

SEGUNDO PROGRAMA DE DESARROLLO TERRITORIAL

(CO-0138)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO: Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER)

GARANTE: La República de Colombia

ORGANISMO EJECUTOR: Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER)

MONTO Y FUENTES:

BID:	US\$ 60 millones (CO)
BIRF:	US\$ 60 millones
Fondos de contrapartida local:	US\$ 80 millones
Total:	US\$200 millones

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	5 años
Plazo de compromiso:	4½ años
Tipo de interés:	variable%
Inspección y vigilancia:	1% del monto del préstamo
Comisión de crédito:	0,75% por año de los montos sin desembolsar
Moneda:	Dólar de los Estados Unidos de la Facilidad Unimonetaria

OBJETIVOS: El objetivo principal del proyecto propuesto es 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: 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.

DESCRIPCIÓN: El proyecto consta de tres componentes, a saber:

a. Inversiones en infraestructura (US\$163 millones). Este componente incluye inversiones en subproyectos municipales que reúnan los requisitos. FINDETER, por medio del redescuento

de los préstamos de las intermediarias financieras a los gobiernos municipales y a los prestadores de servicios públicos, ya sea públicos o privados, respaldará inversiones para rehabilitar, mejorar o ampliar la infraestructura urbana y los servicios municipales en sectores que son responsabilidad del gobierno, incluidos agua y alcantarillado, caminos urbanos y no urbanos y ordenamiento del tráfico, protección ambiental (incluidos drenaje y control de inundaciones), manejo de desechos sólidos, mejora de barrios pobres, terminales de ómnibus y muelles en los ríos, plazas de mercado, parques y lugares de recreo, mataderos, redes de servicios telefónicos locales, e instalaciones educacionales y sanitarias.

- b. Fortalecimiento institucional de las entidades municipales (US\$20 millones). Este componente incluye el financiamiento de actividades de fortalecimiento de la capacidad municipal en los ámbitos de gestión y prestación de servicios municipales. Por medio de este componente el proyecto respaldará asistencia técnica para mejorar, en particular, la capacidad general de los gobiernos municipales de: i) gestión financiera; ii) planificación, programación, presupuestación y ejecución de programas de inversión, incluidos sus aspectos ambientales; y iii) mejora de la capacidad de gestión de las entidades responsables de prestar servicios domiciliarios, particularmente en los sectores de agua y saneamiento, que deben cumplir con las disposiciones de la Ley 142, las cuales requieren que las entidades se transformen en entes autónomos desde el punto de vista financiero, que se autofinancien y que operen como una empresa comercial. Con los recursos de este componente se respaldará, también, la adquisición de equipo para programas institucionales encaminados a mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales o de las entidades responsables de la prestación de servicios.
- c. Fortalecimiento institucional de FINDETER (US\$5 millones). Con este componente se dará apoyo a varias actividades para perfeccionar la capacidad de FINDETER a los efectos de que pueda desempeñarse como institución financiera de segunda instancia y promover el desarrollo territorial en respaldo de su plan estratégico. Financiará servicios de consultoría para facilitar: i) la diversificación de los

productos financieros y fuentes de fondos; ii) la mejora de la capacidad de gestión del riesgo; iii) el desarrollo y la aplicación de un sistema de contabilidad de costos; iv) la mejora de la calidad y la sostenibilidad de los subproyectos; y v) el incremento de su capacidad para promover el desarrollo territorial.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO PARA EL
SECTOR Y EL PAÍS:**

El programa se encuadra de manera apropiada en la estrategia del Banco para Colombia, cuyo fin principal es consolidar el proceso de descentralización por la vía del fortalecimiento de las entidades subnacionales. La operación complementa otras iniciativas respaldadas por el Banco que procuran fortalecer la capacidad regional, departamental y municipal en los sectores de salud, educación y transporte. En particular, complementa el Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Territoriales (CO-0155), cuyo objetivo principal consiste en fortalecer los sistemas impositivos subnacionales y respaldar algunas entidades seleccionadas a los efectos de reestructurar sus finanzas.

**IMPACTO AMBIENTAL
Y SOCIAL:**

En su reunión del 6 de agosto de 1996, el Comité de Medio Ambiente e Impactos Sociales (CESI) clasificó a esta operación en la Categoría III. Se preparó el Informe de Impactos Ambientales y Sociales (ESIR), que fue considerado por el grupo técnico del comité en su reunión del 15 de agosto de 1997. El equipo de proyecto ha incluido las recomendaciones del CESI en el reglamento operativo del proyecto y en las obligaciones contractuales. El organismo ejecutor preparó un informe ambiental con el plan de ordenación ambiental propuesto para el programa, que puso a disposición del público el 24 de junio de 1997.

BENEFICIOS:

Con el programa se mejorará la infraestructura y los servicios municipales en varias ciudades y pueblos. Asimismo, se multiplicará la productividad de los centros urbanos que generan la mayor parte del PIB nacional, mediante la mayor eficiencia de las instalaciones físicas lo cual aumentará el valor de la tierra en las zonas beneficiarias. La institución de un sistema de manejo de desechos sólidos, las inversiones en plazas de mercado y mataderos, incluidas precauciones sanitarias y planes acertados para la eliminación de desechos, ayudarán a disminuir los efectos negativos sobre la salud y el medio ambiente, causados por los métodos riesgosos que actualmente se usan en muchas ciudades para el procesamiento de alimentos y el manejo de desechos.

Los subproyectos de ordenación del tráfico generarán ahorros en el costo de operación de los vehículos y ayudarán a aliviar la contaminación del aire en zonas congestionadas, causadas por los sistemas de emisión de los vehículos. La pavimentación y reparación de calles urbanas, además de su impacto sobre el costo de operación de los vehículos y el valor de la tierra, ayudará a disminuir las partículas de polvo que se crean con el tránsito de vehículos en superficies sin pavimentar o rotas, lo cual redundará en beneficio de la calidad del aire y la salud.

Los criterios que se utilizarán para determinar la elegibilidad de los subproyectos incluirán en los casos que corresponda una tasa de rentabilidad económica mínima de 12% y, en otros, eficiencia en función de los costos. La revisión de los métodos de examen y evaluación de los subproyectos de FINDETER producirá beneficios indirectos tales como: a) la ejecución de un número más elevado de proyectos eficaces en función de los costos, b) mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones a nivel municipal y el diseño de los proyectos; c) la mejora de la capacidad de mantenimiento; d) la aplicación de un mecanismo de fijación de tarifas por servicios más transparente; y e) disposiciones institucionales perfeccionadas y desarrollo de los recursos humanos.

Se producirán otros beneficios como resultado de la dirección más eficiente y mejor orientada de FINDETER dentro del ámbito del mercado municipal, que prevé el programa, que se logrará por medio de la diversificación de sus productos financieros y base de financiamiento, plazos de vencimiento más prolongados para ciertos proyectos municipales de inversión, la creación de un banco de datos sobre actividades municipales y servicios de asesoramiento basados en la demanda. Como resultado de esos cambios se profundizará el mercado de crédito territorial y las municipalidades obtendrán una serie de beneficios secundarios gracias a su mayor acceso a información y cooperación técnica que, en última instancia, se traducirá en la mejor calidad de los proyectos de infraestructura y los servicios. Otro beneficio clave a largo plazo será el mayor desarrollo de un mercado de bonos municipales que se beneficiará de las reformas operacionales que se prevé introducir en FINDETER, así como del mercado de crédito municipal más saneado. Estos dos aspectos promoverán operaciones financieras y de inversión sostenibles por parte de los gobiernos municipales.

La transformación de FINDETER en una entidad financiera innovadora permitirá que los gobiernos municipales cuenten con un producto crediticio superior, habida cuenta de que la institución los conectará a fuentes de financiamiento nacionales e internacionales. El desarrollo de un banco de datos sobre actividades municipales y de servicios de asesoramiento basados en la demanda ayudará a mejorar la calidad de los proyectos de infraestructura de los gobiernos locales y aumentar la participación del sector privado en la prestación de servicios. El desarrollo de las funciones de FINDETER, como institución financiera de segunda instancia, tales como la elaboración de manuales para operaciones de crédito y su divulgación a las instituciones financieras intermediarias (IFI), contribuirá a que éstas se transformen en prestatarios más eficaces para servicios urbanos y los gobiernos municipales. Por último, la asistencia técnica a FINDETER, que ofrecerá el programa, la preparará para manejar los riesgos bancarios y sentar las bases para independizarse aún más del gobierno, lo cual podría culminar en su privatización en el mediano plazo.

RIESGOS:

Un cambio en la dirección de FINDETER podría poner en peligro la ejecución de las reformas que se han acordado con su administración actual; no obstante, el compromiso de parte del gobierno central de respaldarlas y seguir fiscalizándolas en el caso de que se produjera un cambio de su plantel directivo, podrían mitigar el riesgo. A nivel de los subproyectos, existe la posibilidad de que las entidades subnacionales no operen o mantengan de manera apropiada las obras públicas nuevas o las rehabilitadas. Este riesgo se afrontará mediante la asistencia técnica a esas entidades que financiará el programa, la aplicación de la Ley 142 que dispone la creación de compañías de servicios que operen como empresas comerciales, y el mayor papel que según se presume asumirá el sector privado en los sectores de abastecimiento de agua, manejo de desechos y otros, con lo cual aumentará la eficiencia en el mediano y largo plazo.

Un riesgo diferente es el que presenta la Resolución 5 del Banco de la República, que está en efecto desde junio de 1997, la cual 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. El depósito, que se retendría por 18 meses, habría incrementado el costo del financiamiento del Banco para los subprestatarios de FINDETER. No obstante,

para disminuir el efecto que ello tendría sobre la demanda de subpréstamos, FINDETER ha decidido que absorberá el costo de esa retención. Un análisis del efecto de esa resolución sobre FINDETER indica que el efecto neto del encaje sobre su capacidad crediticia durante los cinco años del programa, en caso de que la disposición se mantuviera durante todo el período, sería de 13,6%. Si bien esa exigencia conlleva costos financieros adicionales para FINDETER, las ganancias previstas para los próximos cinco años permitirán que la institución se ajuste fácilmente a ese aumento en los costos.

En lo que se refiere al papel como intermediaria, que se prevé para FINDETER, si se diera el caso de que las agencias calificadoras de valores actuaran de manera negativa o de que disminuyera el grado de calificación adjudicado a Colombia a los efectos de inversión, podrían llegar a perder atractivo las emisiones internacionales de FINDETER. No obstante, se observa que en general las agencias calificadoras se mueven en la dirección opuesta y aceptan más ampliamente la deuda municipal y, por otra parte, la posición de Colombia indica ser sólida. De manera análoga, podría suceder que se produjera una contracción del mercado de crédito territorial y el acceso de ese mercado a fuentes de financiamiento debido a nuevas disposiciones internas. No obstante, la mayoría de los especialistas consultados y las autoridades municipales opinan que la nueva ley de endeudamiento de los gobiernos locales ha eliminado la necesidad de aplicar normas más severas. La viabilidad de crédito municipal a tasas de mercado también podría verse adversamente afectada por una disminución en las transferencias del gobierno central a los gobiernos municipales o por una caída sustancial del ingreso real de los hogares. No obstante, el Gobierno de Colombia está firmemente comprometido a descentralizar y está tomando medidas para estabilizar la economía nacional.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso:

- a. Establecimiento de una cuenta especial en divisas (véase el párrafo 3.1).
- b. Presentación de un modelo del acuerdo de redescuento (véase el párrafo 3.6).
- c. Aprobación del texto final del reglamento de crédito del proyecto (véase el párrafo 3.7).

- d. Presentación de documentos legales modelo a los efectos de utilizarlos en las operaciones de représtamo (véase el párrafo 3.10).

Condiciones durante la ejecución del programa:

- a. Enmienda de las regulaciones de crédito (véase el párrafo 3.7).
- b. Límites para el volumen de los subproyectos (véase el párrafo 3.8).
- c. Reconocimiento de gastos (véase el párrafo 3.22).
- d. Realización de exámenes anuales y de mitad de período del programa (véanse los párrafos 3.24 y 3.25).
- e. Tarifas (véase el párrafo 3.27).
- f. Mantenimiento (véase el párrafo 3.30)

**FOCALIZACIÓN
EN LA POBREZA Y
CLASIFICACIÓN DE
SECTOR SOCIAL:**

Esta operación no está orientada a la reducción de la pobreza.

**EXCEPCIONES A
POLÍTICAS DEL
BANCO:**

Ninguna.

ADQUISICIONES:

El contrato exigirá que se convoque a licitación pública internacional para la adquisición de bienes y contratación de servicios conexos cuyo valor sea superior a US\$350.000 y mayor de US\$5 millones en el caso de obras civiles.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Descentralización de las municipalidades y su papel

- 1.1 Debido a la rápida urbanización, en las ciudades colombianas existe una demanda creciente de servicios públicos. El ámbito de alcance de los servicios municipales difiere considerablemente entre las ciudades y las regiones, pero las ciudades más pequeñas y los pueblos, as como las zonas de bajos ingresos de las ciudades más grandes, aún carecen de la infraestructura más básica. En el país, más del 40% de las calles urbanas están sin pavimentar, se descuida su mantenimiento, no hay ordenación del tránsito, incluso en las grandes ciudades y en la mayoría de las ciudades el 30%, como mínimo, de los desechos sólidos queda sin recolectar.
- 1.2 Como parte de un esfuerzo de descentralización ambicioso que se ha realizado en la última década, se han vuelto a definir las responsabilidades de los gobiernos central, estatal y municipal y actualmente es éste último el que se encarga de la prestación de una amplia gama de servicios públicos básicos. Para que el gobierno local pueda cumplir con sus nuevas responsabilidades, el gobierno central ha ampliado los mecanismos de distribución del ingreso por medio de una serie de medidas y cambios en el marco jurídico ^{1/} y, en particular, por conducto de la Constitución de 1991. Estos cambios han tenido efectos extraordinarios sobre el ingreso y el gasto municipal, como puede observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro I-1 INGRESO Y GASTO MUNICIPAL (como porcentaje del PIB)			
	1988	1994	Cambio anual promedio
Ingreso de fuente propia	1,13	2,05	13,6
Gastos corrientes	1,25	2,18	12,4
Déficit de fuente propia	(0,12)	(0,13)	1,6
Inversión	0,70	1,80	26,1
Déficit total	(0,82)	(1,93)	26,1
Financiamiento	0,88	2,03	21,9
- Transferencias	0,76	1,49	16,0
- Deuda	0,12	0,54	59,5

Fuente: BIRF, 1996, pág. 36 del Anexo I.

- 1.3 Las transferencias produjeron un aumento significativo en el ingreso municipal que prácticamente se duplicó entre 1988 y 1994, pasando del 0,76% al 1,49% del PIB. El aumento rápido de las

^{1/} Véase Descentralización en Colombia: Nuevos desafíos, BID, mayo de 1997; y Colombia: Making Decentralization work, BIRF, 1995

transferencias ha tenido poco efecto, o ningún efecto negativo, sobre la acción fiscal local, sino que más bien las municipalidades han mantenido o incrementado su ingreso fiscal. El ingreso municipal de fuentes propias ha aumentado a un ritmo rápido, casi igual al de las transferencias, de 1,13% a 2,05% del PIB.

- 1.4 En Colombia hay aproximadamente 1.060 municipalidades, de extensión y capacidad distintas. Las más grandes y poderosas desde el punto de vista fiscal se han apresurado a asumir nuevas responsabilidades y utilizan sus nuevos recursos de manera eficiente, mientras que las más pequeñas están reaccionando más lentamente por causa de deficiencias de gestión, técnicas y financieras. El Gobierno de Colombia ha procurado ofrecer financiamiento y asistencia técnica a los gobiernos locales a los efectos de incrementar su capacidad de asumir funciones más amplias. La primera acción del gobierno fue durante los años setenta, principalmente por conducto del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Urbano (FFDU), que es parte del banco hipotecario nacional. No obstante, la aceleración del proceso de descentralización condujo a la disolución del FFDU en 1990 y a la creación de la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), institución financiera autónoma encargada de financiar inversiones en infraestructura y de fortalecer la capacidad institucional de las entidades subnacionales.

B. La Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER)

- 1.5 FINDETER es una institución financiera supervisada por la Superintendencia de Bancos (Superbancaria), que lleva a cabo tres funciones de amplio alcance, a saber: préstamos a los prestadores de servicios urbanos; asistencia técnica a las entidades para solicitar financiamiento a FINDETER; y gestión de tres de los cuatro programas de cofinanciamiento de Colombia, actividad que funciona independientemente de sus actividades crediticias.
- 1.6 FINDETER no ofrece crédito directo a los prestadores de servicios, sino que actúa más bien como un banco de segunda instancia que canaliza los préstamos por conducto de instituciones financieras intermediarias (IFI), principalmente bancos comerciales. Para esos préstamos se utiliza como garantía principal las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales, o el ingreso procedente de tarifas o cargos por servicios. FINDETER, tras la evaluación de una propuesta de proyecto, la aprueba y autoriza que una IFI otorgue crédito a la entidad local solicitante; posteriormente FINDETER redescuenta el 85% del monto total del préstamo otorgado por la IFI, mientras que esta última retiene el 15% del monto del préstamo en su propia cartera. FINDETER aplica a sus préstamos a las IFI una tasa que equivale a la tasa promedio de captaciones a término fijo de bancos (DTF) incrementada en 2,5 puntos porcentuales y fija una tasa máxima (DTF + 5%) para los préstamos de las IFI a los gobiernos municipales. Las IFI asumen el 100% del riesgo crediticio del monto total del préstamo. FINDETER también ofrece asistencia técnica a las municipalidades, en particular

respaldo para la preparación de proyectos y, desde su creación, ha otorgado préstamos a más de 700 municipalidades por un valor de aproximadamente US\$1.000 millones y ha sido la pionera en materia de préstamos para servicios urbanos en el país.

- 1.7 **Respaldo de los Bancos a FINDETER.** En 1990 y 1992 el BIRF y el BID aprobaron sendos préstamos, por montos de US\$60 millones y US\$45 millones, respectivamente, para financiar un programa de desarrollo territorial ejecutado por FINDETER. Los dos préstamos están totalmente comprometidos y se prevé que para fin de año se habrá desembolsado el total de sus recursos. Durante la primera etapa del Programa de Desarrollo Territorial (PDT), FINDETER ejecutó 118 subproyectos, en total, por el equivalente de más de US\$175 millones, dedicados principalmente a transporte, telecomunicaciones locales, plazas de mercado y facilidades de recreo. En el Anexo I-1 de este documento se presenta un cuadro en el cual se detalla el uso de los recursos de los programas del BID y del BIRF. El BID, además de ofrecer recursos de cofinanciamiento para las inversiones, financió un préstamo por un monto de US\$5 millones (887/SF-CO) para el fortalecimiento institucional de FINDETER y para ofrecer asistencia técnica a las municipalidades. Los recursos de este préstamo, que están totalmente comprometidos y casi desembolsados, se utilizaron para fortalecer las oficinas regionales de FINDETER y para mejorar el ciclo de subproyecto, así como para asesorar a los gobiernos municipales en la identificación y el diseño de los subproyectos que se financiarían por conducto del PDT.
- 1.8 A pesar de que el PDT ha representado sólo una pequeña parte de las operaciones de FINDETER desde su creación en 1990 2/, el gobierno considera que la participación del Banco y del BIRF ha sido fundamental para ayudar a la institución a mejorar la calidad de sus proyectos de infraestructura, incorporar las lecciones adquiridas a las políticas y regulaciones de crédito y dar apoyo a las municipalidades más pequeñas para el desarrollo de inversiones en infraestructura. Como resultado, el gobierno reiteró y subrayó el papel central que le corresponde a FINDETER en el financiamiento de servicios de infraestructura urbana y la autorizó a que solicitara nuevos fondos de los bancos multilaterales. Las lecciones que surgen de las evaluaciones independientes de ambos proyectos, que constan en el archivo técnico, han servido de orientación para el diseño y la determinación de los objetivos del programa propuesto (véase el planteamiento de las lecciones adquiridas que consta en el Capítulo III).

2/ FINDETER ha financiado más de 1.100 subpréstamos en alrededor del 60% de las municipalidades colombianas, por un total de más de US\$1.000 millones.

- 1.9 En el período 1991-1994, FINDETER desempeñó un papel central en el mercado de crédito territorial y ofreció un producto financiero en condiciones más favorables que las de los préstamos habituales de las IFI a los gobiernos municipales 3/, vale decir un plazo de amortización sustancialmente más largo y tasas de interés más bajas. No obstante, más recientemente ha perdido participación en el mercado en comparación con los bancos comerciales 4/. Una razón es que las IFI pueden garantizar los préstamos rápidamente con fundamento en el examen de la capacidad de endeudamiento del gobierno local, mientras que el proceso de análisis de FINDETER requiere entre seis y 12 meses. Otra razón es el tope de la tasa activa de las IFI y la tercera puede deberse a los cambios que han ocurrido en el sector financiero y en el marco reglamentario que afecta al crédito territorial, sin que FINDETER se haya mantenido a la par.

C. Panorama general de la situación macroeconómica y del sector financiero

- 1.10 En años recientes, la economía colombiana se ha visto frente a problemas cada vez más complejos. El gobierno y el banco central, ante el deterioro agudo de las finanzas del gobierno central en un entorno de valorización persistente del peso colombiano, las presiones inflacionarias continuas, y el lento crecimiento de la economía, a lo cual se sumó una tasa más alta de desempleo, se vieron obligados a adoptar, a comienzos de 1997, una serie de medidas fiscales y monetarias restrictivas, encaminadas a cambiar la dirección de esas tendencias y restablecer el equilibrio macroeconómico. Como resultado de esas medidas ha aumentado la tasa de interés interna real, se han instituido mecanismos para desalentar el endeudamiento externo, se han fijado topes estrictos al endeudamiento público global y se han realizado recortes drásticos en el presupuesto, que afectan principalmente al programa de inversiones del sector público.
- 1.11 En ese entorno global difícil, hay tres tendencias interrelacionadas que son de particular importancia para FINDETER. En **primer lugar**, se ha producido un aumento marcado de la competencia en la industria de los servicios financieros; la desreglamentación aplicada por el gobierno ha eliminado muchas de las diferencias entre los cinco tipos de IFI (bancos, corporaciones financieras, compañías de arriendo financiero, instituciones de crédito para el consumo y asociaciones de ahorro y préstamo) lo cual ha permitido que las IFI ingresen a nuevos cauces de actividad financiera y a que compitan cada vez más entre sí por mercados que antes estaban protegidos. La eliminación de las barreras reglamentarias y de los

3/ Vale decir, préstamos no redescontados por conducto de FINDETER.

4/ En 1991, los préstamos de FINDETER representaban el 34% del mercado de crédito territorial, porcentaje que disminuyó al 18% en 1995.

requisitos de propiedad nacional ha permitido el ingreso de bancos extranjeros. Asimismo, tanto las IFI como las compañías colombianas están captando, cada vez más, fondos de los mercados internacionales, alternativa que crea competencia entre ellos y los mercados locales. La mayoría de los bancos, que antes eran públicos, han sido privatizados y compiten con vigor creciente lo cual ha comprimido los márgenes en las operaciones de préstamo. En **segundo lugar**, los mercados de capital han adquirido mayor importancia y se prevé que continuarán ampliándose, si bien gradualmente, lo cual ofrecerá nuevas fuentes para compromisos a más largo plazo. En particular, la privatización del sistema de seguridad social está canalizando cuantiosos recursos a los administradores de fondos de pensión privados. En **tercer lugar**, el nuevo reglamento del gobierno requiere que las IFI se perfeccionen en el manejo de los riesgos de tipo de cambio, incumplimiento de plazos, tasas de interés y liquidez. Las IFI colombianas están luchando para crear sistemas que les permita manejar esos riesgos, muchas de ellas por primera vez. En síntesis, los cambios han creado un entorno mucho más competitivo que ofrece riesgos y oportunidades a FINDETER, que se analizan a continuación.

D. Los cambios en el entorno reglamentario de los mercados financieros territoriales

- 1.12 **El mercado de crédito.** Habida cuenta del rápido aumento del endeudamiento subnacional durante los años noventa y la inquietud del gobierno central por el impacto fiscal que podría producir, se pusieron en efecto una serie de normas para limitar la ampliación del mercado de crédito. Del lado de la demanda, el gobierno limitó los empréstitos de los gobiernos locales a un nivel en el cual el servicio de la deuda representara el 30% del ingreso bruto 5/. Del lado de la oferta, se aumentó de 120% a 130% y finalmente al 150% el coeficiente de cobertura del servicio de la deuda de las IFI para préstamos a las municipalidades y se fijó el factor de conversión en 150% para ponderar el riesgo de los préstamos a los gobiernos locales, a diferencia de la mayoría de los préstamos a empresas ponderado en 100%.
- 1.13 Esas normas tornaron menos atractivo para las IFI el único producto crediticio de la institución, que no ha cambiado desde 1990. En particular, los topes impuestos a las tasas de préstamo y las mayores exigencias de capital disminuyen sustancialmente la rentabilidad de los préstamos de FINDETER para las IFI que ya tienen un alto coeficiente de endeudamiento. Una indicación de ello es que parte de los proyectos aprobados por FINDETER no se

5/ Hasta la promulgación de la Ley 358, en diciembre de 1996, que permite que las municipalidades contraten deuda hasta que su servicio llegue a constituir el 40% del ahorro.

están financiando por la falta de interés de las IFI de intermediar el crédito.

- 1.14 Asimismo, los préstamos de FINDETER ofrecen menos competitividad a las entidades gubernamentales locales. Hay algunas IFI que ahora ofrecen a los gobiernos locales más poderosas tasas de interés que están situadas por debajo de las de FINDETER (en parte porque en la actualidad algunas IFI tienen acceso a recursos que son más baratos que los disponibles por medio de los redescuentos de FINDETER), no obstante lo cual los vencimientos que ofrece FINDETER son a más largo plazo. Muchos alcaldes, presionados para que realicen obras de infraestructura durante su período de tres años, recurren a los procedimientos de tramitación y desembolso de las IFI frente a la diferencia cada vez más tenue entre las tasas de interés y la ventaja en cuanto a vencimientos de los préstamos de FINDETER.
- 1.15 En síntesis, los préstamos de FINDETER se han tornado menos atractivos para sus dos principales clientes, vale decir las IFI y los gobiernos locales, porque la institución no ha reaccionado de manera efectiva a los cambios introducidos en el entorno reglamentario y de mercado. Recientemente, ha logrado reducir en parte el tiempo que se requiere para tramitar una solicitud de préstamo y simplificar el proceso, no obstante lo cual no ha introducido otros cambios en sus productos. Por otra parte, la institución, frente al estancamiento de su participación en el mercado, ha comenzado a percibir a las IFI como competencia desleal, en lugar de considerarlas socias en el otorgamiento de préstamos a los gobiernos locales.
- 1.16 **El mercado de bonos.** El desarrollo de los mercados de capital y de las instituciones y la supresión de la disposición de 1991 que prohibía la emisión de bonos municipales, ha resultado en un mercado incipiente de títulos municipales, uno de los primeros de América Latina. No obstante, los bonos aún representan una proporción muy pequeña del crédito de los gobiernos locales (5% al 18% entre 1991 y 1997). Las municipalidades más grandes dominan el mercado, aunque algunas intermedias también han emitido bonos. Hasta ahora, la mayoría de las emisiones se han lanzado en el mercado nacional para refinanciar deuda municipal existente, pero hay algunas pocas municipalidades grandes que tienen planeado emitir títulos de deuda en los mercados internacionales.
- 1.17 La emisión de bonos en los mercados locales e internacionales representa una oportunidad importante para FINDETER. La fuerte posición de capital de la institución (véase el análisis en el Capítulo III) —48% de sus fondos— y el bajo riesgo crediticio de sus activos, que consisten en su mayor parte de títulos de deuda de bancos comerciales, daría atractivo en los mercados de capital colombianos a una emisión debidamente estructurada y contribuiría al desarrollo de ese mercado de valores. Una emisión internacional de FINDETER podría tener características favorables que promoverían

la trayectoria de Colombia frente a los inversionistas, así como los préstamos a los gobiernos locales 6/. No obstante, no ha contado con el personal necesario especializado en finanzas ni ha elaborado la estrategia que se debe aplicar para sacar ventaja de esa oportunidad. En este caso, también, la institución se debe adaptar a los cambios en las normas y los mercados.

- 1.18 **Participación del sector privado en los servicios urbanos.** La Constitución de 1991 confirió a las municipalidades la responsabilidad de la gestión de los servicios urbanos. La Ley 142 de 1994 tornó el mandato operativo. La ley: a) requiere que las compañías de servicios adopten las prácticas de contabilidad y gestión que se utilizan en las empresas comerciales, incluido el autofinanciamiento de las inversiones de capital; b) establece plazos para la transformación de los prestadores de servicios urbanos en empresas públicas, mixtas, o privadas, y c) crea comisiones para reglamentar cada uno de los servicios.
- 1.19 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.

E. Potencial de FINDETER en el nuevo entorno

- 1.20 El dinamismo de los mercados de crédito y de capital y los cambios en el entorno normativo se han producido, hasta la fecha, a un ritmo más rápido que la capacidad de reacción de FINDETER. Pero, al mismo tiempo, esos cambios son los que ofrecen a la institución una oportunidad importante para desarrollar nuevos productos y concebir nuevas funciones que le permitan transformarse en un instrumento más eficiente para las finanzas y el desarrollo municipal. Para ello es necesario que saque provecho de sus puntos fuertes y supere algunas de sus deficiencias.
- 1.21 **Puntos fuertes.** FINDETER tiene antecedentes establecidos con su clientes municipales. Sus préstamos, por un monto de

6/ El Banco organizó un cursillo de dos días, como parte de la preparación del proyecto, que puso en contacto a FINDETER con la comunidad internacional de inversionistas, lo cual resultó en que aquella recibiera ofertas de tres firmas bancarias de inversiones para estructurar una emisión en los mercados internacionales.

US\$1.000 millones han financiado inversiones materiales esenciales, incluidos sistemas de agua y alcantarillado (35% de los préstamos en 1995), caminos urbanos (29%), escuelas (17%), y parques y plazas de mercado (19%). En la cartera de la institución prácticamente no hay operaciones con pagos atrasados, ni incumplimientos. Los plazos de los préstamos de FINDETER todavía se pueden comparar de manera favorable con la mayoría de los que ofrecen los préstamos de bancos comerciales o el mercado de bonos municipales incipiente. Si bien ha disminuido el diferencial entre la tasa de interés de FINDETER y las que aplican otras IFI, el plazo de amortización de los préstamos de FINDETER (8 a 12 años) continúa siendo más largo que el de las IFI (en general de entre tres y cinco años), que está más de acuerdo con la vida útil de la infraestructura que se financia 7/.

- 1.22 Por otra parte, FINDETER ha logrado adquirir una posición financiera firme. Su capital representa actualmente el 48% de sus fuentes de fondos, frente a las normas de la Superbancaria que requieren un mínimo de 9% en el caso de las instituciones financieras. Por lo tanto, FINDETER tiene un margen amplio para aumentar su porcentaje de préstamos en comparación con su capital y para innovar con cuidado tanto al otorgar préstamos (activos) como al captar fondos (pasivos).
- 1.23 FINDETER también cuenta con un respaldo fuerte del sector público. El gobierno ha amortizado el servicio de la mayor parte de la deuda de FINDETER con los Bancos con el objetivo de contribuir a la capitalización de la institución. El gobierno se ha dirigido a FINDETER, por su trayectoria y conocimiento de los gobiernos locales, para administrar una proporción cada vez mayor de sus programas de donación (cofinanciamiento) para los municipios destinados a obras de infraestructura. También le ha otorgado un papel destacado en su estrategia para el sector social y espera que la institución ayude a impulsar la participación del sector privado en los servicios urbanos.
- 1.24 **Deficiencias.** A pesar de los puntos fuertes mencionados, los estudios que se realizaron durante la preparación del proyecto, han identificado deficiencias que se pueden clasificar en tres ámbitos de amplio alcance, a saber: a) la operación de FINDETER como banco de segunda instancia; b) la calidad y sostenibilidad de los subproyectos, y c) la prestación de asistencia técnica.
- 1.25 **Operación como banco de segunda instancia.** Si bien FINDETER es una institución financiera de segunda instancia, no ha transcurrido

7/ No obstante, la eficacia de su financiamiento actual a largo plazo se ve afectada por la falta de un mecanismo de indización de la deuda en el entorno de una economía con una tasa de inflación relativamente elevada, si bien estable.

mucho tiempo desde que comenzó a encarar tres de las tareas clave que constituyen la esencia de esa función. En primer lugar, necesita ampliar su capacidad para atender las necesidades de dos de sus clientes clave, vale decir los bancos comerciales y los prestadores de servicios locales. Su único instrumento de préstamo no ha cambiado en los seis años desde su fundación, a pesar de que se han producido modificaciones drásticas en las normas y los mercados que influyen sobre la prestación de servicios urbanos. En segundo lugar, hace poco que la institución ha comenzado a manejar muchos de los riesgos que conllevan las operaciones bancarias, incluidos el riesgo de incumplimiento de plazos, el riesgo de liquidez y -lo más importante- el riesgo de tipo de cambio. No obstante, la organización no cuenta con sistemas para la gestión de esos riesgos y, en términos generales, debe perfeccionar su capacidad como banco de segunda instancia, por medio de innovaciones financieras en sus activos y pasivos y mediante la gestión más acertada de los riesgos.

- 1.26 Por otra parte, el fortalecimiento de su función bancaria requiere que se separen las actividades de gestión de las donaciones de las correspondientes a las operaciones de préstamo. En los últimos tres años ha aumentado significativamente el volumen de los recursos de cofinanciamiento que administra FINDETER por conducto de sus fondos de donación, para desarrollo urbano, caminos y, más recientemente, para inversión social. Por otra parte, hay una tendencia cada vez más marcada del gobierno central de designar esas donaciones, antes de que lleguen a FINDETER, para que gobiernos locales concretos las utilicen en proyectos definidos de antemano, lo cual aumenta la posibilidad de que se dé contenido político a su uso.
- 1.27 **Calidad y sostenibilidad de los subproyectos.** FINDETER ha tratado de realizar muchas de las tareas del ciclo de subproyecto con su propio personal. Este problema, y otros (que se presentan en detalle en el Capítulo III), han dado lugar a un desempeño errático en la gestión del ciclo de subproyecto lo cual no ha permitido asegurar la calidad y la sostenibilidad continuas de los subproyectos. Los métodos de evaluación que se elaboraron para el primer Programa de Desarrollo Territorial (PDT) financiado por los dos Bancos en algunos casos fueron utilizados de manera incompleta lo cual resultó en deficiencias técnicas, financieras e institucionales en muchos subproyectos, en particular en el sector de abastecimiento de agua.
- 1.28 **Asistencia técnica y fortalecimiento institucional.** FINDETER ha actuado de manera limitada en materia de prestación de asistencia técnica y fortalecimiento institucional de sus clientes municipales, salvo en lo que respecta a asistencia de preinversión para la preparación de subproyectos. No obstante, la institución dedica sumas cuantiosas a su función de asistencia técnica, que se ha centralizado principalmente en la preinversión. Según cálculos

de FINDETER, desde 1993 hasta el presente, su costo de operación total ha aumentado de 2% a 4% del valor de su cartera de préstamos. Esta carga menoscaba la competitividad de la institución como banco de segunda instancia. No obstante, 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.

F. Estrategia del programa

- 1.29 El programa propuesto ayudará 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.
- 1.30 **Operación como banco de segunda instancia.** El programa ayudará a FINDETER a mejorar su capacidad como banco de segunda instancia. En lo que se refiere a los activos, respaldará a la institución para que ésta pueda prestar mejores servicios a sus dos clientes clave, vale decir las IFI y los gobiernos locales. Para ello será necesario que FINDETER desarrolle capacidad de innovación de sus productos financieros. Durante la preparación del proyecto se identificó que se podrían hacer las siguientes innovaciones en sus activos: a) capitalización de una porción de la tasa de interés nominal de sus préstamos a los efectos de que los pagos reales se distribuyan de manera más pareja durante la vida del préstamo ^{8/}; b) liberalización de la tasa de interés que FINDETER autoriza a las IFI a aplicar a las operaciones con algunas o todas las categorías de prestatarios de los gobiernos locales; c) disminución del margen de FINDETER —con la reducción concomitante de los costos de la institución— para que ésta se torne más competitiva; d) redescuento automático para gobiernos locales e IFI seleccionados; e) préstamos denominados en dólares de los Estados Unidos, y f) uso selectivo de garantías para proyectos con participación del sector privado. Las entrevistas mantenidas con representantes de las IFI y los gobiernos locales durante la

^{8/} Un mecanismo de ese tipo disminuiría sustancialmente los pagos nominales en los primeros años del préstamo (que se compensaría con un aumento en los pagos en años posteriores) y sería altamente competitivo como lo son los préstamos hipotecarios UPAC (unidad de poder adquisitivo constante), que utilizan el mismo concepto.

preparación del proyecto indican que esos productos serían sumamente atractivos para esas organizaciones.

- 1.31 En lo que se refiere a los pasivos, el programa respaldará a FINDETER para que diversifique sus fuentes de recursos y no se limite al gobierno y los bancos multilaterales, e incluya al sector privado. En concreto, el programa ayudará a la institución a elaborar y poner en práctica un plan para captar fondos con acceso a los mercados internacionales y colombianos. Las posibilidades incluyen la titularización de parte de la cartera actual de FINDETER, la globalización de la deuda (por ejemplo como banco de bonos) para subproyectos de grupos de gobiernos locales pequeños y medianos y la emisión de deuda con base en el balance sólido de FINDETER.
- 1.32 Para diversificar sus pasivos de manera efectiva, FINDETER debe manejar una diversidad de riesgos que hasta ahora ha ignorado. El programa ofrece asistencia técnica para que FINDETER pueda manejar con mayor eficacia su riesgo de tipo de cambio, calificar sus prestamistas de primera instancia, manejar el riesgo de incumplimiento de plazos, negociar con la comunidad internacional de inversionistas y elaborar indicadores de desempeño financiero.
- 1.33 La actividad bancaria constituye en gran medida una empresa de relaciones. Por lo tanto, el perfeccionamiento de la relación de FINDETER con sus IFI y gobiernos locales clientes es tan importante como la innovación financiera. El proyecto respaldará el establecimiento de un sistema de administración de cuentas de esas relaciones.
- 1.34 Esas complejas tareas bancarias, que son clave, requieren que FINDETER fortalezca sustancialmente su personal financiero así como sus sistemas de contabilidad de costos y gestión de riesgo. El programa continuará el respaldo ofrecido durante la preparación del proyecto para: a) establecer centros de costos para los diferentes departamentos, y b) cuantificar, racionalizar y disminuir los costos administrativos y para establecer una relación más adecuada entre los costos administrativos —en particular de asistencia técnica— y los productos y servicios que ofrece la institución.
- 1.35 **Calidad y sostenibilidad de los subproyectos.** El programa propone que FINDETER se abstenga de participar en los detalles del diseño físico y en la evaluación previa a la aprobación de los subproyectos. En su lugar, los gobiernos locales y las IFI contratarán consultores para realizar esas tareas, quienes se guiarán por los manuales de FINDETER y serán financiados, cuando sea necesario, con recursos de préstamos para actividades de desarrollo previas. La asistencia de FINDETER para actividades previas se concentrará en: a) elaborar mecanismos de evaluación y análisis de subproyectos, en particular con participación ciudadana, estudios de la demanda, directrices para la ordenación

ambiental, y criterios de eficiencia en función de los costos; b) la divulgación, con su correspondiente explicación, de estos mecanismos a los gobiernos locales y las IFI clientes, y c) la realización de inspecciones al azar de una muestra de los subproyectos a los efectos de constatar que cumplan con los manuales y las directrices.

- 1.36 En atención a lo solicitado por el gobierno, FINDETER se propone prestar atención especial al sector de agua y saneamiento. El programa respaldará a FINDETER para que introduzca cambios para mejorar la calidad y desempeño de los subproyectos en el sector mencionado. Esas reformas ayudarán a los prestadores de servicios a cumplir con las disposiciones de la Ley 142 y, por ende, a tornarse más autónomos desde el punto de vista financiero y a autofinanciarse, así como a operar como empresa comercial. Las reformas incluyen: a) la exigencia de que los prestatarios cuenten con un plan de gestión, o lo elaboren, y b) el respaldo a los gobiernos locales para que formen compañías de servicios autónomas, que se financien por sí solas.

- 1.37 **Asistencia técnica y fortalecimiento institucional.** El programa ayudará a FINDETER a sustentar y atender la solicitud de asistencia técnica que formulen los gobiernos locales, en lugar de imponerles planes preconcebidos. En particular, el programa respaldará a FINDETER para que: a) separe sus funciones de asistencia técnica y fortalecimiento institucional, así como de cofinanciamiento, de las que están relacionadas con sus funciones bancarias; b) promueva y facilite la prestación de asistencia técnica por la vía de terceros contratados, tales como consultores, universidades e institutos regionales de desarrollo municipal, y c) establezca un banco de datos sobre servicios urbanos que recopile y divulgue información sobre experiencias que han tenido éxito por conducto de cursillos, cursos, una carta informativa periódica, consultas con alcaldes y otros foros.

G. Estrategia del Banco y la relación del proyecto con otros programas del BID

- 1.38 El programa propuesto se encuadra bien en la estrategia del Banco para Colombia, que tiene como objetivo central la consolidación del proceso de descentralización por la vía del fortalecimiento de las entidades subnacionales. La operación complementa otras iniciativas respaldadas por el Banco que procuran fortalecer la capacidad regional, departamental y municipal en los sectores de salud, educación y transporte. En particular, complementa el Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Territoriales (CO-0155), cuyo objetivo principal consiste en fortalecer los sistemas impositivos subnacionales y respaldar algunas entidades seleccionadas a los efectos de reestructurar sus finanzas.

H. Justificación de la participación del Banco

- 1.39 El financiamiento continuo del BID y del BIRF continúa siendo una importante fuente de capital a largo plazo para las municipalidades, habida cuenta de que hasta ahora el mercado de capital de Colombia no ha movilizado un nivel adecuado de recursos para las inversiones a largo plazo, tales como las previstas en el proyecto propuesto. Por otra parte, se prevé que la participación de los Bancos ayudará a mantener normas estrictas de calidad de los subproyectos y que ofrecerá un respaldo clave al organismo ejecutor durante el proceso de cambios institucionales a los efectos de restablecer su papel activo en el mercado de crédito territorial.
- 1.40 Durante el período de preparación del proyecto, la participación de los Bancos, por medio de un ejercicio de planificación estratégica 9/ y otros estudios, ha contribuido a que se identifique una visión institucional y una estrategia para FINDETER. Esta institución, dotada de un conocimiento más profundo del entorno cambiante del crédito territorial, y con una nueva perspectiva de futuro, está lista para restablecer su posición de liderazgo en las operaciones de préstamo para obras de infraestructura local y desarrollo territorial.

9/ Dirigido por FEDESARROLLO, una firma consultora colombiana que también produjo el documento titulado "El mercado de crédito territorial y las estrategias de participación de FINDETER", de diciembre de 1996.

II. EL PROYECTO

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo principal del proyecto propuesto es 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.

B. Descripción del proyecto

- 2.2 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.

1. Inversiones en infraestructura (US\$163 millones)

- 2.3 Este componente incluye inversiones en subproyectos municipales que reúnan los requisitos. FINDETER, por medio del redescuento de los préstamos de las intermediarias financieras a los gobiernos municipales y a los prestadores de servicios públicos, ya sea públicos o privados, respaldará inversiones para rehabilitar, mejorar o ampliar la infraestructura urbana y los servicios municipales en sectores que son responsabilidad del gobierno local, incluidos agua y alcantarillado, caminos urbanos y no urbanos y ordenamiento del tráfico, protección ambiental (incluidos drenaje y control de inundaciones), manejo de desechos sólidos, mejora de barrios pobres, terminales de ómnibus y muelles en los ríos, plazas de mercado, parques y lugares de recreo, mataderos, redes de servicios telefónicos locales, e instalaciones educacionales y sanitarias.

2. Fortalecimiento institucional de las entidades municipales (US\$20 millones)

- 2.4 Este componente incluye el financiamiento de actividades de fortalecimiento de la capacidad municipal en los ámbitos de gestión y prestación de servicios municipales. Por medio de este componente el proyecto respaldará asistencia técnica para mejorar, en particular, la capacidad general de los gobiernos municipales de: a) gestión financiera; b) planificación, programación, presupuestación y ejecución de programas de inversión, incluidos sus aspectos ambientales; y c) mejora de la capacidad de gestión de

las entidades responsables de prestar servicios domiciliarios, particularmente en los sectores de agua y saneamiento, que deben cumplir con las disposiciones de la Ley 142, que requieren que las entidades se transformen en entes autónomos desde el punto de vista financiero, que se autofinancien y que operen como una empresa comercial. Con los recursos de este componente se respaldará, también, la adquisición de equipo para programas institucionales encaminados a mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales o de las entidades responsables de la prestación de servicios.

3. Fortalecimiento institucional de FINDETER (US\$5 millones)

- 2.5 Con este componente se dará apoyo a varias actividades para perfeccionar la capacidad de FINDETER a los efectos de que pueda desempeñarse como institución financiera de segunda instancia y promover el desarrollo territorial en respaldo de su plan estratégico. Financiará servicios de consultoría para facilitar: a) la diversificación de los productos financieros y de captación de fondos; b) la mejora de la capacidad de gestión del riesgo; c) el desarrollo y la aplicación de un sistema de contabilidad de costos; d) la mejora de la calidad y la sostenibilidad de los subproyectos; y e) el incremento de su capacidad para promover el desarrollo territorial. En el archivo técnico del proyecto consta un presupuesto detallado, así como términos de referencia preliminares para cada uno de los subcomponentes.
- 2.6 **Diversificación de los productos financieros y fuentes de financiamiento.** Las consultorías que se llevarán a cabo en el marco de este subcomponente respaldarán: a) la configuración de nuevos productos financieros, tales como, entre otros, garantías para la participación del sector privado en la prestación de servicios municipales, y diferentes planes de amortización de préstamos que sean más adecuados para las inversiones a más largo plazo, y b) la diversificación de sus fuentes de captación de fondos para incluir recursos privados por medio de la titularización de su cartera actual actuando como banco de bonos para los gobiernos locales pequeños y medianos y/o la emisión de deuda con base en el balance sólido de FINDETER.
- 2.7 **Mejora de la capacidad de gestión del riesgo.** Con este subcomponente se encara la necesidad de mejorar la gestión del riesgo para dar respaldo a la estrategia de FINDETER de acceder a los mercados de capital internacionales y colombianos. Incluye asistencia técnica para: a) diseñar e instituir sistemas para la gestión de los riesgos de tipo de cambio, liquidez e incumplimiento de plazos; b) perfeccionar su capacidad para evaluar a sus prestamistas de primera instancia, y c) elaborar indicadores de desempeño financiero.

- 2.8 **Mejora del sistema de contabilidad de costos.** Para mejorar la posición de competencia de FINDETER en el mercado de crédito territorial, es esencial que sea más eficiente en el manejo de sus operaciones. A esos efectos, el proyecto ayudará a FINDETER a mejorar su sistema de contabilidad de costos para que pueda identificar el costo detallado de cada uno de los productos que ofrece.
- 2.9 **Mejora de la calidad y la sostenibilidad de los subproyectos.** Para mejorar la calidad y la sostenibilidad de los subproyectos, con este subcomponente se dará respaldo a FINDETER para: a) elaborar mecanismos de evaluación y análisis de subproyectos, en particular con participación ciudadana, estudios de la demanda, impacto ambiental, y criterios de eficiencia en función de los costos; b) la divulgación, con su correspondiente explicación, de estos mecanismos a los gobiernos locales y las IFI clientes, y c) la realización de inspecciones al azar de una muestra de los subproyectos a los efectos de constatar que cumplan con los manuales y las directrices. De esa manera, al reorientarse el papel de la institución a una función de guía en lugar de asistencia técnica directa a los gobiernos locales para el diseño y evaluación de subproyectos, se introducirá un cambio muy necesario.
- 2.10 **Promoción del desarrollo municipal.** Por medio de este subcomponente se brindará apoyo a FINDETER para la separación de sus funciones de fortalecimiento institucional, asistencia técnica y cofinanciamiento de las correspondientes a sus actividades bancarias, lo cual le permitirá colocarse en la posición de facilitadora y promotora del desarrollo municipal por la vía de: a) la divulgación de esa información por conducto de seminarios, boletines informativos y otros medios; b) la mejora de su capacidad de asesoramiento en aspectos relacionados con el desarrollo municipal y la gestión, incluida la participación del sector privado en la prestación de servicios municipales, y c) la creación de alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas que participen en la prestación de servicios de asistencia técnica para de esa manera hacer uso óptimo de su capacidad y evitar la duplicación de acciones.

C. Volumen del programa

- 2.11 Se realizaron las actividades siguientes para ayudar a definir el volumen del programa: a) proyecciones de la capacidad de endeudamiento de las entidades subnacionales tomando en cuenta la nueva Ley de Endeudamiento y utilizando distintas hipótesis; b) estimaciones de la evolución prevista en el mediano plazo del ingreso corriente de los departamentos y municipalidades; c) estimaciones de la demanda de financiamiento por parte de los departamentos y municipalidades para inversiones en obras de infraestructura, y d) la participación potencial de FINDETER en el mercado subnacional de crédito tomando en cuenta los nuevos

productos financieros y los plazos y condiciones de crédito que estarán vigentes en el marco del SPDT 10/.

- 2.12 En años recientes el nivel de los desembolsos netos de FINDETER a las municipalidades y otras entidades subnacionales, incluidos los recursos del BID y del BIRF para el PDT, han oscilado entre US\$130 millones y US\$170 millones por año. Para determinar si es apropiado el volumen de la segunda etapa del programa que se propone, se elaboraron proyecciones en dos casos hipotéticos sobre la demanda de crédito neto de los gobiernos centrales de las municipalidades y departamentos 11/.
- 2.13 En el primer juego de proyecciones se prevé que FINDETER introducirá un nuevo instrumento de préstamo, vale decir créditos indizados con la capitalización parcial del componente nominal de la tasa de interés 12/. En el segundo, durante el período de ejecución del préstamo no se ofrecen créditos indizados. Con fundamento en el análisis de las dos hipótesis se prepararon proyecciones que prevén una demanda global de crédito neto por parte de los gobiernos centrales subnacionales que ascenderá, en promedio, a US\$750 millones y US\$600 millones, respectivamente, en el período 1998-2000, lo cual significa que si se utiliza el mecanismo de capitalización parcial de intereses, la demanda anual de crédito neto ascenderá a US\$250 millones, mientras que será de US\$120 millones si no se lo utiliza. Por lo tanto, habida cuenta del nivel de demanda potencial de recursos netos durante el período de ejecución del SPDT, y las nuevas políticas de crédito que con gran probabilidad adoptará FINDETER, puede considerarse que es apropiado el volumen del programa propuesto, de un nivel promedio de US\$40 millones por año, incluidos los recursos de contrapartida local.

D. Costo del programa

- 2.14 El financiamiento del Banco es parte de un programa quinquenal con un costo estimado de US\$200 millones. En el Cuadro II-1 se presenta el desglose por categoría de inversión y fuente de fondos.

10/ Las proyecciones de demanda están fundamentadas en el análisis del mercado subnacional de crédito que realizó FEDESARROLLO, que se menciona en el Capítulo I, págs. 63-101.

11/ Corresponde señalar que se trata de proyecciones conservadoras de la demanda de crédito neto, habida cuenta de que FINDETER se propone aumentar gradualmente, por medio de las IFI participantes, las aprobaciones de proyectos realizados directamente por compañías públicas de servicios y entidades descentralizadas aparte de los gobiernos centrales subnacionales.

12/ En esta hipótesis se presume que el 60% de los futuros subpréstamos se financiará utilizando los productos crediticios regulares de FINDETER y el 40% restante con el nuevo servicio de crédito parcialmente indizado.

Cuadro II-1 COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO (en el equivalente de millones de US\$)					
COMPONENTE	BID	BIRF	LOCAL	TOTAL	%
Inversiones en infraestructura municipal	54,4	60,0	48,6	163,0	81,5
Fortalecimiento institucional de las municipalidades	-	-	20,0	20,0	10,0
Fortalecimiento institucional de FINDETER	5,0	-	-	5,0	2,5
Gastos financieros	0,6	-	11,4	12,0	6,0
TOTAL	60,0	60,0	80,0	200,0	100,0
% por fuente de fondos	30	30	40	100	

E. Plan de financiamiento

- 2.15 El préstamo del Banco representará el 30% del costo total del programa. El BIRF participará en el financiamiento del programa con un préstamo por un monto de US\$60 millones y los US\$80 millones restantes corresponderán a contrapartida local, de los cuales US\$39,2 millones serán aportados por FINDETER, US\$24,5 millones por las IFI participantes y US\$16,3 millones por los subprestatarios. Se exigirá a cada subprestatario que haga los siguientes aportes de capital: a) 10%, como mínimo, en el caso de subproyectos de abastecimiento de agua; b) entre 30% y 50% cuando se trate de subproyectos de telecomunicaciones, y c) entre 10% y 20% en el caso de todos los otros subproyectos municipales de inversión. Esta clasificación está fundamentada en el hecho de que en general los proyectos de telecomunicaciones cuentan con porcentajes más elevados de financiamiento privado, a menor plazo, mientras que los proyectos de abastecimiento de agua son habitualmente a largo plazo.

F. Plazos y condiciones del préstamo

- 2.16 El financiamiento del BID, por un monto de US\$60 millones, utilizará recursos del capital ordinario. En el cuadro siguiente se presentan los plazos y condiciones del préstamo.

<p>Cuadro II-2 PLAZOS Y CONDICIONES DEL PRÉSTAMO</p>	
Fuente de fondos	Capital ordinario
Monto:	US\$60 millones
Plazos:	
plazo de amortización	20 años
período de gracia	5 años
compromiso de fondos	4 1/2 años
desembolso	5 años
Tasa de interés:	Variable
Inspección y vigilancia:	1% del monto del préstamo
Comisión de crédito:	0,75% por año de los montos sin desembolsar
Moneda	Dólares de los Estados Unidos de la Facilidad Unimonetaria

G. Coordinación entre el BID y el BIRF

- 2.17 La coordinación operativa de los préstamos del BID y del BIRF, que se inició con la preparación conjunta de la operación y el presente documento, incluirá misiones conjuntas de seguimiento, evaluaciones periódicas de los beneficiarios y participación en una evaluación de mitad de período. Los dos Bancos financiarán el mismo menú de subproyectos, seguirán directrices de adquisiciones similares, y respaldarán y supervisarán las regulaciones de crédito de FINDETER.

III. MARCO ORGÁNICO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. El prestatario y el organismo ejecutor

- 3.1 FINDETER será el prestatario y organismo ejecutor y la República de Colombia el garante del préstamo. El prestatario depositará los recursos del préstamo en una cuenta especial en divisas que se establecerá en el Banco de la República. **El establecimiento de esta cuenta especial será una condición previa al primer desembolso.**
- 3.2 FINDETER es una organización financiera que funciona con autonomía y que está vinculada al gobierno central por medio del Ministerio de Hacienda. Se estableció en 1989 ^{13/} como resultado del proceso de descentralización y la reestructuración del Banco Central Hipotecario. En 1991 comenzó a operar oficialmente y en la actualidad tiene las funciones siguientes: a) financiar inversiones a nivel subnacional por la vía de un mecanismo de redescuento, y b) administrar, por conducto de un fondo fiduciario, los recursos que le transfieren otras entidades públicas. Asimismo, la ley y su Estatuto le permiten realizar otros tipos de operaciones financieras, tales como emitir instrumentos financieros y recibir depósitos de entidades públicas. Las operaciones de FINDETER están sujetas a las normas de la Superbancaria.

1. Aspectos financieros

- 3.3 FINDETER tiene un capital autorizado de US\$120,3 millones constituido por un millón de acciones. El 91,51% de las acciones es propiedad de la República de Colombia y el 8,49% restante de los 29 departamentos que conforman la nación. De acuerdo con su Estatuto, FINDETER no distribuye utilidades, por lo cual éstas se transfieren a reservas estatutarias que se utilizan para aumentar el capital y a programas especiales en carácter de contribución. Debido a ello, a la revaluación de activos y al programa de capitalización del gobierno, la posición financiera de FINDETER es muy firme. En la actualidad su relación capital-activo es de 62%, lo cual representa una solidez financiera que le da amplio margen para producir un efecto multiplicador. En el Cuadro III-1, se presentan los principales indicadores de desempeño. El archivo técnico del proyecto incluye un análisis financiero más pormenorizado.

^{13/} Fue establecida en 1989 por la Ley 57, su Estatuto fue aprobado en 1990 por el Decreto 789 y posteriormente modificado por el Decreto 1916 de 1993.

Cuadro III-1 Principales indicadores del desempeño de FINDETER (cifras en miles de pesos corrientes)			
	1994	1995	1996
PROMEDIO DE ACTIVOS REDITUABLES	240.946	327.256	402.091
INGRESO	69.347	112.176	136.871
% de activos redituables	28.8	34.3	34.0
% del total de activos	23.2	28.7	29.5
% de la cartera	25.0	32.3	32.6
GASTOS FINANCIEROS	23.752	44.115	16.242
% de activos redituables	9.9	13.5	4.0
% de préstamos	18.3	29.0	11.8
% de total de pasivos	14.4	23.8	9.2
GASTOS DE OPERACIÓN	6.839	12.028	25.245
% de activos redituables	2.8	3.7	6.3
% de la cartera	2.5	3.5	6.0
% del ingreso	9.9	10.7	18.4
MARGEN DE OPERACIÓN	38.756	56.033	95.384
% de activos redituables	16.1	17.1	23.7
% de todos los activos	13.0	14.3	20.6
% del capital	28.9	27.2	33.1
% del ingreso	55.9	50.0	69.7
ANÁLISIS DE LA RENTABILIDAD DE FINDETER (cifras como porcentaje del Ingreso)			
	1994	1995	1996
Ingreso	100.00	100.00	100.00
Costos financieros	32.21	38.21	10.39
Margen financiero bruto	67.79	61.79	89.61
Gastos de operación	13.49	13.03	19.59
Margen de operación neto	54.31	48.75	70.03
Corrección monetaria	32.33	31.24	37.12
Ganancia sin deducir impuestos	21.98	17.52	32.91
Impuestos	6.65	5.56	12.68
Ganancia neta por año	15.33	11.96	20.22

2. Aspectos institucionales

- 3.4 En el Anexo III-1 se presenta la estructura orgánica de FINDETER. Su autoridad suprema es la Junta Directiva que está integrada por seis miembros a saber: a) el Ministro de Hacienda que la preside; b) el Ministro de Desarrollo Económico; c) la Secretaría Económica de la Presidencia; d) el Jefe del Departamento de Planificación Nacional, y e) dos representantes de entidades subnacionales. La administración superior está encabezada por el Presidente de FINDETER, quien cuenta con el apoyo de seis ejecutivos principales que tienen a su cargo los ámbitos operativos. Como se explica más adelante, FINDETER está introduciendo cambios en su organización a los efectos de mejorar su operación como institución de segunda instancia. Los ámbitos principales que se habrán de reestructurar

corresponden a los departamentos de gestión financiera y de tramitación de préstamos. Por otra parte, FINDETER está realizando cambios orgánicos para introducir con más facilidad modificaciones en el contenido y prestación de la asistencia técnica que ofrecerá a las entidades subnacionales.

B. Marco institucional para la ejecución

- 3.5 FINDETER continuará operando como institución de segunda instancia que redescuenta los préstamos que han otorgado las IFI a subprestatarios que reúnen los requisitos. Redescontará hasta el 85% de los préstamos concedidos por las IFI en plazos y condiciones que se especifican en el reglamento crediticio del programa.
- 3.6 Se considerará que reúnen las condiciones para ser subprestatarios, las entidades subnacionales conformadas por los gobiernos locales y sus agencias o empresas, incluidas compañías privadas o de capital mixto que operan en representación de los gobiernos locales. Las intermediarias financieras que estarán habilitadas para participar serán las que habitualmente reciben e invierten el ahorro voluntario del público, que estén fiscalizadas por la Superbancaria y gocen de buenos antecedentes, que hayan sido evaluadas por FINDETER utilizando criterios y métodos que sean satisfactorios para el Banco para determinar su solvencia, dispongan de capacidad de evaluación del riesgo del crédito territorial y de controles financieros adecuados, en particular en lo que se refiere al desempeño de su cartera. **FINDETER y cada una de las IFI participantes ejecutarán un pagaré y lo endosarán a FINDETER para redescuento, del cual se deberá presentar un modelo al Banco como condición previa al primer desembolso.**

C. Mecanismos de ejecución del programa

1. Regulaciones de crédito

- 3.7 La ejecución del SPDT estará regida por un conjunto de regulaciones de crédito del programa, que incluyen el manual de operaciones de FINDETER. Durante la preparación del programa se ha procedido al examen y la discusión de ese documento, y **como condición previa al primer desembolso, FINDETER deberá presentar una versión final que resulte satisfactoria para el Banco.** No se podrá introducir modificaciones a las regulaciones de crédito del programa durante la etapa de ejecución, salvo que se cuente con la aprobación previa del Banco. Los sectores que reunirán los requisitos para recibir financiamiento en el marco del SPDT son los siguientes: agua y alcantarillado, caminos urbanos y no urbanos y ordenamiento del tráfico, plazas de mercado, parques y zonas verdes, instalaciones sanitarias y para la educación, protección ambiental (incluidos drenaje y control de inundaciones), manejo de desechos sólidos, mejora de barrios pobres, terminales de ómnibus y muelles en los ríos, mataderos y telecomunicaciones locales. En el manual de

operaciones constan los métodos y criterios de evaluación, incluidas directrices para la preparación de proyectos, así como los procedimientos que utilizará el personal de FINDETER, las intermediarias y los subprestatarios para asegurar que se cumpla con las normas del proyecto. Esos métodos y criterios deben ser elaborados y convenidos con el Banco, para cada sector, antes de que los subproyectos del sector pertinente puedan ser financiados con recursos del programa.

- 3.8 El valor máximo de cada subproyecto en el marco del SPDT será de US\$15 millones. Los subproyectos cuyo valor sea superior a US\$10 millones deberán ser presentados para la evaluación previa por parte del Equipo de Proyecto del Banco, mientras que los subproyectos de menor monto serán sometidos a una evaluación ex post por muestreo (véase el párrafo 3.16 infra).
- 3.9 Las regulaciones de crédito también incluirán, entre otras, los criterios que se utilizarán para determinar si las IFI reúnen los requisitos para participar (véase el párrafo 3.6 supra) los criterios para aplicar tasas de redescuento variables, por sector (hasta el 85%, véase el párrafo 3.5) y las condiciones financieras de los subpréstamos. FINDETER redescontará créditos a una tasa variable que se fijará semestralmente con base en el costo de captación de fondos. Los plazos de vencimiento y de gracia para la amortización del subpréstamo serán fijados en función del sector en que se invierta, con topes de 12 y 3 años, respectivamente. Las intermediarias asumirán el riesgo crediticio y cobrarán un margen que se fijará en base a las condiciones del mercado. Durante la etapa de ejecución del programa, las condiciones de représtamo y las políticas de crédito, que forman parte de las regulaciones de crédito del programa, no podrán ser modificadas salvo que se cuente con la aprobación del Banco.
- 3.10 Los instrumentos legales para las operaciones de représtamo consistirán de: a) acuerdos de subpréstamo entre las IFI y los subprestatarios, y b) si el plan de financiamiento incluye contribuciones de terceros, acuerdos de patrocinio entre éstos y el subprestatario. Si uno o más de los patrocinadores redescuenta sus préstamos a los subprestatarios, FINDETER también podría redescontar esos préstamos. Esos acuerdos estarán fundamentados en documentos legales modelo que se presentarán al Banco como condición previa al primer desembolso.

2. Tramitación de las solicitudes de préstamo

a. Ciclo de proyecto actual

- 3.11 Si bien FINDETER se fundó como institución financiera de segunda instancia, en la práctica su modalidad de operación ha sido diferente. El ciclo de proyecto para el programa actual ha sido el siguiente:

- a. Al comienzo del ciclo, FINDETER opera como un banco de desarrollo de primera instancia para el sector subnacional. Los gobiernos locales presentan proyectos de inversión directamente a FINDETER, para su eventual financiamiento, especialmente por conducto de sus nueve oficinas regionales.
- b. FINDETER examina el proyecto y habida cuenta de que en esta etapa los proyectos generalmente consisten en una idea o esbozo, asigna consultores o funcionarios para trabajar en el diseño y la evaluación del proyecto, proceso que puede llevar entre 6 y 12 meses.
- c. Una vez que FINDETER ha aprobado el proyecto, busca un banco comercial que esté dispuesto a ofrecer crédito. La aprobación del proyecto por parte de FINDETER conlleva el compromiso de redescantar hasta el 85% del préstamo del banco comercial al subprestatario. El banco comercial habitualmente evalúa la seguridad financiera que respalda el préstamo y FINDETER se encarga de realizar todos los análisis de viabilidad y rentabilidad económica del proyecto. El banco comercial acepta el riesgo de crédito total del préstamo, así como la responsabilidad por el servicio de la deuda. Habitualmente, la proporción de FINDETER en la operación representa el 85%, como máximo, que permite la ley.
- d. A partir de entonces FINDETER hace un seguimiento de la ejecución de los proyectos que financia.

b. Lecciones adquiridas

- 3.12 Durante la preparación del proyecto se adquirieron lecciones basadas en la experiencia de FINDETER hasta la fecha, procedentes de varias fuentes, incluidas las siguientes: a) dos evaluaciones ex post independientes del primer PDT, con fundamento en el análisis de una muestra indicativa de subproyectos financiados con recursos del BID y del BIRF; b) la evaluación de una iniciativa de asistencia técnica financiada por el BID durante la primera etapa; c) evaluaciones externas de un proyecto de abastecimiento de agua anterior [programa de ajuste sectorial (PAS)] financiado por el BIRF, y d) visitas al terreno de equipos de proyecto del BID y del BIRF. Esas evaluaciones señalaron la necesidad de mejorar varios aspectos del ciclo de subproyecto, en particular los relacionados con la evaluación de subproyectos, su seguimiento y evaluación ex post.
- 3.13 Lo siguiente es una síntesis de las deficiencias que se constataron en el desempeño de FINDETER durante la etapa de evaluación del ciclo: a) falta de uniformidad en la utilización de los métodos y criterios de evaluación sectorial y distinta calidad de análisis entre los distintos sectores; b) análisis financiero que se limita a estimaciones de la capacidad para amortizar los préstamos; c) periodos de tramitación del proyecto excesivamente prolongados

debido a que FINDETER procuraba llevar a cabo la mayor parte del análisis y la preparación a pesar de que carecía de personal técnico suficiente, y d) falta de instrumentos, tales como sistemas de costo unitario para llevar a cabo el análisis económico, en particular en el sector de abastecimiento de agua. Las evaluaciones también observaron deficiencias en el seguimiento de los proyectos en ejecución y la falta de un mecanismo de evaluación ex post para determinar la calidad y sostenibilidad de las obras financiadas por FINDETER.

c. Evaluación, seguimiento, y evaluación ex post del subproyecto en el nuevo ciclo de proyecto

- 3.14 En el marco del SPDT, FINDETER se concentrará en asegurar que los subproyectos que financie cumplan con las directrices económicas, financieras, institucionales y ambientales acordadas, que se incluirán en los nuevos manuales de operaciones. No obstante, FINDETER, a los efectos de realizar esas funciones sin comprometer su competitividad, eficacia y eficiencia como institución financiera de segunda instancia, se abstendrá de participar en el diseño detallado y la evaluación y recurrirá a las entidades subnacionales quienes contratarán directamente las consultorías especializadas que se requieran para realizar esas labores. Los costos de dichas consultorías se financiarán como parte de costos del subproyecto o serán reconocidos como inversión de contrapartida. Los consultores utilizarán las directrices sectoriales y los instrumentos de diseño de subproyecto que les facilite FINDETER. El papel de ésta consistirá en: a) elaborar y actualizar constantemente los métodos de evaluación de proyecto; b) divulgar y promover esos métodos entre los prestatarios potenciales y las intermediarias financieras, y c) examinar rápidamente y confirmar que se han llevado a cabo los análisis adecuados de conformidad con el reglamento de operaciones del programa y las políticas sectoriales existentes. FINDETER está examinando, completando y actualizando las directrices y preparando manuales para cada sector 14/.
- 3.15 Habida cuenta de las lecciones adquiridas durante la primera etapa, y a los efectos de mejorar la calidad de los subproyectos, FINDETER: a) se asegurará de que los nuevos instrumentos y métodos de evaluación se apliquen de manera sistemática en cada sector; b) confirmará que se hayan llevado a cabo los estudios de demanda requeridos y que el volumen y diseño de los subproyectos esté basado en la demanda proyectada de servicios, c) verificará que se hayan realizado consultas con la comunidad, especialmente con los grupos de bajos ingresos, a los efectos de asegurar la capacidad de pagar de los beneficiarios potenciales y para identificar las

14/ En el sector de agua y alcantarillado se ha hecho en colaboración con la comisión reguladora de agua del Ministerio de Desarrollo Económico y Social.

fuentes de subsidios, en caso de que sean necesarios; d) estimulará la creación de compañías de servicios públicos de posición financiera sólida y autosostenible, de propiedad privada o mixta (público/privada) de un nivel que permita la operación y el mantenimiento eficientes de los sistemas en el largo plazo, así como la recuperación de costos por los servicios prestados, y e) promoverá y divulgará directrices e instrumentos de evaluación sectorial a las entidades subnacionales, intermediarias financieras y consultores.

- 3.16 Asimismo, FINDETER procurará mejorar la evaluación, ejecución y seguimiento de los subproyectos por la vía de: a) el uso de su sistema de información para poner a disposición de los clientes nombres y referencias de los servicios de consultoría disponibles en los distintos sectores; b) la inclusión de criterios básicos de elegibilidad y selección de los consultores que diseñarán o evaluarán subproyectos, con fundamento en un sistema de puntaje que tome en cuenta tanto la capacidad técnica como el desempeño anterior; c) la solicitud a las intermediarias financieras participantes de que coloquen más énfasis en la supervisión de proyectos, que se contratarían de manera independiente siguiendo procedimientos aceptables para los Bancos, y d) realizar evaluaciones ex post anuales del 10%, como mínimo, de todos los subproyectos financiados en el año, como parte de un proceso de retroalimentación continuo y ajuste de directrices y métodos.
- 3.17 Por último, FINDETER, admitiendo que la calidad y la sostenibilidad de los proyectos depende no sólo de un diseño apropiado sino también del éxito de su inicio, ejecución y dirección, exigirá que se cuente con un plan de actividades debidamente aprobado por las autoridades sectoriales pertinentes, para cada una de las inversiones en servicios públicos que financie. En el caso de que no se disponga de un plan de esa naturaleza, en el subproyecto por financiar se incluirá la elaboración de un plan de actividades a los efectos de asegurar su sostenibilidad financiera y autonomía en el largo plazo. FINDETER, siguiendo la política nacional actual, procurará también atraer la participación del sector privado en las inversiones de infraestructura pública y en la operación de los servicios públicos, para lo cual elaborará nuevos productos y servicios financieros con recursos del programa, y buscará la manera de ayudar a las municipalidades a identificar oportunidades para la participación privada en la prestación de servicios públicos.
- 3.18 Los cambios esbozados supra se incorporarán en el manual de operaciones revisado que deberá presentarse como condición previa al primer desembolso.

D. Procedimientos de adquisición del programa

- 3.19 La adquisición de los bienes y la contratación de servicios y obras estará sujeta a los procedimientos indicados en el Anexo B del

contrato de préstamo. Para la adquisición de bienes y contratación de servicios por un monto superior a US\$350.000 y para las obras civiles por un valor de más de US\$5 millones, será obligatorio convocar a licitación pública internacional. Esos límites se justifican si se toma en consideración que en proyectos similares en el país se hace un llamado internacional cuando los montos exceden los límites mencionados. Las licitaciones por debajo de los montos mencionados, se realizarán conforme a la legislación nacional que requiere licitación pública o competencia de precios en el caso de las adquisiciones por un monto superior a US\$153.000 ^{15/}. La contratación de servicios de consultoría se hará de conformidad con los procedimientos habituales del Banco como se indica en el Anexo C del contrato de préstamo. Para facilitar la ejecución, el Banco realizará una supervisión ex post, en el caso de: a) la adquisición de bienes y servicios relacionados, y obras civiles por un valor inferior al requerido para la convocación de licitación pública internacional, b) la selección y contratación cuando se trate de contratos por el equivalente de US\$50.000, o menos en el caso de consultores individuales, y por el equivalente de US\$100.000 para firmas consultoras. Esto se llevará a cabo en el entendido de que el financiamiento del Banco podrá utilizarse únicamente si esos contratos cumplen con las exigencias y los procedimientos del Banco. En el Anexo III-2 de este documento consta un plan de adquisiciones preliminar.

E. Calendario de desembolsos

- 3.20 En el cuadro siguiente se presenta el calendario de desembolsos del programa, por fuente de fondos.

<p align="center">Cuadro III-1 Calendario de desembolsos (en el equivalente de miles de US\$)</p>							
Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total	%
Préstamo del BID	9.100	12.100	15.100	15.100	8.600	60.000	60
Contrapartida	5.700	7.400	9.200	10.100	7.600	40.000	40
Total	14.800	19.500	24.300	25.200	16.200	100.000	100
%/año	15	20	24	25	16	100	

F. Reconocimiento de gastos y anticipo de fondos

- 3.21 FINDETER ha presentado a los bancos una muestra de subproyectos que se financiarán en el marco del SDTP, por el equivalente de aproximadamente US\$70 millones. Los subproyectos se elaboraron con

^{15/} La Ley 80 establece límites acordes con el volumen del presupuesto anual de cada entidad pública. La cantidad de US\$153.000 es la máxima que permite la ley.

base en los criterios de evaluación que se utilizaron durante la primera etapa del programa, que posteriormente fueron reevaluados utilizando directrices de evaluación sustancialmente similares a las que regirán en el marco del SDTP. Esta muestra indicativa de los diversos sectores elegibles, volumen de los subproyectos y tipo de entidad subnacional que se financiarán en el marco del SDTP, servirá para determinar el nivel de gastos que reconocerán los Bancos y para ajustar los métodos de evaluación de los subproyectos.

- 3.22 Se podrá reconocer como máximo US\$12 millones (US\$6 millones por cada Banco) como financiamiento retroactivo, una vez que se haya terminado la evaluación definitiva de los subproyectos de la muestra, utilizando los nuevos criterios e instrumentos de evaluación económica, financiera, técnica, institucional y ambiental. Asimismo, bajo las mismas condiciones, se podrá reconocer como contrapartida local un monto que no sea superior a US\$12 millones.
- 3.23 Se establecerá un fondo rotatorio con recursos del préstamo del Banco para pagar los gastos previstos. Se recomienda un anticipo equivalente al 5% del financiamiento, vale decir US\$3 millones.

G. Exámenes anuales y de mitad de período

- 3.24 Todos los años, para el 15 de noviembre, FINDETER, y los equipos de proyecto del Banco y del BIRF, deberán haber realizado exámenes formales conjuntos del programa los cuales se concentrarán, en particular, en las metas, resultados y actividades enunciados en el marco lógico (véase el Anexo III-3). Esos exámenes permitirán un diálogo para la evaluación de aspectos relacionados con el programa y los subproyectos y cuando sea necesario conducirán a que se tomen medidas correctivas.
- 3.25 Uno de los exámenes anuales será de mitad de período y se realizará a los dos años del inicio del programa, o cuando se haya comprometido el 50% de los recursos del préstamo, lo que ocurra primero. **Para la fecha del examen de mitad de período, FINDETER habrá logrado lo siguiente, por obligación contractual:** a) comprometido el 50% de los recursos del componente para fortalecimiento municipal del préstamo; b) elaborado un programa de gestión de riesgos; c) preparado un plan de captación de fondos, que sea satisfactorio para el Banco, que incluya el obtener recursos de los mercados financieros; d) instituido un sistema de contabilidad de costos y comenzado a recobrar los costos de asistencia técnica, de manera que los costos administrativos de la institución se hayan reducido al equivalente del 3% del saldo de la cartera; e) aprobado plazos de ocho años, o más largos, para el 75% de los subpréstamos de FINDETER, y f) cumplido con las normas y directrices para los subproyectos, según se haya comprobado por medio de una evaluación ex post de una muestra del 10% de los

subproyectos, como mínimo, aprobados en el marco del programa. En el caso de que los resultados de la evaluación no sean satisfactorios, FINDETER tomará las medidas necesarias para corregir las deficiencias a los efectos de lograr los objetivos del proyecto.

H. Auditorías externas

- 3.26 Durante el período de ejecución del préstamo, el organismo ejecutor enviará al Banco estados financieros del préstamo, los cuales deberán presentarse anualmente dentro de un plazo de 120 días contado a partir del cierre del ejercicio económico y que deberán estar certificados por una firma de contadores públicos independientes, que sea aceptable para el Banco.

I. Tarifas y recuperación de costos

- 3.27 En los acuerdos de subpréstamo que suscribirá FINDETER con los subprestatarios que reciban recursos del programa, se incluirá la obligación de que las tarifas u otros cargos aplicados por concepto del servicio respectivo, producirán ingresos para el proyecto que:
- a. En el caso de los proyectos de los servicios domiciliarios, tales como abastecimiento de agua y alcantarillado, saneamiento urbano, y servicios locales de teléfonos, preparados de conformidad con los requisitos y calendarios establecidos por la Ley 142 de 1994 sobre Servicios Públicos Domiciliarios, sean suficientes, como mínimo, para recuperar todos los activos fijos durante su vida económica útil, generan un nivel razonable de ganancias para el operador del servicio, conforme lo indica la ley, así como para cubrir los costos de operación del sistema respectivo, incluidos los relacionados con su administración, operación y mantenimiento. Esto también será verificado por el organismo ejecutor por medio del Plan de Gestión y Resultados (PGR) que exige la Ley 142, que deberá haber sido aprobado por las autoridades competentes antes de la aprobación del subpréstamo o constituir un componente integral del subproyecto que se financiará utilizando recursos del programa.
 - b. En otros casos de proyectos de servicios públicos que se financiarán por la vía de tarifas, pero que no están amparados por la Ley 142, o de proyectos en los cuales la inversión debe recuperarse por otros medios que no sean las tarifas, los acuerdos con los subprestatarios deberán estipular condiciones que aseguren la recuperación de la inversión, de conformidad con metas acordadas, y de todos los costos de operación, administración y mantenimiento, por medio de cargos, arriendos, impuestos u otras contribuciones que sean apropiadas para esos fines. El texto concreto de este compromiso debe guardar conformidad con la exigencia establecida para cada sector en particular, conforme consta en las regulaciones de crédito.

- 3.28 El organismo ejecutor deberá verificar, antes del primer desembolso de cada subpréstamo financiado con recursos del programa, que el subprestatario respectivo haya hecho los arreglos correspondientes con las autoridades nacionales competentes para asegurar el cumplimiento de las obligaciones detalladas en el párrafo anterior.
- 3.29 Las exigencias de recuperación de costos enunciadas en las regulaciones de crédito guardan armonía con las políticas pertinentes del Banco y constituyen un instrumento de la política de descentralización del gobierno que tiene como objetivo promover una mayor disciplina fiscal y mejorar la gestión de los recursos a nivel municipal.

J. Mantenimiento

- 3.30 Cada uno de los subprestatarios se comprometerá a operar y mantener las obras y los equipos financiados con recursos del programa de conformidad con normas técnicas de aceptación general y de poner a disposición los recursos que sean necesarios para su operación eficiente. Durante la ejecución del programa, y cinco años después, se permitirá que el Banco visite e inspeccione todos los proyectos y programas y, en el caso que se constate que los niveles de mantenimiento no son aceptables, la agencia pertinente tendrá la obligación de tomar todas las medidas necesarias para corregir la situación.

K. Impacto ambiental y social

- 3.31 El análisis realizado para preparar un informe de impacto ambiental y social llegó a la conclusión de que los proyectos que se financiarán con recursos del programa, que abarcan varios sectores pero que se prevé se concentrarán en caminos urbanos, agua y alcantarillado y educación, tienen, en general, un impacto beneficioso para el medio ambiente. En la mayoría de los casos, se han identificado los efectos ambientales potencialmente negativos los cuales podrán mitigarse por medio de los procedimientos e instrumentos que ordena la ley colombiana, con los cuales los usuarios están familiarizados, así como por conducto de las directrices sectoriales y criterios de evaluación que utiliza FINDETER.
- 3.32 Las evaluaciones de la primera etapa del PDT identificaron algunos problemas en el ciclo de proyecto que afectan a la calidad y la sostenibilidad de los subproyectos 16/. Entre ellos figuran la atención insuficiente que se le da a la participación comunitaria en el diseño, la ejecución y el mantenimiento de las inversiones. En el caso del SDPT, FINDETER está incorporando a su manual de

16/ Las conclusiones de las evaluaciones de la primera etapa están resumidas a comienzo de este capítulo y se subrayan en el informe sobre impactos económicos y sociales que se presentó al CESI.

operaciones, concretamente en los manuales que se utilizan para la preparación y evaluación de subproyectos en cada sector, directrices relacionadas con la participación de la comunidad en el desarrollo y ejecución de subproyectos. Asimismo, está incluyendo en sus regulaciones de crédito y en los manuales de preparación de subproyectos, que distribuye a sus clientes, normas y directrices ambientales por tipo de subproyecto para todos los sectores que reúnen los requisitos para recibir financiamiento. FINDETER, con respaldo en su manual de operaciones, se asegurará de que los subprestatarios al contratar obras incluyan medidas ambientales, así como sanciones por su incumplimiento. Por último, por medio de las evaluaciones ex post anuales que se financiarán con recursos del programa, FINDETER hará un seguimiento de los aspectos ambientales mencionados y el grado, modalidad y eficacia de la participación de la comunidad en el ciclo de subproyecto.

- 3.33 Asimismo, el especialista ambiental recientemente contratado por FINDETER:
- a) coordinará los aspectos ambientales de los subpréstamos de FINDETER con el Ministerio de Medio Ambiente, a los efectos de asegurar que haya congruencia en la aplicación de los procedimientos;
 - b) ayudará a los clientes de FINDETER a cumplir con las normas medioambientales y, especialmente, a incorporar exigencias en materia de medio ambiente en los contratos de los subpréstamos, y
 - c) vigilará la utilización de los métodos e instrumentos en todas las etapas del ciclo de proyecto.

IV. VIABILIDAD, RIESGOS Y BENEFICIOS DEL PROGRAMA

A. Viabilidad del programa

- 4.1 Una de las ventajas principales de FINDETER es la posición financiera sólida de la que goza en la actualidad. Con un coeficiente de deuda bajo, tiene amplio margen para elaborar nuevos instrumentos financieros que produzcan el capital que necesita para mantener un nivel sostenido de sus operaciones. FINDETER ha demostrado que existe una demanda firme de subpréstamos. El establecimiento de plazos y condiciones de préstamo adecuados en el marco del nuevo programa, le permitirá colocar sin dificultad los recursos adicionales y recuperar su competitividad en el mercado de crédito territorial. La introducción de nuevas modalidades para la amortización de préstamos, tales como la capitalización parcial del componente nominal de la tasa de interés, es viable, habida cuenta de que por muchos años se han utilizado instrumentos similares (UPAC) en el mercado colombiano. Por último, dado que las IFI asumen el riesgo total del crédito otorgado a las entidades subnacionales, FINDETER está protegida desde ese punto de vista.
- 4.2 **Viabilidad institucional.** FINDETER ha demostrado que está consagrada a terminar un plan de acción para realizar cambios institucionales, que fue un tema que trató el Banco con las autoridades nacionales durante la preparación del proyecto y el elemento central del componente de fortalecimiento institucional del programa. El gobierno ya ha demostrado su respaldo a las reformas operacionales de amplio alcance de FINDETER que le permitirán lograr mayor eficiencia en la modificación de plazos, desarrollo de nuevos productos financieros y diversificación de su base de captación de recursos para incluir fondos procedentes de los mercados de capital. La institución deberá realizar cambios en su organización para poder realizar el programa de manera adecuada, que se prevé podrá lograrse en un período breve. Desde su fundación, FINDETER ha alcanzado un nivel aceptable de capacidad institucional y de operación que podrá reorientar para cumplir con las exigencias de este programa. En lo que se refiere a los servicios de consultoría que se necesitarán para respaldar la etapa de cambios, la disponibilidad de consultores locales o de funcionarios es adecuada para realizar las nuevas actividades previstas por el proyecto.
- 4.3 El programa ofrecerá a los subprestatarios recursos de préstamo para mejorar la capacidad de gestión y de operación. Asimismo, ofrecerá directrices para la evaluación institucional que permitirá que los subprestatarios identifiquen las deficiencias o necesidades en ese ámbito. En las regulaciones de crédito se incluirán los parámetros institucionales que se deberán incluir en los criterios de evaluación de proyectos, lo cual permitirá la identificación

temprana de deficiencias institucionales que se deberán encarar antes o durante la ejecución del subpréstamo.

- 4.4 Se promoverá la participación activa de las IFI por medio de plazos y condiciones de crédito más competitivos. Por otra parte, FINDETER ofrecerá directrices para la evaluación financiera de las entidades subnacionales y pondrá a disposición una base de datos sobre actividades municipales a la cual tendrán fácil acceso todas las IFI que necesiten usarla.
- 4.5 FINDETER está realizando un examen de los métodos, directrices e instrumentos que utiliza para asegurar la **evaluación adecuada de los subproyectos**, en base a los resultados de las lecciones adquiridas en la primera etapa del programa y el análisis de una muestra de subproyectos que se financiarán en la segunda etapa.
- 4.6 Con fundamento en la evaluación de la primera etapa, la institución ajustará cuando sea necesario los **métodos existentes de evaluación económica**, establecerá parámetros de eficacia en función de los costos para cada uno de los sectores y tipo de inversión elegibles, e introducirá los cambios necesarios en los manuales de preparación de proyectos y guías sectoriales. La utilización de esos criterios y mecanismos revisados, permitirá que el proceso de evaluación sea más rápido y pertinente, se aumentará la eficiencia en la asignación de los recursos de inversión a nivel subnacional y, a la vez, se tomará en cuenta la necesidad de estimular la competitividad y eficacia de FINDETER como institución financiera de segunda instancia.
- 4.7 Para el SDTP, FINDETER presentó una muestra de 70 subproyectos por un valor total US\$72 millones. La muestra incluye subproyectos en todos los sectores que FINDETER financia, pero una proporción elevada (casi el 70%) está concentrada en los sectores de abastecimiento de agua, educación y alcantarillado los cuales ocuparán un lugar prominente en la ejecución del SDTP. La evaluación de la muestra, que se realizó con el concurso de dos grupos de consultores independientes que utilizaron criterios sustancialmente similares a los que se habrán de incorporar en las regulaciones de crédito finales, indicó la necesidad de fortalecer los aspectos institucionales y financieros en muchos de los subproyectos. Como resultado de esa evaluación, FINDETER está examinando y reformulando, junto con las municipalidades o entidades prestatarias descentralizadas, varios proyectos de la muestra a los efectos de mejorar su diseño y asegurar el cumplimiento de las exigencias económicas, financieras, institucionales y ambientales.
- 4.8 Se prevé que, como resultado del proceso de examen y reformulación, entre 40 y 50 subproyectos de la muestra, por un valor total de US\$50 millones, eventualmente serán elegibles para recibir financiamiento del Banco y que durante el primer año del programa

FINDETER podría comprometer entre US\$40 y US\$45 millones adicionales para un total de aprobaciones de subproyectos con recursos del SDTP por una cantidad de alrededor de US\$90 millones.

- 4.9 Se procurará lograr la **sostenibilidad** de los proyectos utilizando criterios económicos, institucionales, financieros y ambientales adecuados en la etapa de evaluación de los subproyectos. En última instancia, la sostenibilidad dependerá, no obstante, de la firmeza fiscal y la solvencia de las municipalidades colombianas y los prestadores de servicios públicos que solicitan préstamos a FINDETER. Los componentes de fortalecimiento institucional del proyecto han sido diseñados para promover una mejora en la gestión financiera, la recuperación de costos y la reforma administrativa de las entidades municipales lo cual, en conjunto, fortalecerá la posición fiscal de éstas y su capacidad de continuar solicitando préstamos a FINDETER y los bancos comerciales y, en el caso de las municipalidades más grandes, de lograr acceso directo a los mercados de capital.
- 4.10 **Viabilidad social y ambiental.** Las regulaciones de crédito del programa incorporarán criterios de evaluación institucional y ambiental los cuales asegurarán, por un lado, la viabilidad ambiental del programa y, por otro, incorporarán la participación de las comunidades beneficiarias en el proceso de selección y diseño de las inversiones municipales que se financiarán.

B. Riesgos

- 4.11 Un cambio en la dirección de FINDETER podría poner en peligro la ejecución de los cambios que se han acordado con su administración actual; 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. A nivel operacional, el proyecto enfrenta la posibilidad de que las entidades subnacionales no operen o mantengan de manera apropiada las obras públicas nuevas o las rehabilitadas. Este riesgo se afrontará mediante la asistencia técnica a esas entidades, que financiará el programa, la aplicación de la Ley 142 que dispone la creación de compañías de servicios que operen como empresas comerciales y sean sostenibles desde el punto de vista financiero, y el mayor papel que según se presume asumirá el sector privado en los sectores de abastecimiento de agua, manejo de desechos y otros, con lo cual aumentará la eficiencia en el mediano y largo plazo.
- 4.12 Un riesgo diferente es el que presenta la Resolución 5 del Banco de la República, que está en efecto desde junio de 1997, la cual 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. El depósito, que se retendría por 18 meses, habría incrementado el costo de

financiamiento del Banco para los subprestatarios de FINDETER. No obstante, para disminuir el impacto que ello tendría sobre la demanda de subpréstamos, FINDETER ha decidido que absorberá el costo de esa retención. Un análisis reciente del impacto de esa resolución sobre FINDETER indica que el efecto neto del encaje sobre su capacidad crediticia durante los cinco años del programa, en caso de que la disposición se mantuviera durante todo el período, sería de 13,6%. Si bien esa exigencia conlleva costos financieros adicionales para FINDETER, las ganancias previstas para los próximos cinco años permitirán que la institución se ajuste fácilmente a ese aumento en los costos.

- 4.13 En lo que se refiere al papel como intermediaria, que se prevé para FINDETER, si se diera el caso de que las agencias calificadoras de valores actuaran de manera negativa, o de que disminuyera el grado de calificación adjudicado a Colombia a los efectos de inversión, podrían llegar a perder atractivo las emisiones internacionales de FINDETER. No obstante, se observa que en general las agencias calificadoras se mueven en la dirección opuesta y aceptan más ampliamente la deuda municipal y, por otra parte, la posición de Colombia indica ser sólida. De manera análoga, podría suceder que se produjera una contracción del mercado de crédito territorial y el acceso de ese mercado a fuentes de financiamiento debido a nuevas disposiciones internas. No obstante, la mayoría de los especialistas consultados y las autoridades municipales opinan que la nueva ley de endeudamiento de los gobiernos locales ha eliminado la necesidad de aplicar normas más severas. La viabilidad de crédito municipal a tasas de mercado también podría verse adversamente afectada por una disminución en las transferencias del gobierno central a los gobiernos municipales o por una caída sustancial del ingreso real de los hogares, riesgos que están contrarrestados por el compromiso del gobierno de Colombia de descentralizar y de estabilizar la economía nacional.

C. Beneficios

- 4.14 Con el programa se mejorará la infraestructura y los servicios municipales en varias ciudades y pueblos. Asimismo, se multiplicará la productividad de los centros urbanos que generan la mayor parte del PIB nacional, mediante la mayor eficiencia de las instalaciones físicas lo cual aumentará el valor de la tierra en las zonas beneficiarias. La institución de un sistema de manejo de desechos sólidos, las inversiones en plazas de mercado y mataderos, incluidas precauciones sanitarias y planes acertados para la eliminación de desechos, ayudarán a disminuir los efectos negativos sobre la salud y el medio ambiente causados por los métodos riesgosos que actualmente se usan en muchas ciudades para el procesamiento de alimentos y el manejo de desechos. Los subproyectos de ordenación del tráfico generarán ahorros en el costo de operación de los vehículos y ayudarán a aliviar la contaminación del aire en zonas congestionadas causadas por los sistemas de emisión de los vehículos. La pavimentación y

reparación de calles urbanas, además de su impacto sobre el costo de operación de los vehículos y el valor de la tierra, ayudará a disminuir las partículas de polvo que se crean con el tránsito de vehículos en superficies sin pavimentar o rotas, lo cual redundará en beneficio de la calidad del aire y la salud.

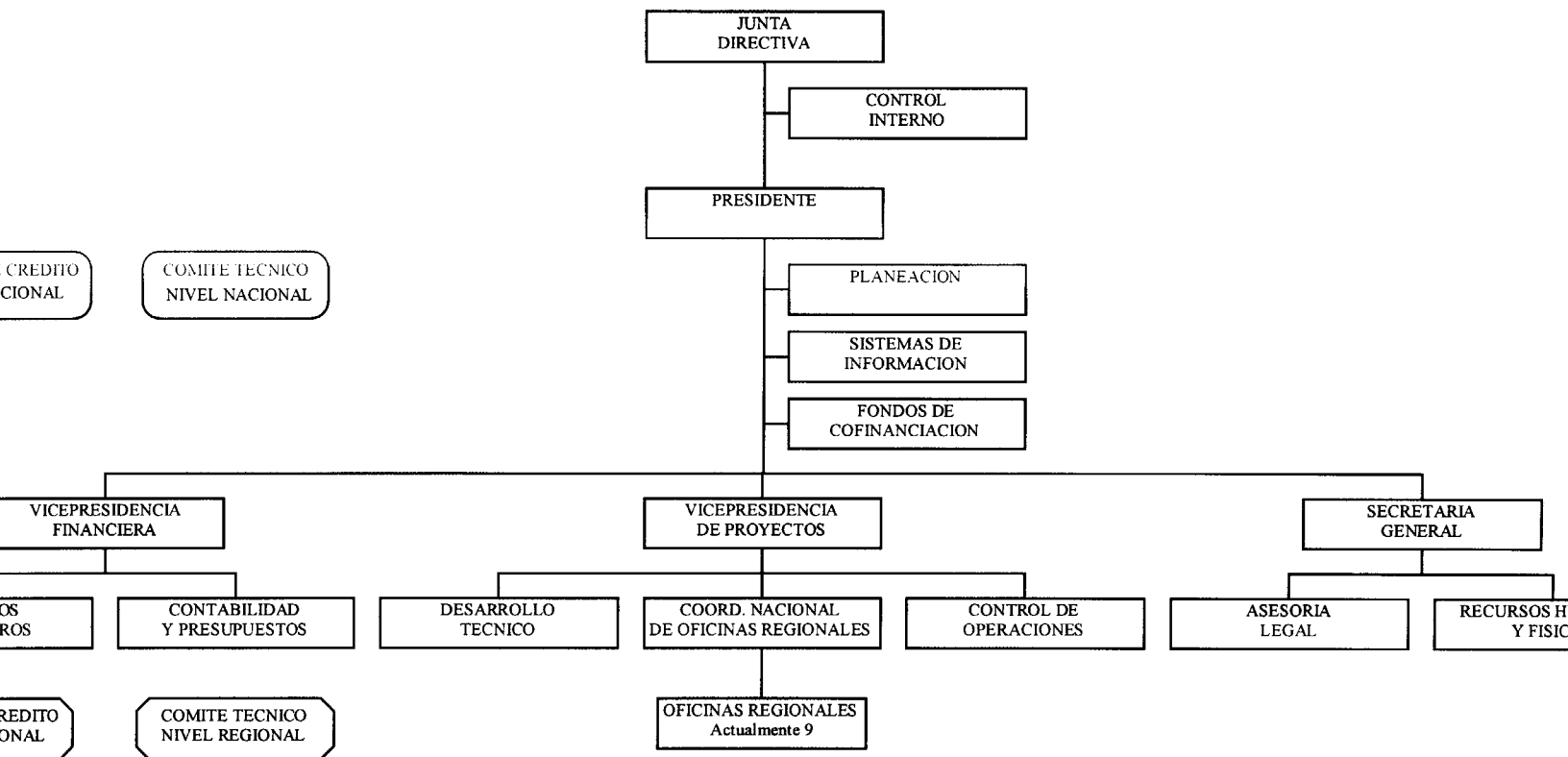
- 4.15 Habida cuenta de que la mayoría de las inversiones en infraestructura beneficiarán a la población general de las municipalidades y departamentos en los cuales FINDETER financiará proyectos, el programa no se orienta concretamente hacia los grupos de bajos ingresos. No obstante, se prevé que ciertas categorías de inversiones, tales como las plazas de mercado y programas de ampliación en el sector de abastecimiento de agua y saneamiento, tendrán un impacto altamente positivo sobre los pobres de zonas urbanas y en particular sobre las mujeres de bajos ingresos.
- 4.16 Los criterios que se utilizarán para determinar la elegibilidad de los subproyectos incluirán en los casos que corresponda un tasa de rentabilidad económica mínima de 12% y, en otros, eficiencia en función de los costos. La revisión de los métodos de examen y evaluación de los subproyectos de FINDETER producirá beneficios indirectos tales como: a) la ejecución de un número más elevado de proyectos eficaces en función de los costos, b) mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones a nivel municipal y el diseño de los proyectos, c) la mejora de la capacidad de mantenimiento, d) la aplicación de un mecanismo de fijación de tarifas más transparente, y e) disposiciones institucionales perfeccionadas y desarrollo de los recursos humanos.
- 4.17 Se producirán otros beneficios como resultado de la dirección más eficiente o mejor orientada de FINDETER dentro del ámbito del mercado municipal, que prevé el programa, la cual se logrará por medio de la diversificación de sus productos financieros y base de financiamiento, plazos de vencimiento más prolongados para ciertos proyectos municipales de inversión, y servicios de asesoramiento basados en la demanda. Como resultado de esos cambios se profundizará el mercado de crédito territorial y las municipalidades obtendrán una serie de beneficios secundarios gracias a su mayor acceso a información y cooperación técnica que, en última instancia, se traducirá en la mejor calidad de los proyectos de infraestructura y los servicios. Otro beneficio clave a largo plazo será el mayor desarrollo de un mercado de bonos municipales que se beneficiará de las reformas de operación que se prevé introducir en FINDETER así como del mercado de crédito municipal más saneado. Estos dos aspectos promoverán operaciones financieras y de inversión sostenibles por parte de los gobiernos municipales.
- 4.18 La transformación de FINDETER en una entidad financiera innovadora permitirá que los gobiernos municipales cuenten con un producto crediticio superior, habida cuenta de que la institución los conectará a fuentes de financiamiento nacionales y internacionales.

Esos cambios profundizarán el mercado de crédito territorial y los mercados financieros. El desarrollo de servicios de asesoramiento basados en la demanda ayudará a mejorar la calidad de los proyectos de infraestructura de los gobiernos locales y a aumentar la participación del sector privado en la prestación de servicios. El desarrollo de las funciones de FINDETER, como institución financiera de segunda instancia, tales como la elaboración de manuales para operaciones de crédito y su divulgación a las IFI, contribuirá a que éstas se transformen en prestatarios más eficaces para servicios urbanos y los gobiernos municipales. Por último, la asistencia técnica a FINDETER que ofrecerá el programa, la preparará para manejar con más acierto los riesgos bancarios, elaborar una combinación de pasivos con mayor base en el mercado, sentar las bases para independizarse aun más del gobierno, y su posible privatización en el mediano plazo. El respaldo que el Banco ofrezca a la institución en el futuro dependerá del progreso que haya logrado en la consecución de esas metas.

**PROGRAMA DE DESARROLLO TERRITORIAL - PRIMERA ETAPA (FINDETER I) (715/OC-CO) Y
PRESTAMO BIRF PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL (3336 CO PDT-BM)
(miles de US\$)**

	NUMERO DE PROYECTOS	C R E D I T O				CONTRA-	TOTAL
		BID	BIRF	FINDETER	IFIS	TOTAL	
	8		523.9	99.7	117.3	740.9	1,213.2
	2	244.7		18.4	99.7	362.8	451.8
	4		326.3	62.1	73.1	461.5	730.5
ional	2		76.3	14.5	17.1	107.9	151.9
	6		414.3	75.8	92.5	582.6	930.1
lo	14		2,367.7	450.6	530.2	3,348.5	5,467.7
	3	2,974.2	585.4	331.6	651.0	4,542.2	7,400.9
s	5		8,529.8	1,623.5	1,910.0	12,063.3	17,483.5
	9	1,379.0	6,786.9	1,395.6	2,846.0	12,407.5	18,542.9
	2	671.8	69.1	12.1	15.1	768.1	800.8
	10	80,000.0	40,000.0	10,000.0	20,000.0	150,000.0	230,000.0

FINDETER - ESTRUCTURA ORGANIZATIVA



PLAN DE ADQUISICIONES TENTATIVO				
PRINCIPALES ADQUISICIONES EN EL MARCO DEL PROGRAMA (1)	FINANCIA- MIENTO	MÉTODO	PRECALIFI- CACIÓN	FECHAS
OBRAS CIVILES (subpréstamos) US\$110 millones: 1. Subpréstamos por un valor de US\$5 millones o más. Monto agregado estimado: US\$22 millones				
a. Año 1, US\$3,9 millones	BID 30%	LPI	NO	I/98
b. Año 2, US\$3,9 millones	"	LPI	NO	II/98
c. Año 3, US\$4,8 millones	"	LPI	NO	II/99
d. Año 4, US\$5,5 millones	"	LPI	NO	II/00
e. Año 5, US\$3,9 millones	"	LPI	NO	I/01
2. Subpréstamos por un valor de >US\$350.000<US\$5 millones Monto agregado estimado: US\$77 millones				
a. Año 1, US\$11,5 millones	BID 30%	LPN	NO	I/98
b. Año 2, US\$15,4 millones	"	LPN	NO	II/98
c. Año 3, US\$19,3 millones	"	LPN	NO	II/99
d. Año 4, US\$19,3 millones	"	LPN	NO	II/00
e. Año 5, US\$11,5 millones	"	LPN	NO	I/01
3. Subpréstamos por un valor inferior a US\$350.000 Monto agregado estimado: US\$11 millones				
a. Año 1, US\$1,7 millones	BID 30%	CNP	NO	I/98
b. Año 2, US\$2,0 millones	"	CNP	NO	II/98
c. Año 3, US\$2,8 millones	"	CNP	NO	II/99
d. Año 4, US\$2,8 millones	"	CNP	NO	II/00
e. Año 5, US\$1,7 millones	"	CNP	NO	I/01
BIENES (como parte de los subpréstamos) US\$47 millones: 1. Contratos por más de US\$350.000 Monto agregado estimado: US\$21 millones				
a. Año 1, US\$3,0 millones	BID 30%	LPI	NO	I/98
b. Año 2, US\$4,3 millones	"	LPI	NO	II/98
c. Año 3, US\$5,1 millones	"	LPI	NO	II/99
d. Año 4, US\$5,4 millones	"	LPI	NO	II/00
e. Año 5, US\$3,2 millones	"	LPI	NO	I/01
2. Contratos >US\$50.000 pero <US\$350.000 Monto agregado estimado: US\$21 millones				
a. Año 1, US\$3,0 millones	BID 30%	LPN	NO	I/98
b. Año 2, US\$4,3 millones	"	LPN	NO	II/98
c. Año 3, US\$5,1 millones	"	LPN	NO	II/99
d. Año 4, US\$5,4 millones	"	LPN	NO	II/00
e. Año 5, US\$3,2 millones	"	LPN	NO	I/01
3. Contratos por menos de US\$50.000 Monto agregado estimado: US\$5 millones				
a. Año 1, US\$0,8 millones	BID 30%	CNP	NO	I/98
b. Año 2, US\$1,0 millones	"	CNP	NO	II/98
c. Año 3, US\$1,2 millones	"	CNP	NO	II/99
d. Año 4, US\$1,2 millones	"	CNP	NO	II/00
e. Año 5, US\$0,8 millones	"	CNP	NO	I/01
SERVICIOS: Monto agregado estimado: US\$31 millones 1. Diseño y supervisión, US\$6 millones 2. Fortalecimiento institucional de FINDETER US\$5 millones 3. Fortalecimiento institucional de las municipalidades	BID 30% BID 50% BID 0%	LPN LPN LPN	NO NO NO	---> II/98 --->

LPI = Licitación pública internacional

LPN = Licitación pública nacional

CNP = Comparación nacional de precios

FECHAS = Corresponden al semestre del año

--> = durante la ejecución

(1) = Las cifras que se presentan más arriba están fundamentadas en estimaciones de la demanda de préstamos proyectada en base a los resultados de la etapa anterior y a una muestra de nuevos proyectos. Las cifras se ajustarán todos los años.

MARCO LÓGICO			
OBJETIVO DEL PROGRAMA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	PRESUNCIONES
<p>Provisión de servicios básicos para que los prestadores participen en el desarrollo de la capacidad de los gobiernos locales y las alianzas estratégicas para prestar servicios básicos.</p> <p>Proyecto dirigido por el sector privado con el respaldo para el suministro de agua y mejora de los servicios básicos.</p>			
<p>Desarrollo de la infraestructura y servicios básicos.</p> <p>Asesoría financiera y de gestión más apoyo a los prestadores de servicios básicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Que haya aumentado en un 10% anual, en términos reales, la cartera de préstamos para servicios urbanos. - 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. - 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. - Que para enero de 1998 menos del 10% de los préstamos para subproyectos aprobados por FINDETER estén aún sin financiar por las IFI. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los registros de préstamos de FINDETER y auditorías externas. - Encuestas de gobiernos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que el ingreso real de los hogares permanezca estable, que no disminuya más del 10%. - Que el PIB permanezca estable, que no disminuya en términos reales más del 10% de un año del período de ejecución del proyecto.

MARCO LÓGICO			
OBJETIVO DEL PROGRAMA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	PRESUNCIONES
<p>Transparencia y mejores condiciones de los préstamos a gobiernos locales y clientes destinados a proyectos urbanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Que se haya elaborado un plan, para el tercer mes de ejecución del proyecto, para la diversificación de los activos de FINDETER. - Que se haya elaborado un plan, para el sexto mes de ejecución del proyecto, para la diversificación de los pasivos de FINDETER. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes anuales de FINDETER. - Estudios e informes analíticos de FINDETER. - Registros de tramitación de préstamos y auditorías de FINDETER. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que no se produzca un deterioro de las condiciones políticas o económicas. Las siguientes situaciones podrían afectar la captación de deuda privada o la diversificación de activos: <ul style="list-style-type: none"> a. Caída significativa del PIB y el ingreso de los hogares. b. Disminución de las transferencias reales a los gobiernos locales. c. Cambio en la reglamentación que contrae internamente el monto de la deuda de los gobiernos locales. d. Cambio en los procedimientos de calificación o en los mercados de bonos internacionales que afecte de manera negativa sobre el monto de la deuda colombiana.
<p>Capacidad de FINDETER para gestionar y mejorar el mercado de crédito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Que se haya formulado para el noveno mes de ejecución del proyecto, un plan para la reorganización de FINDETER, incluidas la reestructuración del personal, la separación de las funciones y la promoción de la participación del sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe anual de FINDETER. - Registros de tramitación de préstamos y de auditorías de FINDETER. - Estudios de FINDETER. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que FINDETER permanezca libre de intervenciones políticas que puedan comprometer sustancialmente la reorganización.

MARCO LÓGICO			
OBJETIVO DEL PROGRAMA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	PRESUNCIONES
Capacidad de gestión y financiera de los gobiernos locales para la prestación de servicios urbanos.	<ul style="list-style-type: none"> - 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). 	<ul style="list-style-type: none"> - Encuesta de gobiernos locales y otros estudios; registros de gobiernos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que el ingreso real de los hogares mantenga estable; no disminuya más del 10%. - Que el PIB real permanezca estable y no disminuya durante más de un período de ejecución del proyecto. - Que continúe sin interrupción la aplicación de la Ley 142 sobre servicios públicos. - Que las transferencias reales a los gobiernos locales permanezcan estables y no disminuyan.
Mejora de la capacidad de gestión y financiera de los gobiernos locales para la prestación de servicios urbanos y mayor satisfacción de la demanda de hogares.	<ul style="list-style-type: none"> - Tras dos años de ejecución del SPDT, que se hayan logrado plazos de ocho años, como mínimo, en por lo menos el 75% de los préstamos para subproyectos. - Tras dos años de ejecución del SPDT, que se haya desembolsado el 80%, como mínimo, de los recursos para subproyectos, conforme al calendario de desembolsos de FINDETER. - Tras dos años de ejecución del SPDT, que haya aumentado la participación del sector privado en los préstamos de FINDETER al equivalente del 10% de préstamos nuevos como mínimo, y que ese porcentaje se haya incrementado al 20% para el final del programa. - Tras dos años de ejecución del SPDT, que haya aumentado al 30% de préstamos nuevos el porcentaje de préstamos a compañías de servicios y al 50% para el final del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes anuales y periódicos de FINDETER. - Encuestas de hogares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que los gobiernos locales tengan capacidad técnica para medir la demanda, formular subproyectos adecuados e imponer cargos a los domiciliarios. - Que la infraestructura institucional de organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales tenga capacidad para promover y satisfacer la demanda de servicios urbanos de los hogares.

MARCO LÓGICO

NOMBRE DEL PROGRAMA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	PRESUNCIONES
<p>Ento de los gobiernos locales de: a) mejor capacidad y de gestión, y b) mayor y participación del sector la prestación de servicios</p> <p>ento de FINDETER por medio versificación de los productos y vadas para la captación de) la mejora de la capacidad de riesgo; c) el diseño e de un sistema de contabilidad d) sistemas eficaces de seguimiento de los subproyec- tablecimiento y operación de de información sobre servicios</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Que para finales del período de ejecución del SPDT, el 50% de los prestadores de servicios urbanos hayan realizado una de las actividades siguientes: a) encuesta del mercado familiar para servicios urbanos, b) reuniones públicas anuales de la comunidad para categorizar las inversiones urbanas, o c) participación amplia de las organizaciones comunitarias en el proceso de toma de decisiones sobre servicios locales. - Tras dos años de ejecución del SPDT, que se haya comprometido, como mínimo, el 50% de los fondos de este componente. - Tras dos años de ejecución del SPDT, que se haya utilizado, como mínimo, el 40% de los recursos comprometidos para respaldar la creación de entidades autónomas de servicios en el sector de agua y saneamiento y para la participación del sector privado. - Que para junio de 1998 se hayan establecido el centro de costos y elaborado un sistema de contabilidad administrativa de FINDETER. - Que en 1999 haya comenzado a cobrarse a los gobiernos locales clientes por la asistencia técnica suministrada por FINDETER. - Que en los ejercicios posteriores al que cierra en diciembre de 1997, FINDETER esté obteniendo un rendimiento anual de su capital de no menos de 5% 	<ul style="list-style-type: none"> - Encuestas de gobiernos locales. - Registros de préstamos y auditorías de FINDETER. - Informes anuales y periódicos de FINDETER. - Estudios analíticos e informes de FINDETER. - Registros de tramitación de préstamos y auditorías de FINDETER. - Constancia de actividades de divulgación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que se haya desarrollado el in capacidad financiera e instituc sector privado. - Que hayan evolucionado las r colombianas y la asistencia té respaldo de mayor autonomía participación del sector privat servicios urbanos. - Que el gobierno y el plantel d FINDETER mantengan un com continuo de reformar la instituc

MARCO LÓGICO

NOMBRE DEL PROGRAMA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	PRESUNCIONES
	<ul style="list-style-type: none"> - Los recursos necesarios (pasivos) que se hayan captado durante la ejecución del programa en los mercados financieros internacionales y nacionales. - Que para finales de 1998 se haya capacitado a los gobiernos locales e IFI clientes en el uso de los manuales de FINDETER (para operaciones de crédito y preparación de proyectos). - Que para fines de 1998 se hayan preparado boletines, cursillos y seminarios sobre prestación de servicios urbanos y que se hayan distribuido y puesto en conocimiento de los gobiernos locales clientes. - Que para finales de 1998 se haya elaborado un programa de manejo de riesgos (incluidos de liquidez, plazos y tipo de cambio). - Que para fines de 1998 se haya establecido una administración de cuentas de las relaciones con IFI clientes. - Que tras dos años de ejecución del SPDT se haya reducido la inestabilidad de las ganancias y pérdidas mensuales de FINDETER. - Que se evalúe anualmente un mínimo del 10% de los subproyectos terminados y financiados por FINDETER, seleccionados por muestreo al azar. - Que para fines de 1999 se haya desarrollado nuevos productos de activos. - Que para fines de 1999 se hayan creado nuevos productos de asistencia técnica y módulos apropiados para los gobiernos locales. 		

PROYECTO DE RESOLUCION

COLOMBIA. PRESTAMO ____/OC-CO A LA FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL, S.A.
(Segundo Programa de Desarrollo Municipal)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para, que en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la Financiera de Desarrollo Territorial, S.A., de Colombia, como Prestatario, y la República de Colombia, como Garante, para otorgarle un préstamo al primero, destinado a cooperar en el financiamiento del Segundo Programa de Desarrollo Municipal. Dicho financiamiento será por una suma de hasta sesenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$60.000.000) de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.