE3/SC3



---

Adriana Abreu-Combs  
Secretaria CRG