



## Project Completion Report



Desarrollo Institucional Entidades Territoriales  
COLOMBIA  
Project Number: CO0155  
Loan: 977/OC-CO

Impreso en : 2006-05-05 19:16:30

PCR



# Table of Contents

<b>Información General</b>	1
1.1. Objetivo de Desarrollo	1
1.2. Datos Básicos	1
1.3. Resumen de Calificaciones	2
1.4. Cronología del Proyecto	3
1.5. Documentos de Referencia	4
<b>Memorando del Banco</b>	5
2.0 Presentación del Proyecto	5
2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)	7
2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto	11
2.2. Análisis de la implementación	15
2.2.1. Medición del desempeño del proyecto	15
2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)	19
2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto	20
2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas	21
2.3. Análisis de Sostenibilidad	23
2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)	23
2.3.2. Sostenibilidad del proyecto	24
2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor	27
2.5. Bases para la Evaluación Ex-post	29
<b>Memorando del Ejecutor</b>	31
3.1. Memorando del Ejecutor	31
<b>Minutas del CRG</b>	32
4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)	32
<b>Anexos</b>	33
Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)	33
Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)	33



## Table of Contents

Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados	34
Anexo 2 - Ultimo ISDP	36
Anexo 3 - Información del LMS	36
Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto	36
Anexo 5 - Anexo Documental	36



# Información General

## ■ ■ 1.1. Objetivo de Desarrollo

- Lograr la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales mediante su saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional a nivel subnacional y central.

## ■ ■ 1.2. Datos Básicos

Nombre del Proyecto	Desarrollo Institucional Entidades Territoriales		
Número de Proyecto	CO0155	Modalidad	PESP
País	CO	Sector	RM
Fecha de Aprobación	1996-12-04	Fecha de Término	2005-09-18
Agencia(s) Ejecutora(s)	MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO		
Monto del Préstamo/CT Original	\$40,000,000.00		
Monto del Préstamo/CT Actual	\$15,071,546.00		
Monto Cancelado del Préstamo/CT	\$24,928,454.00		
Costo Total del Proyecto (BID) (Actual)	\$62,940,000.00		
Costo Total del Proyecto (BID) (Original)	\$72,500,000.00		



Número de Préstamo/CT	Monto Original	Monto Cancelado	Monto Actual
977/OC-CO	\$40,000,000.00	\$24,928,454.34	\$15,071,545.66

## ■ ■ Personnel

Nombre de los Especialistas en la Sede	CARLOSO, MORITZK, MARIOSIA, JAVIERL, GIORGIO
Nombre de los Especialistas en la Representación	PABLOR, SILVIOAN, DIEGOAR
Autor del Memorando del Banco	ARISI, DIEGO
Autor del Memorando en el Organismo Prestatario/Ejecutor	MATEO DE LOS RIOS VELEZ
Posición del autor del memorando del ejecutor	VICEPRESIDENTE FINANCIERO Y DE OPERACIONES

## ■ ■ 1.3. Resumen de Calificaciones

### ■ ■ 1.3.1. Calificaciones del PCR

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

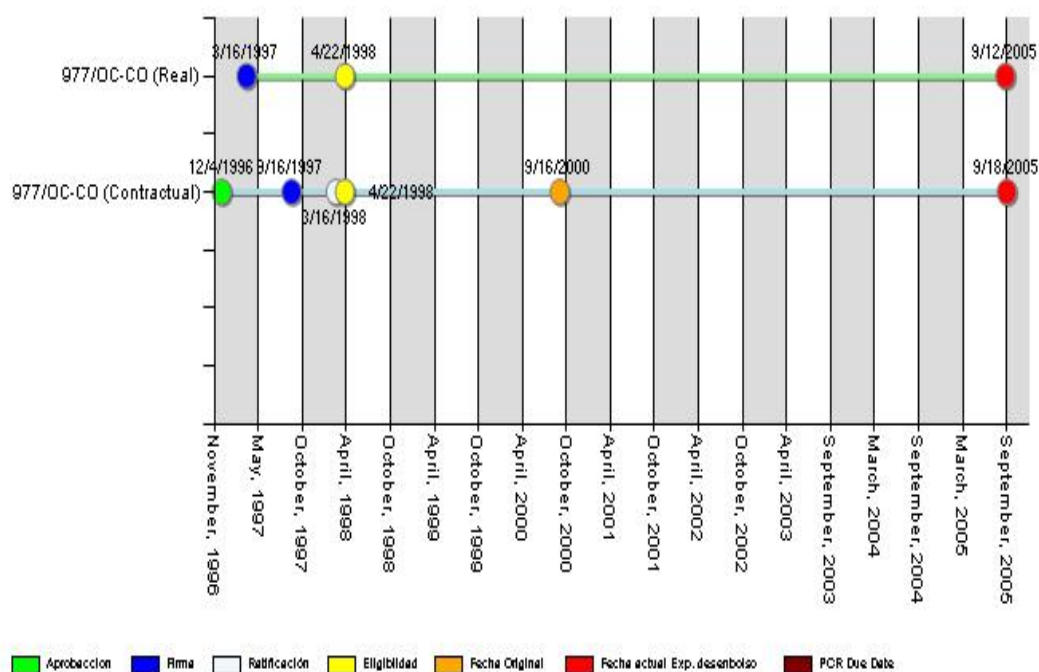


## 1.3.2. Calificaciones de los Ultimos 10 ISDPs (PI , SU, OD)

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

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

## 1.4. Cronología del Proyecto



Fecha del Taller de Inicio (Arranque) :

Fecha de Evaluación de Medio Término :

Fecha de Taller de Terminación de Proyecto :



## ■ ■ 1.5. Documentos de Referencia

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



# Memorando del Banco

## ■ ■ 2.0 Presentación del Proyecto

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

**A.** La constitución de 1991 intensificó el proceso de descentralización en Colombia aumentando la participación administrativa y política de las entidades territoriales (ET), transfiriéndoles tanto la prestación de servicios sociales básicos, como los recursos de transferencias de la Nación destinados para ello. Dado que algunas ET excedieron su nivel de gastos corrientes, en 1995 se intensificaron las limitaciones de crédito para las ET por problemas de insolvencia (reflejados en: caída de ingresos tributarios, altos gastos de plantas de personal sobredimensionadas, pasivos pensionales excesivos, altas transferencias a entes descentralizados y crecimiento indiscriminado de deuda).

En 1996 las ET requerían sanear sus finanzas y fortalecerse administrativamente para responder a los retos de la descentralización. Para entonces se evidenció una desaceleración del crecimiento del PIB al 2%, muy por debajo del promedio de los últimos tres años. La descentralización, la reforma a la seguridad social y la decisión política de aumentar el gasto en sectores sociales, condujeron a una política fiscal expansiva y a una política monetaria restrictiva con tasas de interés reales cercanas al 20% e inflación superior al 19%. Debido a que gran parte del gasto público central es transferido a las ET para atender la seguridad social (sector que no genera ahorro para el gobierno central), la disminución del déficit requería modificaciones legales y consensos políticos. Para evitar el desbordamiento del mismo, el gobierno central propuso la venta de empresas públicas, la racionalización del Estado, la disminución del ritmo de transferencias a municipios y a la seguridad social e incrementos de salarios nominales del sector público inferiores a la inflación, al tiempo que preparó proyectos de ley para endeudamiento territorial, transferencias y tributación subnacional.

En este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo - BID y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER suscribieron el 16 de marzo de 1996 el contrato de préstamo 977-OC-CO para cooperar en la ejecución del "Programa de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales", para fortalecer el proceso de descentralización, mediante asistencia técnica y capacitación en el mejoramiento de la gestión administrativa y financiera de las ET, con el fin de que éstas alcancen en el mediano plazo, el equilibrio financiero que les permita su viabilidad fiscal y puedan cumplir de manera eficiente y eficaz con las competencias Constitucionales asignadas. Es importante destacar que a pesar de que el Banco nunca antes había realizado préstamos para saneamiento fiscal de entidades territoriales, logró identificar la importancia de apoyar al gobierno colombiano en su propósito de fortalecer la descentralización administrativa y fiscal, a partir de lo cual, este préstamo se constituyó en su primera experiencia de este tipo, a partir de la cual se dejaron importantes lecciones aprendidas para futuras operaciones con gobiernos subnacionales.

El programa apoyó al gobierno en el Saneamiento Fiscal de las ET y en el Fortalecimiento Institucional de las mismas y del gobierno central, con el propósito de generar mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios sociales, aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y mejorar la gestión de descentralización del gobierno central. Su objetivo fue contribuir a la descentralización apoyando la viabilidad fiscal de las ET con problemas estructurales de finanzas públicas (como generación continua de ahorro corriente negativo), que se encontrarán imposibilitadas para superar a corto plazo tales problemas con recursos y medios a su disposición y





que además se comprometieran a realizar reformas de fondo dirigidas a elevar su eficiencia fiscal y administrativa para garantizar su viabilidad financiera; también tuvo como objetivo contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión del gobierno central para regular los desequilibrios fiscales subnacionales.

El programa contó con recursos por US\$90 millones (US\$ 40 millones del BID) destinados fundamentalmente a otorgar créditos a las ET destinados a saneamiento fiscal, principalmente para i) financiar planes de retiro y pasivos elegibles de empleados y trabajadores oficiales cuyos cargos se suprimieron como efecto del ajuste, ii) apoyar la modernización de reformas de la gestión administrativa y financiera, mediante capacitación y asistencia técnica, y ii) fortalecer al gobierno central en las relaciones fiscales gubernamentales.

Si bien desde el comienzo se definió como prestatario a FINDETER, para ejecutar el programa conjuntamente con la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DAF; también se determinó, i) la creación de una Unidad Técnica Central UTC a cargo del Director de la DAF, para la ejecución y coordinación del proyecto, evaluación y seguimiento de los convenios de desempeño y elaboración de informes trimestrales de progreso; y ii) la creación y manejo de una línea de crédito en dólares para el financiamiento de los componentes de Saneamiento Fiscal y de Fortalecimiento Institucional, a cargo de FINDETER, y administrada por una fiducia.

La razón fundamental por la cual desde el diseño del proyecto se previó la existencia de dos entidades ejecutoras, obedece al propósito de fortalecer el modelo de financiación de entidades territoriales a través de la banca de segundo piso, con el propósito de complementar las deficiencias que ofrecía el mercado financiero a las entidades territoriales. De esta forma FINDETER como banca de segundo piso, provee recursos y asume parte del riesgo para que la entidad territorial resulte atractiva como sujeto de crédito a las instituciones financieras de primer piso mientras estas se dedican a prestar, aprovechando así la estructura financiera del país para el objetivo del proyecto. FINDETER era en este momento un modelo novedoso de banca de segundo piso, el cual debía ser aprovechado y fortalecido por este proyecto.

Originalmente las ET elegibles para acceder a recursos del programa fueron entidades con más de 100.000 habitantes y el requisito de aceptación fue la aprobación de su Plan de Reforma Económica Territorial (PRET) por parte del Comité de Crédito C.C. Una vez aprobado el PRET, las entidades se comprometieron con su ejecución mediante Convenios de Desempeño suscritos junto con el Ministerio de Hacienda y FINDETER. Los PRET debían ser ejecutados por las Unidades Técnicas Territorial (UTT) especialmente creadas para ello. También se determinó que la canalización de los recursos del por parte de las instituciones financieras intermediarias (IFIs) encargadas del redescuento de créditos con FINDETER y asumir riesgo (entre el 50% y el 80%), el riesgo restante sería asumido por la Fiducia.

En términos generales, la crisis económica y financiera que tuvo lugar entre los años 1998 y 2000 afectó gravemente la ejecución del crédito. El aumento desmesurado de los gastos públicos, la vulnerabilidad del país ante situación económica de la región, especialmente de sus principales socios comerciales: Venezuela y Estados Unidos, y la intensificación de la guerra interna, propiciaron una larga crisis financiera y económica. Para el año 1999 el PIB descendió 4.2% mientras que el déficit del sector público aumentó del 0.3% en 1998 a 4.1% en el siguiente año. La falta de crecimiento de los ingresos de entidades territoriales se evidenció en largos déficits estructurales de las entidades nacionales, departamentales y municipales.

La primera fase del proyecto se desarrolló sin mayores tropiezos hasta septiembre de 1999, cuando la demanda de las ET por recursos de crédito para saneamiento fiscal disminuyó notoriamente, debido a la fuerte devaluación de la moneda. La tasa representativa promedio del mercado paso de 10% en 1997 a 25% en 1998, 23% en 1999, y 19% en el 2000, lo que produjo que las deudas ya contraídas en dólares se encarecieran, y adicionalmente, la ausencia de demanda por créditos en dólares, hizo imposible intermediar esta línea para nuevas ET.

Paralela a la crisis económica y de las entidades territoriales, se precipitó una crisis del sector financiero (ligada no sólo a la crisis territorial sino a la crisis de la deuda privada y el sector inmobiliario), afectando los resultados y la sostenibilidad de los Intermediarios Financieros. Muchos enfrentaron dificultades de recuperación de cartera, altos riesgos y exceso de liquidez. En consecuencia, la banca privada no pudo continuar prestando a las ET con problemas en su capacidad de pago y adicionalmente fue fortaleciendo los términos de los préstamos reduciendo así



los plazos en los créditos y solicitando garantías adicionales.

El 12 de septiembre de 2000 se aprobó una prórroga del contrato para el último desembolso hasta el año 2002 (fecha original: 16 de septiembre de 2000). En noviembre del mismo año, la fuerte devaluación y la crisis de las ET hacían que ni para éstas ni para las bancas de segundo piso fuera atractivo endeudarse en dólares. Ello, sumado a las dificultades mencionadas en el servicio de intermediación, llevaron a modificar el programa por razones de costo y riesgo cambiario. El BID y el Gobierno Nacional, acordaron centrar la prioridad del programa en el componente de Fortalecimiento Institucional, en apoyo al Programa de Reforma Fiscal Territorial (1335/OC-CO), que para ese momento se encontraba en la fase de preparación. Para ello se decidió: i) transferir US \$16 millones del componente de Saneamiento Fiscal al de Fortalecimiento Institucional, ii) cancelar US \$9.6 millones del monto del préstamo, iii) preparar un plan de acción para llevar a cabo el componente de Fortalecimiento Institucional, en el cual se especificara que se trataba de una transferencia no reembolsable de la Nación a las ET y, iv) autorizar que el componente de Fortalecimiento Institucional fuera ejecutado por el prestatario por intermedio de la DAF.

Los anteriores acuerdos del año 2000, fueron ratificados en junio de 2001 y su implementación concluyó con la Modificación No. 1 al Contrato de Préstamo suscrita el 28 de febrero de 2002, tiempo durante el cual las acciones del programa quedaron virtualmente paralizadas. Luego, restricciones fiscales y falta de apoyo presupuestal para la incorporación de los recursos de crédito externo, dificultaron el ritmo del programa.

Debido a la baja ejecución y la falta de apropiación presupuestal mencionadas, se solicitaron otras dos prórrogas al último desembolso. La primera fue concedida hasta el 12 de septiembre de 2003, y la última fue prórroga por excepción, concedida por la Vicepresidencia del Banco, hasta el 12 de septiembre de 2005. Para ésta última, el ejecutor presentó la formulación del Plan de Acción para el Programa de Fortalecimiento Institucional.

En noviembre de 2003 se realizó un ejercicio de retrofitting entre la DAF y el BID, con la colaboración del Departamento Nacional de Planeación - DNP y Fedesarrollo, en la cual se reestructuran los indicadores, las líneas de base y las metas de avance, así como el sistema de monitoreo y seguimiento del PPMR, por considerar que existe confusión entre los outcomes y los outputs; que los indicadores de producto (outputs) carecen de línea base y metas indicativas (intermedias y finales); y que no se explicita un mecanismo de seguimiento y monitoreo para reportar los avances de los indicadores. La última cancelación fué solicitada por el ejecutor en diciembre de 2005.

Paralelamente a los esfuerzos realizados por este proyecto, el Banco viene apoyando el Fortalecimiento Institucional Territorial, mediante dos proyectos específicos: Los préstamos 1335/OC-CO: PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE INFORMACION FINANCIERA TERRITORIAL y 1053/OC-CO PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA TERRITORIAL. A través del primero se busca generar y difundir información financiera y territorial confiable y oportuna, con el fin de fortalecer la capacidad de seguimiento fiscal y financiero de las entidades territoriales. El costo del programa fué de US\$10 millones, siendo el aporte del Banco US\$6 millones. Dicho préstamo incluye la implementación de un sistema de gestión financiera territorial en 9 entidades piloto, así como el consolidador de Hacienda en cabeza de la Contaduría. El segundo programa incluye una serie de acciones agrupadas en los siguientes componentes: i) Política Macroeconómica, dentro del marco del acuerdo de contingencia suscrito con el Fondo Monetario Internacional, ii) Saneamiento Fiscal, que incluye la reestructuración de pasivos financieros, financiamiento de pasivos laborales y financiamiento de pasivos pensionales de las entidades territoriales, iii) Viabilidad Fiscal Territorial, el cual busca dar mayor autonomía y viabilidad fiscal a las entidades territoriales al crear restricciones presupuestales firmes, reducción de excesivos gastos corrientes y medidas para crear eficiencia en la información fiscal territorial, iv) Asignación de Competencias, para la delimitación de competencias entre las entidades territoriales y de la Nación, buscando mayor coherencia de esfuerzos y gastos, en especial para los sectores de educación y salud, y v) Fortalecimiento Institucional, que incluye un programa para mejorar la administración financiera, aumentar recaudación propia y optimizar el uso de recursos financieros y humanos de las entidades territoriales.

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



## ■ 2.1.1. Productos (outputs) obtenidos

### ■ 2.1.1.1. Análisis de indicadores de producto

#### ■ Saneamiento fiscal de las entidades territoriales

##### **Planificado**

Plazo: Al final del Programa.

Número de Entidades territoriales con un Plan de reforma Económica territorial (PRET). Línea de base: Ninguna Entidad Territorial. Meta Final: Diez entidades territoriales con PRETs ejecutados.

Porcentaje de empleados públicos y trabajadores oficiales de entidades territoriales con PRET que se han acogido al programa de desvinculación de personal. Línea de Base: De 5.885 trabajadores de entidades territoriales con PRET, ninguno se ha acogido al programa de desvinculación. Meta Final: 50% de los trabajadores se han acogido al programa.

##### **Logrado**

Al final del Programa, nueve Entidades Territoriales con PRET ejecutados.

Cumplimiento de la meta: 90%.

Los departamentos de Cesar, Caquetá, Cauca, Huila, Bolívar y Magdalena y los municipios de Sogamoso, Ibagué y Montería con PRETS ejecutados a junio de 2003.

Los PRETS se desarrollaron al rededor de tres componentes: Institucional (Diagnóstico diseño de nueva estructura, definición de la función de los organismos de control e implicaciones del marco jurídico), Laboral (Análisis del régimen prestacional, reducción de plantas de personal, manejo de convenciones colectivas, eliminación de plantas paralelas e incremento salarial, y profesionalización de las plantas de personal) y Financiero (Fortalecimiento de ingresos tributarios, recuperación de cartera morosa, venta de activos, racionalización del gasto, comportamiento del saldo de la deuda, reestructuración de créditos de tesorería y sobregiros).

50.8% de los trabajadores desvinculados de las entidades territoriales.

Cumplimiento de la meta: 100%.

A junio de 2003 se logró la reducción de 2.146 cargos de empleados públicos y 846 cargos de trabajadores oficiales, lo que de manera agregada significó la desvinculación de 2.992 (50.8%) de los 5.885 trabajadores de las ET con PRET.

##### **Análisis**

Factores Responsables de la Diferencia:

A pesar de que 10 entidades recibieron aprobación de recursos para el desarrollo de sus PRET, una de ellas (Riohacha) solicitó la no utilización del crédito en el primer semestre de 1.999 por la dificultad en la consecución de la Intermediación Financiera (riesgo cambiario) y por carecer de garantías necesarias para respaldar el servicio de la deuda.

#### ■ Fortalecimiento de las entidades territoriales

##### **Planificado**

Plazo: Al final del Programa.

Número entidades territoriales con manuales de procesos y procedimientos de ingresos tributarios. Línea de base: Ninguna entidad territorial. Meta Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios con manuales. Meta Final: todos los departamentos y municipios con manuales.

Número entidades territoriales con manuales de procesos y procedimientos de administración financiera.



Línea de Base: Ninguna entidad territorial. Meta Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios con manuales. Meta Final: todos los departamentos y municipios con manuales.

Número entidades territoriales que han hecho al menos una revisión de sus bases de contribuyentes. Línea de base: Ninguna entidad territorial. Meta Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios con revisión. Meta Final: todos los departamentos y municipios con revisión.

Número entidades territoriales que han recibido al menos una capacitación en temas de actualización del régimen tributario territorial. Línea de Base: Ninguna entidad territorial. Meta Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios con capacitación. Meta Final: todos los departamentos y municipios con capacitación.

## Logrado

1 departamento y 18 municipios con Estatuto de Rentas y Procedimiento de Ingresos tributarios.

Cumplimiento de la meta: 18%.

19 de los 105 departamentos y municipios que conforman en universo de éste componente ingresaron al Programa de Fortalecimiento Institucional y todos ellos desarrollaron su Estatuto de Rentas y Procedimientos de Ingresos. Estos son el Departamento de Guainía y los municipios de Astrea, Cajamarca, Córdoba, Caramanta, Charalá, Distracción, Filandia, Fonseca, Icononzo, Líbano, María la Baja, Palestina, Providencia, Puerto Asís, San Gil, Salamina, Villamaría y Villanueva.

Todos los departamentos y municipios con Guía de Procedimientos Financieros.

Cumplimiento de la meta: 100%.

La guía incluye procesos de ingresos, ejemplo completo del procedimiento presupuestal, de tesorería y contable para ingresos, procesos de gastos, cierre de vigencia para gastos, ejemplo de cierre de vigencia para gastos, ejemplo completo del procedimiento presupuestal, de tesorería, contable y cierre de vigencia para gastos, manejo de la deuda pública, programa anual mensualizado de caja, conclusiones, recomendaciones y anexos.

Adicionalmente el MHCP, hizo entrega a éstas y a todas las ET del país, de i) cartilla de Aplicación de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, ii) guía metodológica para la elaboración del marco fiscal del mediano plazo en entidades territoriales, y iii) documento: Ley 617 de 2.000 - Preguntas y respuestas sobre la ley, legislación, jurisprudencia y conceptos.

la totalidad de ET atendidas en procesos de saneamiento fiscal, con revisión de sus bases de contribuyentes.

Cumplimiento de la meta: 100%

También se establecieron procesos de cobro coactivo, identificación de nuevos contribuyentes, envío de oficios de fiscalización y consultas jurídicas a la DAF sobre el cobro de algunos impuestos.

105 departamentos y municipios han recibido al menos una capacitación en temas de actualización del régimen tributario territorial.

Cumplimiento de la meta: 100%.

La DAF capacitó a más de 497 entidades territoriales en actualización del régimen tributario territorial (Ley 617 de 2000, Ley 500 y Ley 850), contando con la participación de 1.134 personas de todas las entidades del país. Estos talleres fueron aumentando su participación cada año. Para el 2005 se realizaron 32 talleres en las ciudades capitales, con el 84% de participación de las entidades territoriales.

Adicionalmente, el MHCP elaboró y distribuyó a todas las entidades del país, cartillas sobre normatividad tributaria vigente (Compilación de normas de tributos departamentales y municipales, e Instrumentos de Apoyo a la Gestión Tributaria Territorial: Fiscalización y Cobro Administrativo Coactivo).

## Análisis

Factores responsables de la diferencia:

- La cancelación del 62% de los recursos del préstamo, en gran parte debido al encarecimiento de los créditos por efecto de una inesperada devaluación, afectó la cobertura del programa.



## Fortalecimiento de las instituciones del gobierno central.

### Planificado

Plazo: Al final del Programa.

Sistema de Registro de Endeudamiento y garantías (REG) en operación. Línea de Base: Sistema no existente. Meta Final: Sistema en operación.

Número de entidades territoriales conectadas al REG. Línea de base: Ninguna entidad territorial.

Meta Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios conectados. Meta Final: todos los departamentos y municipios conectados.

### Logrado

Al final del Programa existe un sistema de registro con toda la información actualizada sobre Endeudamiento y Garantías de ET con datos del momento a Esta información da cuenta de datos anteriores al desembolso de las operaciones de crédito.

Cumplimiento de la meta: 100%.

Esta información, además de ser útil al programa, permite incrementar la capacidad de evaluación de los IFIs sobre los riesgos comerciales en préstamos a las ET.

Adicionalmente, se hace seguimiento a las entidades y se realizan informes periódicos sobre el comportamiento de la deuda pública territorial con información clave como plazos moneda, prestamistas, prestatarios y tasas entre otros.

Al final del Programa ningún departamento o municipio conectado al REG.

Cumplimiento de la meta: 0%.

### Análisis

Factores responsables de la diferencia:

- Las ET están obligadas por la Ley 533 de 1999 a informar a la Dirección de Crédito Público – DGCP del MHCP sobre los contratos de crédito público y manejo de deuda con plazo superior a un año que requieran suscribir, como requisito para el primer desembolso, pero para ello no requieren estar conectadas al sistema. Esta información alimenta el Sistema Estadístico Unificado de Deuda – SEUD, que cuenta con información sobre todo el endeudamiento público, sobre deuda externa o interna del Gobierno Nacional, o de deuda con o sin garantía del mismo. El crédito público de las ET centralizadas y descentralizadas del país se actualiza diariamente y maneja datos sobre fuente, moneda, objeto del crédito, entidad redescontable, fechas de publicación y registro, acreedor, monto, límite de desembolso, garantías, tramos, guías, intereses y pagarés, entre otros. La DGCP suministra esta información a la DAF, pero no es de uso público, y la DGCP considera que ello podría prestarse para especulaciones y desequilibrios del sistema financiero, que es tan susceptible a las fluctuaciones del sistema monetario. Por estas razones, mas la enorme infraestructura de comunicaciones y seguridad que se necesitaría para tener los municipios conectados, no se tiene actualmente en red los municipios al sistema estadístico unificado de deuda.

#### 2.1.1.2. Identificación de los productos logrados

- A. Nueve entidades territoriales con PRET ejecutados y reducción del 50.8% de sus cargos públicos.
- B. Todas las entidades territoriales capacitadas en actualización del régimen tributario, con revisión de sus bases de contribuyentes y con guía de procedimientos financieros.
- C. Fortalecimiento del Gobierno Nacional para liderar procesos de fortalecimiento tributario a través de la experiencia lograda con la implementación de los Estatutos de Rentas y Procedimiento de



Ingresos Tributarios en las 19 entidades participantes en el programa de Fortalecimiento Institucional.

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

### ■ ■ 2.1.2 Objetivos de desarrollo

■ Lograr la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales mediante su saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional a nivel subnacional y central.

Plazo: Al final del Programa.

Aumento en el número de entidades territoriales que ha recuperado la sostenibilidad de sus finanzas. Línea de base: Ninguna entidad territorial. Meta Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios con finanzas públicas sostenibles. Meta Final: todos los departamentos y municipios con finanzas públicas sostenibles.

Aumento del número de entidades territoriales que han recuperado su capacidad de endeudamiento. Línea de base: Ninguna entidad territorial. Meta Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios con capacidad de endeudamiento. Meta Final: todos los departamentos y municipios con capacidad de endeudamiento.

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

**A.** 100 de las 105 entidades territoriales que se encuentran en proceso de ajuste fiscal, con finanzas públicas sostenibles. 85 municipios y 15 departamentos con ahorro operacional positivo. Cumplimiento de la meta: 95%.

De las 105 entidades en ajuste fiscal con la DAF, 71 (12 departamentos y 59 municipios), recuperaron su capacidad de endeudamiento. Cumplimiento de la meta: 67%.

Factores responsables de la diferencia:

- Únicamente se conoce información de 87 de las 105 ET en ajuste fiscal, de las cuales 71 recuperaron su capacidad de endeudamiento y 16 no. No se conoce información de las otras 18.
- La falta de asignación presupuestal para recursos del crédito durante dos años y la devaluación, limitaron la expansión del programa a nuevos municipios.

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

**A.** EFECTO INTERMEDIO: 85 municipios (que representan el 30.13% de la deuda de las ET) y 15 departamentos (que representan el 32.03% de la deuda de las ET), con finanzas públicas sostenibles al haber cumplido con los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos y/o Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero. Estas 100 ET representan el 33.81% del saldo de la deuda de todas las ET del país. IMPACTO INICIAL: El cumplimiento de los Acuerdos de Reestructuración logrados dentro del proyecto, contribuyó a que el balance fiscal consolidado regional y local del país al final del año 2004, pasara de un déficit de 1.1% del PIB en el 2000, a un superávit de 1.1% en el 2004. cabe mencionar que fué la sanción de las leyes que constituyen el marco regulatorio lo que facilitó el logro de dichos resultados. El logro de estas entidades se constituye en la semilla de ajuste fiscal que contribuyó al descenso de la deuda pública subnacional. La deuda territorial bajó





del 9.6 % en 1999 al 6.2% en el 2004.

**EFFECTO INTERMEDIO:** 105 entidades territoriales fortalecidas al contar con manuales de procesos y procedimientos de administración financiera, con revisión de sus bases de contribuyentes y capacitación en temas de actualización del régimen tributario territorial. **IMPACTO INICIAL:** El logro de estas entidades se constituye en la semilla de ajuste fiscal para eficiencia y eficacia de gestión administrativa de las ET.

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

**A.** **FUTUROS EFECTOS:** Todas las entidades territoriales del país logran la sostenibilidad fiscal evidenciada en el incremento de sus propios ingresos, así como su capacidad para autofinanciar gastos corrientes y de inversión y en la continuidad del superavit fiscal. Todas las entidades territoriales del país mantienen un adecuado nivel de endeudamiento. Todas las entidades territoriales se fortalecen institucionalmente y son más eficientes en la prestación de sus servicios y en la transparencia de su rendición de cuentas. **FUTUROS IMPACTOS:** Las entidades territoriales son eficientes y eficaces en el manejo de sus finanzas y en la prestación de sus servicios a mediano y largo plazo.

**FUTUROS EFECTOS:** El gobierno central puede tomar decisiones oportuna con base en información oportuna, completa y adecuada, sobre el manejo fiscal y la gestión administrativa de todas las entidades territoriales, lo que le permite controlarlas y asesorar su desempeño. El Gobierno comparte dicha información así como su análisis, con cada una de las entidades territoriales. **FUTUROS IMPACTOS:** La gestión administrativa de la ET está respaldada por información adecuada y oportuna que permite advertir y evitar su deterioro fiscal y administrativo.

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

**A.** Condiciones favorables que deben darse para lograr el propósito del proyecto:

**A.** La consolidación del proceso de descentralización requiere apoyo político del Gobierno Nacional para: i) mantener el marco legal vigente, ii) ampliar la cobertura del programa a todas las entidades territoriales del país y iii) realizar las apropiaciones presupuestales pertinentes que permitan el correcto desarrollo del programa.

**B.** Se requiere fortalecer los sistemas de información con datos financieros pertinentes (diferentes a endeudamiento y garantías), de todos los entes territoriales del país, con lo que se lograría mayor flexibilidad en el manejo presupuestal y mejor uso de los recursos territoriales a través de procesos transparentes de rendición de cuentas.

**C.** Es necesario que exista prioridad política por parte de los gobernantes territoriales para llevar a cabo los ajustes necesarios de saneamiento fiscal y de fortalecimiento institucional con oportunidad y que la continuidad en la política financiera territorial no dependa de la voluntad de la administración local de turno ni desaparezca la continuidad de las buenas prácticas aprendidas por las entidades territoriales.

**D.** La continuidad en el mejoramiento de las finanzas territoriales también necesita de la voluntad de las entidades financieras. Se requiere que FINDETER y las demás bancas de segundo piso continúen apoyando el programa con productos que respondan a las necesidades del IF y de las ET y a las coyunturas del país; así como también se requiere de la continuidad en el otorgamiento de créditos por parte de las IFIs a las ET en déficit.

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

**A.** No aplica.

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



A. No aplica.

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

### A. CONTRIBUCION DEL PROYECTO AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002 – 2006 “HACIA UN ESTADO COMUNITARIO”:

El Proyecto contribuye al cuarto objetivo del Plan Nacional: “Renovación de la Administración Pública: “Descentralización, Ordenamiento y Desarrollo Territorial”, directamente a su línea estratégica: “Fortalecimiento de la Descentralización Administrativa y Fiscal”, mediante la cual se pretende que se “a) propicie el desarrollo equitativo y la gobernabilidad de los territorios, b) estimule la participación y la transparencia y c) fomente la austeridad del gasto público territorial”.

En cuanto a la sostenibilidad del ajuste fiscal, el Plan de Desarrollo propone asistir técnicamente a las entidades que soliciten apoyo para su saneamiento fiscal, incluir incentivos para el aprovisionamiento de pasivos pensionales y promover reformas legislativas para controlar el endeudamiento y sanciones ejemplarizantes a su incumplimiento. Se tiene como objetivo reorganizar la oferta de crédito y cofinanciación territorial, y fijar límites al endeudamiento para garantizar su sostenibilidad y mejorar la gestión tributaria territorial con la expedición de un régimen procedimental y sancionatorio que permita mejorar su gestión. Adicionalmente, se propone crear un sistema único de información territorial.

La sostenibilidad fiscal lograda por la ET participantes en el programa, propicia su gobernabilidad y desarrollo equitativo al contar con condiciones favorables de endeudamiento, de manejo eficiente del gasto y de gestión administrativa, lo que les permite acceder a posibilidades de desarrollo que antes no tenían.

### CONTRIBUCION DEL PROYECTO A LA ESTRATEGIA PAIS DEL BID:

La estrategia actual del Banco para el País (EBP) 2003-2006 incluye como uno de sus tres objetivos “Mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de modernización del Estado”. Como parte de este objetivo general, se esbozan objetivos específicos de (i) apoyar la administración pública y (ii) fortalecer la capacidad de gestión local. El proyecto contribuye al logro de las metas del segundo objetivo específico, definidas en torno al fortalecimiento de ET, a garantizar la sostenibilidad de los procesos de ajuste ya emprendidos y a reestructurar entidades del sector descentralizado.

En relación a la estrategia anterior del BID (1998-2002), las actividades de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional realizadas, contribuían al objetivo dirigido a apoyar el proceso de descentralización, que se relacionaba con (i) la implantación de una estrategia legislativa que promoviera el saneamiento y la viabilidad financiera de la ET, y (ii) el control del crecimiento de las transferencias del gobierno a las ETS.

El apoyo del marco normativo elaborado mediante la formulación de leyes de reestructuración de pasivos, (Ley 550/99), de fortalecimiento de la descentralización y racionalización del gasto público (Ley 617 de 2000) y de establecimiento de normas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal (Ley 819 de 2003); constituye un gran aporte para el logro de las estrategias mencionadas.

### OTRAS CONTRIBUCIONES:

Otros proyectos financiados con recursos del banco contribuyeron al fortalecimiento institucional tanto nacional como subnacional, entre ellos el préstamo (1053/OC-CO) “Fortalecimiento de Información Financiera Territorial y el Programa Sectorial de Reforma Fiscal Territorial (Préstamo 1335)/OC-CO), cuyo objetivo principal consiste en apoyar la profundización del proceso de descentralización mediante el mejoramiento de los arreglos institucionales vigentes y el fomento de una cultura de responsabilidad fiscal.

Adicionalmente, en marzo de 2003 el Banco mundial aprobó el primer préstamo de ajuste fiscal e institucional para apoyar la agenda de reforma fiscal del gobierno, así como también brindó





elementos para mejorar el proceso de modernización del sector público. El programa tuvo dos objetivos: el primero buscó promover reformas que en el marco de la estabilidad macroeconómica abordaran el tema de ajuste fiscal y el segundo, establecer las bases institucionales para lograr una mayor eficiencia del gasto público.

Estos tres proyectos también contribuyeron al objetivo de desarrollo "lograr la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales mediante su saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional a nivel subnacional y central".

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

**A.** El proyecto respondió a los cambios del entorno, a través de las siguientes medidas:

A. A partir de septiembre de 1999 el proyecto enfrentó una fuerte disminución en la demanda de las ET por recursos de crédito para saneamiento fiscal, además a lo largo del proyecto prácticamente no hubo demanda de las ET por créditos para fortalecimiento institucional debido principalmente al alto costo de los mismos. Ante esta situación, durante la Misión de Programación de noviembre de 2000 se reformuló el proyecto centrando su ejecución en el componente de Fortalecimiento Institucional, por lo que se decidió apoyar el Programa Sectorial de Reforma Fiscal Territorial (133/OC-CO) que para ese momento se encontraba en formulación, mediante las siguientes acciones: i) transferir US\$16 millones del componente de Saneamiento Fiscal al de Fortalecimiento Institucional, (con lo que se suspendió la ejecución del primero), ii) cancelar US\$9.555.861.90 del monto original del préstamo, iii) extender el plazo del desembolso en dos años hasta el 2002, iv) preparar un Plan de Acción para desarrollar el componente de Fortalecimiento Institucional especificando en él, que se trataría de una transferencia no reembolsable de la Nación a las ET, y v) autorizar la ejecución de este componente por el prestatario por intermedio de la DAF. La implementación de estos acuerdos concluyó en febrero de 2002 con la Modificación No.1 al Contrato de préstamo.

B. Debido a la baja ejecución del programa y a la falta de apropiación presupuestal para recursos de crédito durante dos vigencias, se solicitaron otras dos prórrogas al último desembolso, la primera fue concedida hasta el 12 de septiembre de 2003, y la última fue una prórroga por excepción concedida por la Vicepresidencia del Banco hasta el 12 de septiembre de 2005.

C. Ante el compromiso del Banco con su Directorio, para mejorar sus sistemas de reporte de operaciones, para la correcta medición del impacto logrado, en noviembre de 2003 se realizó un ejercicio de retrofitting, mediante el cual fueron reestructurados los indicadores de producto y de resultado, a la vez que se definieron líneas de base y metas indicativas para los indicadores de producto. Adicionalmente, la DAF se comprometió a realizar el seguimiento de los indicadores y reportarlos en los informes semestrales.

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

**A.** No Aplica.

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

**A.** No aplica.

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

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

☐ Muy Efectivo (ME)

☒ Efectivo (E)

☐ Poco efectivo (PE)

☐ Inefectivo (I)



- A.** El proyecto es efectivo en términos del objetivo de desarrollo, ya que el apoyo a la consolidación del proceso de descentralización, logrado a través de las entidades que alcanzaron su viabilidad fiscal y se fortalecieron institucionalmente, es susceptible de replicarse en otras ET. También logró gran parte de los efectos esperados; es probable que se mantenga el flujo de beneficios iniciados por el proyecto en todas las ET del país; y cuenta con una alta probabilidad de lograr efectos e impactos futuros.

## 2.2. Análisis de la implementación

### 2.2.1. Medición del desempeño del proyecto

#### 2.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación

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

#### 2.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño

- A.** A. Los objetivos del proyecto y la identificación de la necesidad de intervención en el problema fueron tan pertinentes, que aún hoy continúan vigentes dentro de la política del Gobierno Nacional.
- B. A pesar de que el diseño previó los riesgos derivados de la sostenibilidad de las reformas y de la



participación de los IFIs en el programa (por considerar que algunas ET no son buenos sujetos de crédito), no tuvo en cuenta riesgos macroeconómicos e institucionales. Al no prever alternativas para mitigar el encarecimiento de los créditos por efecto de la inesperada devaluación acelerada, se produjo: i) la cancelación de gran parte del monto original del crédito (la primera cancelación correspondió al 40% del crédito original) y ii) el cambio de acento del proyecto al pasar de un énfasis de financiamiento de subcréditos a ET para Saneamiento Fiscal (especialmente para financiar indemnizaciones del personal que se retira por supresión de cargos públicos), a un énfasis de asistencia técnica para el Fortalecimiento Institucional de las entidades. Además no se consideró el riesgo institucional derivado de la inexperiencia de la DAF para ejecutar recursos de la Banca Multilateral, reflejada en su desconocimiento sobre normas técnicas y procedimientos para ejecutar este tipo de recursos.

C. Adicionalmente, a pesar que el contrato de préstamo define a FINDETER como “organismo ejecutor, conjuntamente con la DAF”, el anexo A del mismo contrato determina en la descripción del contrato que el programa será ejecutado por una Unidad Técnica Central UTC (en cabeza de la DAF). Esta falta de claridad también dificultó la coordinación requerida para la ejecución del programa, además se presentaron falencias en el diseño del sistema de reporte, pues los indicadores establecidos presentaban confusión y algunos carecían de línea de base y metas indicativas, además no se previó un mecanismo de seguimiento y monitoreo para reportar los avances de los mismos, situación que obstaculizó su medición e indujo a su redefinición.

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

**A. IMPORTANCIA DE DIALOGO:** El diálogo existente entre el país y el Banco, cuando se advirtió la necesidad de reformular el proyecto, así como la flexibilidad de éste último para reformularlo, se constituyó en factor clave para mantener los objetivos de desarrollo en el nuevo contexto macroeconómico y financiero tan diferente al original.

**B. EJERCICIO DE RETROFITTING:** La identificación adecuada de indicadores de línea de base, metas y sistemas de monitoreo y seguimiento son esenciales en la medición de los proyectos. Por eso es importante verificar su idoneidad a través de un ejercicio de retrofitting para revisar y mejorar los sistemas de reporte de tal forma que permitan medir efectivamente los productos y resultados del proyecto.

Los indicadores establecidos durante el diseño del Proyecto, presentaban confusión y algunos carecían de línea de base y de metas indicativas. Además no se previó un mecanismo de seguimiento y monitoreo para reportar los avances de los indicadores. Por ello durante el ejercicio de retrofitting realizado en noviembre de 2003, se reestructuraron los indicadores y se determinó realizar su seguimiento a través del sistema de información existente en la DAF.

Al momento de la presentación del PCR, la Nación no reporta el estado de los indicadores de la totalidad de ET que conforman el universo del proyecto. Por ello, la información obtenida del ejecutor se complementa con otras fuentes de la Nación (referenciadas por éste), como fué el caso de la Contaduría General para el indicador de sostenibilidad. A la fecha se cuenta con indicadores de efecto consolidados para el año 2004, mientras para el 2005 sólo se conoce el estado de indicadores de efecto de algunas E.T. (de los cuales se podría inferir una tendencia positiva hacia la sostenibilidad).

Considerando que la nación aún no reporta la totalidad de los indicadores consolidados a 2005, el cumplimiento de las metas finales del proyecto se realiza con base en la información del 2004.

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

**A. EVALUACION DE RIESGOS EXTERNOS E INSTITUCIONALES:** El diseño de un proyecto debe i) considerar riesgos fuera del control del BID o del Ejecutor y alternativas para mitigar sus efectos y ii) evaluar las capacidades del organismo ejecutor.

Para futuros proyectos, es importante considerar la posibilidad de ocurrencia de cambios externos inesperados como una devaluación o una crisis del sector financiero y proponer medidas alternativas. Así mismo, debe evaluarse la capacidad y experiencia del ejecutor para manejar



recursos de la banca multilateral y tomar las acciones de acompañamiento y capacitación pertinentes para mitigar el riesgo. En el caso de ser imprescindible la existencia de más de un ejecutor, se debe tener en cuenta el riesgo de no lograr una adecuada coordinación entre ellos y establecer acciones que lo mitiguen; aunque de ser posible, es mejor contar con un solo ejecutor. Se recomienda la elaboración de un Manual de Operaciones que defina claramente los procesos, procedimientos y responsables del Proyecto.

**B. DISEÑO FLEXIBLE:** El diseño de este tipo de operaciones debería permitir su adaptación a las contingencias de factores macroeconómicos que resulten claves par el Proyecto y que se encuentren en constante fluctuación.

Desde el diseño debería haber flexibilidad para adoptar medidas que permitieran mitigar el impacto de las condiciones cambiantes del mercado financiero y de las ET, tales como la posibilidad de modificar el producto (tasas, moneda, plazo). Ello generaría una mejor interrelación entre la banca de segundo piso y sus clientes inmediatos (IFIs). Vale la pena anotar que a diferencia de lo que ocurría al momento de formular y reformular este proyecto, hoy en día el Banco se ha flexibilizado al respecto, permitiendo la posibilidad de realizar préstamos en moneda local.

**C. COMPROMISOS EXIGIBLES:** Ante la importancia de factores tales como el acompañamiento presupuestal, el diseño del proyecto puede establecer compromisos exigibles ante una baja ejecución del mismo.

Es recomendable establecer desde el diseño de los proyectos compromisos exigibles en relación al acompañamiento presupuestal del mismo, estableciendo así la posibilidad de adoptar medidas orientadas a la correcta ejecución del proyecto y al logro de sus resultados, tales como la cancelación del proyecto ante el incumplimiento de éste tipo de compromisos.

### ■ 2.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto

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

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

- A.** A. El ejercicio de retrofitting fue fundamental para permitir una medición adecuada que se ajustara a las nuevas realidades del proyecto. Sin él no habría diferenciación entre indicadores de resultado y de producto ya que no existía esta clasificación, ni se dispondría de criterios para medir las metas



y líneas de base de los indicadores de producto. Adicionalmente, el ejercicio también explicitó el mecanismo de seguimiento y monitoreo para reportar los avances de los indicadores.

B. Dificultades de coordinación entre los actores del programa, FINDETER y DAF, se tradujeron en obstáculos para la normal ejecución de la operación. En reiteradas oportunidades no presentaban en tiempo y forma los informes periódicos previstos en las cláusulas contractuales de la operación. Incluso para la elaboración del PCR no se contó con la información completa sobre el cumplimiento de metas para medir el desempeño real del proyecto.

C. Dado que la información sobre los productos y resultados del proyecto, contenida en los informes presentados por el ejecutor, no daba cuenta sobre el estado de las metas indicativas de la totalidad de entidades (105 que según lo acordado durante el ejercicio de retrofitting, conforman el universo del proyecto), el BID, conjuntamente con FINDETER, realizó el esfuerzo de complementar lo inicialmente aportado por la DAF, solicitando información a la Contaduría General y a otras fuentes.

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

**A. EJERCICIO DE VALIDACION Y ACTUALIZACION:** La revisión de los sistemas de reporte dentro de la etapa de implementación, permite su validación y actualización para adaptarse a las nuevas realidades del Proyecto

El retrofitting realizado en el 2003 permitió identificar problemas del sistema de reporte y definir nuevas herramientas que permitieran la adecuada medición del impacto del Proyecto.

**B. DISPONIBILIDAD DE LOS INDICADORES:** Es necesario asegurar el acceso a la información sobre el comportamiento de los indicadores escogidos para medir el desempeño.

El Banco solicitó información de otras fuentes de la Nación para complementar la información suministrada por el ejecutor, pues esta no da cuenta de la totalidad del universo de ET del proyecto. Vale la pena anotar que inicialmente y dado que únicamente los departamentos, y no los municipios, están obligados a reportar su información financiera, la Nación procuró complementar datos sobre las metas alcanzadas por los últimos utilizando las siguientes fuentes: i) Diseño de herramientas tecnológicas para el seguimiento de las ET (DELFOs) ii) Imposición a las ET en procesos de reestructuración de pasivos bajo Ley 617 de 2000 o 550 de 1999 de presentar periódicamente información financiera y de cumplimiento de la matriz de desempeño, iii) Evaluación anual de viabilidad fiscal de los departamentos, iv) Participación en los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos en el marco de la Ley 550/99 y en los Comités de Vigilancia encargados de su seguimiento y v) imposición a las ET que se encuentran en procesos de Reestructuración de Pasivos bajo el marco de ley 617/00 o de la ley 550/99, de presentar periódicamente información financiera y del cumplimiento de la matriz de desempeño establecida en cada caso.

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

**A. EJERCICIO DE VALIDACION Y ACTUALIZACIÓN:** La revisión de los sistemas de reporte dentro de la etapa de implementación, permite su mejoramiento y su adaptación a las nuevas realidades del proyecto.

Los posibles problemas del sistema de reporte se pueden identificar con mayor claridad durante la etapa de implementación, por eso resulta muy valioso realizar el ejercicio de validación y actualización durante esta etapa, para evaluar si el sistema se adapta a la realidad y si resulta adecuado para medir el impacto del proyecto.

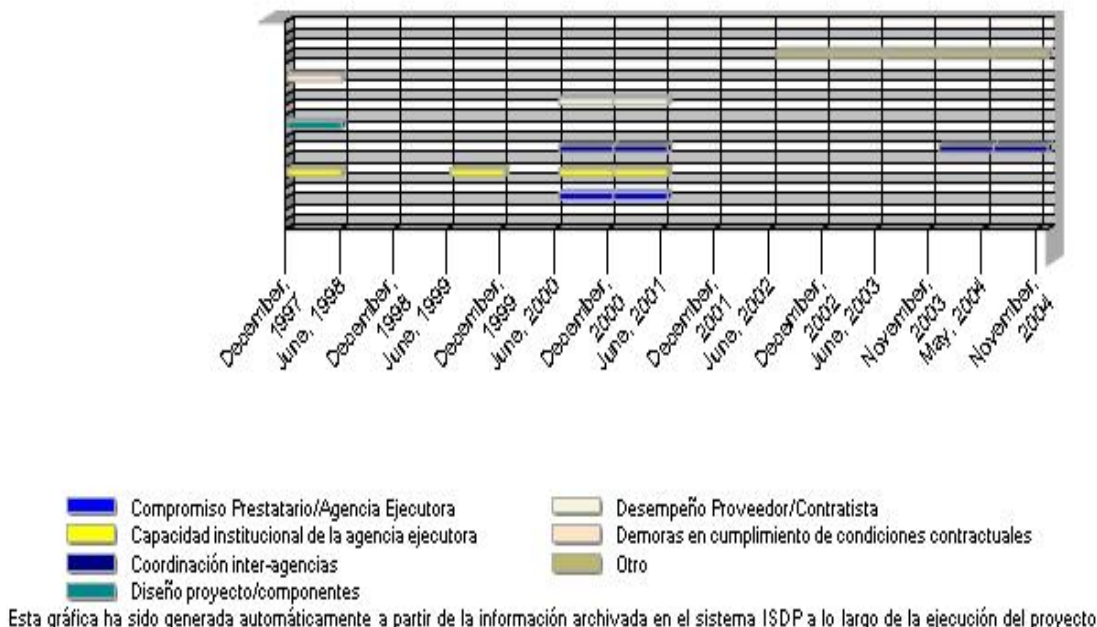
**B. EVALUACION INSTITUCIONAL:** Contar con un diagnóstico de capacidad institucional en caso de modificaciones del proyecto tales como cesiones, permite adoptar medidas correctivas para transformar las debilidades del organismo ejecutor.



Cuando durante la implementación de un proyecto se cede la ejecución de uno a más componentes, se evidencia la importancia de contar con un diagnóstico de capacidad institucional con base en el cual se podrían adoptar medidas para mitigar el efecto dicha cesión a entidades sin experiencia en ejecución de recursos provenientes de la banca multilateral.

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

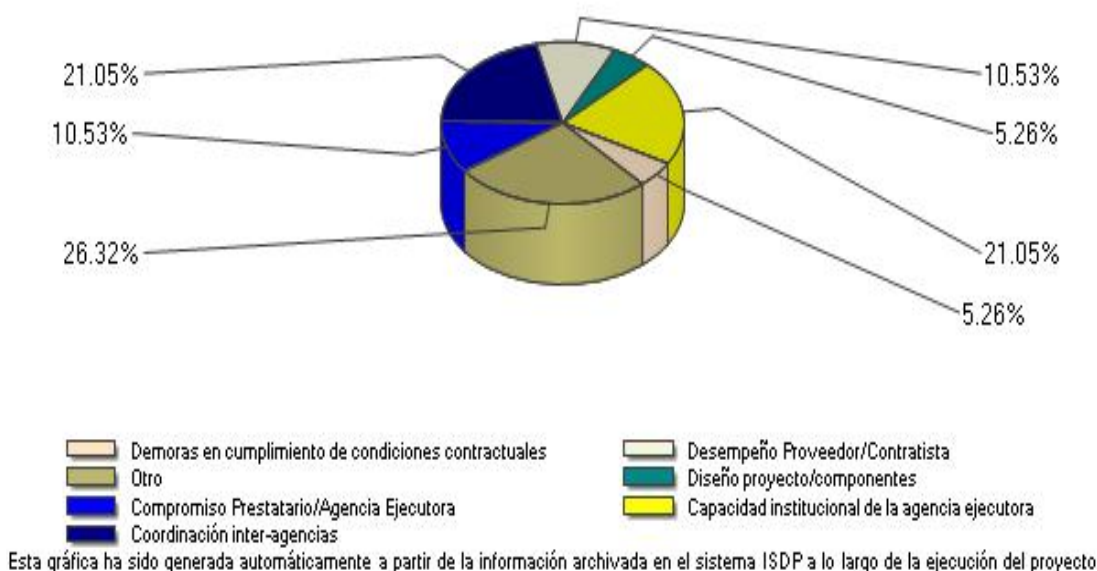
Factores que afectaron la ejecución del proyecto según el período en que fueron reportados en el ISDP







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



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

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

- A. Factores externos al proyecto como la crisis de las ETs, la crisis económica y el incremento de la devaluación, y la crisis del sector financiero, afectaron la cantidad y la oportunidad de los productos.
- B. Dificultades de coordinación entre los actores encargados del programa, manifestada en dificultades de recolección de información, de seguimiento y problemas en la aplicación de las normas de contratación estipuladas, debido a la inexperiencia de la DAF para ejecutar recursos de la Banca Multilateral, dificultaron la obtención de mayores productos.
- C. El magro acompañamiento presupuestal de la Nación para ejecutar recursos externos en la etapa final del proyecto, dificultó la vinculación de nuevas entidades al proyecto. No obstante, cabe mencionar que a pesar de la restricción presupuestal que dificultó la ejecución de éste proyecto, muchas de las actividades de fortalecimiento institucional (tales como asesoría para elaboración de guías de procedimientos financieros y guías metodológicas para la elaboración del marco fiscal, para todas las entidades territoriales del país), continuaron con recursos de la Nación, dentro del marco del mismo Programa.

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

- A. Compromiso y continuidad de políticas de Gobierno para fortalecer a las ET con el fin de lograr mejores resultados en el proceso de descentralización.
- B. A partir del desarrollo del proyecto, la Nación impulsó la conformación de un marco legal robusto a partir de la Ley 358 de 1997(sobre endeudamiento), anterior al proyecto, para apoyar el



Saneamiento Fiscal y el Fortalecimiento Institucional de las ET. Durante el desarrollo del proyecto, el Gobierno implementó las Leyes 550 de 1999 (Reestructuración de Entidades territoriales), 617 de 2000 (sobre Ajuste Fiscal), 715 de 2001 (Normas sobre recursos y competencias en relación con el Sistema General de Participaciones para la reorganización de salud y educación), 819 de 2003 (normas orgánicas sobre presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal) y 922 de 2004 (que prorroga la vigencia de la Ley 550 de 1999 por 2 años), las cuales, junto con la Ley 358 de 1997, conforman un marco legal estructural de disciplina, responsabilidad fiscal y fortalecimiento de ingresos, que fija reglas claras para limitar gastos de funcionamiento, garantizar solvencia y sostenibilidad de la deuda y crear mecanismos extrajudiciales excepcionales para reestructurar pasivos corrientes; y define normas de procedimiento presupuestal para generar compromisos institucionales de disciplina, transparencia y rendición de cuentas.

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

- A. Factores externos como la crisis de las ET, la crisis económica y el incremento de la devaluación, y la crisis del sector financiero, permitieron sólo una cobertura parcial de las metas propuestas.
- B. La baja demanda de créditos por parte de las ET y las dificultades de intermediación de los IFIs afectaron la cobertura y oportunidad del proyecto.
- C. La falta de flexibilidad de la línea para adaptarse a las nuevas necesidades del mercado (moneda, tasas flexibles o compensadas, plazos), hizo que el otorgamiento de créditos para Saneamiento Fiscal (en especial para disminución de plantas de personal), ya no fuera la principal forma de intervención, pasando a ser ésta la asistencia técnica para Fortalecimiento Institucional.

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

- A. La existencia de un marco legal que limita gastos de funcionamiento, garantiza la solvencia y sostenibilidad de la deuda, crea mecanismos para reestructuración de pasivos corrientes; y define normas presupuestales para generar disciplina, transparencia y rendición de cuentas por parte de las Entidades Territoriales.

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

### ■ 2.2.4.1. Análisis de gestión

- A. CONSOLIDACION Y CUMPLIMIENTO DEL MARCO LEGAL: La existencia de un marco legal sólido y su cumplimiento, conlleva a la consolidación de la sostenibilidad de las ET.

La buena gestión realizada por el Gobierno para lograr la implementación de un Marco Legal estructural con reglas claras para mejorar la gestión fiscal territorial, garantizar solvencia y sostenibilidad, y generar disciplina y transparencia, respaldado por medidas coercitivas que garantizan su cumplimiento, fue fundamental, no sólo para hacer posible la sostenibilidad fiscal y el fortalecimiento institucional logrado a través del proyecto, sino para permitir su réplica a la totalidad de las ET del país.

- B. DEFICIENCIAS DE GESTION: La adecuada gestión de un Proyecto implica procesos de planeación, ejecución y seguimiento adecuados. que se reflejen en el cumplimiento oportuno de lo planeado.

La gestión del Proyecto presentó deficiencias: i) A pesar de solicitar varias prórrogas, no se garantizó compromiso presupuestal para ejecutar recursos externos (sin embargo, algunas de las actividades del programa continuaron con recursos del Gobierno Nacional), ii) faltó coordinación entre ejecutor y prestatario para garantizar ejecución presupuestal y presentar oportunamente





todos los informes después de la cesión, iii) faltó compromiso para aplicar las normas de contratación de la Banca Multilateral, iv) A pesar de solicitar tres prórrogas, hubo una cancelación después de la última y sólo se ejecutó el 38% del monto original y, v) debido al tiempo de ejecución transcurrido y a las extensiones acumuladas de plazo para desembolso, al finalizar el proyecto, éste se encuentra en "ALERTA" en el sistema PAIS.

C. EJECUCION DE RECURSOS: La cesión de temas fundamentales de un proyecto, tales como su ejecución y el uso de sus recursos, podría constituirse en riesgo para para la adecuada ejecución de recursos.

La cesión de la ejecución del componente de fortalecimiento Institucional a la DAF, sin que ésta contara con con experiencia para ejecutar recursos de banca multilatera constituye un adebilidad institucional para que esos recursos fueran ejecutados adecuadamente.

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

A. A. FLEXIBILIDAD DE ADAPTACION A CAMBIOS EXTERNOS: En proyectos gravemente afectados por factores externos imprevistos, sería indispensable flexibilidad en la adopción de medidas alternativas.

Una adecuada gestión de proyectos debe contemplar la innovación adecuada y oportuna de medidas y procesos alternativos, acordes a las políticas del BID para sortear la incidencia negativa de factores externos que pongan el Proyecto en peligro, tales como la financiación en moneda local, la cual hoy en día es considerada dentro de las medidas que puede adoptar el Banco.

B. COMPROMISO DEL EJECUTOR: Una adecuada gestión implica el compromiso del ejecutor para respaldar las condiciones dadas por el contrato de préstamo, a pesar de la magnitud de los imprevistos ocasionados por riesgos externos.

Es importante responder a señales del ejecutor que adviertan la disminución de su compromiso para ejecutar el programa, con el fin de asegurar su respaldo en situaciones que requieran de compromiso, tales como un adecuado respaldo presupuestal, coordinación interinstitucional, compromiso en la aplicación de normas de la Banca Multilateral, coherencia para no realizar cancelaciones luego de haber recibido prórrogas y optimización del tiempo de ejecución del proyecto, entre otros.

C. APROVECHAMIENTO DE LOGROS: Los mecanismos de garantías y oportunidades de crédito creados para las entidades territoriales, constituyen una gran fortaleza para ser utilizada en la implementación de proyectos futuros.

Esta operación es un antecedente importante para préstamos a gobiernos subnacionales dentro del nuevo marco de financiamiento que permite utilizar con mayor flexibilidad los mecanismos de garantías y abre nuevas oportunidades para el otorgamiento de créditos en moneda local.

C. ADECUADA DOCUMENTACION DE CAMBIOS: Los cambios que se realicen en la reformulación de futuros proyectos del Banco en etapa de ejecución, deben ser adecuada y suficientemente documentados.

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

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



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

- A. La implementación del proyecto fue calificada insatisfactoria porque a pesar de haber alcanzado el 76% de las meta de productos y el 81% de la meta del Objetivo de Desarrollo, de manera ponderada y apesar de de los buenos resultados que tienen que ver con los esfuerzos del gobierno debido a la importancia que para éste significó el programa luego de la implementación del proyecto, éste nopodría ser calificado como satisfactorio debido a que el plazo se prorrogó de 3 años y medio a 8 años y medio y los costos no resultaron razonables.

## 2.3. Análisis de Sostenibilidad

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

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

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



## 11. Auto-evaluación, auditoría y rendición de cuentas

☒ ☐ ☐ ☒ ☒ ☒

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

- A.** A. El Proyecto incidió en la consolidación de un marco normativo estructural para el logro de la sostenibilidad financiera y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales.
- B. El Gobierno Nacional formuló a través del Documento Conpes 2843 de Abril de 1996, su Programa de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional con base en el apoyo financiero del BID y de la CAF. El desarrollo del Proyecto estableció las bases para su expansión a todo el territorio nacional y logró el compromiso político necesario para que hoy en día cuente con el presupuesto propio que le permite su continuación. Es decir que el Proyecto fue el piloto sobre el cual el Gobierno consolidó el Programa.
- C. El Proyecto impulsó el proceso de descentralización al haber contribuido a la consolidación e institucionalización del Programa de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional. Debido a su carácter innovador, por ser el primer préstamo del Banco para saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de entidades territoriales, éste dejó importantes lecciones aprendidas para futuras operaciones con gobiernos subnacionales, tales como la importancia de contar con un marco normativo adecuado y robusto y de contar a la vez con herramientas para controlar el cumplimiento de los PRET, por parte de las entidades territoriales, para adquirir recursos para su saneamiento fiscal.

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

- A.** A. El Proyecto implicó el fortalecimiento de la DAF para que hoy en día, desde el nivel central un grupo especializado de profesionales apoye procesos de fortalecimiento institucional de las ET.
- B. Ante la fuerte devaluación del dólar que frenó la demanda de nuevos créditos y generó la cancelación de parte de los subcréditos ya otorgados y que en consecuencia impidió la ejecución de nuevos subpréstamos en dólares, FINDETER ejecutó una línea en pesos para las entidades territoriales, con recursos de la Nación. Esta innovación implicó un fortalecimiento de FINDETER a través de la ampliación de su portafolio de financiación.

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

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

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

- A.** El Proyecto dio viabilidad para que el Gobierno Central adoptara las medidas necesarias de apoyo al proceso de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional de las ET mediante asesoría profesional y procedimientos especialmente diseñados para ello y para que a su vez se creara en el país el marco normativo que hiciera posible el éxito de estos procesos. Un proceso gradual y duradero de fortalecimiento institucional está teniendo lugar y continuará después de la terminación del Proyecto. Prueba de ello es la destinación por parte de la nación de recursos propios para continuar con el programa de fortalecimiento institucional.

## 2.3.2. Sostenibilidad del proyecto

### 2.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto



- A.** A. Continuidad de apoyo al fortalecimiento institucional por parte de la Nación a través de: i) procesos de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional que adelanten las ET mediante asistencia técnica especializada, pues aún existen muchas ET con problemas financieros y carencias técnicas; ii) destinación de recursos para el apoyo de estos procesos hasta el logro del equilibrio fiscal de las entidades; iii) capacitación continua a las ET en gestión financiera e institucional.
- B. Continuidad en la contribución del banco en el desarrollo de herramientas conexas mediante programas tales como: i) Programa (1053/OC-CO) de Fortalecimiento de Información Financiera Territorial le SGFT (Sistema de Gestión Financiera Territorial) y el consolidador de Hacienda que es el canal único de consolidación de la información de las entidades territoriales y ii) Programa Sectorial de Reforma Fiscal Territorial (Préstamo 1335)/OC-CO), cuyo objetivo principal consiste en apoyar la profundización del proceso de descentralización mediante el mejoramiento de los arreglos institucionales vigentes y el fomento de una cultura de responsabilidad fiscal, para lo cual desarrolla las siguientes áreas: i) estabilidad macroeconómica, ii) saneamiento fiscal, iii) viabilidad fiscal territorial, iv) asignación de competencias y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales.
- C. Líneas de crédito en pesos para ET ofrecidas permanentemente por la banca de segundo piso a través de los IFIs y fortalecimiento institucional.
- D. Cobertura total del sistema de información financiera, que permita el permanente y completo monitoreo de las ET.
- E. Respaldo político, expresado en la apropiación presupuestal de recursos necesarios par el desarrollo del Programa, hasta lograr la sostenibilidad financiera de todas las ET de Colombia.

### 2.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad

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

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

- A.** A. El acompañamiento del Gobierno Nacional en la implementación de los ajustes necesarios y el control de la gestión administrativa y fiscal, así como la asesoría en la modernización institucional,



resultan esenciales para la sostenibilidad del proyecto. La falta de apoyo continuo a los procesos de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional, pueden llegar a afectar la sostenibilidad de todo el proceso.

B. El marco normativo existente es estructural, por lo que se ha constituido en el factor clave para la sostenibilidad del Programa, por ello debe protegerse y adecuarse permanentemente a las contingencias y escenarios futuros. Si se producen cambios adversos en la legislación vigente que eliminen los límites y sanciones de endeudamiento y de gasto público y demás condiciones que actualmente deben cumplir las ET en materia fiscal y administrativa, éstas podrían volver a excederse en gastos e incurrir fácilmente en crisis fiscales.

C. Situaciones macroeconómicas, políticas o sociales que encarecieran el endeudamiento en Colombia afectarían la sostenibilidad del Programa, incidiendo negativamente en la posibilidad de lograr la sostenibilidad fiscal de las ET y por lo tanto la eficiencia y eficacia de la prestación de sus servicios a mediano y largo plazo.

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

A. A. Si bien es cierto que la Propuesta de Préstamo identificaba la sostenibilidad de las reformas como el principal riesgo del proyecto, después de conocidos los resultados, podemos concluir que precisamente son las reformas la garantía más sólida para la sostenibilidad, no sólo de la operación sino del Programa de Fortalecimiento Institucional que aún después de concluido el proyecto, continúa ejecutando la Nación. La apropiación del programa por parte de la Nación va más allá del proyecto, a tal punto que la última cancelación de recursos solicitada por el ejecutor, asigna recursos propios de la Nación al programa, incluso en detrimento de la ejecución presupuestal del proyecto.

B. El marco normativo determina la participación de la Nación dentro de los procesos de saneamiento y fortalecimiento fiscal de las ET.

C. La línea de crédito ofrecida por FINDETER para que las IFIs financien los Programas de Saneamiento Fiscal de ET (como consecuencia de la imposibilidad del banco para prestar en moneda local), se constituyó en una línea ya consolidada dentro de los productos del Banco que contribuyó favorablemente a la sostenibilidad de las finanzas territoriales.

D. Si bien es cierto que desde la propuesta de préstamo se identificó como riesgo principal la sostenibilidad de las reformas, podemos concluir que precisamente estas reformas han contribuido a la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales y a la destinación de recursos propios de la Nación para el programa, a pesar de la cancelación de recursos del BID para el programa. La última cancelación solicitada por la Nación obedece a que para momento ya contaba con recursos propios dentro de su presupuesto para la continuación del programa.

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

A. A. CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA: La capacitación del equipo de trabajo conformado para atender los objetivos del proyecto puede contribuir a la sostenibilidad del proyecto.

Se prestó capacitación adhoc en temas financieros y de procesos de adquisiciones al equipo conformado dentro de la DAF para atender el saneamiento fiscal de las entidades territoriales.

B. DIALOGO ENTRE PAIS Y BANCO: Cuando se advirtió la necesidad de reformular el proyecto, fué el dialogo existente entre país y Banco lo que permitió conservar los objetivos de desarrollo dentro del nuevo escenario macroeconómico, tan apartado del existente al momento de la formulación.

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

A. A. INCENTIVAR LA PARTICIPACION DE IFs: La participación de la banca de primer piso es muy importante para la colocación de créditos en Programas de Fortalecimiento Institucional o Saneamiento Fiscal porque permiten el acceso de las ET con créditos en plazos y tasas favorables.



Se necesita de los IFIs para intermediar recursos del Programa y lograr que los recursos lleguen a las ET en condiciones favorables, por lo que es importante que le Gobierno Nacional trabaje en conjunto con las IFIs en el desarrollo de herramientas que permitan que los recursos lleguen más fácilmente a las entidades territoriales.

**B. ADAPTACION A CAMBIOS EXTERNOS:** Para propiciar la sostenibilidad del Proyecto, se debe responder a las contingencias de factores externos, ofreciendo medidas alternativas.

El establecimiento de la línea de crédito en pesos y la conversión de créditos en dólares a pesos, permiten la continuidad del Programa pesar de las contingencias presentadas por causas externas.

**C. ESTUDIOS:** Es recomendable profundizar el estudio de la efectividad del uso de los mecanismos de crédito.

Con el propósito de incentivar la disciplina fiscal en los gobiernos subnacionales y considerando que las entidades territoriales reaccionaron de manera diferente a la oferta de crédito del programa, es importante estudiar la efectividad de los mecanismos de crédito.

## ■ 2.3.2.7. Plan de Sostenibilidad

- A.** A. Ejecutar un Plan de Acción para ampliar la cobertura del Programa.
- B. Asegurar la ejecución del presupuesto.
- C. Consolidar el sistema de recolección de información financiera y administrativa de todas las ET que conforman el universo del Programa de Fortalecimiento Institucional.

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

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

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

- A.** El Marco Legal y la línea de crédito implementada durante la etapa de ejecución, contribuyeron a la institucionalización del Proyecto. Esto, sumado a que las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 de responsabilidad fiscal, obligan a las ET a mejorar su capacidad de endeudamiento, propicia la sostenibilidad del proyecto.

La Nación ha destinado recursos propios para la continuación del programa y trabaja en la ampliación de su cobertura. Adicionalmente el Gobierno Nacional ya ha extendido la cobertura del programa a todos los ET del país en lo que tiene que ver con capacitación en Actualización del Régimen Tributario.

## ■ 2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor

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



1. Participación y calidad de sus contribuciones durante el diseño del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
2. Organización de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto (personal, infraestructura, coordinación, comunicación, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
3. Coordinación e integración de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto con el Organismo Ejecutor	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
4. Monitoreo y evaluación de resultados (información de línea de base, sistemas, procedimientos, recolección, análisis y reporte de información, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
5. Capacidad gerencial de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
6. Oportunidad en el cumplimiento de políticas, procedimientos y cláusulas contractuales	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
7. Gerencia financiera (disponibilidad de recursos de contrapartida, desembolsos, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
8. Eficiencia en la adquisición de obras, bienes y servicios de consultoría	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
9. Liderazgo de la alta gerencia de la Agencia Ejecutora, sentido de propiedad y apoyo a la ejecución del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
10. Acciones concretas por asegurar la sostenibilidad del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A

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

#### A. CAPACITACION: La UTC debe contar con capacidad para ejecutar proyectos de la Banca Multilateral.

La UTC recibió capacitación en Políticas y Procedimientos del Banco, lo que facilitó la primera etapa del Proyecto cuando las condiciones macroeconómicas aún no vulneraban su desarrollo.

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

#### A. RIESGOS INSTITUCIONALES: Para lograr una adecuada ejecución y organización del Proyecto, es importante revisar en detalle el diseño del Marco Institucional y definir con claridad todos los procesos de ejecución, seguimiento y control, así como los responsables de su ejecución.

Cuando la implementación del Proyecto y la administración financiera del mismo deban estar en cabeza de más de una entidad, es importante definir desde el diseño, medidas que faciliten la coordinación entre ellas y registrarlas claramente en un Manual de Operaciones. De igual forma, en caso de ser necesario el traslado de la ejecución del proyecto, es importante analizar y mitigar las debilidades del nuevo ejecutor para ejecutar recursos externos.

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

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



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

A. A pesar de los problemas de orden económico y de coordinación inter-institucional descritos anteriormente, que influyeron de manera importante para que sólo se lograra parcialmente el objetivo del proyecto; el desempeño del Organismo Ejecutor (FINDETER - DAF) tuvo un impacto positivo en el Proyecto y lo que es más importante, permitió la consolidación del Programa de Fortalecimiento Institucional a nivel central, así como la asignación de recursos de la Nación para su sostenibilidad.

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

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

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

- ☐ Si  
☐ No

2. ¿Para qué fecha está programada?

Fecha de comienzo :

Fecha de terminación :

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

- ☐ Banco  
☐ Prestatario

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

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

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

A.

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

A.





## ■ ■ 2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones

---

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

---



# Memorando del Ejecutor

---

## ■ ■ 3.1. Memorando del Ejecutor

---

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

---

Memorando del Ejecutor

---





## Minutas del CRG

---

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

---

Minutas del CRG





# Anexos

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



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

Categoría	Original				Actual				Brecha			
	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total
ADMINISTRACION	\$2,500	\$5,100	\$1,500	\$9,100	\$0	\$4,577	\$0	\$4,577	-100%	-10.24%	-100%	-49.7%
COSTOS DIRECTOS	\$37,100	\$0	\$23,250	\$60,350	\$14,855	\$0	\$24,750	\$39,605	-59.96%		6.45%	-34.37%
COSTOS FINANCIEROS	\$400	\$500	\$250	\$1,150	\$216	\$1,125	\$506	\$1,848	-45.89%	125.08%	102.54%	60.71%
COSTOS RECURRENTE	\$0	\$1,900	\$0	\$1,900	\$0	\$0	\$0	\$0		-100%		-100%
	\$40,000	\$7,500	\$25,000	\$72,500	\$15,071	\$5,702	\$25,256	\$46,030	-62.32%	-23.96%	1.03%	-36.51%

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



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

Años	Original				Actual				Brecha
	BID	Prestatario	Otros	Total	BID	Prestatario	Otros	Total	
1997	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$599	\$3,830	\$4,429	
1998	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,207	\$911	\$0	\$2,118	
1999	\$0	\$0	\$0	\$0	\$7,368	\$460	\$21,170	\$28,999	
2000	\$0	\$0	\$0	\$0	\$5,684	\$577	\$0	\$6,261	
2001	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$594	\$0	\$594	



2002	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,020	\$256	\$1,276
2003	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$620	\$0	\$620
2004	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$764	\$0	\$764
2005	\$0	\$0	\$0	\$0	\$810	\$0	\$0	\$810
	\$0	\$0	\$0	\$0	\$15,071	\$5,549	\$25,256	\$45,877

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

### ■ ■ 1. Capacidad del Organismo Ejecutor

**A.** El manejo de los recursos del proyecto estuvo a cargo de FINDETER y la ejecución del mismo en cabeza de la Dirección de Apoyo Fiscal - DAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Hacia finales de 1999, a raíz de la crisis económica y financiera se encarecieron los créditos en dólares, lo que afectó gravemente el desarrollo del proyecto. A partir de ese momento se presentaron cancelaciones de recursos del crédito acompañados de una muy baja ejecución. Ante esta situación, se decidió concentrar los esfuerzos del proyecto en el componente Fortalecimiento Institucional a través de asistencia técnica. De otro lado, FINDETER abrió una línea de crédito en pesos con recursos propios para continuar ofreciendo créditos a las ET, pues los recursos del proyecto, al ser en dólares, ya no resultaban atractivos ni para éstas ni para las IFIs.

Después de la disminución en ejecución de los recursos anteriormente mencionada, se preveía que con el inicio del programa de Fortalecimiento Institucional la ejecución de recursos recuperaría su dinamismo en el 2001, no obstante esto no fue posible por cuanto la cesión de US\$16 millones a la Nación para el Programa de Fortalecimiento Institucional, acordada en el 2000 sólo se dio a finales del 2002 mediante la modificación del contrato, además el DNP no incorporó recursos del proyecto en el presupuesto de inversiones de la Nación de dicho año.

A pesar de que el ejecutor mostró un manejo transparente de los recursos, no tuvo el suficiente liderazgo como, para facilitar y optimizar la ejecución eficiente de los recursos del proyecto.

Adicionalmente, el hecho de tener la ejecución del proyecto en un ente y la ejecución financiera del mismo en otro, contribuyó a la descoordinación en temas relacionados con presentación de informes y ejecución presupuestal.

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

**A.** El Sistema Contable utilizado por el Ejecutor resultó adecuado para el proyecto. Las fuentes y las categorías de inversión de recursos, estuvieron acordes con el Plan de Cuentas, incluso para el 2000, cuando fue aceptada la renuncia de US\$9.555.861.90, se reestructuraron las cifras del Plan Financiero cuidando de conservar sus criterios (fuentes y categorías y moneda).

Las cifras presentadas en los EF fueron convertidas de pesos colombianos a dólares estadounidenses. Para los desembolsos se tomó el tipo de cambio de la fecha de pago. Estas constantes permitieron la fácil identificación de los bienes y servicios adquiridos, lo que a su vez posibilitó el trámite de desembolsos y las gestiones de aporte local. También facilitó la elaboración de los Estados Financieros y demás información complementaria.

El control interno, en términos generales fue bueno. El proyecto fue mejorando a partir de las observaciones presentadas por el auditor y el Banco. No se presentaron mayores obstáculos.

Los Estados Financieros Auditados, presentan dictámenes de Control Interno limpios (a excepción de 1999). Sin embargo se encontraron las siguientes observaciones, entre otras:



- Para el año 2003 no se revisó el cumplimiento del reglamento operativo y no se verificó el cumplimiento de los procesos de adquisiciones ni el trato dado a las recomendaciones de observaciones de períodos anteriores.
- En el 2001 se recomendó capacitar los funcionarios para revisión y control de la información financiera.
- En el 2000 la firma de auditoría realizó observaciones sobre el sistema de control interno, la organización del archivo de solicitudes de desembolso, la revisión de los soportes de las ET, el diseño de manual para facilitar la emisión de los estados y la inclusión de fechas de corte de visitas y funcionario responsable de los convenios con las ET.

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

- A.** En términos generales el proyecto contó con buena información financiera y su calidad de fue mejorando, los últimos EFA prácticamente no presentan observaciones. Sólo en el 2003 no se cumple satisfactoriamente con los requisitos de la AF 300. Todos los informes cumplen la cláusula de presentación de Estados Financieros.

A continuación se muestra el tipo de observaciones presentadas a los informes.

**AÑO 1998:** Estados financieros limpios. El Banco considera cumplidas las condiciones contractuales en relación a la presentación de los EF, a excepción de la cláusula 6.8, que determina la utilización de los recursos de las recuperaciones en nuevos subpréstamos que reúnan los requisitos de elegibilidad determinados por el banco. FINDETER mantenía esos recursos dentro de sus disponibilidades.

**AÑO 1999:** EL Banco solicita aclaraciones al informe tales como: El estado de efectivo recibido y desembolsos efectuados fue discriminado por fuentes (CAF y BID y local) pero no incluía todas las categorías, el efectivo recibido y las inversiones acumuladas reportan diferentes valores, en las recomendaciones los auditores resaltan deficiencias en la documentación de respaldo de las justificaciones. El Banco solicita correcciones pues las deficiencias resultan de alto riesgo para seguir desembolsando.

**AÑO 2000:** La firma auditora opina que los estados financieros del Programa se presentan razonablemente.

**AÑO 2001:** El dictamen es limpio, no obstante la baja ejecución de recursos.

**AÑO 2002:** FINDETER no preparó los estados correspondientes, pues el Programa de Fortalecimiento no pudo comenzar este año como estaba previsto, debido a que no se presentó ejecución de recursos, en razón de que la cesión de recursos, sólo se dio a finales del mismo y no fueron incorporados presupuestalmente.

**AÑO 2003:** Dictámenes limpios, no obstante no se verificaron algunos ítems como cumplimiento del aporte local, ni se realizó el análisis de cartera, ni se conciliaron los registros BID con los del proyecto.

**AÑO 2004:** Dictámenes limpios en general, la única observación correspondió a la no realización de análisis de cartera.

### ■ ■ 4. Estados Financieros Auditados

- A.** Los Estados Financieros básicos requeridos por el BID: Estado de Activos, Pasivos y Patrimonio, Estado de Efectivo Recibido y Desembolsos Efectuados y Estado de inversión Acumulada.

Para los años 1998 y 1999, la firma auditora fue Arthur Andersen y a partir del 2000, luego de que los EFA de 1999 recibieran varias objeciones por parte del Banco, la auditoría fue realizada por Grant Thornton Ulloa Garzón.

El ejecutor presentó los Estados correspondientes a los años 1998, 1999, 2000, 2002, 2003 y 2004. Para el 2001, FINDETER no preparó Estados Financieros, durante este período no hubo ejecución de recursos dado que los recursos para este proyecto no fueron incorporados dentro del respectivo presupuesto de inversiones de la Nación por el DNP.

En general los informes fueron presentados con algunos días de retraso, casi todos los dictámenes fueron limpios, nunca hubo negaciones, siempre se revisó el cumplimiento de las cláusulas contables y financiera y sólo en una ocasión el Banco solicitó aclaraciones. Los informes fueron



satisfactorios y cumplieron con los requisitos del Banco. Las recomendaciones fueron acogidas en su mayoría mejorando cada vez la calidad de los informes.

### ■ ■ 5. Lecciones Aprendidas

- A.** No obstante el Proyecto presentó graves tropiezos para la ejecución de los recursos, debido a factores externos, la administración de la información financiera y contable resultó adecuada en términos generales.

Las dificultades de coordinación debido a que la ejecución de los recursos estaba en cabeza de una entidad y la coordinación del préstamo en otra, dificultaron no sólo la ejecución, sino la consolidación de los informes físicos/financieros.

En cuanto al manejo financiero, es importante que ante graves amenazas para la ejecución de los recursos del proyecto, se determinen alternativas con las cuales el prestatario ejecute o cancele ágilmente los recursos del proyecto.

#### ■ ■ Anexo 2 – Ultimo ISDP

Ultimo ISDP

#### ■ ■ Anexo 3 – Información del LMS

LMS65 - Estado de la Cartera de Proyectos (operaciones asignadas, eventos)

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

Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto



#### ■ ■ Anexo 5 – Anexo Documental

PCR - Anexo Documental



# **INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO**

## **PROJECT COMPLETION REPORT – PCR**

### **Memorando del Organismo Ejecutor**

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

**Marzo de 2006**



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

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

### Instrucciones para completar el Memorando

Al completar este Memorando tenga en cuenta las siguientes recomendaciones:

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

[ ] Muy Efectivo

[X] Efectivo

[ ] Poco Efectivo

[ ] Inefectivo

1. Análisis de problemas

Baja ← [ ] [ ] [X] [ ] → Alta [ ] N/A

Datos básicos del proyecto
Nombre del proyecto: Programa de Fortalecimiento de las entidades Territoriales
Número del proyecto: DE-165/96
Número de Préstamo/CT: 977/OC-CO
Nombre del Organismo Ejecutor: Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER
Nombre del autor del Memorando del Ejecutor: Mateo de los Ríos Vélez
Posición (cargo) en el Organismo Ejecutor: Vicepresidente Financiero y de Operaciones

### 3. MEMORANDO DEL EJECUTOR

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

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

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

**COMPONENTE 1 – Indicadores de producto**

PLANEADO	LOGRADO																																																																																																					
Saneamiento fiscal de las entidades territoriales																																																																																																						
<div>- Diez (10) Entidades Territoriales con Plan de Reforma Económica Territorial (PRET) elaborado.</div>	<div>Nivel de cumplimiento indicador: 90%</div> <div>Durante la ejecución del Programa, fueron aprobadas en Comité de Crédito, diez (10) operaciones por un monto de US\$54.920.097, discriminadas por entidad territorial así:</div> <div>En USD</div> <table><thead><tr><th>FECHA</th><th>PRESTATARIO</th><th>MONTO APROBADO</th></tr></thead><tbody><tr><td>Abril /97</td><td>Departamento de Cesar</td><td>3.782.005</td></tr><tr><td>Agosto/97</td><td>Departamento de Caquetá</td><td>4.638.079</td></tr><tr><td>Septiembre /98</td><td>Departamento del Cauca</td><td>6.000.000</td></tr><tr><td>Septiembre /98</td><td>Departamento del Huila</td><td>12.740.744</td></tr><tr><td>Septiembre/98</td><td>Municipio de Sogamoso</td><td>1.062.227</td></tr><tr><td>Octubre/98</td><td>Departamento de Bolívar</td><td>6.192.800</td></tr><tr><td>Octubre/98</td><td>Departamento de Magdalena</td><td>6.845.847</td></tr><tr><td>Diciembre/98</td><td>Municipio de Ibagué</td><td>5.703.303</td></tr><tr><td>Febrero/99</td><td>Municipio de Montería</td><td>4.182.436</td></tr><tr><td>Abril/99</td><td>Municipio de Riohacha</td><td>3.772.656</td></tr><tr><td>TOTAL</td><td></td><td>54.920.097</td></tr></tbody></table> <div>Para cada una de estas entidades territoriales, fueron elaborados los Planes de Reforma Económica Territorial – PRET con la asesoría de la Unidad Técnica Territorial y financiación de recursos propios de las respectivas entidades territoriales.</div> <div>Nivel de cumplimiento indicador: 101%</div> <div>Producto de las reestructuraciones administrativas consignadas en los planes de ajuste, la disminución en el numero de cargos del Sector Central es del distribuidos en empleados públicos del 47% (2.146) y del 100% (846) de trabajadores oficiales. Bolívar con 549 cargos suprimidos, Cauca con 545 cargos e Ibagué con 525 cargos registran los mayores índices de reducción de planta.</div> <div>La disminución en las plantas de personal se ve reflejado directamente en la disminución de los gastos de funcionamiento de cada entidad territorial.</div> <table><thead><tr><th colspan="5">No. de Cargos</th></tr><tr><th>CONCEPTO</th><th>Sin Pret.</th><th>Con Pret.</th><th>supresión No. cargos</th><th>Margen Reducción</th></tr></thead><tbody><tr><td>CAQUETA</td><td>275</td><td>125</td><td>-150</td><td>55%</td></tr><tr><td>- Empleados Públicos</td><td>143</td><td>125</td><td>-18</td><td>13%</td></tr><tr><td>- Trabajadores Oficiales</td><td>132</td><td>0</td><td>-132</td><td>100%</td></tr><tr><td>CESAR</td><td>353</td><td>252</td><td>-101</td><td>29%</td></tr><tr><td>- Empleados Públicos</td><td>353</td><td>252</td><td>-101</td><td>29%</td></tr><tr><td>- Trabajadores Oficiales</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0%</td></tr><tr><td>CAUCA</td><td>1,033</td><td>488</td><td>-545</td><td>53%</td></tr><tr><td>- Empleados Públicos</td><td>771</td><td>488</td><td>-283</td><td>37%</td></tr><tr><td>- Trabajadores Oficiales</td><td>262</td><td>0</td><td>-262</td><td>100%</td></tr><tr><td>HUILA</td><td>709</td><td>464</td><td>-245</td><td>35%</td></tr><tr><td>- Empleados Públicos</td><td>709</td><td>464</td><td>-245</td><td>35%</td></tr></tbody></table>	FECHA	PRESTATARIO	MONTO APROBADO	Abril /97	Departamento de Cesar	3.782.005	Agosto/97	Departamento de Caquetá	4.638.079	Septiembre /98	Departamento del Cauca	6.000.000	Septiembre /98	Departamento del Huila	12.740.744	Septiembre/98	Municipio de Sogamoso	1.062.227	Octubre/98	Departamento de Bolívar	6.192.800	Octubre/98	Departamento de Magdalena	6.845.847	Diciembre/98	Municipio de Ibagué	5.703.303	Febrero/99	Municipio de Montería	4.182.436	Abril/99	Municipio de Riohacha	3.772.656	TOTAL		54.920.097	No. de Cargos					CONCEPTO	Sin Pret.	Con Pret.	supresión No. cargos	Margen Reducción	CAQUETA	275	125	-150	55%	- Empleados Públicos	143	125	-18	13%	- Trabajadores Oficiales	132	0	-132	100%	CESAR	353	252	-101	29%	- Empleados Públicos	353	252	-101	29%	- Trabajadores Oficiales	0	0	0	0%	CAUCA	1,033	488	-545	53%	- Empleados Públicos	771	488	-283	37%	- Trabajadores Oficiales	262	0	-262	100%	HUILA	709	464	-245	35%	- Empleados Públicos	709	464	-245	35%
FECHA	PRESTATARIO	MONTO APROBADO																																																																																																				
Abril /97	Departamento de Cesar	3.782.005																																																																																																				
Agosto/97	Departamento de Caquetá	4.638.079																																																																																																				
Septiembre /98	Departamento del Cauca	6.000.000																																																																																																				
Septiembre /98	Departamento del Huila	12.740.744																																																																																																				
Septiembre/98	Municipio de Sogamoso	1.062.227																																																																																																				
Octubre/98	Departamento de Bolívar	6.192.800																																																																																																				
Octubre/98	Departamento de Magdalena	6.845.847																																																																																																				
Diciembre/98	Municipio de Ibagué	5.703.303																																																																																																				
Febrero/99	Municipio de Montería	4.182.436																																																																																																				
Abril/99	Municipio de Riohacha	3.772.656																																																																																																				
TOTAL		54.920.097																																																																																																				
No. de Cargos																																																																																																						
CONCEPTO	Sin Pret.	Con Pret.	supresión No. cargos	Margen Reducción																																																																																																		
CAQUETA	275	125	-150	55%																																																																																																		
- Empleados Públicos	143	125	-18	13%																																																																																																		
- Trabajadores Oficiales	132	0	-132	100%																																																																																																		
CESAR	353	252	-101	29%																																																																																																		
- Empleados Públicos	353	252	-101	29%																																																																																																		
- Trabajadores Oficiales	0	0	0	0%																																																																																																		
CAUCA	1,033	488	-545	53%																																																																																																		
- Empleados Públicos	771	488	-283	37%																																																																																																		
- Trabajadores Oficiales	262	0	-262	100%																																																																																																		
HUILA	709	464	-245	35%																																																																																																		
- Empleados Públicos	709	464	-245	35%																																																																																																		
<div>- El 50% de los empleados públicos y trabajadores oficiales de entidades territoriales con PRET se han acogido al programa de desvinculación de personal.</div>																																																																																																						

		- Trabajadores Oficiales	0	0	0	0%	
		MAGDALENA	703	255	-448	64%	
		- Empleados Públicos	593	255	-338	57%	
		- Trabajadores Oficiales	110	0	-110	100%	
		BOLIVAR	842	293	-549	65%	
		- Empleados Públicos	842	293	-549	65%	
		- Trabajadores Oficiales	0	0	0	0%	
		SOGAMOSO	245	149	-96	39%	
		- Empleados Públicos	185	149	-36	19%	
		- Trabajadores Oficiales	60	0	-60	100%	
		MONTERIA	560	227	-333	59%	
		- Empleados Públicos	512	227	-285	56%	
		- Trabajadores Oficiales	48	0	-48	100%	
		IBAGUE	836	311	-525	63%	
		- Empleados Públicos	602	311	-291	48%	
		- Trabajadores Oficiales	234	0	-234	100%	
		TOTAL	5,885	2,564	-3,226	55%	
		Empleados Públicos	4.710	2564	-2,146	47%	
		Trabajadores Oficiales	846	0	-846	100%	
		Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):					
		No aplica					

COMPONENTE 2– Indicadores de producto	
PLANEADO	LOGRADO
<p>Fortalecimiento de las entidades territoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Todos los departamentos y municipios con manuales de procesos y procedimientos de ingresos tributarios</li> <li>- Todos los departamentos y municipios con manuales y procedimientos de administración financiera.</li> <li>- Todos los departamentos y municipios que han hecho al menos una revisión de sus bases de contribuyentes.</li> <li>- Todos los departamentos y municipios que han recibido al menos una capacitación en temas de actualización del régimen tributario territorial</li> </ul>	<p><b>Nivel de cumplimiento indicador: 18%</b> Se dejó implementado para cada entidad territorial Estatuto de Rentas y procedimientos de ingresos, gastos y deuda pública.</p> <p><b>Nivel de cumplimiento indicador: 100%</b> Se dejó implementado para cada entidad territorial manuales y procedimientos de administración financiera.</p> <p><b>Nivel de cumplimiento indicador: 100%</b> Dentro del proceso de diagnóstico fiscal se evaluaron las bases de los contribuyentes. En algunos casos se establecieron procesos de cobro coactivo, identificación de contribuyentes no incluidos en las bases de datos, envío de oficios de fiscalización y consultas jurídicas a la DAF sobre el cobro de algunos impuestos.</p> <p><b>Nivel de cumplimiento indicador: 100%</b> La Dirección de Apoyo Fiscal realizó capacitaciones de actualización del régimen tributario territorial, así como de la normatividad vigente a 497 entidades territoriales y con una asistencia de 1.134 personas</p> <p>Igualmente es importante resaltar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia del 2004 elaboró y distribuyó a todas las entidades territoriales cartillas que tenían como objetivos dar a conocer la normatividad vigente sobre el tema tributario.</p> <p>Las cartillas elaboradas fueron las siguientes: a) Tributos Departamentales Tomo I: Compilación de Normas; b) Tributos Distritales y Municipales Tomo II: Compilación de Normas; c) Instrumentos de Apoyo a la gestión tributaria territorial: Fiscalización.</p> <p>Estas cartillas fueron entregadas a todas las entidades territoriales, para obtener de ellas información oportuna y de calidad sobre el estado de sus finanzas.</p>

La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es una agencia gubernamental que tiene la misión de prestar asesoría y acompañamiento a los Departamentos, Distritos y Municipios colombianos en temas financieros, tributarios y fiscales territoriales. La DAF asesora y acompaña a las entidades que adopten programas de saneamiento fiscal de acuerdo con las leyes 358/97 ó 617 de 2000, o que se acojan a los procesos de reestructuración de pasivos reglamentados por la Ley 550/99. En ambos casos la DAF busca contribuir a la preservación o recuperación de la viabilidad financiera y fiscal de los entes territoriales, como vía y condición para contar con gobiernos de calidad y robustecer el proceso de descentralización. La DAF brinda asesoría en temas como:

- Conceptos sobre problemas tributarios, financieros y fiscales territoriales.
- Categorización municipal en los términos de la ley 617/00.
- Evaluación financiera y tributaria de las entidades y diseño de alternativas estratégicas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional.
- Asistencia técnica para la formulación de programas de saneamiento fiscal
- Asunción de competencias y diseño de estructuras y plantas de cargos
- Formulación de escenarios financieros con cálculo de capacidad de endeudamiento, ritmo de amortización de déficit acumulados y recuperación de las posibilidades de inversión.
- Acompañamiento en procesos de reestructuración de pasivos Ley 550/99
- Elaboración de programas de fortalecimiento de ingresos: evaluación y formulación de reforma de estatutos tributarios, y formulación de programas de fiscalización y cobro.
- Programas de fortalecimiento institucional: revisión y rediseño de procesos y procedimientos, adopción de programas de mejoramiento continuo de procesos, diseño de sistemas de información territorial

Se han calificado los logros de este indicador en un 100% no solo para la muestra en estudio si no para todas aquellas entidades territoriales que así lo han requerido de una u otra forma, pues los instrumentos generados como guías o manuales se preparan con el objetivo de fortalecer a las entidades territoriales en temas financieros, tributarios y fiscales que es lo que logran las asesorías que brinda la DAF.

Además de los instrumentos mencionados anteriormente se señalan entre otros varios documentos que buscan lo siguiente y que vale la pena mencionarlos:

- Crear una cultura de responsabilidad fiscal en las entidades territoriales y el diseño de los mismos permiten a los gobiernos subnacionales asegurar su autonomía financiera. Producto de la política de fortalecimiento, se elaboró en la DAF una herramienta de trabajo para entidades territoriales, llamada **GUÍA DE PROCESOS FINANCIEROS** con el objetivo de brindar a las administraciones locales un instrumento que ayude al mejoramiento de la capacidad institucional de las entidades en el manejo de información financiera integral y en la identificación, diseño, mejora, difusión y adopción de los procesos y procedimientos que la soportan. Esos procesos y procedimientos se fundamentan en las diferentes leyes que regulan el manejo financiero en las entidades territoriales y que deben aplicarse bien sea en manera de manual o de aplicaciones automatizadas con las que se lleve a cabo el proceso de registro y generación de informes financieros. La Guía en mención fue entregada a todas las entidades territoriales del país, como parte de la asesoría que brinda la Dirección de Apoyo Fiscal sobre este tipo de temas y más sobre aquellos municipios involucrados en la Ley 617/00 y 550/99.
- Otro instrumento disponible que apoya el Fortalecimiento Institucional de las entidades territoriales es la **"Guía para la elaboración del presupuesto participativo y la atención de demandas ciudadanas"** la cual es llamada la cartilla de **"Coquito Recargado"**, dicho documento esta disponible en la página WEB del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El total de municipios y departamentos definitivos no fué muy fácil acordarlo entre la DAF y el BID, pero se respetó lo anotado en la ayuda de memoria firmada entre BID y DAF y por eso FINDETER recurrió a buscar la información en bases de datos del mismo Ministerio de Hacienda, en su página Web y el BID generó solicitud a la Contaduría General de la Nación, por recomendación de la DAF para que se consiguiera la información faltante que se deseaba para hayar el resultado de los indicadores arriba anotados.

COMPONENTE 3 – Indicadores de producto	
PLANEADO	LOGRADO
Fortalecimiento de las instituciones del gobierno central <ul style="list-style-type: none"> <li>- En operación el Sistema de Registro de Endeudamiento y Garantías (REG)</li> </ul>	<p><b>Nivel de cumplimiento indicador: 100%</b></p> <p>Existe un Sistema de Registro de Endeudamiento y Garantías a cargo de la Dirección General de Crédito Público. De acuerdo con la normatividad vigente es obligatorio que las entidades territoriales registren las operaciones de crédito antes de ser desembolsadas.</p> <p>Igualmente es importante resaltar que en el informe sobre "Diagnóstico de las características del software de la DGCP y la DAF" elaborado por Gabriel Melo Bacareo se concluye que el sistema de</p>

<p>- Todos los departamentos y municipios conectados al Sistema de Registro de Endeudamiento y Garantías</p>	<p>crédito público cumple con lo estipulado por el BID en cuanto a registro de endeudamiento.</p> <p><b>Nivel de cumplimiento indicador: 0%</b></p> <p>Indicador no cumplido porque el sistema no está instalado en línea. El sistema está elaborado e implementado. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el encargado de registrar la operación de deuda de las entidades territoriales. Estas presentan el contrato de empréstito en el cual se debe estipular: monto, moneda, destinación de los recursos, garantías otorgadas y las condiciones financieras. Aunque las entidades territoriales no tienen acceso directo a la base, pues la administración corresponde a la Dirección de Crédito Público, pueden solicitar la información que requieran al Ministerio. Igual el Ministerio realiza periódicamente informes sobre el comportamiento de la deuda pública territorial bajo diferentes criterios de agrupación y clasificación (plazos, monedas, prestamistas prestatarios, tasas de interés, entre otros). En la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se puede consultar la información estadística y normativa que se actualiza permanentemente.</p>
<p>Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):</p> <p>➔ Aun no está contemplado por parte de la Dirección General de Crédito Público que el Sistema de Endeudamiento y Garantías esté en línea.</p>	

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

1. Aprobación de diez (10) operaciones de crédito por un monto de US\$54.920.097.
2. Desembolsos para nueve (9) operaciones de crédito por un valor de US\$38.778.138 y financiadas con recursos del BID la suma de US\$14.028.138 direccionadas a seis (6) entidades territoriales.
3. Apoyo directo y acompañamiento a las entidades que se les otorgó crédito en los siguientes aspectos: a) reestructuración administrativa, b) análisis del régimen prestacional, c) eliminación de plantas paralelas, d) profesionalización de las plantas de personal, e) fortalecimiento de los ingresos tributarios, f) recuperación de cartera morosa, g) racionalización del gasto y h) reestructuración de los créditos de tesorería y sobregiros
4. Ejecución del componente de fortalecimiento institucional por parte de la Dirección de Apoyo Fiscal por un monto de US\$826.966,18 con el se beneficio a diecinueve (19) entidades territoriales.
5. Desarrollo de un marco jurídico en el país sobre saneamiento fiscal (Ley 617/2000, Ley 550/99, Ley 549/00, Ley 819/03)
6. Credibilidad tanto interna como externa de los procesos de saneamiento fiscal que adelanta la Nación a través de la Dirección de Apoyo Fiscal; lo que ha generado la destinación de recursos para financiar el componente de fortalecimiento institucional por parte del Gobierno.
7. Asesoría permanente por parte de la DAF en temas financieros, fiscales y tributarios a todas las

entidades territoriales.

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

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

OBJETIVO DE DESARROLLO Indicadores de Efecto 1	
PLANEADO	LOGRADO
Aumento en el número de entidades territoriales que ha recuperado la sostenibilidad financiera	<p><b>Nivel de cumplimiento del indicador : 95%</b></p> <p>De las 105 entidades se evidencia que el 90% de las mismas mostraron superavit primario positivo (85 municipios y 15 departamentos). El superávit generado por los departamentos para la vigencia fiscal del 2004 fue generado por siete entidades territoriales Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Arauca; Casanare, Meta y Huila; veinte departamentos que están en programas de saneamiento fiscal en el marco de las leyes 358, 617 y 550. El superávit fiscal departamental de 2004 resultó ser \$866 mil millones superior al 2003 al pasar de \$757 mil millones a \$1.62 billones. El superávit presupuestal en 2004 ascendió a \$1.2 billones. Dos entidades territoriales presentaron déficit presupuestal (Bolívar y San Andrés).</p>
El resultado de este indicador es generado consultando los informes de viabilidad que se encuentran en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la suministrada por la Contaduría General de la Nación.	

OBJETIVO DE DESARROLLO Indicadores de Efecto 2	
PLANEADO	LOGRADO
Todos los departamentos y municipios con capacidad de endeudamiento	De las 105 entidades solo el 69% muestra capacidad de endeudamiento (60 municipios y 12 departamentos). El 16% no fue posible tener información (17 municipios). El resto de municipios equivalente al 15% no tienen capacidad de endeudamiento (16 entidades: 4 departamentos y 12 municipios).



60 entidades territoriales recibieron garantías de la Nación (8 departamentos, 7 municipios capitales y 45 municipios no capitales) tanto para reestructuración de deuda como para nuevos créditos de saneamiento fiscal.

A diciembre de 2004, 68 entidades territoriales y un hospital se han acogido al marco de la ley de intervención económica para reestructurar sus pasivos corrientes.

La Nación avaló la contratación de créditos de saneamiento fiscal, cuyo monto ascendió a \$335.820 millones. Por cada peso de deuda financiera con aval de la Nación, las entidades territoriales recibieron 80 centavos de capital fresco para financiar su ajuste fiscal.

Se destaca que todas las entidades territoriales inmersas en el 17% con falta de capacidad de endeudamiento manifiestan aumento en la sostenibilidad financiera de las mismas, es decir se presentó superavit primario y ahorro operacional con superavit.

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

- Reestructuración de las deudas con la banca por \$1.75 billones. Los dos principales efectos de la reestructuración fueron aumentar la vida media del portafolio de deuda de 3.3 años a 8.4 años y disminuir el margen de intermediación sobre DTF de 3.2% a 1.3%.
- Reestructuración de pasivos por cerca de \$2 billones de pesos, equivalentes a 0.9% del PIB del año 2004 dentro del marco de ley 550/99. Del total de pasivos reestructurados, 38% corresponde a 10 departamentos, 37% a 7 municipios capitales, 24% a 43 municipios no capitales y 1% a una entidad descentralizada del orden departamental.
- De los pasivos reestructurados el 11% corresponde a trabajadores exfuncionarios y pensionados, 35% está representado por acreencias de las entidades de seguridad social y entidades públicas, el 42% por entidades financieras y el restante 12% por los otros acreedores.
- Por niveles de gobierno, el 40% del total de los pasivos reestructurados corresponde a los departamentos, el 37% a los municipios capitales y el 22% a los municipios no capitales. Frente al total de pasivos a reestructurar se ha reestructurado 99% de los departamentos, 82% en los municipios capitales y el 95% en los municipios no capitales.
- Las garantías concedidas, además de aliviar las finanzas territoriales contribuyeron a fortalecer la solvencia del sistema financiero nacional, mediante el mejoramiento de la calidad de cartera territorial, lo que a su vez permitió reducir las provisiones que las entidades financieras hacen a este tipo de cartera.
- Aumento de la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales, lo que permitiera la financiación de nuevas inversiones.

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

- Incremento de los ingresos propios, así como en la capacidad para autofinanciar sus gastos tanto corrientes como de inversión, logrando la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

- Mantener un adecuado nivel de endeudamiento de las entidades territoriales
- Mejorar la capacidad de gestión mediante el aumento de personal profesional en las administraciones territoriales, estabilidad de los empleados, capacitación y fortalecimiento tecnológico.
- Continuar con el superávit fiscal de las entidades territoriales.

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

- Incentivar el esfuerzo fiscal en las entidades territoriales, conjuntamente con el manejo de las finanzas e inversiones que se ejecuten.
- Continuar con la aplicación de la normatividad vigente para las entidades territoriales en especial la ley 617/00 y Ley 819/03, las cuales contienen reglas, procesos y procedimientos que someten a la administración de las finanzas públicas territoriales a una permanente rendición de cuentas sobre el monto y la utilización de los recursos públicos a través del tiempo.
- Apoyo, acompañamiento y asesoría de las entidades territoriales por parte del Gobierno Nacional.
- Líneas de crédito con condiciones favorables que apoyen los procesos de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional.
- Adelantar procesos que tiendan a disminuir la corrupción a nivel local.

A pesar que el Programa empieza a mostrar indicadores favorables de continuarse con los puntos señalados anteriormente, se podría retroceder en el proceso adelantado

**3.1.2.5. Pregunta piloto No.1 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR)**  
¿Se observan inequidades en el acceso a los beneficios del proyecto por parte de subgrupos dentro de la población objetivo por razón de género, localización, origen étnico, sector rural/ urbano, nivel de ingreso u otras razones? Si esto es así, ¿a qué se deben?

No Aplica

**3.1.2.6. Pregunta piloto No.2 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR)**  
¿Se produjo algún tipo de efecto adverso causado sin intención por este proyecto en la población y/o en el medio ambiente? Si esto es así, ¿qué medidas se han tomado?

No aplica

**3.1.2.7. Pregunta piloto No.3 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due**

**date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR)** Seguramente los resultados del proyecto han contribuido al logro, o bien de las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial o nacional vigente del país prestatario, o bien a los indicadores de la actual Estrategia de País del Banco. Si esto es así, especifique a qué meta o indicador de resultados está contribuyendo el proyecto y explique de qué manera y en qué medida lo hace

Los resultados del proyecto contribuyeron a:

- Mejoramiento de las finanzas territoriales, evidenciado en el superávit de \$2.8 billones de pesos (1.1% del PIB) en 2004
- Implementación de procesos de saneamiento fiscal en las entidades territoriales con la aplicación de la Ley 617 de 2000.
- Experiencia en FINDETER para el manejo de líneas de crédito en dólares y en condiciones financieras diferentes a las manejadas tradicionalmente en la Financiera.
- Apoyo directo en procesos de fortalecimiento institucional a las entidades territoriales por parte del Gobierno Nacional (DAF).

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

En el desarrollo del proyecto si se presentaron modificaciones, debido principalmente a la devaluación del dólar en Colombia durante los años 1998 y 2000 y la crisis fiscal de las entidades territoriales ocasionado por un alto endeudamiento. Por lo anterior se dificultó la intermediación de los recursos del préstamo en dólares originando la modificación del Programa en los siguientes aspectos:

1. Renuncia de la suma de US\$9.555.861.90 del monto de financiamiento del BID, protocolizado e incremento hasta USD\$16.000.000 del Componente de Fortalecimiento Institucional por USD\$ 5.916.000 de los recursos BID.
2. Se reorientó la destinación de los recursos aprobados por el BID (USD\$16.000.000), a la Nación mediante suscripción de un contrato de cesión parcial el 21 de noviembre del 2001, con el fin de desarrollar el componente de fortalecimiento Institucional del Programa. Como resultado se modificó el contrato del préstamo (Modificación LEGIII/CO 157-02 de febrero 20/02), en donde FINDETER aparece como prestatario y Organismo Ejecutor, con una anotación especial, en la que decía que el Componente de Fortalecimiento Institucional se ejecutaba por intermedio de la DAF.
3. Se renuncia por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por problemas presupuestales a la utilización de aproximadamente US\$15.2 millones del monto financiado por el BID.
4. Creación en la Financiera de Desarrollo Territorial de una línea de crédito para la financiación de procesos de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional en pesos, así como para la conversión de dólares a pesos de los créditos otorgados dentro del Programa de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional.
5. Implementación de normas fiscales (ley 550/99, ley 617/2000 y ley 819/2003) para las entidades territoriales que han facilitado su fortalecimiento financiero e institucional.

6. Consolidación de un grupo de profesionales especializados en la Dirección de Apoyo Fiscal para el apoyo en los diferentes procesos financieros y administrativos de las entidades territoriales.
7. Conversión por parte de las entidades territoriales de los créditos otorgados en dólares a pesos.

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

No Aplica

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

No Aplica

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

☐ Muy Efectivo

☒ Efectivo

☐ Poco Efectivo

☐ Inefectivo

## 3.2. ANALISIS DE LA IMPLEMENTACION

### 3.2.1. Medición del desempeño del proyecto

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

1. Análisis de problemas	Baja	← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> →	Alta	<input type="checkbox"/> N/A
2. Estrategia de intervención en respuesta al(los) problema(s) identificados	Baja	← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> →	Alta	<input type="checkbox"/> N/A
3. Identificación de efectos ( <i>outcomes</i> ) e impactos esperados	Baja	← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> →	Alta	<input type="checkbox"/> N/A
4. Identificación de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja	← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> →	Alta	<input type="checkbox"/> N/A
5. Indicadores de efectos ( <i>outcomes</i> ) esperados	Baja	← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> →	Alta	<input type="checkbox"/> N/A
6. Indicadores de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja	← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> →	Alta	<input type="checkbox"/> N/A
7. Línea de base de efectos ( <i>outcomes</i> ) esperados	Baja	← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> →	Alta	<input type="checkbox"/> N/A
8. Línea de base de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja	← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> →	Alta	<input type="checkbox"/> N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Baja	← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> →	Alta	<input type="checkbox"/> N/A
10. Definición de responsabilidades para la recolección de información	Baja	← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> →	Alta	<input type="checkbox"/> N/A
11. Plan para la implementación del proyecto	Baja	← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> →	Alta	<input type="checkbox"/> N/A

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

**Negativos**

- Otorgar créditos en dólares a entidades en las cuales sus ingresos no son en dólares.
- La no aceptación del BID para cambiar los préstamos de dólares a pesos.

**Positivos**

- Diseño de los instrumentos para la recolección y seguimiento de la información a nivel territorial.

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

Las medidas adoptadas para la medición del desempeño del proyecto las realizó la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del seguimiento permanente de los compromisos contenidos en los Programas de Reforma Económica Territorial – PRET y en los respectivos planes de desempeño.

Para este fin la Unidad Técnica Central brindó asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales en la elaboración del diagnóstico financiero, económico, presupuestal y administrativo. Igualmente le realizó seguimiento a las acciones inmediatas planteadas sobre: a) equilibrio fiscal, b) recaudación, c) reforma administrativa, d) erogaciones en personal, e) gestión de recursos humanos, f) administración tributaria y g) administración financiera.

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

Para mejorar la medición del desempeño se podrían implementar los indicadores de seguimiento e impacto diseñados por el Departamento Nacional de Planeación – DNP.

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

1. Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)	Baja ← [ ] [ ] [ ] [ ] [ x ] → Alta [ ] N/A
2. Recolección de información de línea de base de efectos	Baja ← [ ] [ ] [ ] [ ] [ x ] → Alta [ ] N/A
3. Recolección de formación de línea de base de productos	Baja ← [ ] [ ] [ ] [ ] [ x ] → Alta [ ] N/A
4. Recolección, análisis y reporte de información sobre recursos disponibles y actividades realizadas	Baja ← [ ] [ ] [ ] [ ] [ x ] → Alta [ ] N/A

5. Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados

Baja ← [ ] [ ] [ ] [ ] [x] → Alta [ ] N/A

6. Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional

Baja ← [ ] [ ] [ ] [ ] [x] → Alta [ ] N/A

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

#### Positivos

- Recolección de información. La metodología aplicada por la Dirección de Apoyo Fiscal le permitió conocer de cerca la realidad financiera de las entidades territoriales.
- El análisis financiero hecho conjuntamente con las Secretarías de Hacienda de las entidades territoriales, permitió aumentar la confiabilidad y la divulgación de los estudios y experiencias obtenidas.
- Las mediciones realizadas por el Ministerio de Hacienda permitió dar un debate público sobre las finanzas territoriales y así mismo impulsar en el Congreso de la República leyes que permitirán lograr una estructura fiscal sostenible a largo plazo.
- Diseño de herramientas tecnológicas para el seguimiento de las entidades territoriales (DELFOX).

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

- Seguimiento permanente de los compromisos contenidos en los Programas de Reforma Económica Territorial – PRET y en los planes de desempeño.
- Imposición a las entidades territoriales que se encuentran en procesos de reestructuración de pasivos bajo el marco de ley 617/00 o de la ley 550/99 de presentar periódicamente información financiera y del cumplimiento de la matriz de desempeño establecida en cada caso.
- Evaluación anual de la viabilidad fiscal de los departamentos por parte de la Dirección de Apoyo Fiscal de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 617 de 2000.
- Participación de la Nación en la definición de los acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550/99 y el seguimiento de mismos a través de los Comités de Vigilancia.

**3.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas).** Con base en su experiencia en este proyecto, describa en forma concreta qué medidas recomienda para mejorar la medición del desempeño durante la implementación de futuros proyectos  
Ninguna (mirar con Ministerio que otras alternativas hay)

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

- Proceso de devaluación del país.

- La negativa del BID de pasar el empréstito de dólares a pesos.
- La no intermediación de las operaciones de crédito
- El cambio de la legislación de endeudamiento del país.

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

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

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

Se cumplió con los productos planteados conjuntamente con el BID en cuanto a saneamiento fiscal y fortalecimiento de las entidades territoriales.

El país cuenta con un sistema de registro de endeudamiento que cumple con la legislación vigente en el país sobre el tema.

El hecho de cambiar de especialista sectorial en el programa genera traumas en la ejecución de los componentes del proyecto, porque se pierde la memoria institucional frente al desarrollo del préstamo.

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

- La conformación de una Unidad Técnica con personal altamente capacitado que permitió un asesoramiento integral (financiero y administrativo) de las entidades territoriales.
- La creación de una línea en pesos y con tasa compensada en FINDETER que permitió seguir apoyando a las entidades territoriales el financiamiento del saneamiento fiscal y el fortalecimiento e igualmente permitió la conversión de deuda de dólares a pesos de los empréstitos otorgados dentro del Programa.
- La promulgación de la Ley 617/00 que señaló los límites para el gasto de las entidades territoriales, así como la obligación de implementar programas de saneamiento fiscal para las entidades territoriales que se encontraran incumpliendo los indicadores de Ley.

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

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

- Alto nivel de endeudamiento de las entidades territoriales tanto con las entidades financieras, trabajadores, pensionados, entidades públicas y otros acreedores que hacen que hace que la recuperación sea a largo plazo.
- Dificultad de intermediación financiera para las entidades territoriales debido al riesgo latente que observaron en estas operaciones.

- El déficit acumulado que presentaban las entidades territoriales, dificultó el proceso de saneamiento fiscal a corto plazo y en muchos casos implicó medidas drásticas de reestructuración administrativa y fortalecimiento financiero.

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

- El acompañamiento permanente que ha realizado el Ministerio de Hacienda y Crédito a las entidades territoriales en sus procesos de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional con asesoría, asistencia técnica y capacitación.
- La aplicación de la Ley 550/99 así como de la ley 617/00 permitió fortalecer las finanzas territoriales porque se implementaron programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional.
- La garantía que otorgó la Nación para la reestructuración de la deuda (hasta el 40%) y a los empréstitos de saneamiento fiscal (hasta el 100%) facilitó la intermediación financiera de las entidades territoriales coadyuvando así al éxito del Programa.

#### 3.2.4. Análisis de gestión y lecciones aprendidas

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

Desarrollo en FINDETER implicó de nuevas alternativas para el manejo de las condiciones financieras de los empréstitos, lo que conllevó a una modernización del sistema de cartera.

Creación por primera vez en la Financiera, de una línea de crédito con tasa compensada, resultado de utilizar para este fin las utilidades de la Financiera para la compensación. Esta alternativa plantea la posibilidad para que a futuro se analice la posibilidad de promover líneas de crédito con tasa compensada en sectores críticos del país.

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

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

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

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



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

### 3.3. ANALISIS DE SOSTENIBILIDAD

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

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

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

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

- Normas expedidas que coadyuvan a la sostenibilidad financiera y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales.

- Diseño y aplicación de metodologías para el análisis financiero y organizacional de las entidades territoriales.
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la DAF y FINDETER.

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

ANTES	DESPUES
No existía una entidad a nivel nacional apoyando los procesos de fortalecimiento Institucional	Conformación al nivel nacional de un grupo especializado para el apoyo a las entidades territoriales
FINDETER sin alternativas para la financiación de créditos	Portafolio de financiación acorde con las necesidades del beneficiario.
Falta de normas para el endeudamiento territorial y límites al gasto.	Normatividad que limita el endeudamiento y el gasto a las entidades territoriales.

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

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

### 3.3.2. Sostenibilidad del proyecto

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

- Acompañamiento y asesoría permanente por parte de la Nación a los procesos de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional que se adelanten las entidades territoriales.
- Recursos de la nación para el apoyo de estos procesos hasta el logro del equilibrio fiscal de las entidades territoriales.
- Capacitación continua a las entidades territoriales en gestión financiera e institucional.
- Líneas de crédito para la financiación programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional hasta el logro del equilibrio fiscal de las finanzas territoriales.
- Implementación y adopción del sistema de información financiera en las entidades territoriales que permitan su permanente monitoreo.

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

Arreglos institucionales / organizacionales y recursos	Probabilidad
1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
2. Marco político, legal y regulatorio	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
3. Preparativos y capacidad organizacional	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
6. Personal idóneo	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input checked="" type="checkbox"/> N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
9. Apoyo del Gobierno Nacional	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A

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

- Que el Gobierno Nacional no siga apoyando los procesos de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional .
- Cambios en la legislación vigente para las entidades territoriales que obstaculicen o detengan el proceso que se esta adelantando.

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

- Excelente comportamiento de las finanzas territoriales al cierre de la vigencia del 2004, donde se observa en el agregado nacional superávit fiscal, aumento del ahorro corriente y disminución del déficit de capital.
- Estabilización del gasto con respecto a la disponibilidad real de ingresos e inducir un cambio en la estructura a favor de una mayor inversión y menores pagos de funcionamiento e intereses.
- Apoyo y credibilidad tanto del Gobierno Central como de las entidades territoriales a los procesos que se están adelantando con las entidades territoriales, y se manifiesta en la apropiación de recursos propios para apoyar éste proyecto
- Apoyo y credibilidad del BID al Programa

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

Todas las medidas expuestas tanto en el proceso de diseño como de implementación se llevaron a cabo por parte del Ejecutor, coadyuvaron al éxito del Proyecto.

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

- Ampliar la cobertura de las capacitaciones que se programen a las entidades territoriales.
- Concienciar a la banca comercial sobre la conveniencia de apoyar procesos de saneamiento fiscal en entidades con problemas financieros.

**3.3.2.7. Plan de Sostenibilidad.** Teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa las acciones concretas que el País Prestatario y/o el Banco deberían realizar durante el próximo año para asegurar la sostenibilidad de los futuros impactos, efectos, productos, acciones y/o servicios identificados en 3.3.2.1.

- Implementar estrategias que promuevan la colocación de recursos de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional..
- Continuar con el diseño de políticas para el seguimiento del gasto público
- Mantener recursos para el apoyo de la Nación a procesos de fortalecimiento institucional.

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

☒ Muy Probable (MP)

☐ Probable (P)

☐ Poco Probable (PP)

☐ Improbable (I)

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

Igualmente por la asignación de recursos del gobierno nacional mediante la Ley 781 del 2002 en su artículo 15 donde se destina la suma US\$16.000.000 para el componente fortalecimiento institucional.

## **3.4. DESEMPEÑO DEL BANCO**

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

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

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

Dentro de la operación de crédito se conformó una Unidad Técnica Central en la cual tuvo participación la Dirección de Apoyo Fiscal –DAF, con responsables territoriales y responsables sectoriales en la parte tributaria, financiera, de recurso humano, sistemas informáticos y racionalización de sistemas de información y participación de FINDETER con la administración financiera del programa.

Esta estructuración inicial nos pareció adecuada pues tal como se diseñó cada una de las partes ejecutoras DAF y FINDETER asumieron las funciones de acuerdo a su especialidad. La DAF asesorando a las entidades territoriales y FINDETER en la administración de créditos con la banca multilateral.

El manejo de la operación de crédito en la ejecución final se dificultó por problemas internos de coordinación entre los dos ejecutores y a la vez porque el BID en las diferentes misiones que adelanto para el Programa no tuvo en cuenta a FINDETER, como prestatario de la operación. Como consecuencia de lo anterior, la Financiera no fue enterada de los cambios y decisiones tomadas para el Programa. Lo anterior generó la demora en la justificación de gastos final, pero tanto FINDETER, DAF y BID fueron muy proactivos al respecto y se le dio solución a esta situación y se pudo concluir la ejecución de los recursos finales.

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

- Cuando exista más de un ejecutor, realizar las Misiones de Seguimiento con todas las involucrados. Al igual que con los procesos de capacitación y fortalecimiento que adelante el Banco.
- Flexibilizar la política del BID a la normatividad vigente del país donde se ejecuta el préstamo, al igual que a los cambios que se presentan y que no son previsibles con el fin de cumplir con la ejecución del préstamo.

- Cuando hayan cambios tanto al interior del Banco en cuanto al representante sectorial, o en sus entidades ejecutoras, se cuente con el suficiente tiempo para empalmar y no entorpecer la ejecución del Proyecto.

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

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

### 3.5. BASES PARA LA EVALUACION EX POST

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

¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex-post para esta operación? ☒ No ☐ Si

¿Para qué fecha está programada? Fecha comienzo: DD MM AA  
Fecha terminación: DD MM AA

¿Quién es el responsable de realizar la evaluación ex-post? ☐ Banco ☐ Prestatario

¿Cuánto es el costo estimado? USD\$ [            ]

¿Cuál es la fuente de los recursos financieros para la evaluación ex post? ☐ Recursos de préstamo BID  
☐ Recursos del Prestatario  
☐ Otra Fuente

Si los recursos provienen de otra fuente, especifique cuál:

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

NO APLICA

### 3.6. OTRAS LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

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



Bogotá, D.C., **21 MAR. 2006**

**300 - 0083**

Doctor  
**DIEGO ARISI**  
Especialista en Modernización del Estado  
**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
Ciudad

Referencia: Préstamo 977/OC-CO  
Fortalecimiento a las Entidades Territoriales  
Informe de Cierre - PCR

Estimado Doctor :

Adjunto encontrará el Informe de Cierre del préstamo de la referencia debidamente ajustado según las observaciones indicadas en las reuniones posteriores a la fecha de cierre del mismo, generadas por el BID y los Consultores que apoyaron su revisión. Cabe aclarar que la fecha de corte con la cual se elaboró el informe corresponde a Diciembre de 2004 por ser esta la última información consolidada disponible.

Se aclara que los indicadores del Componente de Fortalecimiento Institucional le correspondía al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, específicamente la Dirección de Apoyo Fiscal generar la respuesta correspondiente, teniendo en cuenta que aunque el ejecutor del préstamo era FINDETER, este componente se ejecutaba por intermedio de la DAF.

La DAF en el marco anteriormente expuesto, a pesar de las obligaciones asumidas con respecto de aportar la información necesaria para elaborar el informe de cierre, no cumplió cabalmente con dicha obligación, situación que obligó a FINDETER, atento al carácter de ejecutor del Programa, a buscar alternativas de solución para dar cumplimiento a las obligaciones pactadas. En ese sentido y atendiendo las recomendaciones del Banco, FINDETER logró recuperar a través de la página WEB del Ministerio de Hacienda, y de la Contaduría General de la Nación (gestión adelantada directamente por el BID por



**FINDETER**  
Financiera de Desarrollo Territorial S.A.

recomendación de la DAF), parte de la información faltante para lograr un mejor resultado en los indicadores, lo que imposibilitó presentar en los términos y plazos acordados el informe final por parte de FINDETER. Aun así y a pesar de dicho esfuerzo no se contó con el 100% de la información necesaria para poder plasmarla en el informe.

Con lo anotado anteriormente, esperamos que este informe cumpla con los objetivos planteados y agradecemos su atención, paciencia y colaboración al respecto, y estamos dispuestos en atender cualquier inquietud.

Atentamente,

**MATEO DE LOS RIOS VELEZ**  
Vicepresidente Financiero y de Operaciones

Mrgp/ljs.

copia a : Folder BID-Saneamiento  
Consecutivo



**Ayuda de Memoria**  
**Programa de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales (977/OC-CO)**  
**Misión de Administración**  
**18 y 19 de noviembre 2003**

*Liliana Ospina*

## **I. ANTECEDENTES**

Una misión de Banco visitó Bogotá durante los días 18 y 19 de noviembre. La misión estuvo integrada por: Javier León (OD5), Arnaldo Posadas (RE3/SC3), y Diego Arisi (COF/CCO), quien la presidió. La misión sostuvo reuniones con las siguientes personas: Dra. Ana Lucía Villa, Directora de la Dirección de Ajuste Fiscal (DAF) del MHyCP; Manuel Fernando Castro, Director de la Unidad de Evaluación y Seguimiento del DNP; Norman Julio Jimenez, Subdirector de Finanzas Públicas Territoriales del DNP; y Juan Gonzalo Zapata, consultor de Fedesarrollo.

El objetivo de la misión fue realizar un ejercicio de revisión del PPMR del proyecto de manera de asegurar que el mismo refleje indicadores de productos y resultados adecuados, líneas de base, metas de avance y un sistema de monitoreo y seguimiento. Este ejercicio (*retrofitting exercise*) responde al compromiso del Banco con su Directorio Ejecutivo para mejorar los sistemas de reporte de sus operaciones de manera que midan efectivamente el impacto logrado.

## **II. RESULTADOS DE LA MISIÓN**

Originalmente el Programa contemplaba tres áreas de financiamiento: saneamiento fiscal de las entidades territoriales, fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, y fortalecimiento institucional de la unidad ejecutora (DAF). A la fecha de la realización de la misión, el primer componente había financiado los planes de reforma económica territorial (PRETs) de diez entidades territoriales, cancelándose el resto del componente. Asimismo, en los dos últimos componentes se había utilizado una pequeña porción de los recursos de contrapartida. En los próximos dos años durante los que se ejecutará el resto del proyecto, los recursos serán utilizados principalmente en actividades de fortalecimiento institucional en el nivel territorial.

En este contexto, la misión realizó una revisión de los indicadores del marco lógico y del PPPMR del proyecto, concluyendo que, en primer lugar, existía una confusión entre los indicadores de resultado (*outcomes*) y productos (*outputs*) de la operación. Igualmente, aun cuando en algunos casos los indicadores de productos eran pertinentes, éstos carecían de líneas de base y metas indicativas (intermedias y finales). Adicionalmente, el documento de proyecto no explicitaba un mecanismo de seguimiento y monitoreo para reportar los avances de los indicadores.

Para corregir esta situación, la misión se concentró en: (i) identificar claramente los indicadores de *outcomes*, entendidos como el resultado final de las actividades del proyecto, en este caso, lograr la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales; (ii) mejorar los indicadores de *outputs* de manera que reflejen las dimensiones de cantidad, calidad y tiempo; (iii) definir con la unidad ejecutora las líneas de base y metas indicativas; y (iv) formalizar con la unidad ejecutora el mecanismo de seguimiento y

monitoreo para los indicadores anteriores. Como resultado de la misión se incorporó estos cambios en el PPMR de la operación.

En cuanto al monitoreo y seguimiento de los indicadores la DAF reportó que cuenta actualmente con un sistema que le permite reportar los avances en los procesos de fortalecimiento institucional y saneamiento fiscal de las entidades territoriales. Este sistema registra la evolución de las variables financieras de las entidades territoriales, el cumplimiento de los convenios de ajuste y las actividades de capacitación y entrenamiento que realiza la DAF.

### III. ACUERDOS LOGRADOS

La DAF y la misión acordaron realizar el seguimiento de la operación con base en los indicadores y metas correspondientes presentados en el anexo a esta ayuda memoria.

La DAF se comprometió a realizar el seguimiento de estos indicadores y reportarlos en los informes trimestrales que presenta a la Representación.

Bogotá, 19 de noviembre de 2003.

  
ANALUCÍA VILLA  
Directora DAF, MHCP

  
DIEGO ARISI  
Jefe de Misión

Objetivos de desarrollo (Outcomes)	Indicadores	Línea de base	Metas indicativas
Lograr la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales mediante su saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional a nivel subnacional y central.	Aumento en el número de entidades territoriales que ha recuperado la sostenibilidad de sus finanzas. <sup>4</sup>	Ninguna entidad territorial.	Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios con finanzas públicas sostenibles. Final: todos los departamentos y municipios con finanzas públicas sostenibles. <sup>1</sup>
	Aumento del número de entidades territoriales que han recuperado su capacidad de endeudamiento. <sup>5</sup>	Ninguna entidad territorial.	Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios con capacidad de endeudamiento. Final: todos los departamentos y municipios con capacidad de endeudamiento. <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dado que el impacto de este proyecto sólo puede ser medido sobre las entidades territoriales que establecen una relación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los indicadores y sus metas se refieren a los departamentos y municipios que tengan garantías de la Nación, o que se encuentran en programas de ajuste con la DAF. Esto último significa que se hayan acogido a la Ley 550 de 1999, o que estén recibiendo asistencia técnica de la DAF como parte de sus programas de ajuste. Por lo tanto, en esta matriz, la expresión "todos los departamentos y municipios" se refiere al conjunto de entidades territoriales aquí definido.

<sup>2</sup> Dado que el primer desembolso de la operación se realizó en 1998, se elige este año para determinar la línea base.

<sup>3</sup> La meta final se medirá a la fecha de terminación del proyecto (septiembre del 2005.) La meta intermedia se refiere a diciembre del 2004.

<sup>4</sup> Para que se entienda que una entidad territorial es sostenible financieramente, se requiere que haya generado ahorro operacional positivo. Este indicador, a su vez, asegura que la entidad territorial tenga un superávit primario positivo.

<sup>5</sup> La capacidad de endeudamiento se determina con dos criterios: Los intereses sobre la deuda como porcentaje del ahorro operacional no superan el 40%; y el saldo de la deuda como porcentaje del ingreso corriente no supera el 80%. Cuando se cumplen estas dos condiciones se entiende que la entidad se encuentra en "semáforo verde" y, por lo tanto, puede contratar deuda libremente.

En este contexto:

Ahorro operacional = ingresos corrientes-gastos de funcionamiento + transferencias pagadas por las entidades territoriales.

Ingresos corrientes = ingresos tributarios + regalías y compensaciones tributarias + transferencias nacionales + participación en las rentas de la Nación + recursos del balance + rendimientos financieros.

Intereses de la deuda = intereses pagados durante la vigencia + intereses causados durante la vigencia.

Componentes (Outputs)	Indicadores	Línea de base	Metas indicativas
1. Saneamiento fiscal.	Número entidades territoriales con un plan de reforma económica territorial (PRET) ejecutado.	Ninguna entidad territorial.	Final: Diez entidades territoriales con PRETs ejecutados.
2. Fortalecimiento de las entidades territoriales.	Porcentaje de empleados públicos y trabajadores oficiales de entidades territoriales con PRET que se han acogido al programa de desvinculación de personal.	De 3.885 trabajadores de entidades territoriales con PRET, ninguno se ha acogido al programa de desvinculación.	Final: 50% de los trabajadores se han acogido al programa.
	Número entidades territoriales con manuales de procesos y procedimientos de ingresos tributarios.	Ninguna entidad territorial.	Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios con manuales. Final: todos los departamentos y municipios con manuales.
	Número entidades territoriales con manuales de procesos y procedimientos de administración financiera.	Ninguna entidad territorial.	Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios con manuales. Final: todos los departamentos y municipios con manuales.
	Número entidades territoriales que han hecho al menos una revisión de sus bases de contribuyentes.	Ninguna entidad territorial.	Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios con revisión. Final: todos los departamentos y municipios con revisión.
	Número entidades territoriales que han recibido al menos una capacitación en temas de actualización del régimen tributario territorial	Ninguna entidad territorial.	Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios con capacitación. Final: todos los departamentos y municipios con capacitación.
3. Fortalecimiento de las instituciones del gobierno central.	Sistema de Registro de Endeudamiento y garantías (REG) en operación.	Sistema no existente.	Final: Sistema en operación.
	Número de entidades territoriales conectadas al REG.	Ninguna entidad territorial.	Intermedia: 15 departamentos y 82 municipios conectados. Final: todos los departamentos y municipios conectados.

**AYUDA DE MEMORIA**  
**Cierre Préstamo BID 977/OC-CO**  
**25 de Mayo /19 de Agosto de 2005**

En las instalaciones de la FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. – FINDETER el veinticinco (25) de Mayo de 2005 a las 9:30 am, se reunieron: Diego Arisi, Especialista en Modernización del Estado del BID, Miguel Linares, Especialista Financiero del BID, Rosita Sedano, Coordinadora del Programa de Saneamiento Fiscal de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Dugand Ocampo, Vicepresidente Financiero y de Operaciones de FINDETER, Luis J. Sánchez Barbosa, Jefe de la División de Proyectos y Ma. Del Rosario Gutiérrez P., Profesional de la División de Proyectos para llevar a cabo el Taller de Terminación de Proyecto del préstamo del BID No. 977/OC-CO y determinar algunas acciones previas antes de elaborar el PCR correspondiente. Con fecha diecinueve (19) de Agosto de 2005 se volvieron a reunir esta vez en las instalaciones del Banco Ma. Del Rosario Gutiérrez, Miguel Linares, Germán Morales y Diego Arisi para analizar el avance y acordar la presentación final de la justificación del Fondo Rotatorio por parte del prestatario.

## 1. ESTADO DEL PRESTAMO

### Ejecución del Proyecto de acuerdo con el Plan Financiero

En el siguiente cuadro se presenta en resumen las fuentes de financiación del proyecto propuestas vs. las ejecutadas a 31 de Diciembre de 2004. (Cifras en USD).

#### Presupuesto

Inversión	BID	CAF	Aporte Local	Total
Administración		0	5.100.000	5.100.000,00
Saneamiento Fiscal	14.028.138,10	24.750.000	0	38.778.138,10
Fortal. Institucional	4.016.000,00	0	0	4.016.000,00
Preinversión	0	0	1.900.000	1.900.000,00
Costos Financieros	312.000,00	250.000	500.000	1.062.000,00
<b>Total</b>	<b>18.356.138,10</b>	<b>25.000.000</b>	<b>7.500.000</b>	<b>50.856.138,10</b>

#### Ejecución

Inversión	BID	CAF	Aporte Local	Total
Administración		0	3.859.206,74	3.859.206,74
Saneamiento Fiscal	14.028.138,10	24.750.000	0	38.778.138,10
Fortal. Institucional	16.000,00	0	0	1.116.000,00
Preinversión	0	0	0	0
Costos Financieros	216.441,38	250.000	7.176.213,84	7.642.655,22
Fondo Rotatorio	1.100.000,00			
<b>Total</b>	<b>15.360.579,48</b>	<b>25.000.000</b>	<b>11.035.420,58</b>	<b>51.396.000,06</b>

El total de recursos movilizados del Proyecto asciende a 51.4 millones de dólares, lo cual evidencia un mayor aporte de contrapartida local al Proyecto.

En vista que la suma de US\$2,995,588.62 correspondientes al componente de Fortalecimiento Institucional no fue utilizada, FINDETER solicitó su cancelación al Banco, vía el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, recibiendo la aceptación del mismo mediante la comunicación CCO-1130/2005 del 29 de abril del 2005.

#### Recursos del préstamo solicitados al Banco pendientes de justificar

Al 19 de agosto FINDETER tenía pendiente justificar USD\$1,100,000.00 desembolsados como Fondo Rotatorio, comprometiéndose a presentar la justificación correspondiente y devolver los no utilizados al Banco en la primera quincena de septiembre 2005. Se estima que la devolución será aproximadamente de unos USD\$300,000, los cuales FINDETER solicitará que sean cancelados.

#### Ejecución del Préstamo

La ejecución del Préstamo, sin considerar los USD1,100,000 en el Fondo Rotatorio asciende a USD **14,260,579.48** destinado al Componente de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional e incluyendo los gastos financieros cargados al monto del préstamo.

## **2. TALLER DE CIERRE**

De acuerdo a lo estipulado en la Guía para la Preparación de la Ayuda de Memoria del Taller de Terminación de Proyecto a continuación se detalla las respuestas acordadas entre el Banco y FINDETER con relación al desarrollo del proyecto, los cuales servirán como base para la preparación definitiva del PCR.

1. ¿Se ejecutó el diseño del proyecto de acuerdo con lo que se planeó? ¿No fue factible? ¿por qué? ¿se mantuvo vigente la factibilidad y viabilidad del diseño original o hubieron cambios sustantivos?

El proyecto se diseñó para trabajar con una Unidad Técnica Central a cargo de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual se conformó de acuerdo con lo acordado con el BID. En el año de 1997 se cumplieron con los requisitos para el primer desembolso del programa.

El programa financiaba cuatro componentes: a) Administrativo, b) Saneamiento Fiscal, c) Fortalecimiento Institucional y d) Preinversión. El apoyo a la conformación de los proyectos lo dio la Unidad Técnica.

El énfasis del programa se dió en los componentes de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional. No se financió con recursos del crédito unidades técnicas territoriales ni preinversión. Es importante resaltar que estos componentes se financiaron con recursos propios de las entidades territoriales.

FINDETER fue la encargada de coordinar el envío de los informes de ejecución del programa, llevar los registros de gastos y desembolso de los créditos aprobados, realizar la solicitud de desembolso al BID e igualmente llevar el control de los préstamos y subpréstamos otorgados.

Las contrataciones y pagos a los consultores de la Unidad Técnica se realizaron a través de la fiducia del Programa contratada por el Ministerio de Hacienda con FINDETER. En esta fiducia se manejaron los recursos de contrapartida de la Nación.

En cuanto a la viabilidad del proyecto, es importante resaltar que cuando se aprobaron los empréstitos con la Banca Multilateral, se contaba en el país con una legislación que limitaba el endeudamiento de los departamentos en pesos hasta un porcentaje de los ingresos corrientes. Por ello, se creó una línea en dólares con el fin de dar factibilidad a los procesos de saneamiento fiscal que se estaban requiriendo. La factibilidad del programa disminuyó con el aumento de la devaluación del país, la no intermediación de las operaciones y el deterioro cambio de la legislación de endeudamiento (Ley 617/00 y Ley 550/99), siendo los de mayor incidencia los dos primeros.

Por las anteriores razones el programa sufrió modificaciones:

- Redireccionamiento del Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional hacia la asistencia técnica y el acompañamiento de los procesos de ajuste ordenados por la Ley 617 y de reestructuración de pasivos previstos en la Ley 550/99
- Creación en FINDETER de una línea de ajuste fiscal en mayo 30 de 2001, cuyos componentes elegibles fueron conversión de deuda de dólares a pesos, reestructuración de la deuda y el saneamiento fiscal
- Cesión parcial del contrato de empréstito del BID por US\$16.000.000 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 21 de noviembre del 2001.

2. Cuán estable y homogénea ha llegado a ser la ejecución a través del tiempo y, si fuera aplicable, el proyecto podría ser replicado en diferentes lugares o áreas geográficas del proyecto?

La ejecución del proyecto no fue estable ni homogénea por los problemas mencionados anteriormente.

El Programa a pesar que no se cumplió con los desembolsos programados si fue replicado en sus conceptos de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional tanto por el Ministerio de Hacienda como por FINDETER, pues con la aprobación de la línea de saneamiento fiscal con recursos propios de la entidad se financió el ajuste fiscal a \_\_\_\_\_ entidades territoriales hasta mayo de 2005. Los parámetros definidos por la Financiera para la evaluación de los créditos se realizó con base a la experiencia del Programa de Saneamiento Fiscal en dólares.

Por lo anterior, el proyecto amplió la cobertura no sólo a departamentos y municipios, sino también a la financiación del saneamiento fiscal de la red hospitalaria colombiana.

3. ¿En qué medida se puede reproducir el proyecto en otros lugares o bajo diferentes circunstancias? ¿Por qué? ¿Qué aspectos de la ejecución fueron solamente específicos del proyecto? ¿qué aspectos son posibles de generalizar? ¿por qué?

Findeter ofrecía condiciones financieras rígidas antes de que entrara en ejecución el Programa. Sin embargo, una vez implementada se logró ampliar la gama de condiciones, mejorando no solo el Reglamento de Crédito sino también los sistemas de información de cartera y el servicio a los clientes, Intermediarios Financieros y a los beneficiarios de crédito.

Dadas las condiciones económicas de las entidades territoriales y la incertidumbre en el comportamiento del dólar, sería difícil volver a reproducir un Programa bajo esta modalidad.

**4. ¿Qué clase de intervenciones o servicios otorgados por el proyecto deberían continuar después que termine el financiamiento del banco para este proyecto?**

Por las condiciones económicas de las entidades territoriales de Colombia debe continuar la financiación de programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, así como el apoyo de la Nación a estos procesos a través de la asesoría técnica especializada. La justificación está dada porque en el país todavía se tienen un número alto de entidades territoriales con problemas financieros y con carencias en la parte técnica.

**5. ¿Qué se ha aprendido con la ejecución de éste proyecto específico que pudiera servir para proyectos similares en este Organismo Ejecutor particular, sector, país o en cualquier otra experiencia?**

Se diseñó en la Financiera un programa de Tasa Compensada para la línea de ajuste fiscal que nos ha permitido fondear a entidades territoriales con problemas para acceder al crédito con una menor tasa de redescuento.

Igualmente, la flexibilización de las condiciones financieras de crédito posibilitó que FINDETER facilitará las operaciones de crédito con los intermediarios financieros.

Una lección aprendida de este proyecto fue que la cesión de parte de los recursos al Ministerio de Hacienda manteniéndose Findeter como prestatario fue inconveniente para el proyecto. Dicha cesión no coadyuvó a generar los estímulos adecuados para que las partes asumieran efectivamente la coordinación que requería la ejecución del programa. Sin embargo y a pesar de las dificultades encontradas se logró un importante avance en el saneamiento fiscal de varias entidades territoriales.

### **3. ENCUENTRO 19 DE AGOSTO 2005**

En la visita de Findeter al Banco, se analizaron las dificultades de la entidad en presentar la justificación y devolución de los saldos remanentes para así poder dar por concluida la operación. En ese sentido el Banco volvió a manifestar una vez más la necesidad de contar cuanto antes con la información solicitada y la entidad se comprometió a presentarla en breve y así poder darle continuidad al ejercicio ya iniciado del PCR.

### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**


La DAF indica que a pesar de los problemas suscitados en la ejecución del programa con el BID por el no cumplimiento del marco lógico redefinido, el mismo tuvo un gran impacto y la Nación está dispuesta en seguir apoyando este programa.

Se acuerda entregar un cronograma de acciones para adelantar la preparación del PCR el cual tendrá estricto cumplimiento entre las partes (MHDA y Findeter)




FINDETER se obliga a presentar la justificación del Fondo Rotatorio requeridas antes del 9 de septiembre del corriente año. Asimismo, la entidad se compromete a disponer de los recursos humanos necesarios para la elaboración del PCR que le corresponde.

Por su parte el Banco se compromete a realizar una visita de inspección próximamente con la participación del sector financiero.



DIEGO ARISI  
Especialista en Modernización del Estado



MIGUEL LINARES  
Especialista Financiero



JUAN CARLOS DUGAND OCAMPO  
Vicepresidente Financiero y de Operaciones

**Programa de Desarrollo Institucional de Entidades Territoriales  
(CO-0155 – 977/OC-CO)**

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

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

**3 de mayo de 2006**

**I. PARTICIPANTES**

- 1.1 Participaron en el CRG: Patricia Torres (RE3/SC3), Jefa de División a.i., quien presidió el comité; Ana Lucía Saettone (RE3/SC3), quien actuó como secretaria; Mario Loterszpil (RE3/SC3); Rafael Hernández (RE3/ADV); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/OPR); Guillermo Castillo (SDS/ICT); Clotilde Charlot (DEV/PMP); María del Pilar Suescum (VPO). Por la Representación del Banco en Colombia participaron vía videoconferencia: Fernando Montenegro, subrepresentante; Diego Arisi, especialista a cargo del seguimiento del proyecto y elaboración del PCR (Memo del Banco); y Eduardo Ballón, consultor.

**II. COMENTARIOS**

- 2.1 No se recibieron comentarios escritos con antelación al CRG.
- 2.2 El CRG revisó el Informe de Terminación de Proyecto (PCR) y señaló que es un documento bien hecho y muy completo. Se destacó la calidad de la información incorporada tanto en el documento principal como en los documentos que se adjuntaron. Asimismo se reconoció el esfuerzo que hizo el equipo para la realización del PCR.
- 2.3 El CRG mantuvo una activa discusión sobre el proyecto y se destacan las contribuciones de todos los asistentes, con especial mención de quienes participaron en el diseño y explicaron con mucho detalle los antecedentes y características principales de las actividades que se incluyeron en el proyecto.
- 2.4 Al inicio de la reunión la Representación hizo una detallada introducción sobre la ejecución de este proyecto, mencionando que, aún cuando se produjeron significativas demoras en la implementación del mismo y cancelaciones anticipadas de los recursos, los objetivos propios del proyecto se cumplieron, fundamentalmente en lo que tiene que ver con el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y el fortalecimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en las actividades de fortalecimiento institucional, seguimiento y monitoreo de las finanzas subnacionales en Colombia. Se destacó también que las demoras se originaron fundamentalmente por los cambios que se produjeron en la situación macro-económica de Colombia en los años 1999/2000, lo cual obligó a una reformulación importante del proyecto en lo referido a las asignaciones por componentes y a la cancelación parcial de los montos que se habían destinado al

componente de crédito para financiar la reestructuración de pasivos y la reducción del gasto corriente en las entidades territoriales, por el impacto de las altas tasas de interés. Esta reformulación implicó también cambios en los mecanismos de ejecución, transfiriéndose las principales responsabilidades para la implementación del proyecto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Representación explicó que estos cambios facilitaron la ejecución y la obtención de los objetivos de desarrollo del proyecto, ya que el país tomó a su cargo, con sus propios recursos, varias de las actividades que originalmente se pensaban financiar con los recursos del Banco. Se destacaron asimismo las coincidencias en las apreciaciones y comentarios que contienen el memorando del Banco y del Ejecutor, lo cual refleja un amplio consenso en la evaluación y valoración de los logros del proyecto. Acto seguido se abrió una ronda para escuchar los comentarios de los miembros del CRG, se profundizaron en el análisis de estos, y el CRG recomendó al equipo de proyecto incorporar en el PCR los siguientes cambios:


### **III. RECOMENDACIONES DEL CRG**

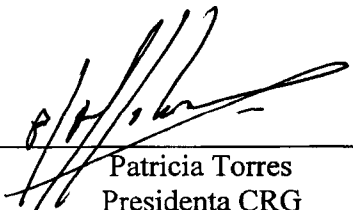
- 3.1 El CRG recomendó que el documento debería reflejar en mayor detalle los antecedentes de la situación existente en el país al momento en el que se formulaba el proyecto, con especial énfasis en las razones para la existencia, en el diseño original, de dos entidades ejecutoras y un mecanismo de crédito de segundo piso a través de FINDETER.
- 3.2 Se destacó la importancia de mencionar en el documento, que este préstamo fue el primero de este tipo en las operaciones que realizó el Banco, y que por ello ha dejado importantes lecciones aprendidas para futuras operaciones con gobiernos subnacionales.
- 3.3 El CRG recomendó que el documento contuviera una mención a la importancia que tuvo el diálogo entre el país y el Banco cuando se advirtió la necesidad de la reformulación, y la flexibilidad que se demostró, en dicha oportunidad, por parte de ambos para mantener los objetivos de desarrollo en un contexto macro económico y financiero muy diferente al que se tenía en el momento de la formulación original del proyecto.
- 3.4 Sin dejar de lado la contribución que realizó el proyecto a los objetivos de saneamiento fiscal de las entidades territoriales, el CRG recomendó que el equipo revise en la sección de atribuciones, cómo el marco normativo de otros proyectos del Banco, y de otras entidades han contribuido también al logro de los objetivos de desarrollo, incluyendo el impacto favorable de la recuperación económica posterior al 2001. Se coincidió en la necesidad de ampliar, no en términos cuantitativos, sino en la mención a los factores que influyeron positivamente y cual fue el entorno que le dio valor.

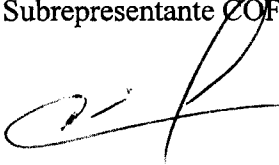
- 3.5 Se recomendó profundizar en las diferencias que se observaron en el desempeño de FINDETER y DAF durante la ejecución (pag. 6 del Memo del Banco) con el objeto de dar información adicional sobre algunos de los problemas que se presentaron durante la ejecución, como consecuencia de la poca coordinación entre ambas entidades.
- 3.6 El CRG recomendó incorporar entre las lecciones aprendidas que:
- Los cambios que se realicen en la reformulación de futuros proyectos del Banco en etapa de ejecución se documenten en forma adecuada y suficiente, tal como se realizó en este informe.
  - Esta operación es un antecedente importante para los préstamos a gobiernos subnacionales con el nuevo marco de financiamiento que permite utilizar con mayor flexibilidad los mecanismos de garantías y abre oportunidades nuevas para el otorgamiento de créditos en monedas locales.
  - Dado que las entidades territoriales reaccionaron de manera diferente a la oferta de crédito del programa, se recomienda incorporar en el PCR una mención a la necesidad de profundizar en el futuro los estudios sobre la efectividad de la utilización de los mecanismos de crédito para incentivar la disciplina fiscal en los gobiernos subnacionales.

#### IV. CONCLUSIONES

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

  
\_\_\_\_\_  
Fernando Montenegro  
Subrepresentante COF/CCO

  
\_\_\_\_\_  
Patricia Torres  
Presidenta CRG

  
\_\_\_\_\_  
Ana Lucía Saettone  
Secretaria CRG

Fecha aprobación: 5/10/06