



Documento de Enfoque

Colombia **2011-2014**

Evaluación del Programa de País





Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

TABLA DE CONTENIDOS

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS	1
	A. Contexto general	1
	B. Determinantes de crecimiento económico en el periodo	4
	C. Situación macroeconómica y balance fiscal	5
	D. Sector social	6
III.	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE DESARROLLO DEL PAÍS Y PROGRAMA DEL BANCO EN COLOMBIA (2011-2014)	7
	A. Instrumentos de planificación de la Estrategia de País	7
	B. Estrategia de País del Banco, 2012-2014	8
	C. Cartera de operaciones del Banco, 2011-2014	10
	D. Otros socios en materia de desarrollo	12
IV.	ALCANCE Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN	13
V.	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN	13
	A. Relevancia	13
	B. Implementación y resultados	14
	C. Sostenibilidad y visión a futuro	15
VI.	METODOLOGÍA	15
VII.	EQUIPO Y CRONOGRAMA	16

ACRÓNIMOS

ANDI	Asociación Nacional de empresarios de Colombia.
BUDGET	Presupuesto administrativo.
CAF	Corporación Andina de Fomento.
CPE	Evaluación de Programa de País.
CPD	Documentos de programación de país.
CS	Estrategia de País.
CT	Cooperación técnica.
ELN	Ejército de Liberación Nacional.
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
GOC	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.
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.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Como parte de su plan anual de trabajo 2014, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) está preparando la Evaluación del Programa de País (CPE) con Colombia para el periodo de enero 2011 a junio 2014. Este documento presenta el enfoque propuesto y la metodología planeada para el CPE, el cual representa la cuarta ocasión en la que OVE evalúa el programa del Banco con Colombia. Evaluaciones anteriores abarcaron los períodos 1990-2002 (RE-280), 1998-2006 (RE-337) y 2007-2010 (RE-393).
- 1.2 Como lo indica el Protocolo del Banco para las Evaluaciones de Programa de País (RE-348-3), el CPE tiene como objetivo principal *“proporcionar información creíble y útil sobre el desempeño del Banco a nivel de país, y que permita la incorporación de lecciones y recomendaciones que puedan servir para mejorar la efectividad de desarrollo de la estrategia general del Banco y del programa de asistencia a un país”*. Al igual que otras CPEs, esta evaluación busca analizar la relación del Banco con el país desde una perspectiva independiente, y así servir al doble propósito de fortalecer la rendición de cuentas y facilitar el aprendizaje. Esto con el objetivo de servir como insumo a la nueva estrategia de país que está en preparación para el período 2015-2019.
- 1.3 Al inicio del período de evaluación, la Administración del Banco desarrolló un nuevo modelo para las Estrategias de País (CS) con el fin de mejorar el enfoque de país y proporcionar una mayor flexibilidad. Se emitieron nuevos lineamientos para ayudar a *“reformular las estrategias de país, haciendo hincapié la programación basada en los resultados y análisis de posibles riesgos, adoptando un enfoque programático y flexible que responda mejor a las prioridades del país”*. Además de estos principios generales, los componentes clave del nuevo modelo incluyen: (i) un desacoplamiento de la CS, la cual se va a preparar cada cuatro años, a partir de la programación detallada que se debe hacer cada año; (ii) un nuevo énfasis en notas sectoriales; y (iii) una matriz de resultados fortalecida, que debe incluir indicadores y metas más específicos. Estos cambios, incluyendo el impacto de las notas sectoriales para la preparación y seguimiento de la estrategia, serán tenidos en cuenta en la evaluación.

II. CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS

A. Contexto general

- 2.1 Colombia es un país de ingresos medios (PIB per cápita de 7,997 dólares) con una economía abierta, una base exportadora fuertemente centrada en materias primas y una democracia multipartidista. El país es el segundo más grande de Sudamérica, con una población de poco más de 47 millones de personas (después de Brasil, con 201 millones) y la tercera economía más grande de la región (después de Brasil y Argentina). Durante la última década, Colombia ha

experimentado un desempeño económico positivo sostenido. Esto se refleja en sus relativamente altas y estables tasas de crecimiento del PIB con respecto al resto de América Latina, en la baja inflación, en el fortalecimiento de las finanzas públicas, y en una importante reducción en los niveles de pobreza y desempleo. La fortaleza de los indicadores macroeconómicos del país se puede atribuir en gran parte a las políticas económicas responsables y consistentes seguidas por el gobierno, lo que ayudó a contrarrestar relativamente bien los efectos de la crisis financiera internacional de 2008-2009 y, más recientemente, el impacto de una menor demanda externa en ciertos sectores.

- 2.2 Como resultado de una mayor estabilidad, y un desempeño económico y financiero positivo, Colombia se ha posicionado como una de las economías más sólidas de la región, generando una mayor confianza hacia los inversionistas extranjeros. En 2011, tres de las agencias calificadoras más importantes (Moody's, Fitch y S&P) otorgaron a Colombia el grado de inversión. También en 2011, Colombia solicitó su adhesión a la OCDE. Entre los factores a favor de dicha adhesión se destacan la posible consolidación y mejora de las políticas públicas inducida por un mayor compromiso institucional, el fortalecimiento de la economía y la gobernabilidad, y una mayor transparencia en la gestión pública. .
- 2.3 A pesar de estos resultados positivos, Colombia no ha logrado avances significativos en los que históricamente han sido considerados los "cuellos de botella" de su crecimiento económico. El país sigue sufriendo de una infraestructura insuficiente (Fedesarrollo, 2013), bajos índices de productividad (FMI, 2013), falta de competitividad y diversificación en el sector manufacturero, y tasas relativamente altas de pobreza, desempleo, informalidad y desigualdad (OCDE, 2013). Como resultado, el país no ha sido capaz de mejorar su senda de crecimiento potencial ni reducir las disparidades en los ingresos y en el desarrollo regional. Además, mientras que la gobernanza y la modernización del estado adquirieron especial importancia en el periodo de 2011-2014, y se avanzó en una variedad de temas (que van desde la consolidación fiscal hasta mejoras en el sistema de inversión pública), varios desafíos que inhiben la consolidación de un sector público eficiente aún se mantienen, tales como la dificultad para atraer y retener capital humano de alta calidad.¹
- 2.4 La estructura económica colombiana y su patrón de crecimiento se ha modificado significativamente en los últimos años, pasando gradualmente de la producción de bienes agrícolas e industriales –que históricamente han sido los principales motores del crecimiento- hacia un énfasis cada vez mayor en servicios y en los sectores de la minería/energía. La dependencia en materias primas, sector que ha tenido las mayores tasas relativas de crecimiento en la última década, combinada con una caída en el sector industrial, son algunos de los elementos que Colombia debe enfrentar en un contexto en el que busca un crecimiento económico sostenido. La creciente dependencia de Colombia de las materias primas (que

¹ Fuente: OVE entrevistas con actuales y pasados funcionarios públicos de rango directivo y especialistas sectoriales del BID.

representan alrededor del 70% de las exportaciones) aumenta la vulnerabilidad del país a los choques externos (como una intensificación de la crisis global, o una fuerte caída en los precios de dichas exportaciones) Por otro lado, la contribución del valor agregado del sector industrial al PIB ha disminuido constantemente desde la década de 1970. A pesar de tener una base industrial diversificada centrada en el mercado interior –el resultado del modelo de sustitución de importaciones que persiguió desde la década de 1950 a principios de 1990, la mayoría de las industrias no se pudieron desarrollar lo suficiente para ser competitivas a nivel mundial, y muchas de ellas fueron sometidas a una dolorosa reestructuración una vez que el país comenzó a abrir su economía en los años 1990. En años más recientes, el débil comportamiento del sector industrial parece reflejar cambios estructurales en el comercio exterior que han afectado negativamente la rentabilidad del sector.² .

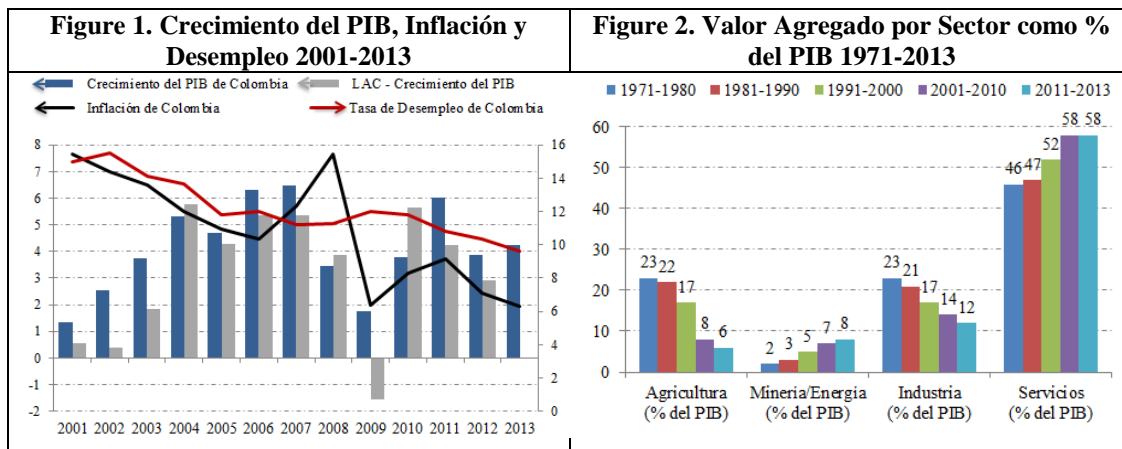
- 2.5 Colombia ha sufrido más de 50 años de conflicto civil armado con efectos negativos significativos en la economía y en su tejido social. El Presidente Juan Manuel Santos, líder del Partido Social de Unidad Nacional, de centro-derecha, asumió su cargo en agosto de 2010, sucediendo a Álvaro Uribe, quien se mantuvo en el poder por ocho años (2002-2010). En 2011 el gobierno firmó la “Ley 1448”, conocida como “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, como uno de los mecanismos para aumentar el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado y proporcionarles un apoyo integral. Además, el Gobierno ha avanzado en las negociaciones de paz con las FARC, el grupo guerrillero más grande del país, con el objetivo de poner fin al conflicto armado. Sin embargo, persiste la preocupación con respecto a la velocidad, temporalidad, actores y amplitud del proceso. Además, el proceso de reconciliación presenta presiones tanto por el lado del gasto fiscal, como por el aumento de las demandas al Estado por una mayor presencia regional, junto con beneficios económicos y sociales que acompañarían el fin del conflicto armado.
- 2.6 La evolución de las negociaciones de paz tendrá efectos significativos para la próxima estrategia del Banco con Colombia. En cualquier caso, un tema importante que deberá ser enfrentado por el nuevo gobierno es la provisión de servicios para los grupos “desplazados” durante el conflicto armado, que se estima ascienden a alrededor de 5 millones de personas. Por el momento, el Banco ha continuado fortaleciendo sus actividades en las entidades sub-nacionales, tanto en su Estrategia como en su trabajo operativo.

² En base al análisis presentado por staff del FMI en el último informe de Artículo IV (Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, May 2014), el tipo de cambio real de Colombia estaría alineado en líneas generales con los fundamentos de la economía y su apreciación no sería un factor importante para explicar la reciente debilidad del sector industrial. De acuerdo a estimaciones realizadas por el staff del FMI, en 2013 el peso colombiano tenía una sobrevaluación real de entre 8 y 13%. Sin embargo, dicha sobrevaluación disminuyó como consecuencia de la depreciación real experimentada por el peso en los primeros meses de 2014. Por otra parte, la apreciación real del peso con respecto a las monedas de los principales socios comerciales de Colombia para sus exportaciones industriales fue pequeña y menor que la apreciación total. En este contexto, el staff atribuyó la pérdida de rentabilidad en el sector industrial a factores estructurales, en particular recientes problemas que afectaron el comercio con Venezuela y una mayor competencia por parte de empresas chinas.

B. Determinantes de crecimiento económico en el periodo

- 2.7 Entre 2011 y 2013, el crecimiento promedio anual del PIB de Colombia fue de 4,6% - casi un punto porcentual por encima del promedio anual para el período 2007-2010 que se vio afectado por la crisis financiera internacional de 2008-09, así como por las graves inundaciones debido al fenómeno natural de El Niño en 2010 (Figura 1). Los principales sectores productivos que contribuyeron al crecimiento del PIB en el período 2011-2013 fueron la minería/energía, la construcción, el comercio y los servicios financieros, que representan el 65% del crecimiento total.

Figuras 1 and 2. Comparaciones de crecimiento del PIB



Nota: El sector de "Agricultura" agrupa los subsectores de agricultura, caza, silvicultura y pesca; "Minería/Energía", minerales, petróleo, electricidad y gas; "Industria", industrias manufactureras; and "Servicios", servicios financieros, transporte, prestación de servicios públicos, y otros servicios.

Fuente: Cálculos de OVE basados en información de DANE.

- 2.8 El sector de la minería/energía (incluyendo los minerales, el petróleo, la electricidad y el gas) ha sido el principal motor del crecimiento económico durante los últimos años – representando en promedio más del 8% del PIB entre 2008 y 2012 (Figura 2). El auge global en los sectores de minería y energía ha sido impulsado por una combinación de precios internacionales más altos entre 2008-2012 y un aumento en la producción local debido al aumento de la actividad minera y la reforma de política pública en materia de carbón. Este auge, que fue financiado en buena medida por inversión extranjera directa (IED), se ha traducido en importantes beneficios fiscales y económicos para el país, incluyendo mayores ingresos fiscales y disponibilidad de los fondos para proyectos de inversión subnacionales a través de la redistribución de regalías (Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, 2012 y 2013; Martínez y Aguilar, 2013; López et al, 2013). Sin embargo, el crecimiento del sector de la minería/energía en 2013 fue menor que en años anteriores debido a la caída de los precios internacionales de las materias primas, la disminución de la demanda mundial, las interrupciones en la producción de carbón en el primer semestre, los retrasos en los procesos de licencias ambientales, y la minería ilegal (MFMP, 2013).

- 2.9 La inversión extranjera directa (IED) continuó con una gran expansión en el período, alcanzando un récord de US\$16.722 millones en 2013 (casi el 4% del PIB), según cifras oficiales del Banco Central (Banco de la República). La mayor parte de la IED se concentra en el sector minero-energía, que representan el 32,1%, mientras que 15,49% se dirige al sector de manufacturas y una proporción mucho menor a la agricultura (1,7%).

C. Situación macroeconómica y balance fiscal

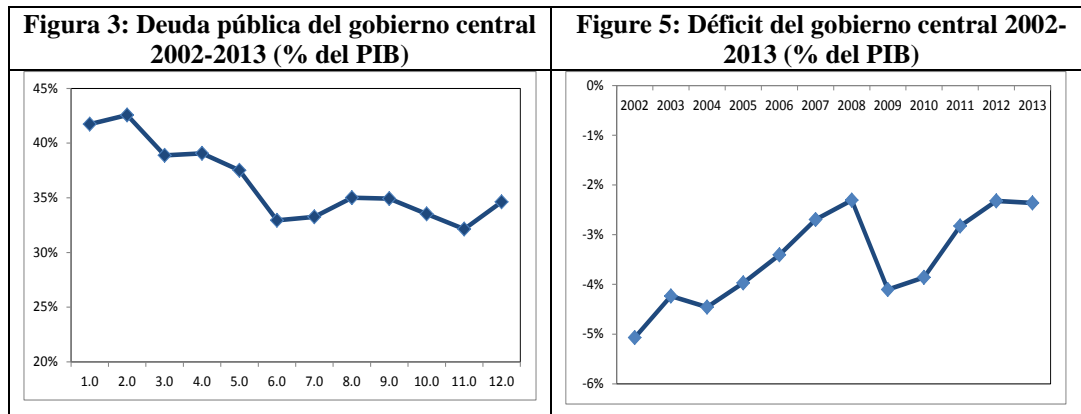
- 2.10 Colombia cuenta con un marco normativo de política sólido, que comprende un régimen con meta de inflación, tipo de cambio flexible, una regulación y supervisión eficaz del sector financiero, y una política fiscal guiada por una regla estructural del gobierno central. El crecimiento de la economía está convergiendo a su potencial, la inflación está bien anclada dentro del rango de la meta oficial de 2 a 4 %, y las fuertes entradas de capitales (principalmente por flujos de IED), han más que financiado el déficit externo de la cuenta corriente, el cual se encuentra prácticamente estable.
- 2.11 Colombia ha logrado avances significativos en el ámbito fiscal, incluyendo los esfuerzos para reducir la carga de su deuda. El déficit del gobierno central se ha reducido de forma constante desde el 5% del PIB en 2002 al 2,3% en 2013 (Figura 4). Durante el mismo periodo, la deuda pública del gobierno central también se redujo de 41,7 % del PIB al 34,6 % (Figura 3). Durante buena parte del periodo 2011-14, las condiciones para acceder a financiamiento externo mejoraron significativamente como consecuencia de la caída en las tasas de interés a nivel mundial y una compresión generalizada en las primas de riesgo.³ Además, como resultado de las mejoras en los ámbitos macroeconómico y fiscal, en 2011 el país logró recuperar el grado de inversión. Sin embargo, Colombia aún enfrenta importantes desafíos fiscales relacionados con la baja recaudación de impuestos,⁴ la alta dependencia de los ingresos por materias primas, y las presiones constantes sobre el gasto público debido a los pasivos de seguridad social (por ejemplo, los sistemas de salud y de pensiones públicas), las transferencias a los gobiernos subnacionales, la presencia de desastres naturales, y pasivos contingentes derivados de acciones legales contra el Estado.
- 2.12 Durante el período de evaluación, el gobierno ha tenido progresos sustanciales en la aplicación de su programa de reforma fiscal. En la primera mitad del período

³ En mayo de 2013, La Reserva Federal de los Estados Unidos comenzó a hablar sobre la posibilidad de reducir sus compras de bonos de largo plazo e instrumentos financieros e instrumentos respaldados por hipotecas, lo que tuvo un impacto significativo sobre los mercados emergentes. En el caso de Colombia, el rendimiento de la deuda doméstica a 10 años aumentó inicialmente en más de 200 puntos básicos, pero parte de las pérdidas se recobraron posteriormente a mitad que los mercados comenzaron a diferenciar aquellos países con fuertes fundamentos macroeconómicos como Colombia. Además, el peso colombiano se deprecia alrededor de un 7% entre fines de mayo de 2013 y principios de abril de 2014, y la volatilidad en el mercado cambiario aumentó.

⁴ Colombia ha avanzado en la implementación de reformas fiscales, pero todavía tiene una de las recaudaciones tributarias más bajas de la Región (13% en 2008-2012, Banco Mundial), en gran parte debido al pequeño tamaño de la base tributaria y un complejo sistema de tasas diferenciadas.

presidencial, el Congreso aprobó una serie de importantes reformas fiscales, incluyendo: una regla fiscal que canaliza los excedentes fiscales a un fondo soberano, una reforma del sistema de regalías, un cambio constitucional sobre la sostenibilidad fiscal, reformas impositivas, y una reforma para fortalecer el sistema de atención de salud y mejorar la eficiencia del gasto en el sector.

Figura 3 y 4: Deuda y Déficit, 2002-2013



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

D. Sector social

- 2.13 En el sector social, el desempeño económico combinado con la introducción de programas de protección social dio lugar a una disminución de la pobreza y de la desigualdad en la última década. Sin embargo, persisten importantes retos en estas áreas. De acuerdo a datos oficiales (DANE) entre 2002 y 2013, la pobreza se redujo de 49,7% a 30,6%, y la pobreza extrema se redujo de 17,7% a 9,1% (Tabla 1). A pesar de estos avances, los niveles de pobreza siguen siendo relativamente altos en comparación con otros países con ingresos per cápita similares. Las tasas de pobreza en las zonas rurales son más altas que en las zonas urbanas, en particular la pobreza extrema. En términos de la desigualdad de ingresos, entre 2002 y 2013 el coeficiente de Gini se redujo ligeramente 0,57 a 0,54 (Tabla 1), sin embargo, sigue siendo uno de las más altas a nivel mundial.

Tabla 1: Indicadores de pobreza y desigualdad, 2002-2013

	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pobreza (%)	49.7	48.0	47.4	45.0	42.0	40.3	37.2	34.1	32.7	30.6
Urbano (cabeceras)	45.5	44.9	43.7	41.1	37.2	36.0	33.3	30.3	28.4	26.9
Rural	61.7	56.8	58.3	56.4	56.6	53.7	49.7	46.1	46.8	42.8
Pobreza Extrema (%)	17.7	15.7	14.8	13.8	16.4	14.4	12.3	10.6	10.4	9.1
Urbano (cabeceras)	12.2	11.2	10.0	9.1	11.2	9.9	8.3	7.0	6.6	6.0
Rural	33.1	29.0	29.1	27.8	32.6	28.6	25.0	22.1	22.8	19.1
Coefficiente de Gini	0.57	0.55	0.56	0.56	0.57	0.56	0.56	0.55	0.54	0.54
Urbano	0.55	0.54	0.54	0.54	0.54	0.53	0.54	0.53	0.51	0.52
Rural	0.52	0.47	0.44	0.46	0.49	0.47	0.47	0.46	0.47	0.45

Fuente: MESEP con base en ECH 2002-2005 y GEI de DANE.

- 2.14 Las deficiencias de capital humano se han identificado como una de las principales causas subyacentes de las desigualdades y la baja productividad. En este sentido, mientras que Colombia ha incrementado de manera significativa las tasas de matriculación escolar en los niveles preescolar, primario y secundario, hay preocupaciones sobre la calidad y los resultados educativos. Por ejemplo, en el examen internacional PISA 2012, Colombia clasificó en lugar 62° en matemáticas entre los 65 países que participaron en la prueba (OCDE, 2013). Por otra parte, la matriculación a nivel de la educación media superior y superior sigue siendo un reto y los empresarios se quejan de que los egresados carecen de las habilidades necesarias para tener éxito en el mercado laboral. Mientras que el mercado laboral ha registrado históricamente elevados y persistentes niveles de desempleo, en los últimos años el desempleo cayó por debajo del 10% (Figura 1), aunque la participación femenina sigue siendo baja en comparación con otros países con ingresos per cápita similares. Los bajos logros educativos, conjuntamente con elevados salarios mínimos y altos costos laborales obstaculizan las oportunidades de empleo de los trabajadores poco cualificados en el sector formal. Los niveles de informalidad oscilan entre el 50-74% dependiendo de la medida que se utilice (OIT, 2012; Banco Mundial 2012).

III. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE DESARROLLO DEL PAÍS Y PROGRAMA DEL BANCO EN COLOMBIA (2011-2014)

A. Instrumentos de planificación de la Estrategia de País

- 3.1 El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Colombia es el principal instrumento para la planificación estratégica de mediano plazo, el cual fue establecido por ley en 1991. El actual PND, "Prosperidad para Todos 2010-14", se estructura en torno a cuatro temas transversales, tres pilares y una condición necesaria. Los cuatro temas transversales son: (a) Innovación, en las actividades productivas, en la colaboración público-privada, en el diseño y desarrollo institucional y en la

gestión del desarrollo sostenible; (b) Buen Gobierno, como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de programas sociales, y en la relación ciudadano-gobierno; (c) Relevancia Internacional, en los mercados, las relaciones diplomáticas y en la agenda multilateral de cooperación; (d) Sostenibilidad Ambiental, como una prioridad para la sociedad, así como para el Estado, para mitigar y adaptarse a las consecuencias del cambio climático. El PND también tiene tres pilares principales: (a) Crecimiento Sostenido, basado en una economía competitiva y con sectores dinámicos, (b) Igualdad de Oportunidades, independientemente de sexo, origen étnico, posición social o lugar de origen, y (c) Consolidación de la Paz en todo el territorio nacional, incluido el respeto de los derechos humanos y el funcionamiento eficiente de la justicia. Por último, Convergencia Regional, entendida como la reducción de desigualdades regionales y municipales, y el cierre de las brechas de oportunidades, se presenta como una condición necesaria para poder seguir adelante en el camino de prosperidad para todos los colombianos.

- 3.2 La estrategia económica y fiscal del Ministerio de Hacienda para el período de 2010-2014 (*Estrategia Económica y Fiscal, 2010-2014*) estableció diez reformas deseadas destinadas a reforzar el marco macroeconómico del país en el mediano plazo, y promover el crecimiento económico y empleo: (i) Proyecto de Acto Legislativo sobre Regalías, (ii) Proyecto de Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal, (iii) la Regla Fiscal sobre el balance total del Gobierno Nacional Central, (iv) la formalización laboral e incentivos al primer empleo, (v) las Reformas al Sistema de Salud, (vi) Ajuste a las normas tributarias para promover competitividad del sector productivo y mejorar el recaudo tributario, (vii) Reformas al Sistema Arancelario, (viii) Medidas para atenuar el impacto de la revaluación, (ix) Ley de Ordenamiento Territorial, y (x) Reducción de tres ceros a la moneda colombiana.

B. Estrategia de País del Banco, 2012-2014

- 3.3 La Estrategia de País (CS) para 2012-2014 CS se organiza en once áreas estratégicas de cooperación con el gobierno de Colombia basadas en las prioridades del PND: (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 (Tabla 2).⁵ La CS 2012-2014 mantiene un enfoque similar a la estrategia previa (CS 2007-2010) en tanto que ambas destacan la importancia de una mayor promoción al crecimiento sostenible de la economía en un contexto de mayor apertura a los mercados internacionales, garantizando al mismo tiempo que la mayoría de la

⁵ La Estrategia de País 2007-2010 se centró en tres áreas estratégicas basadas en los retos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: (i) Competitividad, (ii) Desarrollo Social, y (iii) Gobernanza y el Fortalecimiento del Estado.

población participe en la actividad económica y se beneficie de forma más equitativa de la provisión de servicios básicos..

Tabla 2: Resumen de Prioridades Estratégicas del PND y de la Estrategia de País del BID

Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND)	Sectores de Apoyo del BID	Objetivos Estratégicos BID
Disminuir el rezago en infraestructura y calidad de los servicios de transporte y apoyo logístico, para la dinamización de la economía y acompañamiento del crecimiento del país de manera sostenible social y ambientalmente.	Transporte	Implementación de la Política Nacional de Logística
		Expandir, mejorar, rehabilitar y mantener la infraestructura vial
		Promover mecanismos alternativos de inversión y financiamiento de infraestructura vial
		Implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano
		Implementación de la Política Nacional de Seguridad Vial
Promover una cultura de innovación y emprendimiento	Ciencia y Tecnología	Contribuir a la reducción de las brechas en inversión pública y privada en ciencia, tecnología e innovación
Mejorar el acceso a servicios financieros y desarrollo de mercado de capitales	Acceso a Servicios Financieros	Mejorar los niveles y profundización de la bancarización
Potenciar el posicionamiento e inserción internacional a través de acuerdos comerciales, priorización de socios estratégicos, ajustes institucionales y normativos, y facilitación del comercio exterior	Comercio Exterior e Integración	Promover y diversificar la oferta exportable del país
Reducir la inequidad y garantizar igualdad de condiciones para la generación de ingresos a través de una educación de calidad con igualdad	Educación y Formación para el Trabajo	Mejorar la cobertura y equidad de educación de calidad
Disminuir la pobreza y desigualdad garantizando el Sistema de Protección Social	Protección Social	Apoyo a la población más vulnerable a través de los sistemas de protección social
Fortalecer las acciones de protección social, con énfasis en la primera infancia.		Apoyar el diseño e implementación de la estrategia de atención integral a la primera infancia (“De Cero a Siempre”)
Generar un entorno de igualdad de oportunidades para la prosperidad social en el acceso y calidad a salud universal y sostenible	Salud	Mejorar la calidad sostenibilidad del sistema de salud
Garantizar el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en la mayoría de las zonas urbanas y rurales del país	Agua y Saneamiento Básico	Aumentar el acceso efectivo a servicios de agua y saneamiento contribuyendo a las Metas de Desarrollo del Milenio
Desarrollar e implementar las políticas para mejorar la sostenibilidad ambiental de las ciudades (énfasis en “ciudades intermedias”)	Desarrollo Urbano y Vivienda	Mejoramiento integral de barrios
Fortalecer la vivienda como locomotora del crecimiento		Renovación urbana
		Fortalecer el programa nacional de vivienda de interés social (VIS)

Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND)	Sectores de Apoyo del BID	Objetivos Estratégicos BID
Incorporar medidas para disminuir la vulnerabilidad al riesgo de desastres	Gestión de Riesgos	Reducir la vulnerabilidad del país a través de mejoras en el marco normativo, institucional y de política en GRD
Fortalecer la gestión pública, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción	Capacidad Institucional del Estado	Mejorar la calidad de la gestión pública
		Fortalecer el sistema de control
	Descentralización y Gestión Fiscal Territorial	Avanzar en la consolidación de la responsabilidad fiscal subnacional
		Aumentar el esfuerzo fiscal subnacional

C. Cartera de operaciones del Banco, 2011-2014

- 3.4 La necesidad de financiamiento de Colombia promedia 6% del PIB al año. La Estrategia de País (CS) del BID previó un monto anual de aprobaciones de US\$852 millones (solo garantías soberanas), aproximadamente 0,22% del PIB, durante el periodo de la estrategia (2012-2014). El apoyo del Banco a Colombia ha fluctuado significativamente desde 2001 dependiendo del año (Figura 5). Entre enero de 2011 y diciembre de 2013, el Banco aprobó un total de aproximadamente US\$2.362 millones a través de 28 nuevas operaciones de préstamo (aprobaciones anuales promedio por US\$787 millones, ver Figuras 5 y 7, que comprende alrededor del 18% de la deuda pública externa), de los cuales los préstamos con garantía soberana (SG) representaron el 93,8% del monto total. Alrededor del 54% de este monto (equivalente a US\$1.270 millones) fue en forma de apoyo presupuestario (préstamos basados en políticas –PBLs) en ese período (Figuras 6 y 7). Estos PBLs se enfocaron en los sectores de salud, mercado laboral, manejo fiscal y municipal, transporte, manejo de riesgos y medio ambiente (Anexo 1). Además, casi US\$76 millones fueron aprobados para seis operaciones sin garantía soberana (NSG) (incluyendo tres préstamos de inversión del sector privado y tres garantías del sector privado) enfocadas a fomentar el acceso a los servicios financieros.

Figura 5. Aprobaciones anuales
(millones de dólares)

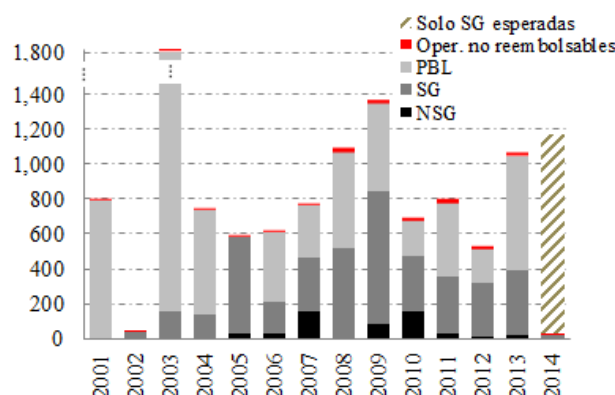
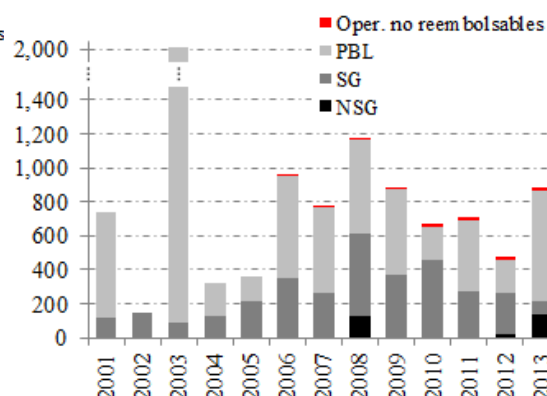


Figura 6. Desembolsos anuales
(millones de dólares)



Fuente: OVE / OVEDA y OPS. Montos corrientes aprobados.

- 3.5 Además de los nuevos préstamos aprobados entre 2011 y 2013, la cartera también incluye 18 operaciones de préstamo (14 SG y 4 NSG) que fueron aprobados antes de 2011 y tenían un saldo no desembolsado del 20% de su monto aprobado en enero de 2011 con un total de US\$1180,2 millones por desembolsar (Figura 7 y Anexo 1).

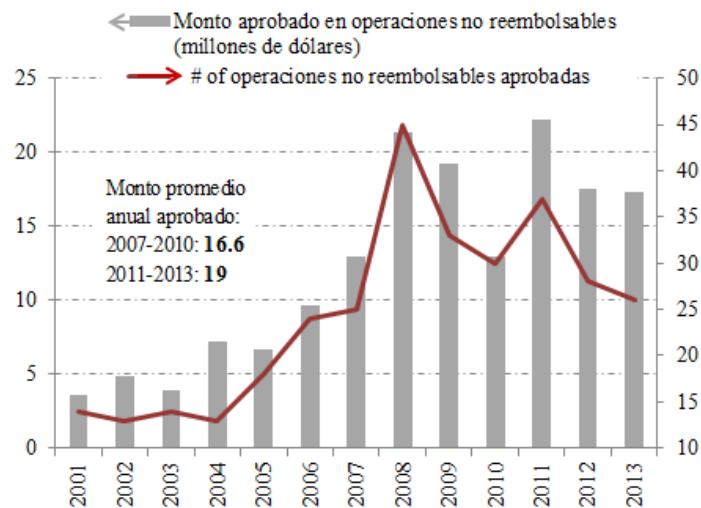
Figura 7. Préstamos activos (dic. 2010) y préstamos aprobados en 2011-2013

		2010				2011-2013			
		Proyectos con ≥20% de monto por desembolsar		Balance Disponible (millones de dólares)		Préstamos Aprobados		Monto Aprobado (millones de dólares)	
Préstamos de inversión	Garantías Soberanas (SG)	14	78%	923,2	78%	16	57%	1016	43%
	Sin Garantía Soberana (NSG)	4	22%	257	22%	6	21%	76	3%
PBLs		-	-	-	-	6	21%	1270	54%
Total		18		1180,2		28		2362	

Source: OVE/OVEDA, y OPS. Montos corrientes aprobados.

- 3.6 El promedio anual de aprobaciones (tanto en número de operaciones como en montos totales) de operaciones de operaciones no reembolsables se incrementado considerablemente entre 2008-2013, comparado con el periodo previo (2001-2007). El monto aprobado para operaciones no reembolsables entre 2011-2013 totalizó aproximadamente US\$57 millones (Figura 8).

**Figura 8. Operaciones no reembolsables:
Montos aprobados (millones de dólares) y número**



Source: OVE/OVEDA. Precios Corrientes.

D. Otros socios en materia de desarrollo

- 3.7 El BID, el Banco Mundial y la CAF son los principales prestamistas multilaterales de Colombia. Colombia cuenta actualmente con una Línea de Crédito Flexible⁶ del Fondo Monetario Internacional y cuenta 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.

⁶ Hasta ahora, tres países, 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.

IV. ALCANCE Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

- 4.1 Durante el período de análisis, el Banco se dedicó a cubrir una amplia gama de sectores. Dado el importante apoyo crediticio recibido a través de PBLs, la evaluación prestará especial atención a las operaciones de cooperación técnica asociadas que financiaron alguna asistencia técnica o inversión requerida para el logro de las reformas.
- 4.2 Dado el mandato de OVE de proporcionar de forma oportuna las lecciones aprendidas y recomendaciones para la próxima Estrategia de País, esta evaluación se centrará en operaciones con y sin garantía soberana (SCF y OMJ) aprobadas entre enero de 2011 y junio de 2014, y en las operaciones "heredadas" y activas a inicios de 2011. Con respecto a las operaciones no reembolsables, la evaluación se enfocará en aquellas que se vinculan directa o indirectamente a las operaciones de préstamo, en particular aquellas que apoyan los PBLs.

V. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN

- 5.1 El CPE evaluará si el programa implementado por el banco entre enero de 2011 y junio de 2014 ha sido consistente con las necesidades de desarrollo de Colombia, así como con los objetivos definidos en la CS y las recomendaciones hechas en anteriores CPEs. El CPE también examinará cómo ha ido evolucionando el programa del Banco para adaptarse a las prioridades del país. La pregunta general de esta evaluación es: "¿qué tan adecuado fue el apoyo del Banco, dadas las circunstancias de Colombia, y en qué medida ese apoyo alcanzó los objetivos planteados?". Esta pregunta se descompone en aspectos más específicos relacionados con la relevancia, implementación, efectividad y sostenibilidad del apoyo proporcionado por el Banco a Colombia, como se detalla a continuación.

A. Relevancia

- 5.2 La relevancia se refiere a *"el grado en que el diseño y los objetivos de la estrategia y el programa de asistencia del Banco fueron consistentes con las necesidades del país y con los planes y prioridades de desarrollo del gobierno"* (RE-348-3). En este apartado, el CPE responderá las siguientes preguntas:
 - ¿Qué tan consistentes fueron los objetivos estratégicos del programa, definidos en la Estrategia de País, con los desafíos de desarrollo de Colombia, y con las prioridades del gobierno colombiano?
 - ¿En qué medida el programa implementado estuvo alineado con los objetivos estratégicos del Banco?
 - ¿En qué medida el Banco anticipó y respondió a los nuevos retos de desarrollo y a los cambios estructurales de Colombia durante el periodo bajo análisis?

- Dada la baja participación del BID en el financiamiento de la inversión pública ¿fue el apoyo del Banco dirigido en forma estratégica a los sectores claves?
- Dado el mejoramiento de la calificación crediticia a grado de inversión y la estabilidad de la situación fiscal, ¿qué tan apropiada fue la oferta de préstamos e instrumentos de apoyo utilizados por el Banco?
- Dado que el CS busca fomentar y mejorar la participación de las entidades subnacionales y del sector privado, ¿qué combinación de instrumentos utilizó el Banco para involucrar a dichas entidades y para promover un crecimiento impulsado por el sector privado? En qué medida restricciones al otorgamiento de garantías por parte del gobierno central afectaron las posibilidades de intensificar la relación con las entidades subnacionales? Cuales serían posibles alternativas en este aspecto?
- ¿En qué medida fue el programa del Banco consistente con la capacidad y las limitaciones del país? (por ejemplo, con la economía política y la capacidad de ejecución).

B. Implementación y resultados

5.3 Para la evaluación de la ejecución del programa del Banco, la eficacia se refiere a *"el grado en que los instrumentos de apoyo logren los propósitos y objetivos establecidos [en la Estrategia de País y Programa]"* (RE-348-3).

1. Implementación

1. ¿Qué factores explican el éxito o las limitaciones enfrentadas durante la implementación del programa? ¿En qué sectores fueron más graves los cuellos de botella en la implementación (por ejemplo, infraestructura)?
2. ¿En qué medida el Banco exploró a fondo el uso de los sistemas nacionales (gestión fiduciaria y ambiental), especialmente en las áreas de gestión financiera (incluyendo auditoría externa) y de adquisiciones? ¿Esta colaboración dio lugar a mejoras en la eficiencia de la ejecución de los préstamos?

2. Efectividad

1. ¿En qué medida fueron los objetivos estratégicos del Banco, establecidos en la Estrategia de País, alcanzados a través de las operaciones apoyadas por el Banco?
2. ¿En qué medida los préstamos de inversión alcanzaron sus objetivos?

3. ¿Fueron efectivos las reformas y los acuerdos institucionales apoyados a través de los PBLs? ¿Qué tan importantes fueron las operaciones de cooperación técnica relacionadas para apoyar la calidad de las reformas implementadas?
4. ¿Cuál fue el valor agregado de las operaciones relacionadas con los órdenes subnacionales y el sector privado?
5. ¿En qué medida el Banco ha garantizado la efectividad de sus operaciones a través de la identificación y mitigación oportuna de los riesgos? ¿Qué hizo el Banco para mitigar los cuellos de botella y riesgos (especialmente los relacionados a los aspectos institucionales en el sector público)?

C. Sostenibilidad y visión a futuro

- 5.4 La sostenibilidad se refiere a *"la probabilidad de que los resultados reales y previstos superen los riesgos más allá del período del programa"* (RE-348-3). La evaluación abordará las siguientes preguntas:
1. ¿Qué tan probable es que el resultado de las intervenciones del Banco sean sostenibles?
 2. ¿Qué lecciones aprendidas emergen de trabajo/programa actual del Banco con Colombia para la relevancia del Banco en el país en el futuro?

VI. METODOLOGÍA

- 6.1 Para responder las preguntas señaladas anteriormente, la evaluación utilizará diversas fuentes de información. Estas incluyen entrevistas con actores relevantes y observadores informados, incluidos funcionarios y ex funcionarios públicos de Colombia, personal y gerentes del BID (en particular los líderes de proyecto y especialistas de sectores del Banco), representantes relevantes de otros organismos internacionales (en particular el Banco Mundial y la CAF), los beneficiarios de los proyectos del BID y representantes de la sociedad civil colombiana que están familiarizados con los desafíos de desarrollo de Colombia o con el programa del Banco. Los datos e información del BID y de otras fuentes (en particular del Gobierno de Colombia, el Banco de la Republica, DNP, Banco Mundial, y la CAF) se utilizarán para documentar e interpretar en qué medida se materializó o no el impacto y los resultados esperados de la CS y de las operaciones apoyadas por el BID, así como la posible relación causal con las reformas apoyadas por el Banco.
- 6.2 OVE también analizará las CS actuales y previas, Documentos Programáticos de País (CPD), propuestas de préstamos y subsidios, informes de monitoreo y de terminación, las evaluaciones de proyectos y demás material pertinente elaborado por el Banco y las agencias ejecutoras. OVE complementará las entrevistas y

revisión de documentos con un análisis estadístico de las bases de datos con información administrativa del Banco. Las bases de datos utilizados en el pasado son los siguientes: presupuesto administrativo (BUDGET), la preparación de proyectos (OPUS), las condiciones contractuales (OPMAS), adquisiciones (PRISM), el uso del tiempo del personal (TRS), y las transacciones financieras (LMS).

VII. EQUIPO Y CRONOGRAMA

- 7.1 El equipo de evaluación está integrado por Leslie Stone, José Ignacio Sembler, Alejandro Soriano, María Elena Corrales, Oliver Azuara, Benjamin Roseth, Carlos Morales, Odette Maciel, Johanna Ramos y Patricia Sadeghi.
- 7.2 El plazo previsto para la evaluación es el siguiente:

Actividad	Fecha
Misiones de Evaluación	Abril y Junio/Julio 2014
Primer borrador para la revisión interna de OVE	Septiembre 2014
Borrador revisado para comentarios del Gobierno y la Gerencia	Octubre 2014
Borrador revisado enviado a SEC para traducción final	Diciembre 2014
Discusión del CPE en el Directorio Ejecutivo	Por confirmar

ANEXO 1. CARTERA

2 proyectos : aprobados en 2014				
Número	Nombre de la Operación	Año de aprobación	Monto actual aprobado (dólares)	Tipo
CO-L1102	Citizen Service Efficiency Project (approved)	2014	20,000,000	
CO-L1138	Promotion and Extension of an Electronic Invoice in Colombia (approved)	2014	12,000,000	
CO-L1114	Support for agricultural innovation	2014A	100,000,000	
CO-L1129	Support MT for transport infrastructure regional Plan	2014A	19,000,000	
CO-L1133	Fiscal and Public Expenditure Strength. in Sub. Ent - Barranquilla	2014A	100,000,000	
CO-L1140	Program for Institutional strengthening of the Mines and Energy Sector	2014A	30,000,000	
CO-L1141	Support to the Health Sector Reform II	2014A	400,000,000	PBL
CO-L1142	Deepening the Fiscal Reform in Colombia	2014A	400,000,000	PBL
CO-L1146	Clinica Universitaria Medicina Integral (CUMI)	2014A	13,500,000	
CO-L1147	Bayport Colombia: Financial Inclusion for BOP Public Employees	2014A	50,000,000	
CO-L1148	Financial Access for BOP Public Employees	2014A	20,000,000	

28 proyectos : aprobados entre 2011 y 2013				
Número	Nombre de la Operación	Año de aprobación	Monto actual aprobado (dólares)	Tipo
CO-L1089	Promigas: Programa de Financiación No Bancaria Brilla	2013	20,000,000	
CO-L1096	Programa Transformacional del Sistema Integrado de Transporte, Bogota	2013	40,000,000	
CO-L1107	Comfama: Arrendamiento Social para la Base de la Pirámide en Antioquia	2013	6,000,000	
CO-L1109	Apoyo a la Implementación de la Política Nacional Logística	2013	15,000,000	
CO-L1111	Apoyo a la Implementación de la Política Nacional de Seguridad Vial	2013	10,000,000	
CO-L1124	Prog. Fondo para una Tecnología Limpia para el Financ. de Proyecto	2013	10,000,000	
CO-L1125	Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia	2013	70,000,000	
CO-L1126	Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública	2013	8,000,000	
CO-L1127	Apoyo a la reforma del Sistema General de Seguridad Social en Salud	2013	250,000,000	PBL
CO-L1128	Reforma para Fortalec. Sistema Nacional Formación Capital Humano Fase II	2013	400,000,000	PBL
CO-L1131	Programa de Apoyo a Participación Público Privada en Infraestructura	2013	25,000,000	
CO-L1132	III Préstamo para Financ. Inversión, Reconversión, Desarrollo Exportador	2013	200,000,000	CCLIP
CO-L1093	Programa de Apoyo al Plan de Educación de Calidad para la Prosperidad	2012	46,000,000	
CO-L1094	Programa de Promoción de Servicios Tercerizados	2012	12,000,000	
CO-L1097	Programa de Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado	2012	10,000,000	
CO-L1101	Financ. Suplementario-Sistema Integrado de Transporte Masivo para S.Cali	2012	105,000,000	
CO-L1105	Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales en Zonas Rurales	2012	60,000,000	
CO-L1112	Reforma para Fortalec. Sistema Nacional Formación Capital Humano SNFCH	2012	100,000,000	PBL
CO-L1116	FINETER -Financ. a Entidades Prestadoras de Servicios Públicos III	2012	75,000,000	CCLIP
CO-L1117	Programa de Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Territorial II	2012	100,000,000	PBL
CO-L1122	La Hipotecaria - Colombia Loan	2012	10,000,000	
CO-L1123	La Hipotecaria - Colombia Guarantee	2012	5,166,834	
CO-L1090	Programa de Apoyo a la Política Nacional Logística	2011	300,000,000	PBL
CO-L1091	Programa de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP)	2011	320,000,000	
CO-L1098	Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación - Segunda Etapa	2011	10,000,000	
CO-L1100	Programa de Préstamo Hipotecario para Familias de Bajos Ingresos	2011	5,239,211	
CO-L1103	PBP- Gestión Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático	2011	120,000,000	PBL
CO-L1104	Mecanismo de Garantías de Bancolombia para Proyectos Ecológicos	2011	30,000,000	

18 proyectos: aprobados antes de 2011, activos con al menos 20% de montos por desembolsar en dic. 2010						
Número	Nombre de la Operación	Año de aprobación	Monto actual aprobado (dólares)	Tipo	Monto por desembolsar (%) Dic. 2010	Estatus
CO-L1052	FINETER - Financiamiento a Entidades Prestadoras de Servicios Públicos II	2010	75,000,000	CCLIP	33%	COMPLETED
CO-L1059	Programa de Subsidios Condicionados, Familias en Acción - Fase II	2010	220,000,000	Multi-Ph	23%	COMPLETED
CO-L1092	Fortalecimiento- Sistema Nacional de Ciencia, Tec. e Innovación-Fase I	2010	25,000,000	Multi-Ph	100%	ACTIVE
CO-L1029	Aeropuerto Internacional de El Dorado	2010	165,000,000		100%	ACTIVE
CO-L1019	Proyecto Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa- Fase I	2009	53,000,000		100%	ACTIVE
CO-L1028	Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Municipio de Pasto	2009	27,800,000	Multi-Ph	100%	ACTIVE
CO-L1034	Programa de Saneamiento del Río Medellín - Segunda Etapa	2009	450,000,000		100%	ACTIVE
CO-L1041	Proyecto para el Fortalecimiento de los Servicios de Justicia	2009	21,382,325	Multi-Ph	100%	ACTIVE
CO-L1076	Proyecto Apoyo Institucional al Sistema Integrado Transporte Público	2009	10,000,000		100%	ACTIVE
CO-L1082	II Préstamo- Financiamiento Inversión, Reconversión, Des. Empresarial	2009	200,000,000	CCLIP	40%	COMPLETED
CO-L1080	Programa de Financiación Social EPM-UNE	2009	10,000,000		100%	COMPLETED
CO-L1081	Fondo de Infraestructura Colombia Ashmore	2009	42,000,000		100%	ACTIVE
CO-L1086	Bancolombia S.A. - TFFP	2009	40,000,000		100%	ACTIVE
CO-L1018	Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social	2008	350,000,000		25%	COMPLETED
CO-L1022	Programa Asistencia Técnica Min. Transporte para la Ejecución del Plan Vial	2008	10,000,000		40%	COMPLETED
CO-L1065	Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión Infraes.	2008	14,049,530		56%	COMPLETED
CO-L1010	Equidad en Educación en Bogotá	2006	60,000,000		58%	ACTIVE
CO-L1016	Vías para la Integración y la Equidad	2006	60,000,000		76%	ACTIVE