

FONADE COMO ENTIDAD DE FOMENTO Y DESARROLLO

*Elaboraron: Alvaro Uriel Bueno, Andrés Hernández
Uscátegui, Armando Arias Pulido, Marco Antonio Polo,
Miguel Angel Ramos.*

Fecha: Octubre de 2017

*Revisó: Ricardo Venegas Armesto - Director de Estudios
Sectoriales Gestión Pública e Instituciones Financieras
María Cristina Quintero – Directora de Vigilancia Fiscal
Gestión Pública e Instituciones Financieras*

*Javier Oswaldo Arias –Asesor Contraloría Delegada
Martha Lucia Villa – Asesora de Despacho Vicecontraloría
Aprobó: Martha Victoria Osorio Bonilla – Contralora
Delegada Para Gestión Pública e Instituciones Financieras
Fecha aprobación: Noviembre de 2017*

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	3
SECCION PRIMERA.....	4
EVOLUCIÓN DE LAS FUNCIONES Y ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR FONADE	4
Sobre el régimen de contratación de Fonade	7
SECCION SEGUNDA	9
CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE CONVENIOS EN EL PERÍODO 2013-2016	9
a) Línea de negocio	10
b) Modificaciones contractuales	14
c) Avance físico vs avance financiero	16
d) Remuneración de FONADE	18
e) Fecha de suscripción y desembolsos.....	19
f) Entidad contratante	22

g) Exposición al riesgo legal.....	26
SECCION TERCERA.....	28
PERCEPCIÓN SOBRE LOS SERVICIOS DE FONADE.....	28
CONCLUSIONES.....	29
ANEXOS	31
Anexo I. La banca de fomento y desarrollo en Colombia	31
Anexo II. Relación de hallazgos de auditoría período 2013-2016	35
Anexo III-A. Metodología de selección de la muestra.....	35
Anexo III-B. Análisis documental de los proyectos de la muestra	38
Anexo IV. Formato de encuesta de percepción	42
Anexo V. Resultados de la encuesta de percepción.....	43

INTRODUCCIÓN

En el ejercicio del proceso auditor, la Contraloría General de la República (CGR) ha identificado deficiencias en la gestión de proyectos adelantada por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), principalmente en aspectos relacionados con calidad, oportunidad, eficiencia, supervisión de contratos e interventoría de las obras. Estas situaciones cobran una mayor relevancia si se tiene en cuenta que los recursos destinados a la ejecución de los proyectos gestionados por esta entidad provienen casi en su totalidad de entidades públicas, y que diferentes organismos¹ han identificado serias debilidades en materia de estructuración de proyectos en el país.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el papel de FONADE como entidad de fomento y desarrollo, para lo cual es necesario comprender las diversas modificaciones que han sido introducidas a las funciones y actividades que comprenden su objeto social, desde que nació como un fondo cuenta en el Banco de la República con el fin de financiar estudios para la ejecución de proyectos.

Para ello, este documento está dividido en las siguientes secciones: en la primera, se hace una descripción de las actividades que desarrolla FONADE y la incidencia que han tenido los cambios normativos en el rol actual de la entidad; en la segunda, se hace una caracterización y análisis de convenios celebrados por la entidad para la ejecución de proyectos durante el período 2013-2016; por último, se muestran los resultados de una encuesta de percepción practicada a entidades que han contratado con FONADE durante el período señalado.

¹ Ver Fedesarrollo (2014), *Evaluación institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del sistema general de regalías*. Ver Departamento Nacional de Planeación DNP, Conpes 3856 de 2016

SECCION PRIMERA

EVOLUCIÓN DE LAS FUNCIONES Y ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR FONADE

El instrumento de crédito de fomento en Latinoamérica tiene sus orígenes a finales del siglo XIX. No obstante, en Colombia se inició con este tipo de políticas en los años treinta del siglo XX y se impulsó más fuertemente en los cincuenta y sesenta con la aparición de diferentes fondos y entidades, dentro de las cuales se encontraba FONADE (Ver Anexo I. La banca de fomento y desarrollo en Colombia).

Dicho Fondo se creó mediante el Decreto 2080 de 1967 como una cuenta de connotación netamente financiera administrada por el Banco de la República, cuyo objeto principal era financiar total o parcialmente la elaboración de estudios de factibilidad de proyectos y programas específicos. Es a partir del Decreto Ley 3068 de 1968 que FONADE se convierte en un establecimiento público adscrito al Departamento Nacional de Planeación (DNP), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, aunque con el mismo objetivo inicial.

Estas características se mantuvieron hasta la expedición del Decreto 2168 de 1992, que modifica su naturaleza de establecimiento público a Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero, y que en su Artículo 2 amplía su objeto principal, permitiéndole en adelante actuar como *“...agente en el ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la financiación y administración de estudios y la coordinación de la fase de preparación de proyectos de desarrollo”*.

Este decreto fue reglamentado parcialmente por el Decreto 2606 de 1998, que establece tres etapas para el ciclo de proyectos de desarrollo: la preparación, la ejecución y la evaluación. La fase de preparación incluye,

según el Artículo 1º del decreto en mención, *"realizar las inversiones y obras previas necesarias para la realización del proyecto, se diseñan los sistemas de evaluación de gestión y resultados que se aplican y se llevan a cabo las actividades y obras necesarias para su desarrollo"*. En este sentido, se infiere que es a partir de este decreto reglamentario que FONADE puede intervenir directamente en la ejecución de proyectos.

El cambio de naturaleza a empresa industrial y comercial resultó determinante en el futuro de la entidad, toda vez que a partir de ese momento enfocó sus actividades en generar recursos para garantizar su viabilidad como empresa, lo que influyó en que, desde entonces, predomine el criterio comercial sobre la necesidad que tiene el Estado de contar con una entidad que sirva de apoyo técnico para una oportuna, eficaz y eficiente preparación, estructuración, evaluación y ejecución de proyectos de desarrollo.

Con el Decreto 288 de 2004² se hizo explícito dentro de su objeto *"la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas"*, y se ampliaron sus funciones.

En el mismo año, mediante el documento Conpes 3281 de 2004, el cual tenía por finalidad establecer una *"estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas"*, se encargó a FONADE la ejecución de dicha estrategia y se recomendó *"concentrar las actividades de FONADE en gerencia de proyectos y banca de inversión, dejando de realizar operaciones activas de crédito"*³. Si bien no fue un cambio normativo, el documento Conpes si propició un cambio institucional,

² Es pertinente resaltar que si bien este decreto tenía como finalidad modificar la estructura de FONADE, también amplió su objeto y sus funciones.

³ Conpes 3281 de 2004. *Numeral VI.- Recomendaciones*. Página 12.

toda vez que, a pesar de no guardar relación directa con el objeto y no ser vinculante, tal recomendación fue acogida por la Junta Directiva de FONADE, incorporándola en el Acuerdo 03 de 2004.

Al acoger la recomendación del Conpes, FONADE en la práctica, dejó de lado las actividades que la caracterizaban como establecimiento de crédito; pero al estar vigente el Decreto 288 de 2004, FONADE continuó formalmente clasificada como entidad financiera, circunstancia sobre la que vale la pena detenerse. Si FONADE no desarrolla ni ejecuta actividades de carácter financiero, esto es, no capta recursos del público para ser colocados mediante el otorgamiento de préstamos, no se entienden las razones por las cuales la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) continúa ejerciendo inspección y vigilancia sobre esta entidad. En otras palabras, si el objeto social de FONADE escapa a la órbita del máximo órgano de control financiero, cabe preguntarse cuál es el fin de la supervisión de la SFC sobre su vigilada.

Preocupa que la SFC desempeñe funciones de inspección y vigilancia sobre operaciones y actividades ajenas a su especialidad y competencia, ya que, como se mencionó, FONADE no desarrolla las actividades que caracterizan a un establecimiento de crédito, sino que gerencia proyectos y desarrolla otras actividades afines⁴. En todo caso, es muy distinto monitorear el riesgo de crédito o de mercado, a controlar la falta de gerencia en los proyectos de desarrollo: si en lo primero el riesgo se materializa en la pérdida de los depositantes o inversionistas, en el segundo el riesgo se

⁴ No escapa a la Contraloría que la SFC se ha orientado a aspectos como el riesgo legal y el riesgo reputacional, como lo advierte en su Oficio 2017058716-019-000 la Directora para Intermediarios Financieros de la SFC., y que, en cuanto a la identificación del modelo de negocios de FONADE, a partir de sus actividades significativas, el ente de control se encuentra en la primera fase de implementación del Marco Integral de Supervisión (MIS) aplicado al grupo de Instituciones Oficiales Especiales.

concreta en todos aquellos que esperan ser beneficiados por las políticas públicas del Estado.

FONADE abandonó sus actividades de fomento al dejar de lado las operaciones de crédito, y hoy en día su contribución al desarrollo depende, no de una política definida, sino de los clientes que logre conseguir para gerenciar o gestionar tales proyectos, mediante la firma de convenios o contratos.

Ahora bien, estos convenios o contratos, como se verá a continuación, siguen el régimen de contratación especial previsto en los manuales internos de la entidad, y no el régimen general de la Ley 80 de 1993, beneficio que deviene de mantener en su objeto social las actividades propias de los establecimientos de crédito⁵ y, derivado de esto, de permanecer como entidad sujeta a la inspección y vigilancia de la SFC, aunque en realidad no realice operaciones financieras.

En virtud de lo anterior, no es arriesgado insistir en que con estos cambios normativos el papel que históricamente debía desempeñar FONADE como entidad de fomento y desarrollo, terminó por diluirse.

Sobre el régimen de contratación de FONADE

Inicialmente la contratación de FONADE se rigió por lo dispuesto en el párrafo 1º del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993 del Estatuto General de Contratación, modificado por el Artículo 15 de la Ley 1150 de 2007. Esto en consideración al carácter financiero primigenio de la entidad, el cual se asimiló al de las entidades financieras estatales.

⁵ De acuerdo con el artículo 2º del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero son establecimientos de crédito "...las instituciones financieras cuya función principal consista en captar en moneda legal recursos del público en depósitos, a la vista o a término, para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito".

Por su parte, el Artículo 26 de la Ley 1150 de 2007 fijó el régimen de contratación de FONADE y estableció que *"se regirá por las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenido en la Ley 80 de 1993 y en las demás normas que lo modifiquen, deroguen o adicionen."*

Posteriormente, mediante la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) se volvió a modificar el régimen de contratación de la entidad. Esta modificación consistió en la derogatoria expresa del artículo 26 de la Ley 1150 del 2007. Derivado de esta derogatoria la contratación de FONADE vuelve nuevamente a regirse por lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993. En este orden, los procesos de contratación se adelantan por lo establecido en su manual de contratación.

De esta forma, por lo general, FONADE celebra convenios o contratos interadministrativos con entidades públicas, mediante la modalidad de contratación directa, en los cuales se consagran las obligaciones y compromisos adquiridos por las partes, según la naturaleza y complejidad del proyecto, y la línea misional correspondiente. Una vez celebrado el convenio o contrato y acordados los compromisos mutuos, con base en lo estipulado en su manual de contratación, FONADE adelanta los procesos de selección respectivos encaminados a escoger los contratistas que desarrollaran el proyecto, lo que la entidad denomina contratación derivada.

Durante el período de estudio, estuvieron vigentes tres versiones del manual de contratación, la versión siete (Resolución 131 de 2012), la versión ocho (Resolución 265 de 2015) y la versión nueve (Resolución 201 de 2016), la cual se encontraba vigente al cierre del año 2016. En esta última versión se establecen las siguientes modalidades de selección de

contratistas: Convocatoria pública, Convocatoria simplificada, Convocatoria privada, Contratación directa y Compras en grandes superficies.

Este régimen de contratación especial le permite a FONADE omitir las modalidades de selección establecidas en el Estatuto General, con lo cual la entidad obtiene mayores ventajas comparativas en los procesos contractuales, particularmente relacionados con: los tiempos, porque se sustrae de organizar licitaciones públicas; los procedimientos, en el entendido que puede hacer uso de la contratación directa; los contenidos, dado que los pliegos de condiciones son más abreviados; la supervisión, en cuanto a que los criterios de seguimiento son más generales; y la satisfacción de las entidades contratantes, toda vez que se esperan mejores resultados en la ejecución de los proyectos que si fueran adelantados por la propia entidad. Esta relación que existe entre las ventajas del régimen de contratación especial y el resultado de los proyectos será objeto de análisis en el siguiente acápite.

SECCIÓN SEGUNDA

CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE CONVENIOS EN EL PERÍODO 2013-2016

La caracterización y análisis se realizó a partir de la información suministrada por FONADE respecto de 543 convenios que estuvieron vigentes en el período 2013-2016, y 11.258 contratos derivados de los mismos, como se observa en el Cuadro 1⁶.

⁶ Para el análisis se realizó una revisión documental de una muestra de 31 convenios, seleccionados mediante un procedimiento de muestreo estratificado (ver Anexo III-A)

Cuadro 1
Distribución de convenios que tuvieron ejecución durante el período 2013-2016

	No. DE CONVENIOS	VALOR CONVENIOS (Inc. Adiciones) (Cifras en millones de \$)	CONTRATACIÓN DERIVADA DURANTE EL PERÍODO 2013-2016	
			No. DE CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (Inc. Adiciones) (Cifras en millones de \$)
CONVENIOS VIGENTES A 01/01/2013	232	7.004.176	6.119	1.998.475
CONVENIOS SUSCRITOS EN 2013	63	1.775.403	1.491	747.967
CONVENIOS SUSCRITOS EN 2014	16	158.229	995	92.743
CONVENIOS SUSCRITOS EN 2015	124	961.213	2.375	591.749
CONVENIOS SUSCRITOS EN 2016	108	1.181.433	278	184.184
TOTAL	543	11.080.453	11.258	3.615.118

Fuente: FONADE

A partir de este ejercicio, se determinó que existen múltiples deficiencias en cada una de las diferentes etapas de los proyectos, así como fallas en el manejo y registro de la información del negocio misional de la entidad. Lo anterior se evidenció con base en los siguientes criterios de análisis:

- a) Línea de negocio
- b) Modificaciones contractuales
- c) Avance físico y financiero
- d) Remuneración de FONADE
- e) Fecha de suscripción y desembolsos
- f) Entidad contratante
- g) Exposición al riesgo legal

a) Línea de negocio

FONADE actúa como agente de proyectos de diversas entidades del orden nacional, departamental y municipal a través de cuatro líneas de negocio:

1. Gerencia de Proyectos con recursos nacionales e internacionales
2. Gestión de proyectos

3. Evaluación de proyectos
4. Estructuración de proyectos

En la línea de gerencia de proyectos, la entidad interviene en la gestión técnica, administrativa, jurídica y financiera de los proyectos en cualquiera de sus fases, garantizando su ejecución. Bajo esta línea de negocio FONADE adquiere *obligaciones de resultado*, lo cual significa que asume por su cuenta y riesgo la ejecución de los proyectos. Que sus obligaciones sean de resultado es un punto fundamental, en la medida en que tal característica genera una distribución de riesgos especial, como por ejemplo que exista una mayor carga de diligencia para FONADE respecto de sus compromisos, pues en caso de incumplimiento su responsabilidad está más comprometida. Otro aspecto esencial que se deriva de esta clase de obligación es que los recursos que recibe FONADE son a título de contraprestación y, así mismo, los rendimientos provenientes de la inversión de dichos recursos son de su propiedad⁷. La relación entre el tipo de obligación y el tratamiento financiero de los recursos es una relación determinante, porque tal implicación le permite considerar jurídicamente propios los recursos que va recibiendo durante los proyectos.

La línea de gestión de proyectos, por su parte, permite a FONADE ejecutar las obligaciones contractuales requeridas para la implementación y ejecución de los proyectos, actuando con *obligaciones de medio* y recibiendo una contraprestación. El giro de los recursos del cliente puede ser hasta del 100% de los destinados al suministro de bienes y servicios, más no ocurre lo mismo con los destinados a cubrir los costos de administración que cobre FONADE. Los rendimientos financieros generados no son de FONADE, sino que se reintegran a la fuente de origen de acuerdo con las normas legales.

⁷ Cabe precisar que FONADE reconoce y registra contablemente los recursos que recibe de sus clientes (por la suscripción de convenios) como “Depósitos Especiales”

FONADE actúa como facilitador del proceso mientras el cliente conserva la responsabilidad de la ejecución.

Mediante la línea de evaluación de proyectos, FONADE brinda soporte técnico aplicando criterios y metodologías, que permiten establecer la viabilidad de los proyectos y la toma de decisiones.

En la línea de estructuración de proyectos, FONADE ofrece asesoría y consultoría para promover y viabilizar proyectos a través de estudios que permitan determinar alternativas para su financiación y ejecución.

De los 543 convenios suscritos en el periodo de estudio, el 84% (455) se concentró en gerencia de proyectos y únicamente celebraron 48 convenios en las demás líneas de negocio; así mismo, aparecen 40 convenios que se clasificaron como "otros", que corresponden en su mayoría a Convenios de Cooperación y de Asociación, como se muestra en el Cuadro 2:

Cuadro 2
Convenios suscritos por línea de negocio (cifras en millones de \$)

Línea de Negocio	No. de Convenios	Valor Inicial	Valor Adiciones	Valor definitivo	Partic. (%)
Gerencia de Proyectos	455	6.613.484	2.073.360	9.101.604*	82,1
Gestión de Proyectos	24	858.132	295.081	1.153.212	10,4
Evaluación de Proyectos	9	130.275	29.665	574.202*	5,2
Estructuración de Proyectos	15	114.267	32.046	146.313	1,3
Otros	40	91.649	13.474	105.123	0,9
Total	543	7.807.806	2.443.625	11.080.453*	100,0

Fuente: FONADE

* En la información reportada por FONADE existen cuatro convenios (213007, 213049, 213051 y 216169) en los cuales la suma del valor inicial y valor de adiciones no coincide con el valor definitivo.

En cuanto a los recursos involucrados, se tiene que, incluyendo el valor de las adiciones, el 82% de los convenios analizados en el período (\$9,1 billones) corresponde a gerencia de proyectos. De igual manera, se observa que en todas las líneas de negocio las adiciones rondan en promedio el 30% de su valor inicial.

Al concentrar sus actividades en la línea de gerencia de proyectos, FONADE está desconociendo lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, pues también debería enfocar sus servicios en la línea de estructuración de proyectos⁸; sin embargo, esta línea de negocio sólo representa el 1,3% del total de los negocios de la entidad.

Es evidente que FONADE no ha participado de una verdadera política orientada a mejorar la eficiencia de la inversión de recursos por parte de los entes territoriales, a lo que estaría llamado como “Agente de Proyectos de Desarrollo” del Estado. Tan es así, que en el documento CONPES 3856 de abril de 2016 se reconocen las debilidades en materia de estructuración de proyectos que enfrentan las entidades públicas nacionales y territoriales, e incluye en sus recomendaciones que el DNP coordine y elabore una política para fortalecer las capacidades de estas entidades en la estructuración de proyectos.

Todo lo anterior indica que FONADE ha dedicado su quehacer misional a partir de un criterio de rentabilidad, si se tiene en cuenta que un porcentaje significativo de los ingresos de la entidad tienen origen en los rendimientos financieros que le genera la inversión de los recursos que recibe de los clientes en desarrollo de la línea de negocios gerencia de proyectos, los cuales han tenido una tendencia creciente en el período 2013-

⁸ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, TODOS POR UN NUEVO PAÍS, pág. 641

2016 respecto al total de ingresos, superando incluso lo percibido por comisiones y honorarios como se podrá observar más adelante.

b) Modificaciones contractuales

En relación con los tiempos de ejecución de los convenios, de los 543 convenios vigentes en el período, 415⁹ tenían pactada inicialmente una fecha de terminación anterior al 31 de diciembre de 2016, de los cuales el 30% se terminaron en el tiempo establecido. Cerca del 30% de los convenios tuvieron prórrogas por más del doble del tiempo pactado inicialmente y en total más del 56% presentaron una prórroga superior al 50% del tiempo establecido inicialmente según se indica en el Cuadro 3:

Cuadro 3
Tiempos de prórroga de los convenios

TIEMPO DE PRÓRROGA (en relación al tiempo pactado inicialmente)	No. DE CONVENIOS
Terminados en tiempo	129
Prórroga mayor al 100%¹⁰	124
Prórroga entre el 50% y el 100%	110
Prórroga entre el 0% y el 50%	51
Terminados anticipadamente	1
TOTAL CONVENIOS	415

Fuente: FONADE

En cuanto a las adiciones al valor del convenio, 41 convenios no tenían valor inicial, nueve presentaron reducciones en el valor del convenio y cuatro presentaban inconsistencias entre el valor de las adiciones y el valor definitivo.

Aproximadamente el 72% de los convenios no reportan adiciones al valor inicial; sin embargo, aunque a FONADE no le aplica lo establecido en el

⁹ En total eran 419 pero se presentan inconsistencias en 4 convenios, donde los días de prórroga superan la fecha de finalización reportada.

¹⁰ A modo de ejemplo, el convenio para construcción de infraestructura educativa (197060) tuvo diez prórrogas que triplicaron el tiempo de ejecución inicial.

Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y cada contrato es una situación particular, llama la atención que en 30 convenios se presenten adiciones por más del 50% del valor del contrato como se observa en el cuadro 4, e incluso existen dos convenios (195063 y 193048)¹¹ en los cuales las adiciones superan el 1000% del valor del contrato:

Cuadro 4
Adiciones de los convenios

VALOR DE LAS ADICIONES	No. DE CONVENIOS
Adiciones superiores al 100% ¹²	9
Adiciones entre el 50% y el 100%	21
Adiciones entre el 0% y el 50%	108
No reportan adiciones	351
TOTAL CONVENIOS	489

Fuente: FONADE

Al contrastar los dos análisis, se observa que la relación entre prórrogas y adiciones no es tan directa, pues mientras el 70% de los convenios no presentan adiciones, únicamente el 30% se terminan dentro del tiempo establecido. Esto permite concluir de manera preliminar que, en general, las prórrogas no se deben a mayores cantidades de bienes o servicios, sino a otro tipo de inconvenientes, lo que evidencia una tolerancia histórica a los retrasos por parte de la entidad¹³.

Es incuestionable que todo proyecto tiene riesgos en su ejecución; no obstante, lo que se ha evidenciado en ejercicios de auditoría y en el presente estudio es que existen inconsistencias en la información, problemas con

¹¹ Estos dos convenios corresponden a la línea de gerencia de proyectos (Infraestructura carcelaria y fondo emprender), en la cual por definición FONADE tiene una obligación de resultado al celebrar el convenio, por este motivo no es lógico que se presenten esos valores en adiciones si no representan un aumento proporcional en el bien o servicio contratado.

¹² A modo de ejemplo, en el convenio para construcción de infraestructura carcelaria se hicieron doce adiciones por valor de \$867.687 millones, elevando casi 26 veces su valor inicial.

¹³ Incluso se presentan casos en los que las modificaciones se dan antes de que inicie la ejecución del proyecto, como es el convenio para la construcción de infraestructura deportiva en el Chocó (215081).

permisos para la ejecución de los proyectos, consultas previas, retrasos en la adquisición y legalización de terrenos, demoras en los trámites contractuales, y deficiencias en la supervisión e interventoría de los proyectos (ver Anexo II-B), lo que pone de relieve las profundas debilidades en las diferentes etapas de los proyectos, especialmente en la planeación y estructuración¹⁴. Estas debilidades parecen más permanentes que ocasionales, cuando se espera que la entidad llamada a ser el "agente de proyectos de desarrollo del Estado", no sólo brinde su experiencia y conocimiento para calcular y mitigar dichos riesgos, sino que sea experta en su identificación, evaluación, control y mitigación.

c) Avance físico vs. avance financiero

Con el fin de establecer la coherencia existente entre el avance físico y el avance financiero en cada uno de los convenios¹⁵, se calculó un indicador con una relación simple entre los dos avances, así:

$$\text{Relación de avances}^{16} = \frac{\text{Avance Físico}}{\text{Avance Financiero}}$$

El Gráfico 1 muestra la distribución porcentual de convenios por rangos de desempeño en la relación de avances, desde valores inferiores a 0,2 hasta valores superiores a 0,8. Se evidencia que un porcentaje considerable de los convenios (18%) presentan un resultado inferior a 0,2. Un total de 81 convenios muestran un avance físico mínimo en relación a su avance financiero, once convenios no presentan ningún avance físico a pesar de

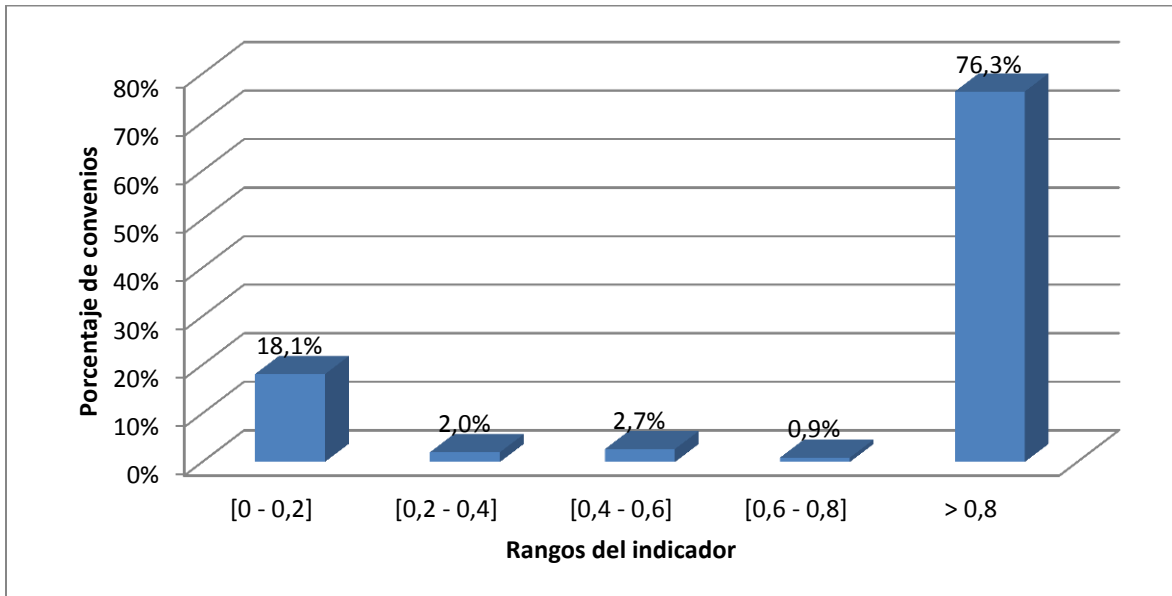
¹⁴ El convenio de gerencia de proyectos con la ANH es un ejemplo de ello, pues tuvo once prórrogas por más de 2.000 días debido a estas dificultades.

¹⁵ El avance físico se refiere al porcentaje de avance real del bien o servicio objeto del convenio a 31 de diciembre de 2016. El avance financiero se refiere al porcentaje de recursos girados por FONADE para la contratación derivada a 31 de diciembre de 2016, respecto del valor total del convenio.

¹⁶ Esta relación muestra el grado de coherencia entre los avances; cuando el resultado es más cercano al número uno (1) existe una mayor coherencia entre los dos avances.

tener avance financiero, e incluso en tres de estos convenios¹⁷ el avance financiero es mayor al 50%.

Gráfico 1. Relación de avance físico vs avance financiero de los convenios¹⁸.



Fuente: Fonade

Si bien de acuerdo con el tipo y fase del proyecto es factible que existan diferencias entre los dos niveles de avance, se esperaría que las mismas no sean significativas; sin embargo, en el Gráfico 1 se puede observar que en un porcentaje considerable de los convenios (24%), el avance financiero excede al físico de manera notoria, puesto que el indicador es inferior a 0,8.

Esta situación evidencia dificultades en el seguimiento y control de los convenios por parte de FONADE. Son reiterados los fallos en la supervisión de los contratos y el incumplimiento de sus obligaciones por parte de las interventorías contratadas, lo cual se corrobora con los hallazgos encontrados en las auditorías regulares. En las vigencias 2013 a 2016,

¹⁷ Se trata de los convenios 200842, 195016 y 213029.

¹⁸ No se tuvieron en cuenta 95 de los 543 convenios porque no reportaban avance financiero o el convenio no tenía valor.

fueron recurrentes los hallazgos relacionados con la calidad y estabilidad de las obras, y los pagos realizados a contratistas por menores cantidades de obra (Anexo III).

d) Remuneración de FONADE

El análisis de los ingresos procedentes de su actividad comercial¹⁹, permitió establecer que, además de las comisiones y honorarios que recibe en sus líneas de negocio, la entidad obtiene ingresos financieros provenientes de la inversión de los recursos que recibe de los convenios, los cuales, como se observa en el Cuadro 5, se han convertido en su principal fuente de ingresos, mostrando una tendencia creciente durante todo el período, para llegar al 56% en el año 2016.

Cuadro 5
Relación de ingresos de FONADE provenientes de sus Líneas de Negocio
(Cifras en millones de pesos)

Concepto	2013	Partic %.	2014	Partic %.	2015	Partic %.	2016	Partic %.
Rendimientos Financieros por la ejecución de proyectos*	56.265	34	87.801	44	88.732	50	111.269	56
Comisiones y honorarios**	111.174	66	113.582	56	88.740	50	89.116	44
TOTAL	167.439	100	201.383	100	177.472	100	200.385	100

Fuente: Estados Financieros FONADE. * Incluye los generados en cuentas de ahorro de los proyectos, así como los rendimientos en portafolios de inversión, la valorización de inversiones y el aumento en el valor razonable de los títulos negociables. ** Se refiere al valor de los honorarios de gerencia de los convenios en virtud de las líneas de negocio.

Los ingresos por rendimientos financieros casi que se duplicaron entre el primer y el último año del período de análisis, mientras que los ingresos por comisiones y honorarios revelan una tendencia decreciente en este mismo periodo (cerca de un 20%).

¹⁹ Cabe precisar que hasta 2015 la entidad preparó sus estados financieros acorde con los principios de contabilidad generalmente aceptados y con las instrucciones emitidas por la SFC. A partir de 2016, los estados financieros fueron preparados de acuerdo con las Normas de Contabilidad y de Información Financiera (NCIF)

Al contrastar estos resultados, respecto a los avances de los proyectos, es evidente que el avance físico de los mismos no guarda relación con el flujo de los recursos que ingresan a la entidad. El hecho de que los rendimientos con origen en la gestión de activos financieros tengan una participación tan importante en la generación de ingresos, da cuenta de que su función esencial como agente de proyectos y entidad de desarrollo quedó relegada a un segundo plano por parte de la administración de la entidad.

e) Fecha de suscripción y desembolsos

El análisis sobre estas variables se elaboró teniendo en cuenta los 311 convenios suscritos después del 01 de enero de 2013²⁰. Se encontraron dos situaciones para destacar: que la suscripción de los convenios se realiza en su mayoría en el cuarto trimestre del año (62%), y que existen tiempos muy prolongados entre el desembolso de los recursos por la entidad contratante y la suscripción del primer contrato derivado, como se muestra en el Cuadro 6.

Cuadro 6
Convenios suscritos por trimestre del año

AÑO	PRIMER TRIMESTRE	SEGUNDO TRIMESTRE	TERCER TRIMESTRE	CUARTO TRIMESTRE	TOTAL
2013	4	26	13	20	63
2014	10	0	1	5	16
2015	3	37	9	75	124
2016	3	5	7	93	108
TOTAL	20	68	30	193	311

Fuente: FONADE

²⁰ Es pertinente anotar que en la información reportada nuevamente se evidencian inconsistencias, a modo de ejemplo, encontramos convenios en los cuales el valor definitivo del convenio reportado, es inferior a los recursos desembolsados por la entidad contratante y al valor de los contratos derivados del convenio.

De los 311 convenios, al cierre del 2016 se reportaron desembolsos por \$1,67 billones en 175 de estos. Cabe resaltar la identificación de convenios en los que el primer contrato derivado se suscribió ocho meses después de haberse producido el giro de los recursos por parte de la entidad contratante. En el Cuadro 7 siguiente se exponen los casos más representativos de esta situación.

Cuadro 7
Tiempo entre desembolsos y contratación derivada

No. DE CONVENIO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	FECHA DEL DESEMBOLSO	VALOR DEL DESEMBOLSO (Cifras en millones de \$)	FECHA DEL PRIMER CONTRATO DERIVADO
213061	27/12/2013	31/01/2014	5.872	19/12/2014
213064	27/12/2013	03/01/2014	3.800	25/05/2015
214015	30/12/2014	30/01/2015	2.250	03/06/2016
214015	30/12/2014	23/09/2015	2.250	03/06/2016
215081	25/11/2015	28/12/2015	39.474	SIN CONTRATOS A 2016
215086	11/12/2015	30/12/2015	1.000	SIN CONTRATOS A 2016

Fuente: FONADE

Con base en lo evidenciado se deduce que existen dificultades en la planeación y estructuración de los proyectos, así como en la formalización de los convenios, de modo que frente al imperativo de una ejecución oportuna de los proyectos, armonizada con sus flujos financieros, debe indicarse que, en los casos expuestos, las obligaciones y responsabilidades de FONADE no se vienen cumpliendo a cabalidad. Adicionalmente, es pertinente señalar que en términos de ejecución del presupuesto, la entidad contratante da por ejecutados los recursos con el giro de los mismos a FONADE, así el inicio del proyecto se lleve a cabo mucho tiempo después, lo que incrementa el riesgo de que se suscriban convenios con el único propósito de mostrar gestión y “ejecutar recursos” por parte de las entidades, así los proyectos presenten deficiencias de fondo en su diseño y estructuración que incrementan los costos y tiempos de ejecución.

Estas deficiencias son particularmente críticas en lo que respecta a la línea de gerencia de proyectos, en la que FONADE asume una obligación de resultado. Sobre este particular, el Consejo de Estado²¹, considera que FONADE *"asume, bajo su cuenta y riesgo, la ejecución de un proyecto o parte de él, que se trata de ejecutar un proyecto en todos sus componentes, asumiendo la responsabilidad y el riesgo por la realización del mismo y adelantando actividades de agente principal en la obtención del resultado requerido por la entidad pública contratante"*. Precisamente esta circunstancia, según la propia corporación, es lo que permite considerar los desembolsos de la entidad contratante como un pago y no como un anticipo, por lo que los rendimientos generados por esos recursos pertenecen a FONADE. Sin embargo, el resultado de sus proyectos no marcha a la par con los pagos que recibe, así que no hay congruencia entre la ejecución presupuestal de las entidades contratantes y los niveles de cumplimiento de FONADE.

Por otra parte y en contraste con la situación descrita anteriormente, en lo que se refiere a los desembolsos que FONADE realiza a sus contratistas, en la auditoría regular practicada a FONADE para la vigencia 2016, la CGR pudo establecer que el monto de los anticipos que la entidad entrega a sus contratistas (contratación derivada) no se registra, clasifica ni se presenta en los estados financieros, sino que este valor se contabiliza como una deducción de la cuenta del pasivo "Depósitos Especiales", específicamente como una reducción de la subcuenta "Depósitos para la Ejecución de proyectos", así no exista ejecución real del objeto contractual ni legalización del anticipo. Por lo anterior, al no darle FONADE el tratamiento de anticipo a los recursos que desembolsa a los contratistas conlleva a que

²¹ Concepto No. 11001-03-06-000-2008-00013-00, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejo de Estado

el activo y el pasivo de la entidad se subestimen, como lo advirtió la CGR en su informe de auditoría por la vigencia de 2016.

Es claro que la exposición al riesgo de crédito de FONADE con los contratistas no se incorpora en los estados financieros de la entidad. Por esta misma razón, el deterioro²² que eventualmente puede afectar estos anticipos tampoco se revela en los estados financieros de la entidad, lo cual indica que el riesgo de pérdida por la exposición a los contratistas no se evalúa ni valora, y por tanto no se incorpora a los estados financieros. Adicionalmente, se expone en mayor grado al riesgo de fraude (bajo la modalidad de apropiación indebida de activos) toda vez que, al no incorporarse al sistema de información financiera, se dificulta tanto el seguimiento a su utilización y ejecución, como a su baja en cuenta. De esta forma, si un contratista incumple parcial o totalmente los compromisos adquiridos o incluso incurre en fraude, las pérdidas derivadas de estas situaciones no se presentan ni revelan en los estados financieros ni en las notas a los mismos, lo que impediría a FONADE tomar decisiones oportunas al respecto.

f) Entidad contratante

El siguiente análisis se realizó, por una parte, con base en un cotejo entre los montos de presupuesto ejecutados por las entidades contratantes de FONADE y los presupuestos totales de estas mismas entidades, y por otra parte, con base en los convenios derivados que FONADE suscribe con los entes territoriales en desarrollo de un convenio con entidades del orden nacional.

²² Según la Norma Internacional de Contabilidad 38, una pérdida por deterioro "...es el exceso del importe en libros de un activo sobre su importe recuperable".

Durante el período 2013 – 2016, las entidades del Gobierno Nacional registraron obligaciones en gasto de inversión con FONADE por \$3,91 billones, equivalentes al 3,4% de la ejecución total de recursos en el citado tipo de gasto a cargo de las entidades contratantes (\$115,9 billones). No obstante, a nivel de entidades individuales se encontró que en cinco de ellas las obligaciones con FONADE sobrepasan el 20% de las obligaciones totales de su gasto de inversión, como se aprecia en el Cuadro 8:

Cuadro 8
Ejecución del PGN 2013-2016 con FONADE
(Cifras en millones de pesos)

Entidad	Ejecución presupuestal (inversión)	Ejecución presupuestal con FONADE	Participación (%)
DANE	679.510	398.779	58,7%
Artesanías de Colombia	58.245	22.636	38,9%
DNP	403.783	132.242	32,8%
Servicio Geológico Colombiano	131.067	41.350	31,5%
Ministerio de Justicia y del Derecho	84.124	17.437	20,5%

Fuente: FONADE y MHCP - SIIF

Existen otras entidades cuya ejecución de recursos con FONADE durante el período de estudio es de muy elevada cuantía, pero al tener un presupuesto de inversión más alto, lo que FONADE ejecuta es inferior al 20% de sus obligaciones presupuestales; a pesar de ello, son clientes muy importantes para FONADE en términos del monto de los convenios. Es el caso del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), con una ejecución de \$930.000 millones en operaciones con FONADE y el del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC) con \$560.000 millones (lo que representa el 9% y el 14% del total de su presupuesto de inversión, respectivamente).

Estos datos sugieren una gran dependencia de FONADE respecto de un número reducido de clientes. Del total de recursos del PGN ejecutados con FONADE en el período, el DPS abarca el 23,8%, el Fondo TIC el 14,3% y el DANE el 10,2%, es decir, que en tres entidades se acumula casi la mitad de la ejecución de convenios con recursos de la Nación. Esta concentración conlleva un riesgo muy alto para la entidad ante una eventual suspensión de operaciones con alguno de sus principales contratantes.

En cuanto a los entes territoriales, la contratación con FONADE es notablemente inferior a la llevada a cabo por las entidades del orden nacional. De un total de \$22,3 billones de pagos presupuestales en inversión realizados por 102 entes territoriales²³ que fueron contratantes de FONADE entre 2013 y 2016, sólo \$31.584 millones (0,14%) fueron dirigidos a dicha entidad²⁴.

Si bien el porcentaje de entes territoriales que contratan a FONADE es muy bajo, existen convenios marco de gerencia de proyectos que suscribe FONADE con entidades del orden nacional, como el DPS, que tienen como objeto la ejecución de proyectos en las regiones, para lo cual, el modelo de contratación contempla la suscripción de contratos interadministrativos entre las tres partes.

Lo anterior implica: primero, que para la ejecución de un proyecto se tienen que realizar tres procesos contractuales (la entidad del orden nacional con FONADE, este a su vez con el ente territorial y posteriormente el ente territorial con el contratista ejecutor); segundo, que el ente territorial se convierte en un contratista de FONADE, con todo lo que esto implica

²³ Si bien el total de entidades territoriales contratantes de FONADE fue de 232, sólo 102 fueron las que efectuaron desembolsos entre 2013 y 2016. Esto indica que existen otros entes territoriales que tienen convenios con FONADE pero que los recursos para su ejecución provienen de otras entidades.

²⁴ Datos entregados por los entes territoriales y procesados por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas

(constituir garantías, rendir informes y responder por la ejecución del proyecto), y tercero, que para hacer la contratación de las obras que requiere el proyecto, el ente territorial está obligado a cumplir lo estipulado en el estatuto de contratación pública; por consiguiente, se pierden todas las ventajas del régimen de contratación especial de FONADE para la ejecución del proyecto.

Bajo esta modalidad de contrato, por lo general, FONADE se compromete a entregar a la entidad territorial los estudios, diseños y presupuestos del proyecto, así como a girar los recursos y celebrar los contratos de interventoría a que haya lugar y deja en cabeza del ente territorial la “responsabilidad exclusiva” por la contratación de las obras, en los términos de ley. Esto quiere decir que a pesar de ser un convenio de gerencia de proyectos, en el cual la obligación de FONADE es de resultado, se le está trasladando la responsabilidad de los procesos contractuales y de los resultados del proyecto a quién por obvias razones no debería tenerla, toda vez que los entes territoriales no cuentan con la misma capacidad técnica, experiencia y conocimiento que ostenta FONADE para adelantar dichos procesos, y por lo tanto, se expone a mayores riesgos en la ejecución de los proyectos.

Las consecuencias de la materialización de los riesgos son evidentes en los procesos de auditoría realizados²⁵, donde fueron recurrentes las observaciones y hallazgos con relación a los procesos contractuales y la ejecución misma de las obras adelantadas por entes territoriales en los convenios suscritos con FONADE, en los cuales esta entidad debía servir como apoyo técnico y/o supervisor e interventor de las obras. Las situaciones encontradas en el proceso auditor generan muchas dudas en

²⁵ Informes de auditoría: Vigencia 2016 (Hallazgos 3 al 9). Vigencia 2015 (Hallazgos 1 al 11). Vigencia 2014 (Hallazgos 4, 5, 11 y 12).

relación con la labor desempeñada por FONADE, por cuanto parece más una intermediación que una asistencia técnica de un agente especializado.

Como se pudo comprobar, si bien FONADE no ejecuta un porcentaje alto del volumen total de recursos presupuestales a cargo de sus contratantes, sí ha sido el principal ejecutor de recursos de algunas entidades. Debido al modelo de contratación que se está aplicando, FONADE se ve más como un simple intermediario en la ejecución de recursos y no como el agente de proyectos de desarrollo. Adicionalmente, dado que los recursos presupuestales registran su ejecución con el giro a FONADE, esto les permite a las entidades contratantes presentar índices de ejecución favorables sin que existan avances de ejecución física de las obras previstas.

g) Exposición al riesgo legal

En este literal se hace un análisis de la evolución en la cuenta de pasivos contingentes durante el período de estudio, referente a las pretensiones económicas por procesos judiciales en contra de FONADE. En el Cuadro 9 se observa que el monto total por pretensiones ha venido aumentando consistentemente durante el período, más que duplicándose entre el 2013 y el 2016. Esta misma situación ocurre con el valor de las provisiones efectuadas por la entidad, lo que impacta directamente el resultado del ejercicio en cada período.

Cuadro 9
Valor de las pretensiones y provisiones por procesos judiciales en contra de FONADE
(Cifras en millones de pesos)

Concepto	2013		2014		2015		2016	
	Pretensión	Provisión	Pretensión	Provisión	Pretensión	Provisión	Pretensión	Provisión
Laboral	4.416	1.342	7.955	1.792	18.427	3.279	27.390	1.930
Contractual	152.220	15.810	188.814	11.162	170.137	19.299	187.970	20.123
Otros Litigios	76.224	1.304	71.631	3.147	141.336	4.232	322.459	28.466
TOTALES	232.860	18.456	268.400	16.101	329.900	26.810	537.819	50.519

Fuente: FONADE

Adicionalmente, las pretensiones por conceptos relacionados con la gestión contractual se han mantenido por encima de los \$150.000 millones durante todo el período. Esto sin contar que dentro del rubro de “otros litigios”²⁶ se registran las pretensiones de los tribunales de arbitramento, que también son procesos originados en la ejecución de los contratos, los cuales presentan un incremento sustancial a lo largo del período. Para la vigencia 2016 en estos tribunales se registraron pretensiones por \$73.902 millones, lo que sumado al rubro “contractual” arroja una cifra cercana a los \$270.000 millones en pretensiones para esa vigencia.

Así las cosas, que para el año 2016 FONADE esté inmerso en procesos judiciales relacionados directamente con la gestión contractual con pretensiones superiores a los \$187.000 millones, lo que evidencia la falta de diligencia en esta materia por parte de la entidad, que se traduce en un alto grado de exposición al riesgo legal.

²⁶ En este rubro también registraron dos procesos por \$7.742 millones que debieron estar incluidos en el rubro contractual.

SECCION TERCERA

PERCEPCIÓN SOBRE LOS SERVICIOS DE FONADE

Para contar con una aproximación al concepto que las entidades clientes tienen de FONADE como proveedor de servicios en torno al ciclo de proyectos de desarrollo, se efectuó una encuesta a una muestra de entidades contratantes (ver Anexo IV), a las que se indagó sobre el desempeño y grado de satisfacción obtenida a partir de los productos y servicios recibidos en cumplimiento de los convenios suscritos recientemente.

Los resultados de la encuesta mostraron, que siendo FONADE la entidad llamada a ser el agente en todas las etapas de los proyectos de desarrollo y contar con una experiencia de más de 20 años en la ejecución de proyectos, no se observó un alto grado de satisfacción de las entidades contratantes respecto a los bienes y servicios recibidos, ya que el nivel de percepción apenas alcanzó una cualificación de “medianamente satisfecho”. De igual manera, la encuesta indicó que las entidades del orden nacional, en su mayoría, consideran que FONADE es responsable por las prórrogas de los proyectos, y un porcentaje cercano al 40% manifestaron no tener disposición para volver a celebrar convenios con esta entidad (ver Anexo V).

CONCLUSIONES

1. Desde hace varios años FONADE no desarrolla las actividades esenciales que caracterizan un establecimiento de crédito, pese a lo cual continúa bajo la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

2. En la gestión de los convenios que suscribe con sus clientes, se advierten fallas en la obtención de permisos, dificultades en la adquisición y legalización de terrenos, problemas en los trámites contractuales, así como fallas en la supervisión e interventoría de los proyectos. Tales debilidades no deben verse como típicos problemas del proceso contractual, sino como falencias estructurales que comprometen las fases de planeación y estructuración de quien es llamado a ser el “agente de proyectos de desarrollo del Estado”. Por ello mismo, si el objetivo principal es el resultado de los proyectos de desarrollo, FONADE no lo cumple, como lo demuestran las continuas prórrogas de los convenios a nivel nacional, así como la cantidad de obras sin culminar a tiempo.

3. FONADE no se rige por el régimen de contratación pública estipulado en la Ley 80 de 1993, beneficio que deviene de ser considerado una entidad financiera; no obstante, este régimen contractual especial no se traduce en una ejecución oportuna de los proyectos. A lo largo del estudio se pusieron de presente diversas situaciones que dan cuenta de convenios prorrogados (70%), convenios cuyos contratos derivados se suscribieron más de ocho meses después del desembolso de los recursos por parte de los clientes, convenios sin liquidar cinco y más años después de su terminación, así como el traslado de la responsabilidad de la ejecución de los proyectos a los entes territoriales mediante contratos interadministrativos derivados.

4. El avance físico de los proyectos se halla notoriamente rezagado respecto del avance financiero de los mismos. Esta circunstancia es evidente en la cuarta parte de los convenios suscritos.

5. Si bien el riesgo legal es inherente a la actividad de contratación de FONADE, el aumento, año a año, en el número de procesos judiciales en contra, al igual que en el valor de las pretensiones económicas de los mismos, pone de manifiesto serios problemas y debilidades importantes en el proceso de contratación de la entidad. De acuerdo con las revelaciones de FONADE, las pretensiones económicas de los procesos que se adelantan en su contra por conflictos generados en la contratación superan los \$269.000 millones a 2016.

6. Para la vigencia 2016, más del 55% de los ingresos de FONADE provinieron de los rendimientos del portafolio de inversiones y no de las comisiones y honorarios, lo cual evidencia que sus actividades misionales vienen perdiendo relevancia y participación en la generación de ingresos.

7. La experiencia y experticia que pudo haber acumulado FONADE como agente de proyectos no se percibe favorablemente entre sus clientes. Al respecto, la encuesta de satisfacción practicada a entidades del nivel central da cuenta de una calificación promedio de los atributos evaluados de 3,11 sobre 5, calificación que apenas le alcanza para ubicarse en el grado de “medianamente satisfecho”.

ANEXOS

Anexo I. La banca de fomento y desarrollo en Colombia

El concepto de *desarrollo* ha generado un debate permanente en las diferentes esferas académicas e institucionales; sin embargo, en la actualidad hay consenso en que se debe interpretar el concepto desde una óptica cualitativa, entendida como la mejora en la calidad de vida de los habitantes y el respeto por el medio ambiente, y no simplemente desde la visión cuantitativa de crecimiento económico, relativo a los recursos o ingresos de un país, como se entendía anteriormente.

Este cambio en la visión del concepto empezó desde mediados de los años sesenta con pensadores como Seers, Schultz y Amartya Sen, quienes incluso fueron más allá y hablaron de desarrollo como el proceso de ampliación de las “capacidades humanas”. Bajo este enfoque, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha adoptado el concepto de “Desarrollo Sostenible”²⁷ referente al fomento de la prosperidad y las oportunidades económicas, un mayor bienestar social y la protección del medio ambiente, satisfaciendo las necesidades de la generación actual sin comprometer las generaciones futuras.

Así mismo, uno de los instrumentos de intervención del Estado para generar desarrollo se denomina *fomento*, referido al impulso financiero, técnico y logístico, otorgado a sectores económicos considerados estratégicos para el desarrollo.

A pesar de que el instrumento de crédito de fomento en Latinoamérica tiene sus orígenes en el siglo XIX, de acuerdo con Adolfo Meisel, en Colombia “el primer intento de canalizar fondos hacia un sector o actividad

²⁷ Término utilizado por primera vez en el Informe “Our Common Future: Brundtland Report”. 1987. ONU

específica se registra en 1924, con la aparición de un nuevo tipo de institución crediticia: el Banco Agrícola Hipotecario²⁸. No obstante este primer paso, la banca de fomento en Colombia surge formalmente en 1931 con la Ley 57, mediante la cual se creó la Caja de Crédito Agrario (Caja Agraria), cuyo propósito fue canalizar recursos hacia la producción agrícola y más tarde al sector minero. Esta entidad funcionó hasta 1999 cuando fue liquidada y en su lugar fue creado el Banco Agrario de Colombia.

Paralelamente, en atención a la política de vivienda, fueron creadas dos entidades cuya labor era complementaria, la primera, el Banco Central Hipotecario, fundado en 1932 con el Decreto 211 y cuyo objeto consistió en promover la financiación de la vivienda a largo plazo (10 años) a través de crédito hipotecario; la segunda, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) creado mediante Decreto Ley 200 de 1939, orientado a la construcción y financiación de vivienda para los trabajadores urbanos y rurales, utilizando principalmente subsidios a la tasa de interés o al precio de los inmuebles. Esta entidad permaneció hasta 1991, cuando se ordenó su liquidación, siendo reemplazada por el INURBE.

En 1940, mediante el Decreto 1157 se creó el Instituto de Fomento Industrial (IFI), para promover empresas industriales y contribuir con la política de desarrollo basada en el mercado interno, más conocida como la política de sustitución de importaciones. El IFI desempeñó un papel importante en el impulso de la industrialización hasta los años setenta; más adelante se le asignaron funciones similares a las de las corporaciones financieras. En los años noventa se estableció definitivamente como un banco de segundo piso hasta el proceso de liquidación que inició en el año 2003.

²⁸ El Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura. *Capítulo XVIII. Antecedentes y evolución del crédito de fomento en Colombia y su relación con el Banco Central*. Meisel, Adolfo. 1990.

En las décadas del cincuenta y el sesenta, atendiendo las orientaciones de organismos multilaterales, se le dio un giro a la política de fomento en el país, con la creación de fondos de redescuento administrados por el Banco de la República y bancos públicos que canalizarían hacia el sector productivo los recursos que provenían de créditos externos. Es así como se crearon los bancos Popular, Cafetero y Ganadero, los cuales inicialmente tuvieron una vocación de apoyo sectorial, y el Fondo de Inversiones Privadas (FIP). Adicionalmente, se crea el mecanismo de inversiones forzosas, consistente en obligar a los establecimientos de crédito a suscribir bonos de fomento del Banco de la República, cuyos recursos serían canalizados a través de los fondos de redescuento, entre ellos el Fondo Financiero Industrial y el Fondo Financiero Agrario. Tales facultades del banco central fueron eliminadas en la década de los noventa.

Por esa misma época, nace el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE), creado mediante el Decreto 2080 de 1967 como un fondo cuenta de connotación netamente financiera administrado por el Banco de la República, cuyo objeto principal era financiar total o parcialmente la elaboración de estudios de factibilidad de proyectos y programas específicos. Este fondo desapareció como cuenta el año siguiente para darle paso a FONADE como establecimiento público.

Fue a partir de los ochenta, que se introdujo un nuevo instrumento de fomento con la aparición de la denominada banca de segundo piso, cuyas operaciones de financiamiento se realizan a través de otras instituciones financieras y no directamente con los usuarios. En este contexto, se crean la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), el Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX). Así mismo, se crearon los fondos de garantías, entidades encargadas de respaldar la colocación de los créditos de fomento,

tales como el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y el Fondo Nacional de Garantías (FNG).

Adicional a estas entidades del orden nacional, se encuentran los Institutos Financieros de Fomento y Desarrollo (INFIS), entidades descentralizadas departamentales o municipales, constituidas como establecimientos públicos de fomento y desarrollo regional, que auspician iniciativas gubernamentales de inversión y podrían desempeñar funciones similares a las de FONADE a nivel territorial, incluso podrían considerarse una especie de “competencia” para la adjudicación de proyectos a esta entidad.

Anexo II-A. Metodología de selección de la muestra

Los tipos de muestreo que se utilizan en las investigaciones de las ciencias sociales, específicamente, en las evaluaciones de políticas públicas se clasifican, principalmente, en dos: muestreo probabilístico y no probabilístico. En el primero, el método de muestreo se basa en el principio de equiprobabilidad; es decir, todos los elementos tienen la misma probabilidad de ser seleccionados para conformar la muestra. Este tipo de muestreo permite obtener inferencias y generalizaciones del universo de datos. En el segundo, los sujetos no tienen la misma probabilidad y no se pueden realizar generalizaciones; se seleccionan los elementos a partir de determinados criterios procurando que la muestra sea lo más representativa posible.

En este estudio se optó por utilizar el método de muestreo no probabilístico debido a que en los objetivos del mismo no se pretende realizar estimaciones de los parámetros de la población estadística ni hacer inferencias de los atributos del universo. Así mismo, por el volumen de información, se utilizó el método por cuotas, que consiste en la selección de los elementos de la muestra, clasificándolos por estratos más representativos de acuerdo con la configuración de la distribución, con el fin de obtener en la muestra proyectos de múltiples características.

Para la estratificación del universo de convenios, se utilizaron cinco criterios: porcentaje de avance financiero y físico, valor definitivo del convenio dentro de cada línea de negocios, año de suscripción, número de días de prórroga, valor de las adiciones y estado del convenio.

a. Porcentaje de avances de los convenios de FONADE. 2012 - 2016

El primer criterio de estratificación permitió evidenciar que el 34,4% de los convenios, correspondiente a 187, tienen un avance financiero menor al 19%, que pertenecen a los suscritos recientemente. Por otro lado, el 58,4%, equivalente a 317, tienen un avance mayor al 80%, para aquellos, presuntamente, con mayor antigüedad.

En relación al avance físico, el 19,2% de los convenios, representados en 104, tienen un avance menor al 19%, en teoría, convenios suscritos recientemente. Por otro lado, el 72,2%, equivalente a 392, tienen un avance mayor al 80%, que son, probablemente, los de mayor antigüedad. Cuadro y gráfico 2.

De acuerdo con esto, se seleccionaron proyectos que estuvieran en los rangos donde estuviera la mayor proporción poblacional.

b. Valor definitivo del convenio por línea de negocio

El 81,4%, que representan 9,02 billones de pesos de los recursos, se encuentran ejecutados en la línea de negocio de Gerencia de proyectos, y le sigue el 10,4%, equivalente a 1,15 billones de pesos, en Gestión de proyectos. Utilizando esta distribución, se seleccionó proporcionalmente el número de convenios de cada línea de negocio.

c. Número de días de prórrogas de los convenios

El mayor promedio de días de prórrogas, 594 días, concedidas se encuentran en los contratos derivados del presupuesto de FONADE, le siguen los contratos de estructuración y gerencia de proyectos, con 466 y 445 días en promedio, respectivamente. De acuerdo con esta distribución, se escogió proporcionalmente el número de convenios de la muestra.

d. Valor adiciones de los convenios de FONADE. 2012-2016

En los contratos de gestión y gerencia de proyectos se presentó el mayor porcentaje de adiciones respecto al valor inicial, con valores de 34,4% y 31,7%, respectivamente. Fueron adicionados 2,4 billones de pesos, que equivale al 31,3% respecto a su valor inicial. De acuerdo con esta distribución, se escogió proporcionalmente el número de convenios de la muestra.

e. Estado del convenio

Este criterio se utilizó con el fin de que en la muestra quedaran convenios de que tuvieran alguno de los siguientes estados: Vigente, Terminado, Liquidado

Con base en los criterios se seleccionó una muestra de 31 convenios, los cuales se muestran en el cuadro IIA-1.

Cuadro IIIA-1
Convenios seleccionados para la muestra

No. del Convenio					
193048	200834	211045	215045	216138	216220
195040	200925	212017	215047	216140	
195067	210077	212080	215050	216142	
195073	211012	213001	215081	216144	
197032	211036	213050	215085	216146	
197060	211041	214016	216115	216169	

Anexo II-B. Análisis documental de los proyectos de la muestra

No. DE CONVENIO	ENTIDAD CONTRATANTE	OBJETO DEL CONVENIO	DEFICIENCIAS ENCONTRADAS			
			INCONSISTENCIAS EN LA INFORMACIÓN REPORTADA	ADICIONES Y PRÓRROGAS	PLANEACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN	SEGUIMIENTO Y CONTROL
193048	SENA	Evaluación y seguimiento proyectos Fondo Emprender	* Diferencia de \$3,682 millones en el valor del convenio * En la Base de Datos no se reportan los costos de gerencia percibidos por FONADE.	* El plazo inicial de tres años se extendió en siete años más (233%).	* En la medida que se fueron dando otras convocatorias, el convenio se modificaba de acuerdo con los nuevos recursos asignados al Fondo y su ejecución a través de los años.	
195040	INCODER	Realizar la gerencia del proyecto "Distrito de Riego del Triángulo del Tolima"	* Diferencia de \$3,129 millones entre el valor de los rendimientos reportados y los adicionados al Convenio.	* Cinco prórrogas que sumaron 40 meses a los 72 iniciales (55%) y ocho adiciones por valor de \$106,817 millones (27,5%).	* Desde el comienzo hubo retrasos en la ejecución que obedecieron a la necesidad de nuevos diseños, lo cual hizo que cambiara el flujo de recursos	* Hubo retrasos en la ejecución de la segunda fase que pudieron haber generado sobrecostos
195067	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	Aunar esfuerzos para desarrollar la segunda fase del proyecto "Construcción de la Central Hidroeléctrica (PCH) de Guapi e interconexión Costa Pacífica"	*En el informe de término del Convenio se registra una comisión de gerencia de \$213 millones que FONADE no registra en la información aportada.	*En el informe de término del Convenio se registran dos prórrogas no mencionadas en la información aportada por FONADE.		*Se ha dado una demora de más de 10 años en su liquidación. *Frente a un avance físico del 100% se registra un avance financiero de tan sólo un 12%. *Se efectuó la terminación anticipada y liquidación parcial por mutuo acuerdo
195073	Ministerio del Interior y de Justicia	Construcción y dotación de infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional		* Doce modificaciones que adicionaron \$867.686 millones (26,7 veces) y lo prorrogaron en 42 meses		
197032	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - FONTIC	Gerencia Integral de programas de Telecomunicaciones Sociales definidos en documento CONPES 2457 de 2007	* Diferencia de \$158 millones en el costo de gerencia * Diferencia de \$19.000 millones en las adiciones	* tres modificaciones que adicionaron \$17.838 millones		
197060	Ministerio de Educación	Construcción y dotación de establecimientos educativos	* Diferencia de \$9.000 millones en el valor de las adiciones. * Diferencia de \$1.500 millones en el costo de gerencia	* Diez modificaciones que prorrogaron el plazo en 90 meses (300%) y adicionaron el valor en \$82.000 millones (26%)	* En más de 2 oportunidades se ha modificado el número y ubicación de las instituciones educativas a construir.	* La construcción de la IE de Buenaventura se encuentra suspendida por incumplimiento del contratista y no se han hecho efectiva las pólizas.
200834	Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH	Ejecutar la gerencia de los proyectos del grupo de gestión de conocimiento de la subgerencia técnica de la ANH	* Diferencia de \$683 millones en el valor de la gerencia. * Diferencia de \$29.557 millones en el valor de los rendimientos generados.	* Once modificaciones que prorrogaron 90 meses y adicionaron \$12.577 millones (7%).	* Problemas con la licencia ambiental en el proyecto del Pozo Estratigráfica del Chocó.	
200925	Instituto Nacional de Vías	Efectuar la gerencia integral de los proyectos "Carretera de la Soberanía" y "Transversal de la Macarena"	* Diferencia de \$9.000 millones en el valor de las adiciones. * Diferencia de \$2.982 millones en el costo de gerencia	* 14 modificaciones que prorrogaron el plazo en 42 meses (75%) y adicionaron el valor en \$27.864 millones (10%)	* Se subestimó la complejidad y el riesgo de atraso de los proyectos por la situación de orden público. Incluso, en una adición FONADE aceptó que se redujera su proporción de cuota de gerencia.	* La extensión en tiempo llevó a que se necesitara reparar parte del pavimento colocado. * En sucesivas modificaciones se planteaba que había tres puentes pendientes de construir.


210077	Ministerio del Interior - FONSECON	Gerencia integral del proyecto de obras y dotación de talleres, suministro de vehículos-bus, seguridad electrónica en los establecimientos de reclusión.	* Diferencia de \$1.242 millones en el valor de los rendimientos generados. * El contrato se encuentra terminado pero reportan avance físico del 51% y financiero del 52%	* Dos modificaciones que prorrogaron 14 meses		
211012	Ministerio de Educación Nacional	Gestión del programa de atención a la primera infancia PAIPI (MEN)		* Cuatro modificaciones que prorrogaron 21 meses y adicionaron \$47.984 millones (63%).		
211036	Agencia Nacional de Infraestructura	Gerenciar la estructuración de concesiones viales en dos corredores en el suroccidente del país	* Diferencia de \$1.526 millones en el costo de gerencia	* 5 modificaciones que prorrogaron el plazo en 36 meses (300%) y adicionaron el valor en \$2.793 millones (11%)	* FONADE subestimó la complejidad técnica en los estudios iniciales, lo cual dio lugar al Otrosí 1.	
211041	Departamento para la Prosperidad Social - DPS (Fondo de Inversiones para la Paz)	Gerencia integral de los proyectos entregados por el DPS	* Diferencia de \$3.424 millones en el valor de la gerencia. * Diferencia de \$5.588 millones en el valor de los rendimientos generados.	* Seis modificaciones que prorrogaron 54 meses y adicionaron \$93.013 millones (51%).	* De la contratación derivada programada seis contratos no fueron ejecutados.	* Obras que se finalizaron en 2012 como un hogar para la tercera edad en Barranquilla y la malla vial de Galapa, entre otras; al cierre de 2016 no habían liquidado el contrato. * Obras como el puente vehicular del municipio de Moniquira que estaba programada para enero de 2012 al cierre de 2016 no se había culminado
211045	Servicio Geológico Colombiano	Diseño y adquisición de un sistema de catastro minero a efectos de facilitar la actualización de los títulos mineros		* Dos modificaciones que prorrogó seis meses el convenio y se presentaron 2 adiciones por \$8.600 millones y una reducción por \$15.150 millones.	* El alcance al objeto se modificó mediante la Adición y Modificación No. 1 al convenio de noviembre del 2012.	* Según el Informe de Término, el Comité de Seguimiento al Convenio no fue facultado para aprobar prórrogas o adiciones.
212017	Departamento para la Prosperidad Social - DPS	Gerencia integral de proyectos entregados por el DPS	* Diferencia de \$3.300 millones en el costo de gerencia	* Siete modificaciones que han ampliado el plazo inicial cerca de 60 meses (10 veces) y aumentado el valor en aproximadamente \$89.000 millones (50%).		* Reportan un porcentaje de avance físico de 48% frente a un 96% de avance financiero.
212080	Departamento de Prosperidad Social - Fondo de Inversiones para la Paz	Gerenciar los proyectos entregados por el contratante	* Diferencia de \$8.729 millones en el costo de gerencia	* 5 modificaciones que prorrogaron el plazo en 41 meses (213%) y adicionaron el valor en \$198.317 millones (42%)	* Fue sobreestimada la capacidad de las entidades territoriales para presentar proyectos y efectuar trámites administrativos relacionados con ellos.	* Fue documentado el represamiento en las labores de legalización y liquidación contractual.
213001	Fiduciaria Bogotá	Interventoría a los contratos de obra del Programa de Vivienda Gratuita		* 3 modificaciones que prorrogaron el plazo en 41 meses (228%) y adicionaron el valor en \$29.605 millones (26%)	* Por corresponder a la línea de negocio de evaluación, no hay apreciaciones sobre planeación o estructuración.	* Atraso en aprobación de garantías. * FONADE aceptó cronogramas de ejecución que mostraron no ser suficientes para la construcción y entrega de viviendas.

213050	DANE	Gestión fases I, II y III Tercer Censo Nacional Agropecuario	* Diferencia de \$2,674 millones en el valor del costo de gerencia * Diferencia de \$ 752 millones entre el valor reportado en Acta de Liquidación Parcial y la Base de Datos.	* Cuatro prórrogas que sumaron 10 meses a los 8,8 iniciales (113%) y ocho adiciones por valor de \$59,771 millones (27%).	* Retrasos por aspectos logísticos, condiciones climáticas y de vías, dificultades en acceso y trabajo con comunidades.	* Incertidumbre acerca de la liquidación definitiva del Convenio, pues han transcurrido veinte meses del recibo a satisfacción parcial.
214016	Fondo de Programas Especiales para la Paz	Gerencia integral de proyectos priorizados por el fondo	* Diferencia de \$219 millones en el costo de gerencia	* Dos modificaciones que prorrogaron el plazo en 9 meses (75%)	* El primer contrato derivado se firmó cuatro meses después del desembolso de la entidad contratante	
215045	Servicio Nacional de Aprendizaje	Gestión del Programa Fondo Emprender	* Diferencia de \$21.000 millones en el valor de las adiciones	*Según Informe de Gestión se efectuaron tres adiciones por \$49.426.000000		
215047	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Gerencia del programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales	* Diferencia de \$1.243 millones en el valor de los rendimientos generados.		* Transcurrieron Diez meses entre la suscripción del convenio y el primer desembolso.	
215050	Departamento Nacional de Planeación	Administrar el programa de fortalecimiento de entidades territoriales para la estructuración de proyectos con recursos de regalías	* Diferencia de \$342 millones en el costo de gerencia	* 2 modificaciones que prorrogaron el plazo en 7 meses (47%) y adicionaron el valor en \$3.416 millones (5%)	* Fueron subestimados los costos del componente de logística, el cual dio origen a la adición.	* Detección tardía y desgaste administrativo en proyectos que no tenían perspectiva de viabilidad
215081	Coldeportes	Construcción de infraestructura deportiva en el Chocó	* Diferencia de \$76 millones en el costo de gerencia	* Una modificación que prorrogó el plazo en 12 meses (2 veces) y adicionó el valor en \$1.326 millones	* El primer contrato derivado no se había firmado después de 12 meses del primer desembolso por \$39.474 millones	* Reportan un porcentaje de avance físico de 0% frente a un 9,9% de avance financiero
215085	Fondo de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Emprender la estrategia de expansión y adecuación de Puntos Vive Digital		* Hubo una sola modificación que no causó adición, sino redistribución de recursos disponibles. No hubo prórrogas.	* Ha sido lenta e inestable la contratación del equipo de trabajo para la gestión del convenio.	
216115	Departamento Nacional de Planeación	Realizar la Administración Y Operación del Fondo Regional de los Contratos Plan	*Los rendimientos generados fueron \$558 millones de los cuales se devolvieron al contratante \$ 431 millones y no hay explicación del resto.	*Una adición por \$61.666 millones		*Frente a un avance financiero del 97,68% se registra un avance físico de tan sólo el 39,72%.
216142	ESAP	Construcción e interventoría campus universitarios	* Según el Informe Trimestral, fueron desembolsados \$40.995 millones que no aparecen en la Base de Datos.			
216144	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC	Construcción e interventoría, ampliación de cupos, y mantenimiento de la infraestructura carcelaria		* El convenio se firmó en noviembre de 2016 y en diciembre se firmaron dos adiciones por \$14.893 millones (4%).		
216169	Consortio Alianza - Colpatria vocera del Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita II	Realizar la Interventoría de los contratos de diseño y construcción de los proyectos de vivienda	* El valor de la cuota de gerencia registrado es el mismo del valor definitivo del Convenio (\$93.897 millones).		* Se suspendieron 3 proyectos de construcción de vivienda: en Palestina - Caldas (40 casas), San Vicente del Caguán - Caquetá (180 casas), San Pablo - Nariño (200 casas).	

Anexo III. Relación de hallazgos de auditoría período 2013-2016

OBSERVACIÓN Y/O HALLAZGO DE LA AUDITORÍA	No. CONVENIO	No. CONTRATO	PROYECTO	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA
Se pagaron más cantidades de obra de las ejecutadas y el interventor avaló los pagos	211041	OBRA - 2124279 INTERVENTORÍA - 2130273	Casa de La Cultura Sector La Loma en San Andrés Islas	2013
		OBRA - 2121752 INTERVENTORÍA - 2121765	Reconstrucción de viviendas e infraestructura comunitaria en los Municipios de Sardinata y San Calixto	2013
		2132906	Complejo deportivo del barrio La Independencia del municipio de Buenaventura	2016
	197060	OBRA - 2132153 INTERVENTORÍA - 20131027	Institución Educativa Mundo Feliz en Galapa	2014
	212080	OBRA - 2132411 INTERVENTORÍA - 213909	Parque Nelson Mandela en Cartagena	2014
		2132682	Mejoramiento de vías terciarias en el municipio de Pueblo Nuevo	2015
	212017	OBRA - 2131541 INTERVENTORÍA - 213909	Pavimentación de vías en el municipio de Sahagún	2016
La calidad de obra recibida o certificada por FONADE (como supervisor o interventor), no está acorde con lo estipulado en el contrato	213003	OBRA - 2131683 INTERVENTORÍA - 2131794	Diagnóstico, concertación, plan de intervención y ejecución del programa de conexión Intradomiciliaria en Sincelejo	2013
	213012	NO APLICA	Certificación de subsidios para vivienda en el municipio de Ocaña	2013
	212080	2131925	Vía que comunica Montería con la vereda Las Palomas	2015
		2133357	Pavimentación de vías en el municipio de Momil	2015
		2132326	Muro de contención en el municipio de Usiacurí	2015
		2132682	Mejoramiento de vías terciarias en el municipio de Pueblo Nuevo	2015
		2133776	Mejoramiento de espacio público en Montería	2015
		2132553	Mejoramiento del estadio de futbol del municipio de Ponedera	2015
	211041	OBRA 2122384 INTERVENTORÍA 2131906	Mejoramiento y adecuación de vías en Montería	2016
		OBRA 2124250 INTERVENTORÍA 2131906	Estadio de Sahagún	2016
	214016	OBRA 2151868 INTERVENTORÍA 2151988	Construcción de la fase II del parque conmemorativo Omaira Sanchez en el municipio de armero- guayabal	2016
212017	OBRA 2131690 INTERVENTORÍA 2131909	Área deportiva y recreativa del paseo rojo y negro municipio de Cúcuta	2016	
Se declaró el incumplimiento de un contrato y no se hizo efectiva la póliza de garantía	200954	2092540		2013
Los estados contables no registran la realidad financiera de la entidad	193048	NO APLICA		2016

Anexo IV. Formato de encuesta de percepción

 CONTRALORÍA <small>GENERAL DE LA REPÚBLICA</small>	<small>Dirección de Estudios Sectoriales Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras</small>	ENCUESTA DE PERCEPCIÓN Y/O SATISFACCIÓN			
<p>Esta encuesta hace parte del estudio que adelanta la Contraloría General de la República sobre la gestión de proyectos de desarrollo en el país. La finalidad de la misma es conocer la percepción que las entidades tienen frente a proyectos ejecutados en el marco de los convenios suscritos con FONADE. Por esta razón, es conveniente que sea diligenciada por un funcionario que tenga o haya tenido relación directa con la ejecución de dichos proyectos.</p>					
<p>Nota: La información consignada en la presente encuesta sólo será utilizada por la CGR para el desarrollo del estudio y con fines puramente estadísticos. Por tanto, no implica ningún tipo de responsabilidad fiscal, penal o disciplinaria.</p>					
Entidad:					
Ciudad y Fecha:					
<p>I. Califique el nivel de satisfacción en cada uno de los siguientes enunciados, marcando con una X en el número que corresponda. Tenga en cuenta que: (1) Muy Insatisfecho; (2) Insatisfecho; (3) Medianamente Satisfecho; (4) Satisfecho; (5) Muy Satisfecho.</p>					
	1	2	3	4	5
1. Cumplimiento del plazo de entrega de la labor encomendada a Fonade					
2. Calidad del bien o servicio recibido					
3. Supervisión y/o Interventoría de Fonade a la labor encomendada					
4. Oportunidad en la entrega de informes relacionados con el desarrollo de la labor encomendada					
5. Atención de requerimientos por parte de Fonade					
6. Idoneidad demostrada por Fonade en la ejecución de la labor contratada					
<p>II. Responda las siguientes preguntas marcando con una X la casilla correspondiente.</p>					
	SI	NO	N/A		
7. ¿Estaría en disposición de celebrar nuevos convenios para ejecución de proyectos con FONADE?					
8. ¿Las prórrogas y demoras en la ejecución del proyecto fueron atribuibles a FONADE?					
<p>9. ¿Cuál fue el criterio para contratar a Fonade? (Marque uno o varios)</p>					
Experiencia	<input type="checkbox"/>	Facilidad en la contratación	<input type="checkbox"/>		
Cumplimiento	<input type="checkbox"/>	Era la única alternativa	<input type="checkbox"/>		
Asistencia técnica	<input type="checkbox"/>	Menor costo	<input type="checkbox"/>		
Calidad	<input type="checkbox"/>	Otro, Cuál?	_____		
<p>COMENTARIOS: (Consigne aquí las notas u observaciones que considere convenientes para ampliar o precisar las respuestas)</p>					

Anexo V. Resultados de la encuesta de percepción

En total 46 entidades diligenciaron la encuesta, de ellas 13 del nivel nacional y 33 del nivel territorial, aunque los formatos diligenciados fueron 54 (20 en el nivel nacional y 34 en el territorial) en razón a que algunas entidades respondieron una encuesta por cada convenio suscrito.

En un primer bloque fue consultado el grado de satisfacción respecto de seis atributos de la gestión de FONADE: cumplimiento de plazos de entrega, calidad, supervisión y/o interventoría, oportunidad en la entrega de informes, atención de requerimientos, e idoneidad. Para ello se solicitó otorgar una calificación de 1 a 5, en la que 1 refleja la mayor insatisfacción y 5 la mayor satisfacción. En el cuadro No. 12 se muestra el promedio de la calificación obtenida para cada atributo.

Cuadro 10
Calificación promedio por atributo

Atributo	Nivel Nacional	Nivel Territorial	Total
Plazos	2,95	3,50	3,30
Calidad	3,40	3,85	3,69
Supervisión e Interventoría	3,20	3,68	3,50
Oportunidad en informes	3,10	3,59	3,41
Atención de requerimientos	2,85	3,56	3,30
Idoneidad	3,15	3,94	3,65
Total	3,11	3,69	3,47

Teniendo en cuenta que FONADE es la entidad llamada a ser el agente en todas las etapas de los proyectos de desarrollo y que debe tener un background acorde con su experiencia y experticia en la ejecución de proyectos por más de 20 años, se esperaría un alto grado de satisfacción de las entidades contratantes respecto a los bienes y servicios recibidos. Sin embargo, los resultados de la encuesta de percepción arrojaron valoraciones que difieren sustancialmente de este resultado esperado (3,11 y 3,69 entre

las entidades del orden nacional y territorial, respectivamente) que apenas representan una cualificación de “medianamente satisfechas”.

Por atributos, los de menor calificación fueron los plazos y la atención de requerimientos, mientras que los mejor valorados fueron la calidad y la idoneidad. Los primeros son en principio fácilmente perceptibles, pues aluden a mediciones de tiempo, mientras los segundos son más complejos, dado que se refieren a condiciones más abiertas a subjetividad, en razón a que no cuentan con estándares explícitos de medición. Otro rasgo observado en la tabla es que si un atributo recibe una calificación alta en el nivel nacional, también tiende a recibirla en el nivel territorial, y lo mismo acontece para las calificaciones bajas. Esto quiere decir que hay una relativa sintonía en las percepciones, lo cual sugiere que no hay sesgos de tratamiento a la entidad cliente según el nivel de gobierno al que pertenezca. En efecto, la correlación entre las calificaciones de ambos niveles de gobierno es elevada: 0,72.

Un segundo segmento de la encuesta, compuesto por las preguntas 7 y 8, indagó sobre la disposición de celebrar nuevos convenios con FONADE y sobre la responsabilidad de esta entidad en las prórrogas suscritas. El cuadro No. 13 muestra los resultados respectivos.

Cuadro 11
Respuestas a las preguntas 7 y 8 de la encuesta

Disposición para celebrar nuevos convenios con FONADE (número de respuestas)				
	Sí	No	No aplica	Total
Nivel nacional	9	7	4	20
Nivel Territorial	28	5	1	34
Total	37	12	5	54
Responsabilidad de FONADE en las prórrogas (número de respuestas)				
	Sí	No	No aplica	Total
Nivel nacional	7	6	7	20

Nivel Territorial	7	21	6	34
Total	14	27	13	54

Respecto de la pregunta 7, resultó predominante la disposición a efectuar futuros convenios con FONADE, con 37 opiniones de las 54 reportadas (68,5%). El 22% de los encuestados manifestó adversidad para contratar nuevamente con FONADE. Finalmente, en cinco casos (9,3%) fue marcado el rótulo "no aplica", reflejando presumiblemente el hecho de que el funcionario designado para responder la encuesta no tiene poder decisorio u orientador alguno sobre la suscripción de contratos.

Entre niveles de gobierno se presentó la misma sintonía en las percepciones, puesto que en ambos grupos de clientes la respuesta "Sí" fue mayoritaria. No obstante, la ventaja entre "Sí" y "No" fue muy superior en el nivel territorial: 28 casos contra 5, mientras que en el nivel nacional la ventaja fue moderada: 9 casos frente a 7. Esto evidencia, o bien que el valor agregado de la gestión de FONADE en las regiones es más apreciado, o que las necesidades de ejecutar proyectos regionales con apoyo técnico son más apremiantes.

Por lo que concierne a la pregunta 8, fue mayor la fracción de casos en que no se le atribuyó responsabilidad en las causales de prórrogas, que los casos en que se le consideró responsable principal: 27 casos (50%) frente a 14 (26%).

No obstante, entre niveles de gobierno hubo diferentes valoraciones, puesto que las entidades de nivel nacional sí calificaron mayoritariamente a FONADE como el causante de las prórrogas, aunque con una ventaja apenas apreciable: 7 casos frente a 6. En el nivel territorial la ventaja fue amplia para las opiniones en contra de la incidencia de FONADE en las prórrogas (21 casos) frente a las opiniones que le atribuyen responsabilidad (7 casos).

Un tercer segmento de la encuesta consultó los criterios por los cuales FONADE fue seleccionado como contratista para la gerencia, gestión o evaluación de proyectos. Se permitió en este caso seleccionar más de un criterio entre los siguientes ocho: experiencia, cumplimiento, asistencia técnica, calidad, facilidad de contratación, ser la única alternativa en el mercado, menor costo u otro criterio. El resultado se presenta en el gráfico No. 2.

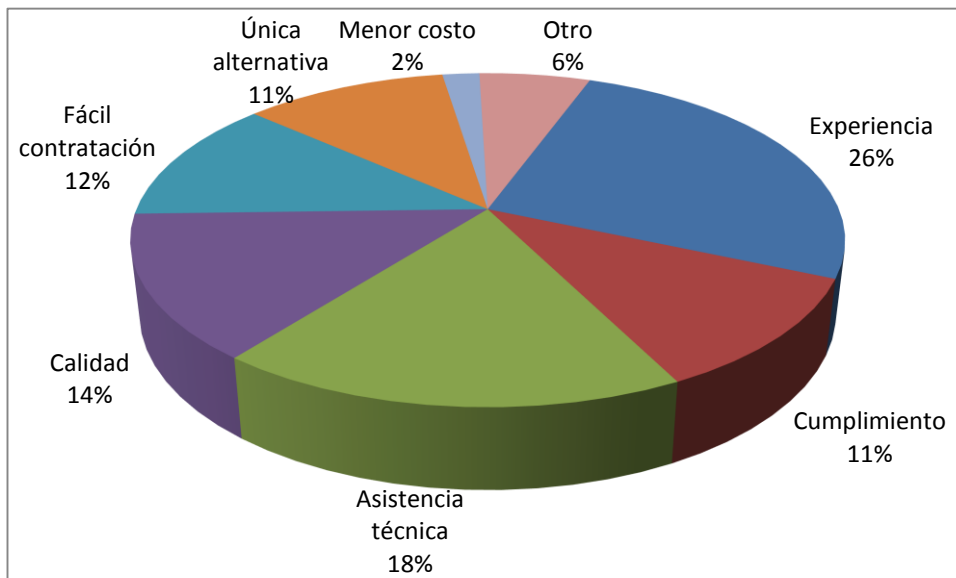


Gráfico 2. Criterios para escoger a FONADE

La mayor parte de los encuestados prevalecieron los criterios de experiencia (26%) y asistencia técnica (18%). Se reconoce entonces la trayectoria histórica de la entidad y su evolución hacia la provisión de servicios técnicos a las entidades responsables de proyectos. Le siguen a los anteriores, en un orden de magnitud similar, entre 11% y 14%, los criterios de cumplimiento, ser la única alternativa, fácil contratación y calidad.

Finalmente quedó un remanente de 6% asociado a otros criterios, dentro de los que las entidades encuestadas señalaron que la elección de FONADE ya estaba adoptada dentro de un convenio marco del cual se derivaba el suscrito por la entidad, o que la naturaleza de la fuente de

recursos (se presume que se alude a regalías) conducía a que se recurriera a FONADE por ser canal de acceso al DNP, o por idoneidad técnico - financiera.

En su último segmento, la encuesta solicitó a las entidades consignar observaciones que fuesen necesarias para ampliar o precisar las respuestas brindadas. En 22 de las 32 encuestas que incluyeron algún comentario, se señalaron diversas situaciones administrativas que dificultaron la ejecución de los convenios y en las que FONADE tuvo incidencia directa, como la poca presencia de los contratistas en las regiones donde se ejecutan los proyectos, demoras en análisis y trámites, información deficiente dirigida al cliente, alta rotación del personal asignado a los convenios, baja contratación de personal en las regiones, falta de personal especializado en algunas áreas, complicaciones por la profusión de formatos y requisitos formales, fallas técnicas en los productos y poca severidad en cuanto a las exigencias a los contratistas.

Los comentarios restantes fueron o bien para aclarar que en la actualidad no había convenios vigentes con la entidad, para indicar el convenio específico sobre el que versan los conceptos emitidos, para señalar aspectos exógenos (clima, orden público, gestión deficiente de otras entidades) que contribuyeron a los retrasos de ejecución, o para emitir recomendaciones, principalmente enfocadas a un mayor acompañamiento de la entidad en las locaciones físicas de los proyectos para facilitar la asesoría técnica.