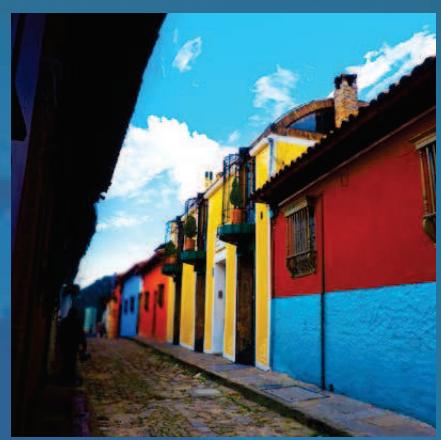


ove Oficina de
Evaluación
y Supervisión



Evaluación del Programa de País

Colombia

2011-2014



Banco Interamericano de Desarrollo
Mayo de 2015



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciatario o lo recibe por el uso que hace.



No comercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2015

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-477-1

INDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS	1
II.	EL PROGRAMA DEL BANCO CON COLOMBIA, 2011-2014.....	6
A.	Relevancia sectorial del Banco	7
B.	Relevancia financiera del Banco	8
C.	Temas transversales en la EP - instrumentos y sistemas nacionales	10
D.	Gobiernos subnacionales y sector privado	12
E.	Tiempos de preparación y ejecución de proyectos	14
F.	Cooperaciones técnicas no reembolsables, 2011-2014	14
G.	Otros socios en materia de desarrollo	15
III.	EFFECTIVIDAD DEL PROGRAMA	16
A.	Transporte e infraestructura.....	16
B.	Salud	18
C.	Modernización del Estado	20
D.	Mercados laborales	23
E.	Medio ambiente y desastres naturales	25
F.	Accesos a servicios financieros	27
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	29
A.	Conclusiones.....	29
B.	Recomendaciones	30

ANEXOS

Esta evaluación fue liderada por Leslie F. Stone, bajo la dirección general de Cheryl W. Gray. El equipo incluyó: Alejandro Soriano (economista principal), Oliver Azuara (especialista), Benjamin Roseth (joven profesional), Odette Maciel, María Paula Mendieta, Danya Churanek, Carlos Morales Torrado, Víctor Beltrán (asistentes de investigación), María Elena Corrales, Juan Carlos DiTata, Ángela González, Isabel Nieves, Johanna Ramos (consultores) y Patricia Sadeghi (asistente de proyecto). OVE agradece a las autoridades colombianas, al personal del Banco, a las contrapartes locales, y a los representantes del sector privado y la sociedad civil de Colombia por su tiempo y por la información suministra. El equipo también desea agradecer al personal del Banco que participó en las revisiones internas y externas de este documento.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANDI	Asociación Nacional de empresarios de Colombia
BR	Banco de la República
BUDGET	Presupuesto administrativo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CPE	Evaluación de Programa de País
CPD	Documentos de programación de país
CT	Cooperación técnica
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EP	Estrategia de País
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GCO	Gobierno de Colombia
IED	Inversión Extranjera Directa
LMS	Sistema de Administración de Préstamos
NSG	Operaciones sin garantía soberana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODA	Ayuda Oficial de Desarrollo
OPUS	Sistema de Actualización de Operaciones
OPMAS	Sistema de Gestión de la Operación
OVE	Oficina de Evaluación y Seguimiento
PBL	Préstamos basados en políticas
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes
PMR	Informe de Seguimiento de Préstamos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRISM	Portal de Adquisiciones
SG	Operaciones con garantía soberana
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
TRS	Sistema de notificación de transacciones
UN	Naciones Unidas
WB	Banco Mundial
DNP	Departamento Nacional de Planeación

RESUMEN EJECUTIVO

Colombia es un país de ingreso medio-alto, tercero en población y con la cuarta economía más grande de América Latina (LAC). Desde el año 2000, Colombia ha experimentado tasas de crecimiento relativamente altas y estables (un promedio de 4,2% anual comparado con un 3,5% para LAC), y tasas de inflación relativamente bajas (promedio anual de 4,8%). Tras una respuesta contracíclica a la crisis económica mundial del 2008-2009, la posición fiscal de Colombia se ha fortalecido en los últimos años: el déficit del sector público combinado disminuyó del 3,3% del PIB en el 2010 al 1% del PIB en el 2013, reflejando el impacto de los altos precios del petróleo, las reformas fiscales y las mejoras en la administración tributaria, y la restricción del gasto. Debido al sólido marco de políticas y la credibilidad generada por una gestión macroeconómica rigurosa del gobierno, en marzo de 2011 Colombia recuperó el "grado de inversión" que había perdido en 1999. Debido al desempeño económico favorable, la redistribución progresiva del ingreso a través de la reforma fiscal y la introducción de programas de protección social dirigidos a los segmentos de la población de bajos ingresos y desplazados, la tasa de pobreza de Colombia disminuyó notablemente durante la última década. Esta tendencia fue acompañada por importantes logros en la reducción de las tasas de desempleo y la delincuencia y por importantes avances en el mejoramiento del acceso a servicios de salud y educación.

A pesar de estos avances, Colombia enfrenta desafíos estructurales que han resultado en un lento crecimiento de la productividad, con efectos negativos sobre la competitividad, tales como deficiencias en la infraestructura y la calidad de la educación, aunados a la inseguridad que afecta el clima de negocios. Otros retos son las ineficiencias en el sector público a nivel nacional y sub nacional, el gran tamaño de la economía informal y las disparidades regionales. Además, existen debilidades en la capacidad institucional de los gobiernos sub nacionales, así como en su capacidad para usar sus propias fuentes de ingresos (incluyendo ingresos por regalías de energía). También está el desafío de abordar los problemas con el sistema nacional de pensiones. Por otro lado, las negociaciones de paz y el proceso de reconciliación post conflicto probablemente generarán presiones fiscales y crecientes demandas de una presencia regional del Estado, entre otros desafíos. Sin embargo, el proceso de paz también presenta importantes oportunidades para mejorar los beneficios sociales y económicos, especialmente en agricultura, turismo y minería, así como para reducir las disparidades regionales.

En los últimos años Colombia ha alcanzado acceso a fuentes de financiamiento más allá de los bancos multilaterales de desarrollo, incluyendo la colocación de bonos en términos favorables en los mercados financieros internacionales. El plan del Gobierno de Colombia (GCO) para acelerar el crecimiento se centra en mejorar la infraestructura del país (aumentando las alianzas público-privadas) y apoyar el proceso de paz, mientras que su plan para continuar abordando las desigualdades se basa en los programas de gasto social.

El Programa de País del Banco, 2011-2014

En general, el programa del Banco con Colombia fue amplio y oportuno. Aproximadamente dos tercios del programa se concentraron en préstamos basados en políticas (PBLs), acompañados por montos significativos de cooperación técnica. El programa del Banco 2011-2014 con el Gobierno de Colombia, aprobado en el 2012, fue preparado tras las inundaciones causadas por el fenómeno de La Niña, que afectaron a más del 60% del territorio nacional. El programa fue influenciado por el interés del país en aumentar el apoyo del Banco, especialmente a través de préstamos basados en políticas y de rápido desembolso. El GCO utiliza estratégicamente la asistencia financiera y técnica del Banco, aprovechando su capacidad técnica y el acceso del país a los mercados financieros internacionales.

Además del importante financiamiento, el GGO aprecia otros aspectos de su relación con el Banco. En particular, el gobierno valora: (i) el papel del Banco como fuente de financiamiento contracíclico en tiempos de crisis; (ii) la asistencia técnica y la transferencia de conocimiento que el Banco ofrece a través de operaciones de préstamo y asistencia técnica, así como a través de interacciones con sus especialistas; (iii) el poder de convocatoria del Banco, especialmente en temas asociados a PBLs; (iv) la continuidad que el apoyo del Banco da a los proyectos de reforma en medio de cambios institucionales; (v) el conocimiento del Banco de la Región y la economía política de Colombia, además de su disposición a abordar los desafíos prioritarios de desarrollo, que también tienen raíces políticas; y (vi) los altos estándares fiduciarios, sociales y de medio ambiente que el nombre del Banco otorga a los proyectos.

La Estrategia del Banco con el País (EP) estuvo alineada con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el programa del Banco respondió a la demanda del país. La Estrategia de País se centró en 11 sectores en los que se aprobaron nuevas operaciones. Las reformas de políticas se concentraron en cinco áreas: salud, mercados laborales, capacidad institucional del Estado, transporte, y gestión de riesgo y cambio climático. Además, se hicieron desembolsos importantes a través de préstamos de inversión en las áreas de transporte, capacidad institucional del Estado, acceso a servicios financieros, protección social y vivienda. En la EP, el Banco utilizó una gran parte de la misma matriz de resultados correspondiente al PND. Si bien el uso en gran parte de la misma matriz para la EP trajo beneficios en cuanto a eficiencia y consistencia en términos de medición, los indicadores de evaluación de varios sectores se redujeron a medidas demasiado generales, para la cartera de intervenciones específicas del Banco lo que dificultó su evaluación.

Si bien el programa del Banco se ajustó rápidamente a cambios en las prioridades y necesidades del gobierno, la efectividad en sus intervenciones se vió afectada en algunas áreas. Debido a que sólo dos de las seis series programáticas se completaron como estaba previsto, varias de las reformas de política de mediano plazo quedaron pendientes, disminuyendo la efectividad de las intervenciones y el valor agregado del Banco como socio de desarrollo. De siete préstamos de inversión programados con un costo de preparación de US\$1,279 millones, seis no fueron aprobados, y uno fue cancelado inmediatamente después de su aprobación. Debido a cambios en las necesidades de financiamiento, y en algunos casos, al efecto de sustitución, los montos originalmente programados para préstamos también fluctuaron significativamente,

especialmente en materia de PBLs: un PBL de salud originalmente previsto por US\$100 millones terminó siendo aprobado por US\$250 millones, mientras en paralelo, el préstamo de inversión en este sector, no fue aprobado. Lo mismo sucedió en materia de mercados laborales: un PBL originalmente previsto por US\$100 millones terminó siendo aprobado por US\$400 millones, mientras el préstamo de inversión de US\$100 millones no fue aprobado después de haber sido preparado.

Durante el periodo bajo evaluación, Colombia fue el país que recibió el mayor número de CTs (82), de las cuales alrededor del 70% fueron ejecutadas por el Banco. En términos de montos de financiamiento de CT, Colombia ocupa el tercer lugar (después de Brasil y Perú). Si bien la ejecución de CTs por parte del Banco puede resultar en un mayor grado de eficiencia, a su vez genera altos costos administrativos y fiduciarios para el Banco, y reduce el impacto del programa en el desarrollo de la capacidad institucional del país. Alrededor del 40% del monto total de CTs estuvo ligado a la cartera de PBLs, proporcionando importantes insumos técnicos e institucionales para las reformas de políticas, apoyo directo a las condiciones de política de los PBLs, y apoyo sectorial en las cinco áreas de intervención.

El Banco cuenta con opciones limitadas para trabajar directamente con los departamentos y los municipios del país ya que los préstamos a gobiernos subnacionales requieren la garantía del Estado, que no siempre está disponible. El Banco utilizó como alternativa la aprobación de una línea de crédito condicional (CCLIP) para el Fortalecimiento Fiscal y Gasto en Inversión Pública en Entidades Territoriales (CO-X1018) por US\$600 millones. FINDETER (Financiera de Desarrollo Territorial), un banco de segundo piso estatal que goza de la garantía soberana, canaliza los recursos a través de la banca de primer piso. Este instrumento representa ciertamente una fuente de financiamiento para gobiernos subnacionales. Sin embargo, los requisitos de elegibilidad del programa excluyen a los municipios más necesitados, que son aquellos con una baja capacidad institucional.

Implementación y resultados

El Banco apoyó varios sectores pertinente dados los desafíos de desarrollo del país. Este apoyo incluyó préstamos de inversión y PBLs, así como asistencia técnica, y generó beneficios de desarrollo, particularmente en los sectores de transporte, gestión fiscal y municipal, salud y protección social, que además son sectores que se caracterizan por el compromiso de largo plazo del Banco con el GCO. En otras áreas los resultados fueron más limitados: mercados laborales, educación, acceso a servicios financieros, vivienda, agua y saneamiento. En materia de comercio y ciencia y tecnología, los préstamos tenían un bajo nivel de ejecución por lo que no fue posible evaluar sus resultados.

El apoyo del Banco para el sector transporte fue muy pertinente. Se centró en impulsar los procesos de modernización y de fortalecimiento de la capacidad institucional, la promoción de esquemas de asociación público-privada y la implementación de las políticas públicas de logística nacional, transporte urbano y seguridad vial. Este nuevo enfoque en políticas públicas, fortalecimiento institucional y asociaciones innovadoras de financiamiento significó un cambio importante con respecto a las estrategias de país anteriores –constituyó un novedoso conjunto de intervenciones coordinadas cuyo énfasis fue más allá del enfoque tradicional de financiamiento de

inversiones para las redes de transporte. A pesar de estos avances, la serie programática de PBLs no se completó después de finalizado el primer préstamo. No obstante, el GCO ha avanzado en algunas de las reformas pendientes. Por otro lado, aunque hubo logros en las áreas de infraestructura, fortalecimiento institucional, finanzas y políticas sectoriales, la cartera de transporte urbano experimentó retrasos de implementación significativos debido a varias razones, los cuales limitaron los resultados obtenidos en esta área hasta la fecha.

El apoyo del Banco estuvo dirigido a mejorar la eficiencia de la gobernanza, centrándose en la defensa del Estado a demandas, la transparencia y la rendición de cuentas del sistema de regalías, y el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos sub nacionales mediante la creación de estabilidad fiscal. La serie PBP contribuyó a la estabilidad fiscal a través de la consolidación de la responsabilidad fiscal territorial mediante mayor eficiencia de los recursos transferidos a los gobiernos sub nacionales, mejor calidad de la información fiscal de estos gobiernos y un aumento en la recaudación tributaria sub nacional. Las dos CTs de apoyo ayudaron a producir insumos importantes para la labor técnica y política de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda. Los préstamos de inversión en CIE enfrentaron problemas de ejecución debido a diversos factores que incluyeron problemas en la asignación de fondos presupuestarios. El nuevo PBL programático fiscal (CO-L1142) aprobado en diciembre 2014 todavía no se ha desembolsado.

El apoyo del Banco para la reforma del sector salud se dio bajo la forma de una serie PBP de dos préstamos que se completó y cuatro operaciones de cooperación técnica vinculadas, bajo una visión que hizo énfasis en la atención preventiva. Un préstamo de inversión paralelo fue cancelado antes de su aprobación. Las cuatro CTs han producido aportes técnicos estratégicos de alta calidad para el diseño y la implementación de la reforma de salud. Las condiciones de la matriz de políticas de la serie PBP reflejan una selección pertinente y apropiada de las políticas necesarias para avanzar en la reforma del sector. Sin embargo, una de las condiciones de política de la matriz de la primera operación (presentación ante el Congreso del proyecto de Ley 210) no tuvo seguimiento en la matriz de la segunda operación (no se aprobó la ley).

El apoyo del Banco al sistema de capacitación de la fuerza laboral se centró en una reforma para crear un sistema nacional de formación de capital humano, junto con una estrategia para su gestión. Incluyó un PPB por US\$500 millones que fue desembolsado; sin embargo, su preparación y ejecución demostró ser difícil y los resultados a la fecha son muy limitados. La serie PBP de tres operaciones fue cancelada después del segundo programa debido a problemas institucionales y de coordinación. La matriz de condiciones de la segunda operación, que originalmente contenía medidas de política importantes, sufrió cambios que redujeron la profundidad de dichas condiciones debido a la falta de progreso en la ejecución. La reforma del GCO se basa en un modelo de Inglaterra cuyos aspectos de capacidad institucional no parecen haber sido plenamente considerados en el diseño local. Además, un préstamo de inversión paralelo para apoyar al SENAI (organismo gubernamental responsable de la formación técnica y profesional) a aumentar la efectividad de sus servicios fue cancelado poco antes de su aprobación debido a la falta de compromiso político. Mientras que la serie PBP tuvo resultados limitados y el préstamo de inversión se canceló antes de ir al Directorio, la CT

paralela (US\$600.000) produjo varios insumos importantes para el proceso de reforma, incluido un piloto de competencias laborales y un módulo sobre formación de capital humano para la encuesta nacional de hogares.

El apoyo del Banco al sector de medio ambiente se centró en dos series programáticas de PBLs –uno en 2009 y otro en 2011– para gestión del riesgo de desastres y cambio climático. A la fecha, tanto la serie PBL sobre cambio climático como la serie PBL sobre gestión del riesgo de desastres han sido interrumpidas luego de la aprobación de los primeros préstamos, limitando de esta manera el impacto del programa completo de reformas. Como respuesta inmediata a la emergencia provocada por las graves inundaciones en varias partes del país en 2010-2011, el Banco aprobó la segunda serie de PBLs para fortalecimiento institucional con el fin de responder a la crisis, así como actividades de mitigación en línea con estándares internacionales. Además de las dos series PBL, el Banco aprobó seis operaciones no reembolsables vinculadas (cinco CTs y un proyecto GEF) por un total de US\$5,65 millones. Si bien ambas series de PBLs incluyeron condiciones de política relacionadas con el fortalecimiento de la coordinación y la transferencia de conocimientos entre el gobierno central y los gobiernos locales, esta política en particular ha demostrado ser difícil y hay poca evidencia de que se hayan producido contribuciones significativas en materia de cambio climático y desastres naturales a nivel sub nacional. No obstante, los productos de las CTs contribuyeron a mantener el diálogo sectorial y proporcionaron cierta continuidad a los programas de reforma.

Conclusiones y recomendaciones

Si bien Colombia ha logrado avances significativos en diversas áreas, el país enfrenta retos y oportunidades de desarrollo que requerirán soluciones diversas e innovadoras, tanto a nivel del gobierno nacional como de los gobiernos sub nacionales. Pese a que Colombia tiene acceso a mercados internacionales de capital, el Gobierno valora su relación con el Banco, en particular, la oportunidad de combinar financiamiento con asistencia técnica.

Con el fin de fortalecer la efectividad del apoyo del Banco como socio para el desarrollo de Colombia, OVE ofrece las siguientes recomendaciones:

- 1. Fortalecer el diseño, seguimiento, y culminación de las series de PBLs con el fin de evitar interrumpir el apoyo integral del Banco a los sectores prioritarios y asegurar que se cumplan de forma sostenible los objetivos de desarrollo. En los casos en que las series de PBL se interrumpan, se recomienda retirarlas del programa de préstamos y preparar un informe de cierre de proyecto de la serie truncada.**
- 2. Fortalecer el análisis de riesgo durante el diseño de proyectos, y periódicamente reevaluar y reordenar el orden de prioridad del programa de préstamos, a partir del dialogo Banco-GCO, con el fin de reducir el costo de préstamos que habiendo sido preparados, no llegan a ser aprobados o son cancelados.**
- 3. A fines de reducir el costo para el Banco del programa de CTs, dar prioridad a las que están vinculadas a la estrategia y al programa de préstamos del Banco, e incrementar el porcentaje de nuevas CTs que son ejecutados por el cliente. Para**

proporcionar asistencia técnica, instrumentos “pago por servicios” podrían ser de utilidad para cumplir con las demandas del cliente que no pueden ser cumplidas con las CTs no reembolsables.

4. **Reforzar el diálogo con el país y continuar explorando maneras de involucrarse operativamente con entidades sub nacionales, buscando opciones novedosas que utilicen instrumentos con garantía soberana, sin garantía soberana, de cooperación técnica, y de pago por servicios.**
5. **Considerar ampliar la participación del Banco en materia de desarrollo rural, tomando en cuenta la persistencia de las disparidades regionales y la apertura de nuevas áreas de trabajo que se espera como resultado del proceso de paz.**

I. CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS

- 1.1 **Colombia es un país de ingreso medio con una población de 47,9 millones de habitantes (DANE 2014) - la tercera más grande de América Latina.** Su economía es la cuarta más importante de la Región, después de Brasil, México y Argentina, y dispone de abundantes recursos naturales. El ingreso per cápita, en términos de paridad de poder de compra, ascendió a US\$11.189 en 2013, en comparación con un promedio de US\$12.667 para América Latina y el Caribe.¹ En el período 2000-2013, el país tuvo un buen desempeño económico, que se reflejó en tasas relativamente altas de crecimiento del PIB (4,2% promedio anual), superiores al promedio de América Latina (3,5%)² (ver Gráficos 1-2 y Anexo I.1).

Gráfico 1. Crecimiento del PIB, Inflación y Desempleo 2001-2014

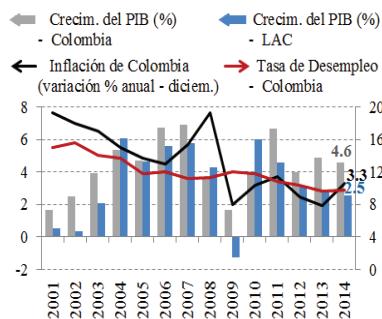
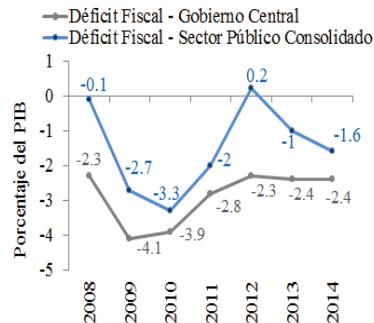


Gráfico 2. Déficit Fiscal (% del PIB)



Fuente Gráfico 1: Cálculos de OVE con información de DANE (Encuesta Nacional de Hogares), el Banco de la República y el FMI-World Economic Outlook database. *Datos a julio de 2014.

Fuente Gráfico 2: Elaboración de OVE basada en FMI, Colombia, 2014 Article IV Consultation, y el Country Report - The Economist Intelligence Unit, Febrero de 2015, con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los datos de 2013 y 2014 son estimados. El sector público consolidado incluye a los gobiernos central y subnacionales, seguridad social y empresas del sector público, pero excluye a Ecopetrol.

- 1.2 **El desempeño de la economía en los últimos años se benefició de condiciones externas favorables**, tales como el fuerte impacto del auge de precios de los productos básicos –en particular del petróleo, a partir de 2004– el rápido crecimiento del comercio internacional durante las dos décadas que culminaron en 2007; y el amplio acceso al mercado internacional de capitales en condiciones altamente favorables a partir de mediados de los 2000.
- 1.3 **Colombia también se ha beneficiado de la institucionalización de un sólido marco de políticas fiscales y macro-financieras.** Este marco incluye la adopción de una regla fiscal estructural para el Gobierno Central, la implementación de un régimen de metas de inflación por parte del Banco de la República (BR), una

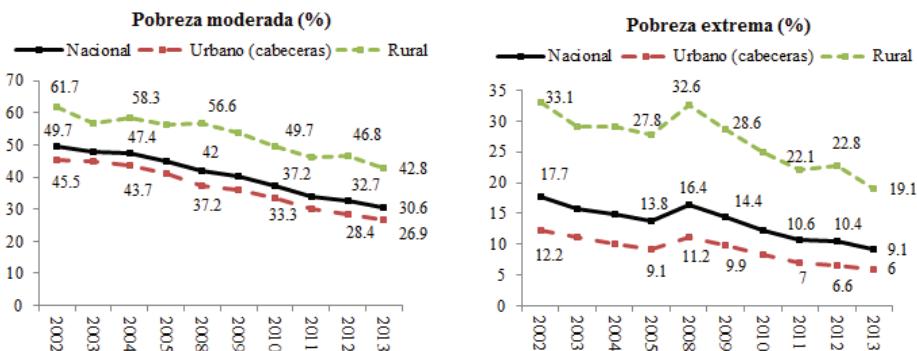
¹ Fuente: World Economic Outlook database, IMF, 2014. El PIB nominal per cápita sin ajustes se estima en US\$8.149 en 2013.

² Fuente: World Economic Outlook database, IMF, 2014 y Banco de la República.

política cambiaria flexible, y una efectiva supervisión y regulación del sistema financiero. La credibilidad generada en el manejo macroeconómico, conjuntamente con los avances realizados en materia de seguridad, permitieron que en 2011 calificadoras de riesgo otorgaran a la deuda soberana colombiana el “grado de inversión” que había perdido en 1999. Como consecuencia, en 2011-2013 el gobierno realizó varias colocaciones de bonos soberanos en el mercado internacional a tasas favorables.

- 1.4 **Debido al desempeño económico favorable y a la introducción de programas de protección social, la pobreza ha descendido significativamente en la última década, aunque aún persisten desigualdades regionales y urbanos-rurales importantes.** De acuerdo a datos oficiales (DANE), entre 2002 y 2013 la pobreza se redujo de 49,7% a 30,6%, y la pobreza extrema de 17,7% a 9,1% (Anexo I.2). A pesar de estos avances, los niveles de pobreza siguen siendo relativamente altos en comparación con otros países con ingresos per cápita similares (Anexo I.3). En términos de la desigualdad de ingresos, el coeficiente de GINI registró una ligera reducción entre 2002 y 2013 (0,57 a 0,54), pero sigue siendo uno de los más altos a nivel mundial.

Gráficos 3 y 4. Pobreza moderada y extrema, urbana y rural (%)



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2006) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2013).

- 1.5 **Si bien el mercado laboral ha registrado históricamente niveles de desempleo elevados y persistentes, recientemente la tasa de desempleo abierto descendió por debajo del 10%.** Se estima que los niveles de informalidad también han disminuido en años recientes, aunque todavía oscilan en 50-74%, dependiendo de la medida que se utilice (OIT, 2012; Banco Mundial 2012). La participación femenina en la fuerza de trabajo sigue siendo baja, y bajos logros educativos, conjuntamente con elevados salarios mínimos y altos costos laborales, obstaculizan las oportunidades de empleo en el sector formal.³

³

Ver OCDE (2014): Colombia: La Implementación del Buen Gobierno, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, pág. 72. La Constitución dispone ajustes anuales en el salario mínimo que igualen, al menos, la inflación del año anterior más los aumentos de la productividad. Dado las altas diferencias salariales regionales, el salario mínimo nacional está cercano o por encima de los ingresos medios fuera de la capital, lo que probablemente ha contribuido a la informalidad en las regiones más pobres.

- 1.6 **Las deficiencias educativas y los desafíos que los sectores pobres enfrentan para acumular capital humano son determinantes de la persistencia de la pobreza y rezagos en productividad.⁴** Aunque Colombia ha incrementado significativamente las tasas de matrícula en los niveles preescolar, primario y secundario, persisten deficiencias en la calidad y los resultados educativos. Ejemplo de ello son los resultados del examen internacional PISA 2012, en los que el país clasificó en el lugar 62 en matemáticas entre los 65 países participantes (OCDE, 2013). Por otra parte, la matrícula a nivel de la educación media superior y superior sigue siendo un reto, y una parte importante de los egresados carecen de las habilidades necesarias para tener éxito en el mercado laboral.
- 1.7 **Debido a sus vínculos estrechos con el resto del mundo, la economía colombiana está expuesta a una serie de vulnerabilidades de origen externo.** Los riesgos más relevantes son la reciente caída en los precios de los productos básicos, en particular el petróleo; un posible deterioro de las condiciones financieras a nivel global relacionado con la normalización de las condiciones monetarias en Estados Unidos y su impacto sobre las economías emergentes; y posibles choques al crecimiento en los principales socios comerciales, que podrían reducir la demanda por exportaciones colombianas. Perturbaciones de tipo regional también podrían tener efectos negativos a través de canales comerciales y financieros (IMF 2014: Colombia Article IV Consultation). La reciente caída en los precios del petróleo (que en promedio representó aproximadamente el 50 % de las exportaciones totales en 2011-2013), constituye un factor importante, particularmente por su impacto sobre los ingresos por exportaciones y fiscales. El último informe de consulta de Artículo IV del FMI estima que, por cada US\$10 de caída en el precio del petróleo, las exportaciones se reducirían en alrededor de US\$3,3 billones (0,9% del PIB) y los ingresos fiscales en 0,4% del PIB. La depreciación experimentada recientemente por el peso colombiano (el valor del dólar estadounidense aumentó un 37 por ciento en moneda local entre mediados de 2014 y principios de abril de 2015) ha ayudado a amortiguar parcialmente el impacto de la caída en el precio del petróleo.
- 1.8 **Colombia ha sufrido más de 50 años de conflicto armado interno con efectos negativos sobre su economía y tejido social.** Una de las más importantes metas del gobierno del Presidente Santos es continuar con las negociaciones de paz que ha mantenido con las FARC, el principal grupo guerrillero, con el objetivo de poner fin al conflicto civil armado. Aunque persiste la preocupación con respecto a la velocidad, temporalidad, actores y amplitud de las negociaciones, en 2011 se aprobó la Ley 1.448, conocida como “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, que contempla mecanismos para aumentar el reconocimiento de las víctimas del conflicto y proporcionarles apoyo integral. El proceso de reconciliación implica presiones fiscales, incluyendo un aumento de las demandas al Estado para una mayor presencia regional, conjuntamente con beneficios económicos y sociales que acompañarían el fin de las negociaciones. La paz creará un ambiente positivo para inversión pública y reducción de pobreza especialmente en zonas rurales. En

⁴

Bloom et al. (2004). The Effect of Health on Economic Growth: A Production Function Approach.

particular, un tema que deberá ser enfrentado es la provisión de servicios para la población desplazada durante el conflicto (ver Anexo I.4).

- 1.9 **Indicadores disponibles sugieren que diversos factores de tipo estructural, en especial deficiencias en infraestructura y capital humano, los problemas de seguridad y otros aspectos que afectan el clima de negocios han contribuido a un crecimiento lento de la productividad y han afectado la competitividad.** De acuerdo al Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, Colombia cayó de la posición 63 en 2006-2007 a la posición 69 en 2013-2014, dentro de un total de 148 países.⁵ El análisis de los componentes del índice identifica deficiencias en la infraestructura de transporte y en la calidad del sistema educativo, baja capacidad de innovación, instituciones relativamente débiles y niveles de corrupción todavía significativos como los principales factores que afectan negativamente la competitividad.⁶
- 1.10 **A partir del año 2010, el GCO empezó a implementar una serie de iniciativas para fortalecer el marco fiscal.** A fines de dicho año se sancionó una reforma impositiva orientada a ampliar la base tributaria. Además, en junio de 2011 el Congreso aprobó una regla fiscal estructural para el Gobierno Central cuyos objetivos principales son afianzar la sostenibilidad fiscal mediante la reducción de la deuda pública; facilitar una política fiscal contracíclica (principalmente a través de una mejor gestión de ingresos fiscales extraordinarios); y ayudar a mejorar la coordinación de las políticas monetaria y fiscal. El nuevo marco fiscal también fue fortalecido mediante la aprobación de enmiendas constitucionales. Dichas enmiendas estuvieron dirigidas a adoptar la sostenibilidad fiscal como un “criterio constitucional”, y a reformar el Sistema General de Regalías (SGR) para lograr una distribución más equitativa entre las regiones y ahorrar una proporción de las mismas en un Fondo Subnacional de Ahorro y Estabilización. Adicionalmente, a fines de 2012 se aprobó una nueva reforma tributaria orientada a aumentar los efectos redistributivos de los impuestos y a promover una expansión del empleo en el sector formal a través de una reducción de los costos laborales no salariales.
- 1.11 **A medida que el crecimiento de la economía se aceleró, el gobierno respondió adecuadamente con una reducción gradual del estímulo fiscal que había estado aplicando desde la crisis financiera de 2008.** El impacto del paquete impositivo adoptado en 2010, conjuntamente con mejoras en la administración tributaria, los altos precios del petróleo, y un manejo apropiado del gasto permitieron mejorar significativamente las finanzas públicas. En 2013 el déficit del Gobierno Central se mantuvo en general estable en 2,4% del PIB (equivalente a un déficit estructural de 2,5%), en línea con la regla fiscal. Al mismo tiempo, el sector público no financiero consolidado registró un déficit de alrededor de 1% del

⁵ Foro Económico Mundial (2014): Informe de Competitividad Global 2013-2014.

⁶ El Índice de Hacer Negocios del Banco Mundial presenta una evaluación más positiva, colocando a Colombia en la posición 43 (el segundo puesto en América Latina y el Caribe después de Perú), de un total de 189 países en 2013. Los factores identificados que afectan negativamente dicho índice son carencias en el respeto de los contratos, el complejo sistema impositivo, problemas para acceder al crédito bancario, y el tiempo necesario para acceder a servicios de electricidad. Ver The World Bank (2013): Doing Business Report.

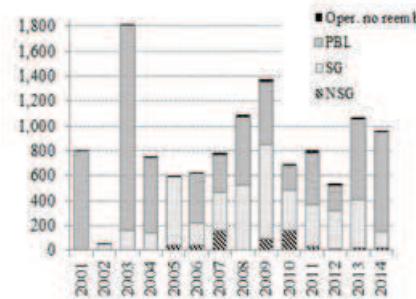
PIB debido principalmente a la ejecución de gastos diferidos por parte de los gobiernos sub nacionales por rezagos en las transferencias de recursos petroleros. Estimaciones preliminares señalan que en 2014 el déficit del Gobierno Central en términos del PIB permaneció en líneas generales en un nivel similar al del 2013, con lo cual se cumplió la meta de déficit estructural incluida en la regla fiscal. Por su parte, la deuda pública se redujo de 37,0% del PIB en 2010 a 35,2% en 2013 (IMF 2014: Colombia Article IV Consultation). Aproximadamente un 70% de la deuda pública total es doméstica, y una proporción alta de la deuda pública externa (más del 75%) tiene tasas de interés fijas.

- 1.12 **Las expectativas de crecimiento en el mediano plazo se ven afectadas por la caída en los precios del petróleo y un deterioro general de las condiciones financieras globales.** Después de un crecimiento estimado en 4,6% en 2014, se estima que el PIB crecerá a una tasa de 3,5% en 2015, retornando gradualmente a su tasa de crecimiento potencial de 4,5% por año en el mediano plazo, sostenido por una expansión del sector privado. Sin embargo, existe preocupación respecto a los efectos que pudieran tener sobre el crecimiento y las finanzas públicas una caída aún más pronunciada de los precios del petróleo, un aumento en las tasas de interés en Estados Unidos no acompañado por un incremento de su tasa de crecimiento, y posibles choques negativos que afectasen a los principales socios comerciales.
- 1.13 **En cuanto a las finanzas públicas, la regla fiscal contempla una reducción del déficit estructural del Gobierno Central desde 2,4% del PIB en 2013 a 1% en 2022, con una meta intermedia de 1,9% para 2018.** Esto permitiría reducir la deuda pública a alrededor de 25% del PIB en 2024. A efectos de preservar la recaudación impositiva, en diciembre de 2014 el Congreso aprobó la extensión y modificación de ciertas medidas tributarias que expiraban a fin de año, incluyendo el impuesto a la riqueza y el impuesto de 0,4% sobre las transacciones financieras, el que sería eliminado a partir de 2019. Para poder cumplir con las metas de reducción del déficit estructural del Gobierno Central previstas en la regla fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo contempla reducciones en la proporción del gasto con respecto al PIB, lo que limitaría la posibilidad de acomodar presiones adicionales de gasto social e infraestructura.
- 1.14 **A nivel estructural, Colombia enfrenta desafíos de diferente naturaleza, tales como:** (i) mejorar la infraestructura de transporte para ampliar el acceso a los mercados y contribuir a reducir las desigualdades entre las regiones; (ii) elevar la calidad del sistema educativo para lograr una economía más competitiva y favorecer una reducción de la informalidad; (iii) continuar asegurando la seguridad ciudadana, así como un clima de negocios propicio para la inversión; (iv) ampliar el acceso al crédito y la inclusión financiera; (v) consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo; y (vi) fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos sub nacionales, en especial la gestión financiera y de inversión pública, así como el seguimiento y la evaluación orientados al logro de resultados, la generación de recursos propios, y la transparencia y el control ciudadano para asegurar el éxito de las reformas en ejecución.

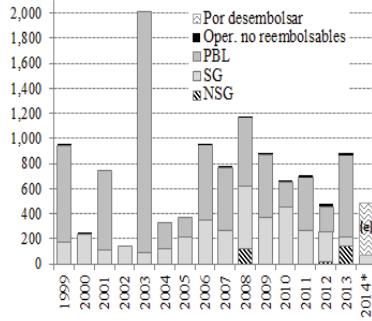
II. EL PROGRAMA DEL BANCO CON COLOMBIA, 2011-2014

- 2.1 A finales de 2013, la deuda de US\$6.178 millones de Colombia con el BID representaba aproximadamente el 17,3% de la deuda pública externa y el 42,5% de la deuda con organismos multilaterales y regionales (BID, BM y CAF). La deuda externa total ha tenido variaciones pequeñas en años recientes y se estima que alcance 25% del PIB en 2014 (Banco de la República), un nivel relativamente bajo en comparación con otros países de similar nivel de desarrollo.
- 2.2 **El Banco constituye una fuente significativa de financiamiento para el país.** Desde el 2002, los niveles de financiamiento han estado por encima de los US\$500 millones al año. Además, el Banco ha desempeñado un papel importante mediante el financiamiento contracíclico por la vía de PBLs de rápido desembolso: más de US\$2.700 millones entre 1999-2003 para ayudar con la recesión del país, casi US\$2.100 millones en 2008 y 2009 durante la crisis financiera internacional, y US\$700 millones en 2011 para apoyar los gastos de emergencia relacionados con las lluvias torrenciales e inundaciones causadas por el fenómeno de “La Niña”, que afectaron un 60% del territorio nacional. Más recientemente, y a pesar de que Colombia ha incrementado su acceso a otras fuentes de financiamiento como los mercados internacionales de capital privado, el Banco continuó proveyendo un sólido financiamiento y apoyo de asistencia técnica a Colombia, con aprobaciones de préstamos por más de US\$1.000 millones al año en el período 2013-2014.

**Gráfico 5. Aprobaciones anuales
(US\$ millones)**



**Gráfico 6. Desembolsos anuales
(US\$ millones)**



Fuente: OVE / OVEDA y OPS. Montos corrientes aprobados. PBL incluyen también préstamos de emergencia.*Dato preliminar. Montos excluyen CII.

- 2.3 La presente evaluación incluye 34 préstamos aprobados por el Banco durante el período de enero 2011 a diciembre 2014, por un monto de US\$3.272 millones (ver Anexo II.1). Adicionalmente, se incluyen 17 préstamos en ejecución⁷ a diciembre de 2010, con un saldo por desembolsar de US\$1.140 millones. De las nuevas aprobaciones (2011-2014), alrededor del 63% del financiamiento correspondió a apoyo presupuestario, con ocho PBLs de US\$2.070 millones,

⁷

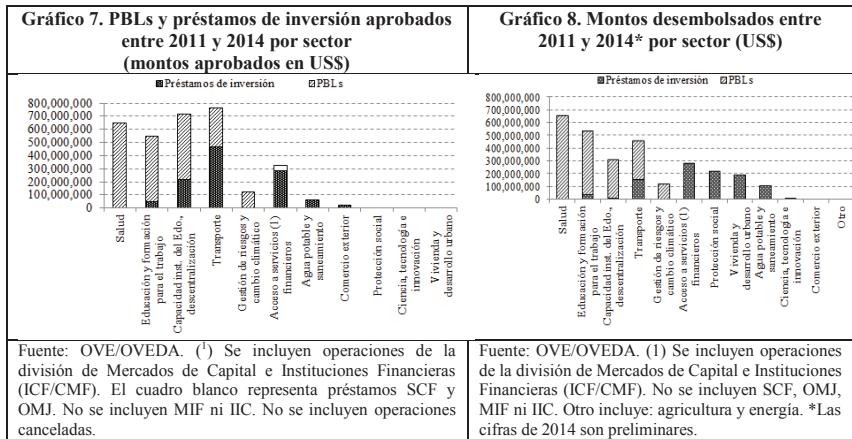
Se incluyeron en el análisis las operaciones con un balance por desembolsar de al menos 20%.

para los sectores de salud, mercado laboral, gestión fiscal y municipal, transporte y medio ambiente/gestión de riesgos. Los 26 créditos restantes fueron de inversión, incluyendo 19 con garantía soberana (SG) por un total de US\$1.148 millones, así como 7 NSG (4 préstamos y 3 garantías) por un total de US\$54 millones. Además se aprobaron 4 garantías al sector privado por US\$44 millones.

- A. **Relevancia sectorial del Banco**
- 2.4 **El programa general del BID para Colombia fue relevante y complementó el plan de desarrollo sectorial del GCO** (Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP). Desde la elección del presidente Santos en 2010, el diálogo del Banco con el GCO se centró en el Plan Nacional de Desarrollo (PND),⁸ “Prosperidad para Todos, 2010-2014”. Como resultado, las áreas centrales de la “Estrategia del Banco en el País (CS) 2012-2014” están basadas en las prioridades del PND que abarca todos los sectores económicos en Colombia. Para la estrategia, así como para la programación de operaciones, el Banco y el GCO acordaron concentrarse en las siguientes 11 áreas prioritarias: (i) transporte; (ii) ciencia, tecnología e innovación; (iii) comercio exterior; (iv) acceso a servicios financieros; (v) educación y formación para el trabajo; (vi) protección social; (vii) salud; (viii) agua potable y saneamiento; (ix) vivienda y desarrollo urbano; (x) gestión de riesgos; y (xi) gobernabilidad, modernización del estado y descentralización. (ver Anexo II.2). La selección de los sectores de los préstamos PBLs fue determinada, según la información recabada, con base en aquellos sectores que tuvieran los programas de reformas más importantes y avanzadas, así como en los que el Banco pudiera prestar mayor apoyo técnico.⁹

⁸ El PND se centra en cuatro temas transversales y tres pilares. Los temas son: (1) la innovación en actividades productivas, la colaboración público-privada, el desarrollo institucional y la gestión del desarrollo sostenible; (2) el buen gobierno; (3) relevancia internacional; y (4) la sostenibilidad ambiental. Los pilares corresponden a: (a) el crecimiento sostenido, basado en la innovación, la competitividad, la productividad, y las locomotoras del crecimiento; (b) la igualdad de oportunidades; y (c) la consolidación del proceso de paz. Además, la convergencia regional (reducción de desigualdades regionales) se presenta como una "condición necesaria" para avanzar hacia la prosperidad para todos.

⁹ En general, el gobierno central tiene una alta capacidad técnica y hace uso selectivo de la ayuda externa, incluyendo las áreas de participación, nivel de endeudamiento y los instrumentos utilizados. El GCO prioriza y determina las áreas específicas sobre las cuales se solicita la cooperación de los bancos multilaterales de desarrollo, incluyendo al BID. Esta solicitud es apoyada por un marco institucional que combina instrumentos, procesos y normas que, en última instancia, regulan y autorizan el endeudamiento externo como el Plan Financiero Anual de Crédito Público, el PND, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo, y la Regla Fiscal, entre otros. La Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011) es el resultado de un proceso de reforma fiscal iniciado en 2003 con la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819) que buscaba la reducción del déficit fiscal.



2.5

El Banco ha concentrado su programa de PBLs con Colombia en cinco áreas. (Ver graficos 7 y 8) Entre 2011 y 2014 se aprobaron PBLs por más de US\$2.000 millones, de los cuales 31,4% correspondió al sector salud (dos PBLs por \$650 millones), 24,5% a mercados laborales (dos PBLs por US\$500 millones), 24,2% al sector de capacidad institucional y reforma del Estado (dos PBLs por US\$500 millones), 14,5% a transporte (un PBL por US\$300 millones), y 5,8% a gestión de riesgos y cambio climático (un PBL por US\$120 millones). Así mismo, el Banco ha proveído financiamiento para inversiones significativas en sectores tales como transporte, capacidad institucional del Estado, accesos a servicios financieros, protección social y vivienda.

2.6

El alcance del programa del Banco en Colombia es amplio, y el número de sectores incluidos en la EP es alto relativo a otros países. Sin embargo, gran parte de la actual EP parece estar determinada por la relación de mediano y largo plazo que el Banco ha tenido y sigue teniendo con el GCO, en particular en ciertos sectores. Por ejemplo, de los 11 sectores de la actual EP, todos menos comercio tenían operaciones en curso aprobadas en el período de la estrategia anterior. Esto se explica, en parte, porque los sectores de la EP corresponden a aquellos del PND. Además el DNP solicitó que el BID utilizara la misma matriz de resultados correspondiente al PND. Si bien el uso en gran parte de la misma matriz para la actual EP tiene beneficios en términos de eficiencia y consistencia en la medición, los indicadores de evaluación de muchos sectores se redujeron a medidas generales, algunas irrelevantes, para la cartera de intervenciones específicas del Banco lo que dificultó la evaluación de los sectores de la estrategia.

B.

Relevancia financiera del Banco

2.7

Para el período de la actual estrategia, el Banco continuó siendo una fuente importante de financiamiento para Colombia. Entre el período 2002-2012, el financiamiento del GCO proveniente de las instituciones internacionales financieras, incluyendo el Banco, creció significativamente. A pesar de la disminución en la deuda externa, de 47% al 28% del PIB, la participación de los

organismos multilaterales, en términos de la deuda, aumentó de 30% al 42% (ver Anexo I.3). Más recientemente, la participación de estos organismos se ha reducido, pero sigue siendo importante. Para la actual EP con el Banco 2012-2014, se estimaron aprobaciones anuales de préstamos por un valor promedio de US\$852 millones (sólo SG), las cuales equivalían al 18% del endeudamiento externo público y al 0,22% del PIB, aproximadamente. Estos préstamos constituyan una importante fuente de financiamiento, si se tiene en cuenta que para el 2014 la necesidad total de financiamiento de Colombia se estimaba alrededor del 6% del PIB al año. De hecho, durante el período de la estrategia, Colombia no disminuyó su exposición frente al BID aunque el país ha logrado fortalecer sus finanzas públicas y cuenta con grado de inversión.

- 2.8 **Si bien el nivel de financiamiento del Banco se mantuvo durante el período bajo evaluación, el costo de este es cada vez un factor más importante en la decisión del país para trabajar con el Banco.** La Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo para 2013 y la Comisión de Crédito Público especifican claramente que el costo de los préstamos de multilaterales debe ser competitivo con los mercados para justificar el endeudamiento.¹⁰ Por esta razón hay poco endeudamiento del sector público con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), y los préstamos de la CAF se dirigen al sector privado. Entre 2002-2012 Colombia pagó las comisiones de crédito más bajas por créditos en relación a desembolsos entre todos los países prestatarios del Banco (ver Anexo II.3), debido en parte a la alta proporción de préstamos de rápido desembolso que recibe el país, ya que la comisión de crédito se paga sobre saldos no desembolsados.
- 2.9 **Además de la importante financiación proveniente del Banco, el GCO aprecia otros aspectos de su relación con la institución.** En particular, el gobierno valora (i) el papel del Banco como prestamista contracíclico en tiempos de crisis; (ii) la asistencia técnica y la transferencia de conocimiento que el Banco ofrece a través de operaciones de préstamo y no crediticias, así como a través de interacciones con sus especialistas; (iii) el poder de convocatoria del Banco;¹¹ (iv) la continuidad que el Banco ofrece a los proyectos de reforma en medio de cambios institucionales; y (v) el conocimiento del Banco de la Región y la economía política de Colombia, además de su disposición a abordar los desafíos prioritarios de desarrollo, que también tienen raíces políticas; (vi) la asociación del nombre del Banco con los proyectos implica que los estándares aplicados en los temas fiduciarios, sociales y de medio ambiente en estos proyectos son altos.

¹⁰ “La política de financiamiento externo mediante créditos contratados con la banca multilateral se centra en la consecución de los recursos necesarios para el cumplimiento del Plan Financiero del Gobierno Central de cada vigencia y los proyectos de inversión de las Entidades Estatales, en las condiciones más favorables o similares a las del mercado.” Estrategia de Deuda de Mediano Plazo de la Nación, 2013.

¹¹ Varios de los PBLs apoyaron reformas que abarcaron diversos ministerios y / o múltiples divisiones dentro de una institución. Los PBLs, las CTs y los especialistas del Banco fueron agentes importantes para convocar a diversos grupos en la misma mesa y trabajar en temas complejos de política.

C. Temas transversales en la EP - instrumentos y sistemas nacionales

2.10 **La mayor parte del financiamiento que recibe el país se basa en apoyo presupuestario.** El país demanda una mezcla de PBLs, préstamos de inversión y cooperación técnica tanto reembolsable como no reembolsable. Pero los PBLs representan 68% del total del financiamiento.¹² Los PBLs son pocos en número, pero importantes en monto. Además, son flexibles y predecibles en términos de sus desembolsos. Asimismo, contar con PBLs que se desembolsan dentro de un período determinado y predecible resulta crucial para la planificación de los flujos financieros para el Ministerio de Hacienda, dado que Colombia normalmente emite bonos en enero y septiembre.

2.11 **Aunque las seis series de PBL programáticos tuvieron un lineamiento lógico, solo dos de ellas se completaron.** El Cuadro 1 presenta los seis sectores en los

Cuadro 1. Número de condiciones de política consideradas de alta profundidad estructural (PE) Programas sombreados en gris indican truncación de la serie programática			
Sector	# Préstamos de la serie PBL programática		
1. Salud	Programa 1 (2013)	Programa 2 (2014)	
	0	2	
2. Reforma Fiscal Subnacional	Programa 1 (2010)	Programa 2 (2012)	
	1	4	
3. Transporte	Programa 1 (2011)	Programa 2	
	0	6	
4. Mercados laborales	Programa 1 (2012)	Programa 2 (2013)	Programa 3
	1	0*	3
5. Cambio climático	Programa 1 (2009)	Programa 2	Programa 3
	0	1	2
6. Manejo de riesgo	Programa 1 (2011)	Programa 2	
	2	1	

*Nota: El segundo programa originalmente planteaba una condición de alta PE pero posteriormente fue cambiado, bajando el PE.

del apoyo del Banco en los sectores. Con respecto a las series, se encontró que en muchas instancias éstas incluían compromisos de baja o mediana Profundidad Estructural (PE)¹³ en la primera parte, y culminaban con una alta PE en los compromisos de las fases posteriores. Sin embargo, también se observó que, en algunos casos, que el gobierno continuó avanzando en el proceso de reforma sin el programa del Banco.

2.12 **El seguimiento de las series de PBLs no es sistemático debido a vacíos en la reglamentación actual.** Un tema importante desde el punto de vista de evaluación es que las reglas del Banco establecen que los PBLs programáticos no están obligados a presentar PMR, pero deben hacer un informe de cierre de proyecto PCR en el que se presenten los resultados después de completar la serie. Sin embargo,

¹² Como punto de comparación, la proporción promedio de los PBLs del Banco respecto al total de préstamos a todos los países fue de 25% para el período 2009-2013 y de 38% del total de préstamos de los países C y D para el mismo período. (Ver Programa Operativo 2014 Informe GN-2756).

¹³ *Profundidad estructural* se define como el grado de cambio estructural que las condiciones generaría si fuesen implementadas. Las condiciones que tienen una profundidad estructural alta son aquellas que, en sí mismas, generarían cambios duraderos en el entorno institucional si fueran implementadas.

existe un vacío en la reglamentación en aquellos casos donde las series son suspendidas por años pero no son retiradas oficialmente del programa de préstamos. En el caso de Colombia, de las cuatro series truncadas, ninguna ha producido un PCR.

- 2.13 **La programación de los préstamos del Banco en Colombia es relativamente volátil.** Una porción importante de los préstamos previstos en el periodo no fueron aprobados, y otros préstamos que no estaban previstos durante el ejercicio de programación terminan siendo aprobados (ver Anexo II.4). Igualmente, los montos de los préstamos aprobados, especialmente de los PBLs, reflejan fluctuaciones significativas cuando se comparan con los montos originalmente programados. Por ejemplo, en 2013, el PBL para Mercados Laborales fue programado originalmente por US\$100 millones, pero se aprobó por US\$400 millones, como resultado de las necesidades de financiamiento del GCO durante ese año. Por otra parte, el PBL en salud pasó de un monto original de US\$100 millones a US\$250 millones. Como resultado se observa un incremento neto de US\$450 millones en los montos de los PBLs, mientras que los préstamos de inversión se incrementaron en US\$133 millones en el mismo periodo. Esta situación fue contrarrestada por la cancelación de seis operaciones de inversión programadas originalmente, por un monto de US\$329 millones. Las cancelaciones también involucraron costos para el Banco. El Banco, junto con el país, trabajó en el diseño de siete préstamos de inversión con un costo de preparación para el Banco de más de US\$1.279.000.¹⁴
- 2.14 **El Banco promovió el uso de los sistemas fiduciarios nacionales con resultados mixtos.**¹⁵ A nivel nacional, el Banco se involucró en el fortalecimiento del marco de contrataciones, mientras que el Banco Mundial lideró el fortalecimiento del sistema de administración financiera. En parte influenciado por el diálogo con el Banco, el GCO creó en 2011 la Agencia Nacional de Contrataciones –Colombia Compra Eficiente– convirtiendo a Colombia en el penúltimo país de la Región en centralizar la función de adquisición.¹⁶ Por otro lado, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación II) ha enfrentado retos importantes, como la rigidez y falta de interoperabilidad con otros sistemas del gobierno central, a pesar de contar con más de una década de experiencia operativa y de varias mejoras tecnológicas. Durante 2010-2012, y como parte de la iniciativa para aumentar el uso de los sistemas nacionales, el Banco y el GCO realizaron un programa piloto para el uso de la Contraloría y de los procedimientos de auditoría nacionales, financiado con

¹⁴ Costos de preparación, basados en el sistema ‘Time and Labor’: (1) CO-L1054 (2013): Apoyo para el diseño, implementación y seguimiento de estrategias de atención en salud centradas en el usuario (US\$132,744); (2) CO-L1113 (2012): Support to the National Training Service – SENA (US\$243,525); (3) CO-L1108 (2013): Proyecto de Revitalización de Centros Históricos (US\$290,010); (4) CO-L1101 (2012): Supplementary Financing. Cali Integrated Transport System (US\$162,421); (5) CO-L1129 (2013) Apoyo al plan vial regional (US\$140,525); (6) CO-L1110 (2013) Program for Low-income Housing Policy Support (US\$268,477); (7) CO-L1130 Colombia-Ecuador Border Integration (US\$41,649).

¹⁵ En la EP se identificó las “*cuestiones institucionales en el sector público*” como un riesgo potencial de implementación, y como un factor de mitigación para “*trabajar activamente en la consolidación de: (i) los sistemas fiduciarios del país y (ii) los sistemas de gestión ambiental*”.

¹⁶ El país restante es Surinam.

el préstamo de apoyo a los Servicios de Justicia (CO-L1041). Sin embargo, el programa no tuvo el éxito esperado debido a la falta de una visión compartida entre el Banco y la Contraloría, que en el 2013 hizo que la unidad ejecutora del proyecto regresara a la subcontratación de empresas privadas de auditoría bajo las normas del Banco.¹⁷

D. Gobiernos subnacionales y sector privado

- 2.15 **Las entidades subnacionales constituyen uno de los principales agentes de desarrollo del país en el marco de la descentralización, ya que los municipios deciden la inversión en infraestructura y servicios, y bajo la reciente reforma al sistema de regalías tienen acceso a recursos de inversión adicionales.** Fortalecer la capacidad fiduciaria de estos gobiernos se plantea entonces como un elemento importante para intervenciones en pos del desarrollo local. Estas capacidades de gestión afectan las dimensiones de responsabilidades a su cargo, en materia de planificación estratégica, ingresos, prestación de servicios y gasto público, y endeudamiento. Por ejemplo, el esfuerzo tributario local en Colombia está asociado con mejoras en cobertura y calidad en sectores diversos tales como educación y agua y saneamiento.
- 2.16 **El Banco cuenta con opciones limitadas para prestar directamente a los departamentos y municipios del país ya que los préstamos a gobiernos subnacionales requieren la garantía del Estado que no siempre está disponible.** El Banco utilizó como alternativa la aprobación de una línea de crédito condicional (CCLIP) para el Fortalecimiento Fiscal y Gasto en Inversión Pública en Entidades Territoriales (CO-X1018) por US\$600 millones. FINDETER (Financiera de Desarrollo Territorial), un banco de segundo piso estatal que goza de la garantía soberana, canaliza los recursos a través de la banca de primer piso. Cada operación debe ser aprobada individualmente por el Directorio del Banco. La primera operación en Barranquilla (CO-L1133) correspondió a US\$100 millones para infraestructura y fortalecimiento fiscal territorial, la cual se encuentra bajo ejecución. Este instrumento representa ciertamente una fuente de financiamiento para gobiernos subnacionales. Sin embargo los requisitos de elegibilidad del programa excluyen a los municipios más necesitados, que son aquellos con una baja capacidad institucional. Este CCLIP puede combinar operaciones de crédito municipales con componentes de un trabajo analítico financiado por CTs a través de la iniciativa de Ciudades Sostenibles.
- 2.17 **Aún con estas restricciones, el Banco logró brindar apoyo a los gobiernos subnacionales en algunos casos, mediante préstamos al gobierno central y asistencia técnica.** La mayoría de las operaciones del Banco relacionadas con las reformas a la modernización del estado, se enfocaron en apoyar directa o indirectamente a los gobiernos sub nacionales, a través de PBLs y préstamos de

¹⁷

Desde finales de 2014, el Banco inició el proceso para la evaluación/diagnóstico de la Contraloría bajo el estándar internacional desarrollado por INTOSAI SAI-PMF, el cual se encuentra en desarrollo, cuyos resultados servirán de insumo en el marco de la preparación de una operación de préstamo que adelanta ICS para junio de 2015. Cabe señalar que la Contraloría comunicó al GCO que no realizará auditorías a los proyectos financiados por la banca multilateral, a partir de 2013.

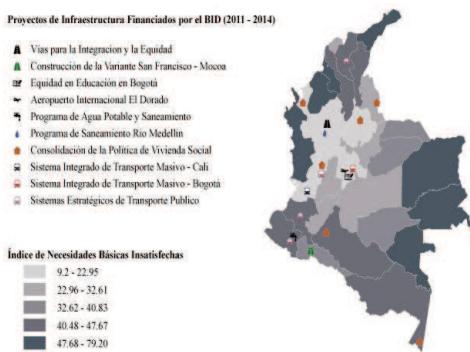
inversión. Así mismo el Banco apoyó a estos gobiernos mediante cooperaciones técnicas y de transferencia de conocimiento (ver Capítulo 3). Además, con proyectos aprobados durante la EP anterior o en los primeros años de la actual, el Banco colaboró con la inversión en proyectos de infraestructura en regiones pobres del país, con altos niveles de población, tales como Vivienda en Amazonas y Caquetá;

Carreteras en Putumayo; Transporte Masivo/Público en Magdalena, Cauca y Nariño; y Agua/Saneamiento en Nariño. Este apoyo del Banco también incluyó préstamos sin infraestructura como los de protección social y salud, enfocados a poblaciones pobres y de difícil acceso (piloto salud).

2.18 Durante el período de evaluación, el crecimiento esperado de los préstamos del Banco al sector privado no se materializó. OMJ

financió un proyecto innovador con EPM, la empresa de servicios públicos de Medellín, para ayudar a sus clientes a construir un historial de crédito que les genere mayor acceso al financiamiento. OMJ también financió un proyecto similar con Promigas en la región costera y otras iniciativas para promover la financiación hipotecaria de viviendas de interés social pero su participación en general fue menor a la prevista. El trabajo del FOMIN en Colombia se redujo significativamente durante el mismo período. Y mientras que el número de operaciones de SCF se mantuvo estable respecto al período anterior, los montos de préstamos se redujeron significativamente (ver Anexo II.6). Dentro de las operaciones relevantes del Banco con el sector privado cabe destacar el financiamiento vía SCF para la ampliación del Aeropuerto El Dorado (CO-L1029, aprobado en 2010).

Figura 1. Mapa de proyectos de infraestructura por región y NBI



Fuente: Elaboración propia con datos de OVE/OVEDA.

Gráfico 9. Montos aprobados (millones de dólares)

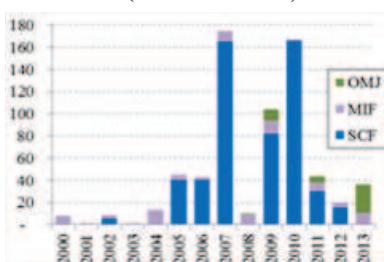
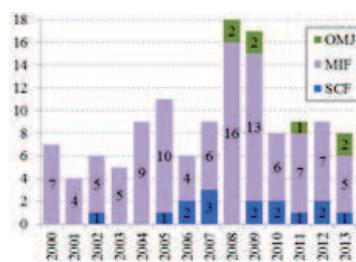


Gráfico 10. Número de operaciones aprobadas



Fuente: Elaboración propia con datos de OVE / OVEDA. Montos corrientes aprobados. Las gráficas no incluyen operaciones de IIC ni operaciones canceladas.

E. Tiempos de preparación y ejecución de proyectos

- 2.19 **Los tiempos de preparación de las operaciones durante el período de evaluación aumentó, en promedio, con respecto al periodo anterior.** En particular, para el período 2011-2014, se requirieron 4 meses adicionales para preparar las operaciones que en el período 2007-2010; esto es, 16 meses al registrar la operación en los sistemas del Banco hasta su aprobación vs. 12,3 meses. Los tiempos de ejecución han sido un poco más rápidos, pero aún hay espacio para mejoras (ver Capítulo 3). Aunque el tiempo de preparación fue más lento, es importante reconocer que existe una tendencia clara hacia una ejecución más rápida. El tiempo transcurrido entre elegibilidad y el primer desembolso se ha reducido notablemente si se comparan los resultados recientes con los de la década de los noventa (ver Anexo II.7) y los del período 2007-2010. Mientras que en 2007-2010 este tiempo fue en promedio de 5,5 meses, en 2011-2014 se redujo a 2,6 meses (ver Anexo II.8).

F. Cooperaciones técnicas no reembolsables, 2011-2014

- 2.20 **El uso de la CT durante el periodo bajo evaluación fue significativo tanto en número de operaciones como en monto.** El promedio anual de aprobaciones de estas operaciones, tanto en número como en montos totales, se incrementó considerablemente desde 2005 cuando disminuyeron los fondos FOE y el Banco empezó a financiar CT con capital ordinario. El monto aprobado para operaciones no reembolsables entre 2011-2013 totalizó aproximadamente US\$33 millones, y ascendió a US\$55 millones si se consideran las operaciones no reembolsables del FOMIN y las pequeñas operaciones especiales (ver Anexo II.9). Durante los períodos 2008-2010 y 2011-2013, se aprobaron 71 y 70 operaciones, respectivamente, reflejando un incremento sustancial en el número de CTs. Comparado con otros países de ingreso medio-alto, Colombia recibió el mayor número de CTs en el período bajo evaluación pero en términos de montos aprobados fue inferior a Brasil y Perú (ver Gráficos 11 y 12).

Gráfico 11. Número de CTs no reembolsables

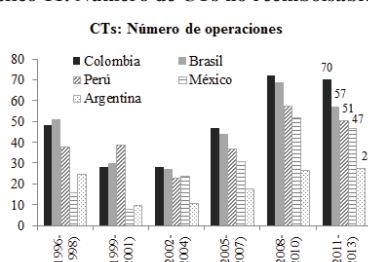
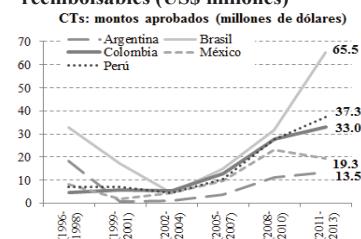


Gráfico 12. Monto aprobado en CT no reembolsables (US\$ millones)



Fuente: OVE/OVEDA. Se incluyen cooperaciones técnicas con fondos del Banco y bajo administración del Banco. No se incluyen MIF grants ni operaciones canceladas.

- 2.21 **La proporción de operaciones de cooperación técnica ejecutadas por el Banco también aumentó.** Durante el período bajo evaluación se observó un aumento significativo con respecto a la proporción observada en el período anterior (ver Anexo II.10). En 2009, 18% de las nuevas aprobaciones fueron ejecutadas por el Banco, mientras que en 2013 esa cifra aumentó a 71%. En las entrevistas realizadas,

diversos sectores del gobierno expresaron en forma explícita su interés en que el Banco ejecute operaciones de cooperación técnica para evitar los cuellos de botella relacionados a las adquisiciones nacionales. Aunque la ejecución de CTs por parte del Banco puede mejorar los tiempos de ejecución (además de apoyar el diálogo y complementar la oferta de préstamos), por otra parte se reduce la posibilidad de generar capacidad local, además, de que implican un mayor costo administrativo para el Banco.

- 2.22 **Las CTs han sido un apoyo importante para los PBLs, en Colombia.** Entre 2011 y octubre del 2014, el Banco aprobó un total de US\$13,08 millones en CT no-reembolsable que apoyaron directamente a los PBLs, de US\$2.120 millones, en cinco sectores.¹⁸ Esto significa que casi un 40% (US\$13,08 millones de los US\$\$33 millones) del monto total de CTs fueron aprobados para apoyar a los PBLs (ver Anexo II.11).

- 2.23 **El país ha utilizado el instrumento de CT reembolsable en área de infraestructura y a partir de 2014 comenzó a hacer uso del instrumento “Pago por Servicios”.** El Banco aprobó tres CTs reembolsables en 2013 por un monto total de US\$50 millones en el sector de transporte. En 2014 firmó una CT bajo la modalidad de pagos por servicios con la empresa estatal Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S.A. (SATENA) con el fin de realizar un análisis y diagnóstico del marco institucional y regulatorio del sector aerocomercial. Hay otros sectores donde el uso de ‘*fee for service*’ tiene sentido, inclusivo cuando los recursos de las CTs no-reembolsables no son suficientes (ver Anexo II.12).

G. Otros socios en materia de desarrollo

- 2.24 **Colombia recibió apoyo de varios organismos multilaterales.** El BID, el BM y la CAF son los principales prestamistas multilaterales del país, aunque el GCO sólo recibe préstamos con SG del BID y del BM. Además, Colombia actualmente cuenta con una Línea de Crédito Flexible¹⁹ del Fondo Monetario Internacional y con el apoyo de otros socios en materia de desarrollo, incluyendo las agencias de la ONU y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de países como Australia, Canadá, la Unión Europea, Japón, Corea, Noruega, el Reino Unido y los Estados Unidos. Por otra parte, por primera vez (2014) Colombia está recibiendo apoyo presupuestario de bilaterales –Alemania y Francia.²⁰

¹⁸ En Salud, 4 CTs por US\$1.955 millón; en Mercados laborales: 3 CTs por US\$1,92 millón; en Cambio climático/manejo de desastres: 6 CTs por US\$5,75 millones; en Modernización del Estado: dos CTs por US\$400,000; en Transporte: 6 CTs por US\$3,055 millones.

¹⁹ Hasta ahora, Colombia, México y Polonia han contado con la línea de crédito flexible (LCF). Países con sólidos fundamentos económicos e historial de políticas pueden aplicar al LCF.

²⁰ US\$100 millones de Alemania para post-conflicto y de Francia para Antioquia sin garantía soberana.

III. EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA

- 3.1 **El análisis de este capítulo se centra principalmente en los cinco sectores²¹ que contaron con series de préstamos programáticos de apoyo a políticas sectoriales (PBLs) aprobados durante el período.** Las series programáticas representaron el 64% de las aprobaciones y el 68% de los desembolsos en ese período (Transporte, Salud, Modernización del Estado, Mercados Laborales, Medio Ambiente y Desastres Naturales). Los préstamos de inversión de Acceso a Servicios Financieros tuvieron también desembolsos significativos durante el período. El análisis de las áreas restantes se encuentra en el Anexo III.1. De las seis series de préstamos programáticos iniciados, sólo dos completaron todos sus programas (Salud y Apoyo Fiscal) mientras que las otras cuatro series fueron truncadas y no se espera que sean completadas, lo que reduce su impacto en el desarrollo (Mercados Laborales, Transporte, Desastres Naturales y Cambio Climático).
- 3.2 **Entre 2011 y 2014 se aprobaron ocho PBLs por un total de más de US\$2.000 millones.** Con respecto a préstamos de inversión, los tres sectores de transporte, acceso a servicios financieros y modernización del estado fueron responsables por más del 80% del monto aprobado entre 2011 y 2014. (Ver gráficos 7 y 8 en Capítulo 2).
- A. **Transporte e infraestructura**
- 3.3 **Contexto y principales desafíos de desarrollo.** Una de las principales limitaciones a la competitividad colombiana es el déficit y calidad de la infraestructura de transporte, especialmente en la red vial del país. Los bajos niveles de inversión pública y privada, las debilidades institucionales para articular políticas intermodales y las dificultades de un lento y complejo proceso de descentralización, constituyen los principales desafíos del sector. Teniendo en cuenta esta problemática, el GCO colocó al sector de transporte en el centro de sus planes de desarrollo para el crecimiento y generación de empleo.
- 3.4 **Objetivos estratégicos de la EP.** Los objetivos sectoriales fueron: (a) ampliar, mejorar, rehabilitar y mantener la infraestructura vial; (b) promover mecanismos alternativos de inversión y financiamiento para la infraestructura vial y (c) implementar la política nacional de logística y la política nacional de transporte. Estos objetivos se impulsaron a través de un conjunto coordinado de préstamos de apoyo a políticas y de inversión, así como de CTs reembolsables y no reembolsables. El nuevo enfoque marcó un cambio importante con respecto a estrategias anteriores y constituyó una intervención novedosa desplegada alrededor de las políticas públicas sectoriales más relevantes.
- 3.5 **Enfoque general, pertinencia y valor agregado del apoyo del Banco. El apoyo del Banco fue muy pertinente dado que apuntaló las principales estrategias**

²¹

La EP 2012-2014 incluye 11 sectores prioritarios que fueron seleccionados conjuntamente (GCO y BID) y provienen directamente del Plan Nacional de Desarrollo: Transporte & Infraestructura, Salud, Modernización del Estado, Educación, Mercados Laborales, Desastres Naturales y Cambio Climático, Acceso a Servicios Financieros, Protección Social, Agua y Saneamiento, Vivienda y Desarrollo Urbano, Comercio, Ciencia y Tecnología.

sectoriales del GCO: modernización y fortalecimiento de la capacidad institucional, promoción de asociaciones público privadas, implementación de la política de logística nacional (PNL), transporte urbano y seguridad vial. La relevancia del posicionamiento del Banco se derivó de tal coherencia, de la profundidad de las reformas impulsadas y de la estabilidad de las intervenciones. El valor agregado del Banco llegó no solo a través de la diversidad y profundidad de los instrumentos aprobados, sino también de las externalidades generadas por los diálogos interinstitucionales asociados a la negociación de la matriz de políticas de los PBL y al diseño de las CTs.

- 3.6 **Durante el período bajo evaluación el Banco aprobó un total de seis operaciones por US\$710 millones que incluyeron cuatro préstamos de inversión y de apoyo a políticas sectoriales y cuatro CTs reembolsables dirigidas al fortalecimiento institucional en materia de descentralización, gestión de carreteras, logística y seguridad vial.** El grueso de los desembolsos se dio a través de un PBL programático de US\$300 millones en apoyo a la Política Nacional de Logística (PNL). Además, la cartera incluyó tres operaciones (un préstamo y dos CTs) aprobadas bajo la EP anterior pero cuyos desembolsos mayores ocurrieron durante el período bajo evaluación. La mayoría de las CTs fueron ejecutadas por el Banco.
- 3.7 **Resultados principales. En materia de modernización institucional y gestión de caminos se alcanzaron avances importantes.** En 2008 la operación CO-L1022 financió los planes de la red vial en 22 de los 32 departamentos del país, y apoyó el establecimiento de la supervisión de la gestión de carreteras en los 32 departamentos y dentro de la estructura del Ministerio de Transporte, los cuales siguen jugando un papel importante en la planificación y programación del presupuesto y han permitido conferirle sostenibilidad a los procesos relacionados con la asignación y la gestión del presupuesto de inversión. Las CTs asociadas (12 aprobadas durante el período y seis durante el período anterior) financiaron pre inversión y los estudios técnicos necesarios para diseñar los préstamos.
- 3.8 **Desde la década de 1990 el Banco ha apoyado continuamente la promoción de alianzas público-privadas (APPs) en Colombia.** El Banco ha apoyado la institucionalización de las APPs en el sector transporte y se ha extendido a otros sectores, abriendo oportunidades para incorporar al sector privado en proyectos de infraestructura social. El financiamiento del Banco contribuyó a actualizar el marco regulatorio y la definición de la nueva Ley de APPs (Ley 1508) y a fortalecer los nuevos entes especializados, en particular la ANI. La cuarta fase de apoyo a través de CO-L1131 (2013) permitirá ampliar el uso del instrumento de APPs a los gobiernos departamentales.
- 3.9 **Se logró un avance significativo en materia de la PNL y de la Política Nacional de Transporte (PNT) impulsado por el apoyo de largo plazo del Banco al proceso de evolución institucional en estas áreas.** El apoyo para la implementación de la PNL (COMPES 3547) se logró a través del primer préstamo (US\$300 millones) de un PBP ejecutado por el DNP a través de un período de más de dos años, y reforzado por un grupo de operaciones de CT relacionadas: una reembolsable (CO-L1109, US\$15 millones), seis no reembolsables por un total de poco más de US\$3 millones (CO-T1230, CO-T1233, CO-T1238, CO-T1237, CO-T1303, CO-

T1239) y una ESW regional (RG-K1011). Sin embargo el país ha decidido no ir adelante con el segundo préstamo de la serie.

- 3.10 **A pesar de los avances alcanzados, la puesta en marcha de la PNL ha sido un proceso difícil, en particular debido a la resistencia de los sindicatos del transporte en relación con las mejoras de la transparencia, automatización y control del transporte de carga.** Otros factores que han restringido el progreso de la PNL son la dispersión y la baja profesionalización de los transportistas de carga, la falta de sistemas modernos de información, y las dificultades institucionales para la efectiva coordinación entre agentes públicos y privados. Uno de los objetivos del CO-L1109, aprobado en 2013 y el cual presentó demoras importantes, es dar continuidad y sostenibilidad a las reformas iniciadas a fin de estructurar nuevos procesos de APP en torno a la logística de carga.
- 3.11 **La cartera del Banco en el subsector de transporte urbano es pertinente y financieramente importante. Sin embargo, enfrenta serias demoras en su implementación.** La cartera en transporte urbano representa casi la mitad de las aprobaciones totales del sector de transporte (48%) durante el período. Presta apoyo financiero para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en Cali y Bogotá e incluye un préstamo global para apoyar a los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) en cuatro ciudades intermedias (Pasto, Popayán, Armenia y Santa Marta). A pesar de su gran importancia, la operación ha sufrido retrasos importantes derivados por diversos factores tanto asociados a retrasos para la firma de los convenios de cofinanciación que aseguran las contrapartidas municipales como temas relativos a dificultades para la provisión del material de construcción y dificultades para coordinar los trabajos con otras agencias de gestión de redes de servicios públicos. Los retrasos del SITP en Bogotá obedecen a factores asociados a la inestabilidad institucional (siete alcaldes durante 2008-2014), lentitud en la ejecución de servidumbres y financiamiento de la nueva flota de autobuses que integra el BRT. Pese a lo anterior, la operación fue desembolsada completamente en diciembre de 2014. Ninguno de los tres nuevos préstamos aprobados en el período han comenzado a desembolsarse y la segunda fase del programa de apoyo al sistema de tránsito rápido de autobuses en Cali se canceló debido a que la ciudad no obtuvo la garantía soberana del gobierno central.

B. Salud

- 3.12 **Contexto/principales desafíos de desarrollo. Desde hace más de 20 años Colombia trabaja en pos de la cobertura universal de la salud,** con avances progresivos en inclusión social (la cobertura del quintil más bajo aumentó de 5% en 1993 a 85% en 2011) y redistribución del ingreso, y con obligaciones fiscales significativas debido al incremento de costos producto de los cambios en el perfil epidemiológico (más enfermedades crónicas) y los gastos en medicamentos y tecnologías de salud de montos altos. El sistema sigue enfrentado desafíos importantes de calidad, eficiencia del gasto y financiamiento. Los esfuerzos por crear medidas de supervisión para mejorar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas no han tenido los logros esperados. Persisten diferencias regionales considerables de acceso a y calidad de los servicios, especialmente en las áreas rurales.

- 3.13 **Objetivos estratégicos de la EP y enfoque del Banco.** El objetivo estratégico para el PND y la EP en salud fue mejorar la calidad y la sostenibilidad del sistema de salud. La evaluabilidad de la EP en el sector es débil debido a la falta de indicadores específicos en la matriz de resultados. El apoyo del Banco al sector fue muy pertinente dado su enfoque en equidad y eficiencia del gasto. Las reformas sectoriales apuntaron hacia mejoras en los desenlaces de salud (a través del acceso a la atención primaria y de modelos de provisión para diferentes poblaciones), generación de protección financiera para los usuarios y aumentos en la eficiencia y la transparencia de la administración de los recursos de salud.
- 3.14 **Durante el período, el Banco aprobó una serie programática de apoyo a políticas sectoriales con dos préstamos** (Programa de apoyo a la reforma del Sistema General de Seguridad Social en Salud) por US\$650 millones, de los cuales se desembolsaron US\$250 millones del primer préstamo durante el período. También se aprobaron cuatro CTs no reembolsables interrelacionadas (US\$1,96 millón) en apoyo a las reformas del sector, si bien no todas estaban vinculadas a las condiciones de política de los PBLs.
- 3.15 **Resultados principales.** Las cuatro CTs están logrando resultados importantes: además del apoyo parcial al cumplimiento de las matrices de política de la serie programática aportan insumos estratégicos de alta calidad a la definición de temas específicos de la reforma sectorial. Por ejemplo, CO-T1318, ejecutada por el Banco, financia el diseño, pilotaje y evaluación de impacto del modelo de organización y prestación de servicios de salud para poblaciones rurales y remotas. Con CO-T1263, también ejecutada por el Banco, se han generado productos técnicos que darán al Ministerio de Salud mayor control sobre la afiliación al Sistema, la recaudación y los pagos a los agentes de salud y la consolidación del proceso permanente de priorización del plan de beneficios. También contribuirá directamente al proceso de unificación del paquete garantizado de servicios básicos de salud y ayudará a ajustar la estructura de prestación de servicios para mejorar su calidad y pertinencia. Las CTs también permitieron la creación del Instituto de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y la producción de insumos técnicos para la nueva política farmacéutica.
- 3.16 En general, la matriz de políticas de la serie PBP refleja una selección pertinente y apropiada de las medidas necesarias para avanzar en la reforma sectorial, esfuerzo que requerirá cambios graduales adicionales (más allá de la consecución de las condiciones de los PBLs). La matriz original aprobada por el Banco en el 2013 contemplaba condiciones de política para ambos préstamos de la serie y tenía como condición del primer programa la presentación ante el Congreso de una ley de reforma Ley 210. Si bien la Ley llegó a la segunda cámara del Congreso no fue debatida en el período previsto, cuyo final coincidió con la campaña y las elecciones presidenciales; por lo tanto, la ley terminó no siendo aprobada. Según los especialistas del Banco y las autoridades sanitarias, en retrospectiva la aprobación de la Ley 210 pudo no haber sido indispensable para lograr una buena parte de las reformas que buscaba. Las leyes vigentes podrían proporcionar suficiente mandato para los instrumentos administrativos, normativos y reglamentarios que si bien no

tendrían la fuerza legal de una ley, tendrían los mismos resultados que la ley habría proporcionado. Según el argumento, la Ley 1438 de 2011 permite al gobierno definir territorios y organizar los servicios de salud subsidiados para las poblaciones dispersas, tornando una ley para crear agentes únicos de administración territorial casi innecesaria. Aún con los productos generados con medidas del poder ejecutivo (mejor control de la información sobre afiliaciones y recaudos, por ejemplo) es difícil determinar *ex ante* y con escasa evidencia, si los instrumentos administrativos tendrán los mismos efectos previstos en la Ley 210. Si los tienen, dos conclusiones se podrían desprender: primero, que ya desde 2011 era claro que la Ley 210 podría ser innecesaria o, al menos, redundante y segundo, que esto restaría méritos al peso, la pertinencia y robustez de tres de las seis condiciones de la matriz política del primer PBL.

- 3.17 **Valor agregado del Banco.** Las CTs, en su mayoría ejecutadas por el Banco, están produciendo aportaciones técnicas estratégicas y de alta calidad para el diseño e implementación de las reformas del sector. Estas contribuciones han servido no sólo como insumos para los préstamos que están estrechamente alineados con la política del GCO sino que también han aportado contribuciones analíticas concretas para avanzar en el diálogo nacional sobre salud. La publicación del trabajo analítico de las CTs se ha difundido a otros países que están pasando por reformas similares, generando así valor agregado fuera de CO también. Además, las interacciones diarias de especialistas de la Representación del Banco con las contrapartes del Ministerio y de la comunidad académica colombiana, y las respuestas rápidas del Banco a problemas y solicitudes específicas han servido para fortalecer las operaciones de préstamo y no reembolsables así como el diálogo.
- 3.18 **Desafíos de implementación.** Tres de las cuatro CTs fueron ejecutadas por el Banco, lo que significó menores problemas de contrataciones y una ejecución más rápida. La CT implementada por el GCO enfrenta problemas significativos de contrataciones, debido principalmente a la falta de experiencia del ente ejecutor.
- C. **Modernización del Estado**
- 3.19 **Contexto/principales desafíos de desarrollo.** Si bien el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el primer plan que incluye un pilar dedicado a la gobernanza como un tema clave para el logro de los objetivos de equidad y crecimiento del gobierno, la administración pública colombiana sigue enfrentando desafíos que podrían reducir su efectividad y su capacidad de cumplir con las expectativas de los ciudadanos sobre el desempeño de las instituciones públicas nacionales y regionales. Estos retos incluyen: ineficiencias institucionales estructurales que afectan la ejecución efectiva del presupuesto; alta rotación de personal, especialmente en el sector de justicia; y baja capacidad institucional a nivel sub nacional, especialmente para ejecutar proyectos de inversión. El Foro Económico Mundial ubica a Colombia por debajo del promedio de LAC en las áreas de eficiencia del gobierno, nivel de transparencia y seguridad.
- 3.20 **Objetivos estratégicos de la EP.** La estrategia se centró en el pilar del PND sobre buena gobernanza, con los siguientes objetivos: (i) lograr una gobernanza

más eficiente, sobre todo con acciones para fortalecer sistemas transversales como la defensa del gobierno contra demandas legales, gestión de activos y pasivos, y adquisiciones públicas; (ii) hacer más transparente la gobernanza, principalmente mediante la creación de capacidad institucional en las agencias nacionales que velan por el cumplimiento de reglas y la consolidación de una política nacional de rendición de cuentas y (iii) desarrollar la capacidad de los organismos sub nacionales, particularmente para mejorar la calidad del gasto, aumentar los ingresos y fortalecer la rendición de cuentas para, de esta manera, mejorar los indicadores fiscales. Aunque la Estrategia sólo hace referencia explícita al pilar del PND sobre Buena Gobernanza, las áreas mencionadas también corresponden a elementos de los pilares de Consolidación de la Paz y Convergencia Regional.

- 3.21 **Enfoque del apoyo del Banco. Las operaciones del Banco abordaron retos de alta prioridad**, particularmente la mejora de la estabilidad fiscal a través de la consolidación de la responsabilidad fiscal a nivel sub nacional, el aumento de la eficiencia del sistema de justicia, la reducción de la vulnerabilidad del Estado a los fallos judiciales adversos, y el aumento de la transparencia del sistema de regalías.
- 3.22 **La cartera comprendió una amplia gama de préstamos con diferentes períodos de ejecución (ocho aprobados durante el periodo y ocho en ejecución)**: la serie PBP, que se ejecutó plenamente (Apoyando la Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Sub Nacional, CO-L1072 y CO-L1117), dos préstamos de inversión con más del 50% desembolsado (Fortalecimiento de los Servicios de Justicia, CO-L1041 y Fortalecimiento de la Procuraduría General, CO-L1098); otros dos créditos de inversión con menos del 20% desembolsados (Apoyo a MapaInversiones, Sistema de Mapeo de la Inversión Pública, CO-L1126 y Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado, CO-L1097); dos préstamos de inversión aprobados pero sin desembolsos (Mejoramiento de Servicios al Ciudadano, CO-L1102 e Inversión Pública y Desarrollo Sostenible en San Andrés, CO-L1125) y la primera operación de un CCLIP en apoyo al fortalecimiento fiscal sub nacional e inversión pública en Barranquilla (CO-L1133). Recientemente Colombia solicitó al BID apoyo presupuestario para su reforma fiscal nacional (US\$400 millones PBL, CO-L1142, aprobado en septiembre de 2014 y sin desembolsos a la fecha) tras varios años de recibir DPLs fiscales del Banco Mundial.
- 3.23 **Resultados principales. La serie PBL contribuyó a la estabilidad fiscal a través de la consolidación de la capacidad de los entes sub nacionales para ejercer su responsabilidad fiscal con un uso más efectivo de los recursos transferidos a sus gobiernos, mejor calidad de la información fiscal de los gobiernos sub nacionales e incremento de la recaudación subnacional tanto a nivel normativo como práctico.** Los principales resultados de los cuatro componentes del programa fueron los siguientes: (1) Mejorar el uso de los recursos del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP): Los avances logrados superaron las metas planteadas dentro del marco de la operación. La adopción de un sistema único de indicadores para la calificación de eventos de riesgo en el uso de los recursos del SGP en las Entidades Territoriales (ET) permitió implementar mecanismos de seguimiento de carácter preventivo y correctivo, con la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) actuando como organismo de coordinación de los ministerios sectoriales y del DNP. También

se fortaleció la regulación sobre la administración de excedentes de liquidez de las Entidades Territoriales (ET) y sus Entidades Descentralizadas Subnacionales. (2) Mejorar la calidad y oportunidad de la información fiscal territorial. Antes del programa, la recolección de información se hallaba atomizada en algunos casos y en otros, como en el caso de la deuda pública territorial, era inexistente. Como resultado del programa, el Formulario Único Territorial se consolidó como sistema de información territorial, ampliando sustancialmente las categorías de información consolidadas. Además, se creó un módulo de saldos de deuda pública que está operando desde 2011. (3) Mejorar la gestión y la recaudación. El fortalecimiento de la recaudación propia de las ET requirió varias etapas sucesivas, comenzando con la aprobación de la Ley de Reforma Tributaria Territorial en julio de 2010, la cual modificó los impuestos a las bebidas alcohólicas, cigarrillos y juegos de azar, y aumentó los recursos destinados al sector salud. Simultáneamente se elaboró una metodología para medir el costo fiscal de los beneficios tributarios otorgados en los impuestos municipales, Predial Unificado y de Industrias y Comercio, acompañada de un modelo de procedimiento tributario territorial aprobado por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF).

- 3.24 **Con respecto a la cartera de inversión, debido a que la mayoría de los préstamos aún se encuentran en ejecución, no había muchos resultados evaluables.** A nivel de producto, cabe mencionar el entrenamiento a 60 jueces y personal judicial en la implementación del sistema penal oral acusatorio (con el programa de fortalecimiento de los servicios de justicia); la realización de un programa piloto de entrenamiento sobre la cultura de la legalidad para empleados públicos en seis municipios; la capacitación de más de mil empleados en funciones disciplinarias preventivas (Fortalecimiento de la Procuraduría General) y la modernización de la Metodología General Ajustada para la preparación de proyectos de inversión (apoyo a MapaInversiones, Sistema de Mapeo de la Inversión Pública).
- 3.25 **Valor agregado del Banco. Los PBLs programáticos recibieron apoyo de dos CTs que produjeron algunos insumos importantes para la labor técnica y de políticas de la DAF del MHCP.** Sin embargo, la ejecución de las CTs no coincidió con el cumplimiento de las condiciones de política y los desembolsos resultantes de los PBLs, lo cual indica que los insumos de las CTs no fueron esenciales para el mismo. CO-T1206 se ejecutó principalmente en 2011, mientras que un PBL se desembolsó en octubre de 2010; por su lado, CO-T1283 se ejecutó en su mayoría en 2013, mientras que el segundo PBL se desembolsó en diciembre 2012. Esto pone en relieve la conclusión que las operaciones de cooperación técnica vinculadas a los PBLs en este sector dan valor agregado a través del proceso de diálogo BID-GCO y de la asistencia técnica sostenida, aunque no necesariamente para apoyar el cumplimiento de las condiciones de política.
- 3.26 **Desafíos de implementación. La cartera de inversión sufrió demoras en la implementación de varios proyectos por varias razones incluyendo:** cambios institucionales y a la falta de apropiación por parte de las autoridades del Ministerio de Justicia (CO-L1097); complicaciones en los procesos de adquisiciones (CO-L1126); falta de apropiación por parte de la institución rectora y falta de receptividad a los

cambios tecnológicos, la oralidad y los servicios al ciudadano (CO-L1041); falta de una estrategia de medición para actividades de capacitación del proyecto; cambios de directores; demoras debido a la necesidad de constituir dos unidades ejecutoras paralelas (CO-L1126); la “ley de garantías” del periodo electoral (Ley 1996, 2005) que impidió la celebración de cierta clase de contratos (CO-L1098, CO-L1126); las diferencias en el manejo de la información por parte de diferentes entidades del gobierno (CO-1126).

D. Mercados laborales

- 3.27 **Contexto/principales desafíos de desarrollo.** A pesar de que el desempleo global ha venido disminuyendo constantemente en los últimos cinco años, el desempleo entre los jóvenes se mantiene en alrededor del 20% y es mayor para los que no tienen un título universitario. La informalidad afecta a la mitad de la fuerza laboral. Una parte importante de la fuerza laboral colombiana es deficiente en competencias relevantes para el mercado de trabajo (“empleabilidad”), situación que afecta la capacidad de acceder a puestos de trabajo de alta calidad y genera grandes disparidades salariales. Esto, a su vez, impacta negativamente en la productividad de las empresas colombianas y en la competitividad global de la economía. El sistema colombiano de formación de capital humano (SFCH), que comprende tanto la educación formal (Ministerio de Educación) y capacitación vocacional (SENA, MEN, Ministerio de Trabajo), no satisface plenamente las necesidades de recursos humanos de los sectores productivos.
- 3.28 **Objetivos estratégicos de la EP y enfoque del apoyo del Banco.** En este contexto, el BID buscó apoyar al país en la implementación de la reforma de su sistema de formación de capital humano a fin de convertirlo en un sistema de formación continua basado en competencias laborales según la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (EGERH) así como la creación de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH) definidos por el gobierno en el CONPES 3674 que fue aprobado en 2010.²² El resultado estratégico esperado por el Banco relativo a mercados laborales fue que “el sistema nacional de capacitación laboral haya crecido”. La cartera del Banco en mercados laborales incluyó una serie PBP-Reforma para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación de Capital Humano (SNFCH)-de tres préstamos, de los cuales sólo dos fueron aprobados : uno por US\$100.000 y otro por US\$400.000. Paralelamente a los PBPs, el Banco aprobó dos CTs (CO-X1017 por US\$600.000) para apoyar la serie PBP. El diseño original (3 préstamos de US\$100 millones cada uno) no llegó a su término porque entre la segunda y tercera operaciones hubo un cambio de gobierno y la reforma no fue priorizada. También se preparó un préstamo de inversión (CO-L1113, US\$92,7 millones) para apoyar al SENA a incrementar la efectividad de sus servicios. Esta operación

²²

El Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el documento 3674 “Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación del Capital Humano (SFCH)” (CONPES 3674). Este incluye el Sistema de Educación Formal y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT). Este documento de política considera la educación formal pero también la capacitación para el trabajo.

se canceló antes de su aprobación, junto con la CT que la acompañaba (CO-X1016 por US\$600,000). Mientras que la serie PBP buscaba apoyar las reformas al sistema nacional de formación, el préstamo de inversión, estrechamente vinculado a los programáticos, se orientaba a fortalecer a la entidad principalmente encargada de la capacitación laboral del país (SENA) y, en particular, a asegurar que estas mejoras estuvieran en línea con las reformas apoyadas por los PBPs. El préstamo de inversión y su CT asociada no fueron aprobados debido a que durante su preparación el director del SENA cambió dos veces, afectando el compromiso político para el proyecto.²³

- 3.29 **Resultados principales. El primer préstamo de la serie PBL (CO-L1112) incluyó condiciones institucionales necesarias para el desarrollo del SNFCH:** (i) se constituyó formalmente la CIGERH; (ii) se desarrolló una primera propuesta del Sistema de Certificación de Competencias Laborales; (iii) se constituyó el Equipo Técnico de Cualificaciones con el objeto de formalizar la estructura del Marco Nacional de Cualificaciones y (iv) se definió al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia como aquel que formalmente acredita a los organismos certificadores de competencias. Con base en la experiencia del primer PBL, el segundo PBL de la serie (CO-L1128) buscó acelerar el avance del SNFCH mediante la propuesta de incluir recursos para la EGERH en el presupuesto nacional, y la reestructuración de la CIGERH para que tuviera una instancia técnica con capacidad de ejecución. No obstante, hasta el momento, no ha habido avances significativos después del primer PBP, y el GCO ha decidido no seguir con la tercera operación del PBP dados los cambios en el contexto..
- 3.30 **En cuanto a las CTs se financió:** (i) el análisis institucional del sistema nacional de capacitación; (ii) la generación de una propuesta de fortalecimiento de la CIGERH; (iii) el diseño e implementación de un piloto sobre normalización de competencias laborales en el sector de las TICs de Medellín, propiciando también cierto involucramiento del sector productivo²⁴; (iv) el desarrollo e implementación de una encuesta a empresas sobre productividad y formación de sus recursos humanos con asistencia del DANE.
- 3.31 **En el diseño original de la serie PBL el equipo BID-GCO consideró una condición de política de profundidad estructural ‘alta’ para la segunda operación sobre las regulaciones de la Comisión Inter-Agencial.** Sin embargo, durante la preparación de la segunda operación y debido a falta de progreso en el área de reforma correspondiente dicha condición sufrió modificaciones: de “*aprobación de las regulaciones de operación por la Comisión Inter-Agencial*” pasó a “*presentación de estudios a la Comisión Inter-Agencial como insumos para las regulaciones de operación*”, cambio que redujo la profundidad estructural de la

²³ La demora y cancelación se debió a que el país primero pidió un cambio en el esquema financiero, dadas las características del SENA. Esto implicó análisis adicionales que incidieron en los tiempos y preparación de la operación. A punto de ser aprobada, la nueva dirección del SENA decidió cancelarla.

²⁴ El piloto fue clave ya que permitió desarrollar de principio a fin los procesos de normalización, evaluación y certificación, así como de desarrollo curricular con base en competencias. También apoyó la elaboración de los documentos operativos de cómo realizar cada proceso y la formación de empresas y funcionarios colombianos.

condición. Fue así como el segundo PBL se aprobó con una matriz de políticas que carecía de condiciones para lograr cambios significativos en el sector mientras que el monto del préstamo aumentó a US\$400 millones (de US\$100 millones del primer préstamo de la serie) y se desembolsó totalmente.

- 3.32 **Valor agregado del Banco. El principal valor agregado del Banco se dio a través del apoyo a políticas y asesoría técnica proporcionados por la CT.** Aunque hay evidencia de que el Banco mostró tener "poder de convocatoria" en torno al cumplimiento de las condiciones de política del PBL que requerían del consenso de ocho agencias sobre asuntos claves de la reforma, éste fue de corta duración. Los miembros de la CIGERH se reúnen pocas veces al año; además, persisten retos de coordinación entre la cantidad alta de los distintos ministerios involucrados, todo lo cual ha abonado a la falta de resultados concretos. Por otra parte, las CTs ejecutadas por el Banco que financiaron el piloto y las encuestas mencionadas anteriormente proporcionaron aportes técnicos y organizativos a las reformas.
- 3.33 **Desafíos de implementación. No obstante los avances logrados con la primera operación, la misma tuvo retrasos importantes en la elaboración del Reglamento Operativo de la EGERH y del Sistema de Información para la Gestión del Recurso Humano (SIGRH).** Además, es evidente que la creación de la CIGERH no fue una condición suficiente para lograr los resultados esperados de las reformas y la Estrategia, hallazgo que apunta hacia posibles debilidades durante la etapa de diseño de la serie PBP. Para el segundo PBP algunas de las condiciones de política originalmente diseñadas sufrieron alteraciones debido a cambios en el contexto del sector. Los principales desafíos de aprobación y ejecución de los PBP se relacionan con temas de debilidad institucional, incluyendo retos de coordinación, liderazgo y presupuesto.
- 3.34 **Como resultado de estas restricciones, para el segundopréstamo de la serie PBL se planteó expedir un decreto para incluir al sector privado en la CIGERH,** la cual quedaría conformada por el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, DNP, Ministerio de Hacienda, el Alto Consejero y, en representación del sector privado, el Consejo Privado de Competitividad, y dejaría al SENA y a la Función Pública como apoyos técnicos dentro del Consejo. Asimismo, buscó incluir en la Comisión a un "alto gerente" proveniente de la Presidencia para facilitar temas de coordinación y liderazgo pero el decreto no se aprobó. Además, la reforma dejó de ser prioritaria por las preparaciones de las elecciones de 2014.

E. Medio ambiente y desastres naturales

- 3.35 **Contexto/principales desafíos de desarrollo. Colombia es un país altamente expuesto a desastres naturales, tanto climatológicos como geológicos.** Entre 1970 y 2009 Colombia sufrió 142 desastres que afectaron a aproximadamente 12,5 millones de personas, causando 32.000 muertes (BID 2011) y pérdidas económicas de US\$7.103 millones (UNGRDN 2012). En el 2009, el país mostraba limitada capacidad para avanzar su agenda de políticas en temas de cambio climático y la gestión del riesgo de desastres, como lo demuestran las pérdidas mencionadas anteriormente. Más tarde, el impacto de las tormentas de La Niña y las inundaciones

resultantes (2010-2011) que afectaron a más de 1,6 millones de hectáreas y 800.000 personas puso de manifiesto la necesidad de reformas de política para logar una gestión del riesgo más integrada, incluyendo la administración de los recursos para la reconstrucción así como la prevención y reducción de la vulnerabilidad, para ayudar a preparar al país para futuros eventos relacionados con el cambio climático.

- 3.36 **Objetivos estratégicos de la EP.** El objetivo de la EP gira alrededor del apoyo del Banco al fortalecimiento institucional a través de políticas e instrumentos en cuatro áreas: (i) el fortalecimiento de estándares y del marco institucional; (ii) el desarrollo de un mecanismo para identificar, priorizar y ejecutar proyectos de gestión de riesgos; (iii) la modernización de los mecanismos para identificar y reducir riesgos y (iv) la modificación de los estándares de construcción antisísmica.
- 3.37 **Enfoque general y pertinencia del apoyo y cartera del Banco.** Como respuesta de emergencia a las graves inundaciones en varias regiones del país en 2010-2011, el Banco aprobó en 2011, una serie programática (CO-L1103) para Gestión del Riesgo de Desastres y Cambio Climático. La primera serie (CO-L1063), aprobada en 2009, previó tres programas (de los cuales sólo uno se ha completado), con el objetivo de apoyar al GCO a definir las responsabilidades de distintas entidades nacionales y sub nacionales y mejorar la coordinación entre ellas, y a establecer el Fondo de Adaptación para la reducción de la vulnerabilidad y la reconstrucción de las zonas afectadas por La Niña. La segunda serie PBL de 2011 (distinto a la de 2009) apoyó el fortalecimiento institucional para responder a la crisis, así como acciones de mitigación consistentes con los estándares internacionales. Además de las dos series programáticas, el Banco aprobó seis operaciones no reembolsables relacionadas (cinco CTs y un proyecto GEF) por un total de US\$5,65 millones. Además de estas seis operaciones, entre 2011y 2014 habían 12 CTs en ejecución en el sector, por un total de US\$9,26 millones (relacionada con los desastres, cambio climático, deforestación y apoyo institucional).
- 3.38 **Resultados principales.** La respuesta financiera del Banco a la emergencia causada por las inundaciones fue oportuna y altamente pertinente, con el otorgamiento de recursos de rápido desembolso en un momento de crisis. Si bien sólo el primero de dos programas de préstamo previstos en la serie programática para de gestión del riesgo se materializó, el apoyo técnico del Banco hacia las reformas en sí se dio a través de las CTs, permitiendo tanto los procesos de diálogo como la generación de conocimientos y el fortalecimiento institucional. En particular, una CT financió un estudio sobre los impactos económicos del cambio climático que se ha convertido en insumos para el diálogo entre sectores y en un importante instrumento de planificación para el DNP. Otra CT fortaleció al Grupo Técnico sobre Mitigación y Cambio Climático del Ministerio, además de financiar los estudios técnicos para informar el diálogo de políticas y ayudar a formular la estrategia nacional de reducción de emisiones de carbono. Una tercera CT financió el fortalecimiento de IDEAM para el desarrollo de herramientas que generan conocimientos sobre distintos escenarios del cambio climático. Finalmente, una CT adicional financió el diseño institucional del nuevo Fondo de Adaptación que actúa como un ente independiente bajo la Presidencia a

cargo del financiamiento de proyectos de inversión para la reconstrucción y el fortalecimiento de infraestructura en las zonas afectadas por La Niña.

- 3.39 **Valor agregado del Banco.** Además de los productos de las CTs y de su papel en apoyo al diálogo sectorial en curso, y en adición al rol que jugó el PBL en dar continuidad a las reformas, los temas de cambio climático y gestión del riesgo de desastres se ubicaron mucho más prominentemente en la agenda de políticas nacionales y recibieron mayor visibilidad en el Ministerio de Hacienda y otros ministerios de línea; además, hubo un aumento en los recursos presupuestarios asignados a estos retos. Dado el ajustado calendario para el programa PBL, la presión que el Ministerio de Hacienda aplicó a los ministerios para el cumplimiento de las condiciones de política asociadas al desembolso coadyuvó al aceleramiento del programa de reformas, lo cual no hubiese ocurrido de otra manera. El valor agregado del Banco también se dio a través de talleres organizados por especialistas del Banco para compartir “buenas prácticas” y diseminar el conocimiento técnico de proyectos similares en otros países de LAC.
- 3.40 **Desafíos de implementación.** A la fecha, tanto la serie programática de cambio climático como la de gestión del riesgo de desastres han sido interrumpidas una vez aprobados los primeros programas, limitando el impacto del programa completo de reformas. Si bien ambas series de PBLs incluyeron condiciones de política relacionadas con el fortalecimiento de la coordinación y de la transferencia de conocimientos del gobierno central a los gobiernos locales, este tema ha demostrado ser un desafío. Las regiones más vulnerables a los acontecimientos relacionados con el cambio climático, que a menudo tienden a ser también las más pobres, siguen manifestando debilidades institucionales graves que afectan su capacidad de hacerle frente a las catástrofes ambientales (pérdida agrícola, incendios, sequías).

F. Accesos a servicios financieros

- 3.41 **Pertinencia del apoyo y cartera del Banco.** El desarrollo a través del sector privado es uno de los objetivos del país, así como de la estrategia del Banco para el período. Colombia mejoró en su entorno de negocios para el sector privado y logró una alta tasa de inversión impulsada mayormente por IED, y un auge del sector construcción. Por su parte, el Banco buscó expandir su apoyo, mayormente a través del sector financiero. Las operaciones promovieron el acceso al crédito para las MIPYMEs a través de la expansión del crédito hipotecario. El Banco también respaldó inversiones en infraestructura, continuando el financiamiento aprobado en 2009 a un fondo especializado (Ashmore), y su apoyo a la concesión del aeropuerto internacional (2010).
- 3.42 **El acceso a servicios financieros fue una prioridad durante 2010-2014, tal como se consignó en la Estrategia del Banco²⁵.** Las operaciones en este sector representaron casi 20% del portafolio entre los años 2011 y 2014. En general, los desembolsos se realizaron de acuerdo a lo planeado. De 25 operaciones evaluadas, 19 buscaron apoyar la financiación de MIPYMEs, y las seis operaciones restantes buscaron ampliar el acceso al crédito y la financiación de

²⁵ En 2010 el “Enterprise Survey” del Banco Mundial identificaba el “acceso a financiamiento” como el mayor obstáculo del ambiente de negocios colombiano (citado por 28.8% de empresas encuestadas).

vivienda para personas en la “Base de la Pirámide”. Estas operaciones fueron ejecutadas en su mayoría (60%) por entidades públicas tales como Bancóldex, Findeter y EPM. En cuanto al sector privado, Bancolombia fue la entidad que más operaciones ejecutó (una para comercio exterior aprobada en 2009, que continuó durante el período, y otra operación para proveer garantías a proyectos ecológicos).

- 3.43 **Durante el periodo, el Banco profundizó su alianza estratégica con Bancóldex, una entidad pública de segundo piso de alta capacidad técnica.** El BID continuó proporcionando fondos para Bancóldex, aprobando US\$200 millones en 2013, luego de una operación del mismo monto en 2009 y una de US\$100 millones en 2008. Esta relación financiera también permitió que el BID comenzara a apoyar a Bancóldex a partir del 2012 en la estructuración de mecanismos innovadores de financiamiento para promover inversiones privadas en mitigación al cambio climático, a través del apalancamiento del Fondo de Tecnología Limpia (CTF). Con este apoyo del BID, Bancóldex (un banco público) se ha convertido en un intermediario financiero efectivo de recursos provenientes de fuentes internacionales de financiamiento climático, competiendo exitosamente por ellos con entidades privadas globales. En efecto, en diciembre de 2014, el Gobierno concedió su garantía soberana para que Bancóldex ejecutara dos proyectos con apoyo de recursos del BID y CTF; uno para Eficiencia Energética en el Sector Servicios (hotelería y servicios de salud)²⁶, y otro para la Transformación Tecnológica del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá (SITP). La estructuración de estas operaciones tuvo un alto valor agregado en mitigación de riesgos, mediante la estandarización de tecnologías financierables, la incorporación de mecanismos de inspección técnica y monitoreo de resultados y la adopción de mecanismos de transferencia de riesgos como seguros y reaseguros.²⁷
- 3.44 **Resultados a la fecha. Es demasiado temprano para evaluar los resultados de las operaciones con apoyo del CTF firmadas en diciembre de 2014.** Sin embargo, como Bancóldex inició actividades en programas como el SITP antes de recibir el fondeo BID/CTF, numerosos buses híbridos ya circulan en Bogotá. Respecto al apoyo a MIPYMES – y particularmente la línea de inversión productiva a aProgresar, que Bancoldex inicio en 2005 – para fines de 2009, cuando el BID ya había aprobado dos operaciones por un total de US\$300 millones, Bancoldex ya había canalizado más de US\$1.200 millones de otras fuentes vía aProgresar²⁸. Debe destacarse que este apoyo del Banco tuvo un

²⁶ Es importante destacar que el “International Finance Climate Lab”, entidad técnica patrocinada por países desarrollados que fondean los principales fondos de financiamiento climático internacional, seleccionaron la estrategia de financiamiento propuesta bajo este programa como una de las siete estrategias de financiamiento más prometedoras a los efectos de apalancar inversiones privadas en mitigación y adaptación al cambio climático.

²⁷ Durante la evaluación, prolongadas discusiones técnicas se centraron en los mecanismos de contragarantía que Bancóldex – y Findeter, otra entidad pública de segundo piso – requerían para obtener la garantía soberana. En este contexto, se sugirió interés del Gobierno en que estas exploraran financiarse sin garantía soberana, incluyendo mediante emisiones internacionales de deuda. Sin embargo, en marzo de 2015, el Gobierno dio su no objeción al BID para la preparación de dos programas con recursos BID y CTF (energías renovables no convencionales en zonas no interconectadas y generación con fuentes geotérmicas), lo que mostraría su voluntad de seguir otorgando la garantía soberana para este tipo de operaciones innovadoras.

²⁸ Fuente: Bancóldex, Comunicado de Prensa No.499, Diciembre 7, 2009.

efecto contra-cíclico luego de la crisis global iniciada en 2008. El préstamo del BID (en dólares) permitió a Bancoldex generar ingresos por la colocación en mercado de estos recursos –obteniendo un “spread” estimado en unos 50 puntos básicos, equivalentes a unos US\$15 millones– los que destinó a continuar su apoyo a las condiciones crediticias ventajosas otorgadas via aProgresar. Bancoldex ha reportado al BID una cartera de más de 23.000 empresas MIPYMEs que satisficieron los criterios de elegibilidad de ambos programas, dando cuenta de un monto equivalente a los US\$300 millones provistos por el BID. Esto fue facilitado por una avanzada plataforma tecnológica que permitió a Bancoldex elegir empresas dentro de su cartera existente. Bancoldex, también fue pionero en estudiar el impacto positivo de su financiamiento sobre las MIPYMEs beneficiadas²⁹.

- 3.45 **Evidencia sobre valor agregado del BID.** En relación a los programas MIPYME con Bancoldex, el instrumento utilizado por el BID (financiamiento en dólares) y las restricciones regulatorias (que impiden a las instituciones financieras colombianas el descalce de monedas) atenúan la conexión entre la cartera MIPYME financiada por Bancoldex y los recursos provistos por el BID en las líneas para MIPYME. De hecho, para 2011 el sector financiero colombiano ya disfrutaba de abundante liquidez mayormente derivada de depósitos a corto plazo. Si el Banco pudiera eventualmente proveer fondeo en pesos a través de la Facilidad de Financiamiento Flexible, el valor agregado del Banco podría ser más directo.³⁰ Donde la adicionalidad del BID ha sido evidente es en la introducción de las líneas innovadoras de financiamiento para la promoción de inversiones en mitigación al cambio climático previamente aludidas, así como en otras áreas promovidas por diferentes ventanillas del sector privado del BID. Entre otras, se destaca el uso de las bases de datos de empresas de servicios públicos para fomentar el acceso a financiamiento para la población de bajos ingresos; y el apoyo a esquemas de inversiones de capital y cuasi-capital en una cartera diversificada de proyectos de infraestructura.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 4.1 Si bien Colombia ha logrado avances significativos en diversas áreas, el país enfrenta retos de desarrollo y oportunidades que requerirán soluciones diversas e innovadoras, tanto a nivel del gobierno nacional como de los gobiernos sub nacionales. Pese a que Colombia tiene acceso a mercados internacionales de

²⁹ Ver: (i) Marcela Eslava, Alessandro Maffioli y Marcela Melendez (January 2012). “Second-tier Government Banks and Firm Performance: Micro-Evidence from Colombia, IDB Working Paper IDB-WP-294; (ii) Marcela Eslava, Alessandro Maffioli y Marcela Melendez (March 2012). “Second-tier Government Banks and Access to Credit: Micro-Evidence from Colombia, IDB Working Paper IDB-WP-308; y (iii) Marcela Melendez (August 2014). “Report on update of the earlier impact assessment on the effectiveness of Bancoldex’ credit programs in fostering Colombian firms”, mimeo.

³⁰ Durante el periodo de evaluación, el BID y el país han mantenido discusiones para remover las barreras regulatorias que a la fecha aún dificultan a instituciones públicas como Bancoldex acceder a esta facilidad.

capital, el Gobierno valora su relación con el Banco, en particular en cuanto hace a la posibilidad de combinar el financiamiento con la asistencia técnica.

B. Recomendaciones

4.2 Con el fin de fortalecer la relevancia del Banco como socio para el desarrollo de Colombia, OVE ofrece las siguientes recomendaciones:

1. Fortalecer el diseño, seguimiento, y culminación de las series de PBLs con el fin de evitar interrumpir el apoyo integral del Banco a los sectores prioritarios y asegurar que se cumplan de forma sostenible los objetivos de desarrollo. En los casos en que las series de PBL se interrumpan, se recomienda retirarlas del programa de préstamos y preparar un informe de cierre de proyecto de la serie truncada.
2. Fortalecer el análisis de riesgo durante el diseño de proyectos y periódicamente reevaluar y reordenar el orden de prioridad del programa de préstamos a partir del dialogo Banco-GCO, con el fin de reducir el costo de préstamos que habiendo sido preparados, no llegan a ser aprobados o son cancelados.
3. A fines de reducir el costo para el Banco del programa de CTs, dar prioridad a las que están vinculadas a la estrategia y al programa de préstamos del Banco, e incrementar el porcentaje de nuevas CTs que son ejecutados por el cliente. Para proporcionar asistencia técnica, instrumentos “pago por servicios” podrían ser de utilidad para cumplir con las demandas del cliente que no pueden ser cumplidas con las CTs no reembolsables.
4. Reforzar el diálogo con el país y continuar explorando maneras de involucrarse operativamente con entidades sub nacionales, buscando opciones novedosas que utilicen instrumentos con garantía soberana, sin garantía soberana, de cooperación técnica y de pago por servicios.
5. Considerar ampliar la participación del Banco en materia de desarrollo rural, tomando en cuenta la persistencia de las disparidades regionales y la apertura de nuevas áreas de trabajo que se espera como resultado del proceso de paz.