



**RE-337**

***Evaluación  
del Programa de País:  
Colombia (1998-2006)***

---

**Oficina de Evaluación y Supervisión**

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, DC  
Diciembre de 2007

Solo para uso oficial

## CONTENIDO

### [SIGLAS](#)

### [RESUMEN EJECUTIVO](#)

I.	CONTEXTO Y DESAFÍOS DE DESARROLLO .....	1
A.	Estabilidad macroeconómica y equilibrio fiscal.....	1
B.	Desarrollo social, pobreza y desigualdad .....	3
C.	Crecimiento sostenible y competitividad .....	8
D.	Capacidad institucional del Estado y gobernabilidad.....	11
II.	EL PROGRAMA DEL BANCO .....	13
A.	La intención de la programación .....	13
B.	La ejecución de la intención .....	14
C.	La relevancia del programa .....	17
D.	La capacidad de anticipación de la intención .....	19
E.	La coherencia del programa .....	19
F.	La visión en el país sobre la articulación entre las OMD.....	20
III.	LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	21
A.	Costos transaccionales.....	21
B.	Costo-efectividad de las actividades y productos suministrados .....	24
C.	Valor agregado entregado al país por la ejecución.....	26
D.	La calidad de los servicios del Banco.....	29
1.	Evaluabilidad del programa de país .....	29
2.	Enfoque en la efectividad para el desarrollo .....	31
3.	Gestión de los riesgos.....	33
4.	Seguimiento y autoevaluación.....	34
IV.	RESULTADOS ALCANZADOS POR EL PROGRAMA.....	35
A.	Efectividad en el desempeño financiero y gestión pública .....	36
B.	Desarrollo social, pobreza y desigualdad .....	38
C.	Capacidad institucional del Estado y gobernabilidad.....	42
D.	Crecimiento y competitividad .....	45
	Bibliografía .....	57

ANEXO I: CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DE LOS DESAFÍOS DE DESARROLLO ATENDIDOS POR LA PROGRAMACIÓN; PERÍODO 1998-2006

ANEXO II: DESCRIPCIÓN DE LA INTENCIÓN DE LA PROGRAMACIÓN; PERÍODO 1998-2006

ANEXO III: RESULTADOS DE LOS PROYECTOS

## SIGLAS

ACI	Andean Counterdrug Initiative ‘Iniciativa Andina contra las Drogas’
AGR	Auditoría General de la República
AL	Alcaldía local
LAC	Latin America and the Caribbean ‘América Latina y el Caribe’
APN	Administración Pública nacional
BCH	Banco Central Hipotecario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRC	Banco de la República de Colombia
CADE	Centro de atención distrital especializado
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAS	Country Assistance Strategy ‘Estrategia de asistencia al país’
CD	Comité directivo
CE	Comunidad Europea
CEDE	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFAA	Country Financial Accountability Assessment ‘Evaluación de la capacidad de gestión financiera del país’
CGR	Contraloría General de la República
CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública
COF	Country Office ‘Oficina-país’
COINFO	Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPAR	Country Procurement Assessment Report ‘Reporte de evaluación de la capacidad de gestión de contrataciones del país’
CPE	Country Program Evaluation ‘Evaluación del programa-país’
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
CT	Cooperación técnica
CTC	Comité técnico consultivo
CTNR	Cooperación técnica no reembolsable
CTR	Cooperación técnica reembolsable
DACD	Departamento Administrativo de Catastro Distrital
DAF	Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPD	Departamento Administrativo de Planeación Distrital
DDJN	Dirección de Defensa Judicial de la Nación
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planificación
DRI	Fondo para el Desarrollo Rural Integrado
DST	Dirección seccional territorial
EBP	Estrategia del Banco con el país

EDS	Electronic Data Systems
EFA	Estados financieros auditados
EFF	Extended Fund Facility ‘Facilidad de fondos extendidos’
ET	Entidades territoriales
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FGN	Fiscalía General de la Nación
FIAL	Fiscal and Institutional Structural Adjustment Loan ‘Préstamo de ajuste estructural fiscal y territorial’
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FIS	Fondo de inversión social
FMF	Foreign Military Financing ‘Financiamiento de fuerzas armadas extranjeras’
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNV	Fondo Nacional de Vivienda
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FONCOM	Fondo de Comunicaciones
FOSIT	Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial
FPP	Facilidad para preparación de proyectos
GEF	Global Environmental Facility ‘Facilidad global para el medio ambiente’
HQ	Headquarters ‘Sede’
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICC	Índice de competitividad para el crecimiento
INE	Instituto Nacional de Estadística de España
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forense
INV	Préstamo de inversión
ISDP, PPMR	Sistema de Seguimiento del Desempeño del Proyecto
IVA	Impuesto al valor agregado
JEI	Jurisdicción especial indígena
MA	Misión de administración
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MECI	Modelo estándar de control interno
MECOVI	Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIJ	Ministerio del Interior y Justicia
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
MJD	Ministerio de Justicia y del Derecho
MOS	Modernización del Estado
NLF	New Lending Framework ‘Nuevo marco de financiamiento’
OE	Organismo ejecutor
OMD	Organización multilateral de desarrollo
ONG	Organización no gubernamental
OPUS	Sistema Informático de Actualización de Operaciones

OVE	Office of Evaluation and Oversight ‘Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco’
PBL	Préstamo de apoyo a reformas de política
PCR	Programme and Project Completion Report ‘Informes de Finalización de Proyectos’
PDE	Plan de desarrollo estratégico
PE	Poder ejecutivo
PEMG	Préstamo sectorial de emergencia
PER	Public Expenditure Review
PGN	Procuraduría General de la Nación
PGNA	Presupuesto general de la nación
PIB	Producto interno bruto
PLADEICOP	Plan de Desarrollo Integral de la Costa Pacífica
PMRN	Programa de Manejo de Recursos Naturales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNF	Producto no financiero
PNUD	Programa Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan operativo anual
POS-UPC	Plan Obligatorio de Salud-Unidad de Pago por Capitación
PPMR	Project Performance Monitoring Report ‘Informe del monitoreo del desempeño del proyecto’
PRAP	Programa de Reforma de la Administración Pública
PRET	Plan de Reforma Económica Territorial
PROGA	Programa de Gestión de Activos
PSAL	Programmatic Structural Adjustment Loan ‘Préstamo programático de ajuste estructural’
PTF	Productividad total de los factores
PYME	Pequeña y mediana empresa
RAS	Red de Apoyo Social
RES (IADB)	Research Department ‘Departamento de Investigación del Banco’
RO	Reglamento operativo
RSS	Red de Solidaridad Social
SDS (IADB)	Sustainable Development Department ‘Departamento de Desarrollo Sostenible’
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFV	Subsidio familiar de vivienda
SG	Sistema de gestión
SGFT	Sistema de Gestión Financiera Territorial
SGP	Sistema General de Participaciones
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SHD	Secretaría de Hacienda Distrital
SIAR	Sistema de Información de Administración de Recursos
SICE	Sistema Integrado de Contratación Electrónica
SIGA	Sistema de Información Gerencial de Activos
SIGED	Sistema de Gestión Electrónica de Documentos

SIGLO	Seguimiento de la inversión local
SIGOB	Sistema de Programación y Gestión
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Resultados
SINOR	Sistema normativo
SIRI	Sistema de Indicadores de Riesgo Institucional
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios
SISCO	Sistema de Costeo
SIT	Sistema de Información Territorial
SNC	Sistema Nacional de Cofinanciación
SPNF	Sector público no financiero
SPS	Sistema de Protección y Seguridad Social
ST	Secretaría técnica
SUIN	Sistema Único de Información Normativa
SUIP	Sistema Único de Información de Personal
TLC	Tratado de libre comercio
UC	Unidad coordinadora
UCAP	Unidad de coordinación y apoyo al programa
UCM	Unidad coordinadora municipal
UEP	Unidad ejecutora del proyecto
UMATAS	Unidades de Manejo Técnico Agropecuario Municipal
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
UPV	Universidad Politécnica de Valencia
USAID	United States Agency for International Development
UTN	Unidad técnica nacional
UTS	Unidad técnica subregional
VIS	Vivienda de interés social

## **Resumen ejecutivo**

El CPE para Colombia realiza un análisis de los resultados alcanzados por el Banco durante el período 1998-2006. Su propósito es mejorar la efectividad de la programación y de las operaciones futuras del Banco en dicho país. En este sentido, sus conclusiones apuntan hacia una reflexión acerca de la evolución de los problemas de desarrollo del país y de la actuación del Banco en relación con ellos. Esta aproximación permite, por un lado, destacar los retos pendientes, así como la posible contribución del Banco a su superación; y, por el otro, identificar las lecciones aprendidas que la propia acción del Banco ha dejado para mejorar su articulación e impacto en Colombia.

### **Evolución de los problemas de desarrollo: los desafíos de Colombia**

Colombia ha logrado importantes progresos. Actualmente, forma parte de los países en desarrollo de ingresos medios y en tránsito a lograr la calificación de país libre de riesgo de inversión. Esta trayectoria le ha permitido alcanzar importantes niveles de crecimiento; repagar puntualmente sus obligaciones y, al mismo tiempo, cumplir con las metas de responsabilidad fiscal; ampliar la inversión privada; y alcanzar resultados positivos en cuanto a reducción de la pobreza. En todos estos casos, sus logros han sido objetivos principales del programa del Banco y lo han convertido en un cliente importante y confiable.

En efecto, Colombia ha reducido notablemente las vulnerabilidades que enfrentaba a principios del período. Por lo menos, tres son los aspectos que merecen destacarse:

- (i) un manejo fiscal responsable y el cumplimiento de sus compromisos financieros, a pesar de que los niveles de déficit del gobierno general y la carga de la deuda aún son importantes;
- (ii) la ampliación de las oportunidades económicas y sociales de la población, y, en consecuencia, la reducción de la pobreza y, más aún, de la extrema pobreza, con resultados menos contundentes en la equidad de la distribución de los ingresos y el empleo formal; y
- (iii) los progresos en algunos aspectos relacionados con el ámbito institucional y con las condiciones de los negocios, a pesar de que ellas siguen dependiendo significativamente de la bonanza del contexto externo y de los avances que se logran en la reducción del impacto que sobre la economía tiene el accionar de la violencia contra el Estado.

El balance de los riesgos proyectados en el mediano y largo plazo muestra algunas incertidumbres para la sostenibilidad de las tendencias esperadas. La interrogante clave es como expandir el crecimiento económico y lograr que se asocie con una trayectoria más equitativa y sostenible de los resultados del mismo.

*Desde el punto de vista de la expansión del crecimiento, los niveles de la inversión todavía son bajos como para justificar la expansión sostenida que requiere el mantenimiento de la agenda social y la creación de oportunidades económicas para la*

población. El problema no se relaciona con el acceso al financiamiento externo sino, más bien, con otros factores:

- (i) los bajos niveles de ahorro;<sup>1</sup>
- (ii) las dificultades para ampliar la participación de los inversionistas privados con el objetivo de complementar la inversión pública;
- (iii) las incertidumbres sobre los retornos de la inversión; y
- (iv) la reducción de la producción petrolera.

En Colombia, el crecimiento sigue dependiendo fundamentalmente del sector doméstico de la economía. La apertura externa es insuficiente y la estructura de las exportaciones no ha reflejado una expansión significativa de productos con mayor innovación y valor agregado. El crecimiento del comercio se ha visto asociado a las negociaciones con una concreción aún incierta con el mercado estadounidense. El aprovechamiento de las expansiones comerciales con otros países dependerá de mejoras en la adopción del cambio tecnológico en la producción nacional<sup>2</sup> y de la reducción de la brecha en la infraestructura física y capital humano, elementos cuyo crecimiento no ha sido tan rápido. Esta situación amplía la vulnerabilidad del país a los cambios repentinos y adversos de la economía mundial, sobretodo tomado en cuenta la importancia que adquieren los resultados de las empresas públicas en el cierre de la brecha fiscal.

La insuficiente inversión en infraestructura productiva y tecnología hace más lenta la capacidad de expansión del producto potencial y la competitividad interna. Cuando el crecimiento es alto como el actual, esa lenta respuesta se convierte en una de las principales restricciones del desarrollo.

Por otro lado, los aún bajos niveles de los indicadores educativos, así como el déficit en las habilidades y aptitudes que se demandan de la fuerza de trabajo, suponen una limitación para crear oportunidades laborales. El empleo se va ampliando con el crecimiento, pero los niveles de informalidad se han mantenido en términos relativos, con lo que la brecha persiste. Las actividades informales invierten poco, tienen baja productividad y perturban el funcionamiento de la economía formal, con lo que afectan la potencialidad del crecimiento. Esta situación, conjuntamente con un ámbito de regulaciones insuficientemente desarrollado y altos costos para hacer negocios, agrega desventajas internas importantes a la competitividad.

Otros factores cruciales para el crecimiento son el mejoramiento de la eficiencia y la calidad del desempeño del sector público. De hecho, el Estado colombiano podría producir más y mejor sin expandir la carga tributaria, mitigando el impacto de las rigideces presupuestarias y las exigencias de un mayor superávit primario. El crecimiento de la carga tributaria se ha dado con un ahorro público suficiente para expandir los gastos corrientes, empujados por los costos de la seguridad social, las transferencias y la seguridad interna, pero no alcanza para hacer crecer la inversión en infraestructura. Estas

---

<sup>1</sup> Incluso a pesar de la reciente recuperación del ahorro privado.

<sup>2</sup> De hecho, la desigualdad del cambio tecnológico en Colombia ha redundado en una baja productividad.



rigideces fiscales presionan los costos de capital, generan informalidad y crean potenciales presiones a la política monetaria.

*Desde el punto de vista de la equidad de la distribución de los resultados del crecimiento*, el país ha venido reduciendo el importante pasivo contingente asociado a la pobreza y a las inequidades en el acceso a los servicios sociales (salud, educación, vivienda, etc.), y ha focalizado sus acciones en la población afectada por la pobreza extrema y por las consecuencias del conflicto.

No obstante los logros señalados, la desigualdad persiste por los siguientes factores:

- (i) las diferencias regionales existentes en relación con las oportunidades de desarrollo;
- (ii) los déficit en la calidad de la educación básica y en las aptitudes de la fuerza de trabajo; y
- (iii) la falta de equidad y pérdida de importancia de los ingresos provenientes del trabajo.

Los programas sociales compensatorios tuvieron un impacto importante pero limitado. Sus transferencias fueron uno de los factores clave que, junto a las remesas, explicaron la expansión de los ingresos medios y la disminución de la desigualdad. Sin embargo, han sido insuficientes para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y la movilidad social.

El diseño futuro de los subsidios de demanda de esos programas sociales deberá analizar la inclusión de beneficios vinculados a la culminación del nivel medio de educación regular y técnica, que en la actualidad presentan indicadores inferiores a los de otros países de ingreso medio comparables.

Los retornos de la educación son altos, y eso justifica su inclusión como factor del desarrollo. Los ingresos salariales reales disminuyeron para los trabajadores menos calificados e informales, y aumentaron para los formales, de mayor calificación. Este hecho ha ampliado la desigualdad entre esos segmentos del mercado laboral y refleja la falta de acceso a mejores oportunidades laborales que incide en la baja productividad del trabajo actual.

### **Resultados alcanzados**

El aporte del programa fue importante para reducir las distorsiones provocadas por la crisis de 1999. Se utilizaron los instrumentos financieros disponibles para atender simultáneamente los problemas de liquidez, en un contexto con un mercado de capitales prácticamente cerrado, y el sostenimiento del gasto social necesario para compensar el impacto de la crisis en la población más pobre.

Cuando la crisis empezó a ceder y el crecimiento económico y la reducción de la pobreza comenzaron a ser importantes, la relevancia de las aprobaciones del Banco estuvo más

vinculada a la inversión, a la reestructuración del perfil de la deuda y, en menor medida, a la reforma de políticas. En esta etapa, aumentó la importancia de las operaciones dirigidas a mejorar el ambiente de los negocios para la reactivación económica y la competitividad interna de los servicios (asignables a fallas de gobierno).

La mayoría de los proyectos representativos del período sobre los que se emitieron dictámenes pueden ser presentados como ejemplo de historias con moderados éxitos. Hubo convergencia entre los temas tratados por los proyectos y los esperados en el programa. Sin embargo, existió un número importante de objetivos del programa que no se concretaron y otros que, si bien se concretaron, lo hicieron sin marcos de política nacional adoptados que los sustentaran. Por lo tanto, en la ejecución se desvirtuó la relevancia de la intención original de la programación. La concreción del programa se justificó más por las necesidades de financiamiento del país que por el cumplimiento de la agenda consensuada<sup>3</sup>.

El programa no especificó con claridad los resultados que esperaba alcanzar, cuándo llegarían y cuán importantes serían respecto a la situación en la línea de base. En este sentido, la evaluabilidad de la programación fue pobre, así como la anticipación de los impactos originados en los cambios del ciclo económico. La existencia de mejores marcos de resultados en los proyectos permitió complementar esas debilidades del programa para juzgar los resultados estratégicos de los intentos en que sus objetivos se concretaron.

El seguimiento y la evaluación son funciones rutinarias de los programas de inversión del gobierno, sobre las cuales el Banco se apoya para justificar sus resultados. Sin embargo, la evaluación ex-post independiente no es muy utilizada, así como tampoco la validación de la idoneidad de los indicadores producidos para evaluar la efectividad y la eficiencia de los productos y resultados.

El análisis del grado de cumplimiento de las recomendaciones del anterior CPE, 1990-2002 (OVE, RE-280) puede ser visto como una forma de apreciar la trayectoria de los progresos del país y la contribución del Banco a ellos (véase el cuadro adjunto).

En relación con las recomendaciones referidas a los temas de desarrollo que debían ser abordados en la programación, el país los consideró a través de una agenda pro mercado y antipobreza, que complementara los esfuerzos de seguridad interna y de reforma del sector público. En algunos casos se alcanzaron progresos significativos y, en otros, se siguen enfrentando retos importantes que se han destacado en la sección anterior y se resumen en el recuadro.

---

<sup>3</sup> Para mayor detalle ver párrafos 2.11-2.14, 4.69-4.71 y Anexo II.

## Tratamiento de las recomendaciones del CPE 1990-2002 (OVE, RE-280) por el nuevo ciclo de programación

Recomendaciones		
A. Referidas a los temas a ser abordados en el próximo EBP	Acción del Banco	Progresos del país y perspectivas
<b>1. Dinámica de la deuda.</b>		
a. Conciliar ajuste fiscal, sostenibilidad deuda y programación inversiones	Marginal	El PND compatibilizado con marcos fiscales y del gasto de mediano plazo, avanzando en una gestión presupuestaria programática plurianual, consistente con la política macro-fiscal; tema a tener en cuenta: la rigidez del gasto público.
b. Administrar cambio del perfil de deuda con el Banco	Importante	Se constata un progreso sustancial en el perfil de la deuda con el Banco y la confirmación de su rol contra-cíclico; asimismo mejoró la consistencia con los instrumentos financieros, disponibles oportunamente para ello. Hacia futuro la adaptación de los instrumentos y regulaciones financieras y la flexibilidad de los procesos de manejo de recursos aparecen como cruciales.
c. Cumplimiento de la "regla de oro" del endeudamiento con el Banco	No se miden beneficios netos que producen las intervenciones	Se modernizó la gestión del endeudamiento externo y su integración con la programación presupuestaria y fiscal de mediano plazo. No se miden retornos económicos del endeudamiento.
d. Crecimiento balanceado con objetivos sociales y gestión de la deuda	Importante	Cartera con el Banco concentrada sustancialmente en intervenciones que se centraron en los objetivos de mitigación del impacto del contexto en los gastos sociales y la reestructuración de la deuda externa pública.
<b>2. Reformar las reformas.</b>		
a. Mercados financieros	Puntual, a través del Fomin	Consolidación saneamiento del sistema bancario; nueva Superintendencia Financiera en implantación; regulación prudencial, gestión de riesgos y principios de contabilidad internacionales; quedan temas de reforma pendientes vinculados a la autonomía en la formulación y expedición de regulaciones; gestión de riesgos; y acceso al mercado de capitales de la empresa mediana y pequeña
b. Descentralización	Marginal en fiscal, concentrado en sistemas nacionales de transferencias a beneficiarios e inversiones de grandes ciudades.	Responsabilidad fiscal territorial y reforma constitucional transitoria hasta 2008 del sistema de coparticipación con las ET; aumenta de eficiencia de los programas sociales compensatorios con la participación nacional. Requiere reformas ulteriores en temas de racionalización de organización y competencias territoriales
c. Agricultura	Puntual y esporádico	Centrado en desarrollo del comercio (ej. TLC con USA) y la seguridad interna; permanece importante brecha en infraestructura de conexión entre producción y comercio; y debilidad de los marcos reguladores y de incentivos para participación sector privado. Requiere profundizar reformas pro-mercado, reducción inequidades regionales e inversión.
d. Pensiones	No participó; apoyó con PNF	Reforma 2003 (ley 797) reduce el pasivo pensional cambiando parámetros que no eran sostenibles, complementada por Ley 860 que adelanta transición pero que no es ratificada legislativamente, llevándola al 2010. El sistema es joven e inestable; depende de tres retos: el 60% de los ocupados es informal (75% en la PEA); solo el 15% de los adultos mayores estará cubierto con pensiones; e institucionales al existir reglas similares con efectos fiscales distintos entre el RAI y el RPM. Es un tema severo que requiere reformas que anticipen los riesgos.
e. Salud	Importante	Progresos importantes en la implementación de la reforma de salud, avanzando significativamente en cobertura universal; quedan desafíos pendientes en el pasaje del sistema subsidiado al contributivo, la racionalización de los hospitales y la escala mínima de los servicios para el equilibrio financiero del sistema.
f. Tributaria	No participó	El déficit fiscal consolidado se redujo por la expansión de los ingresos, una reforma tributaria y mayor eficiencia del gasto. Sin embargo, la situación tributaria es frágil porque el cierre de las brechas fiscal sigue dependiendo del resultado operativo del sector público empresarial. Los ingresos tributarios genuinos son bajos para el nivel esperado en el gasto permanente.
<b>B. Referidas a la calidad de los servicios del Banco</b>	<b>Acción del Banco</b>	<b>Progresos y perspectivas</b>
<b>1. Mejorar evaluabilidad de la próxima EBP.</b>		
a. Indicadores razonables y con métrica para cada objetivo estratégico	Previsto en regulaciones y guías del Banco	El nivel de evaluabilidad de la EBP fue insuficiente como instrumento para juzgar los resultados esperados del intento de la programación.
b. Basado en el análisis del ciclo de programación precedente	Previsto en regulaciones y guías del Banco	La EBP no se basó en un seguimiento adecuado de progresos medidos por indicadores de los objetivos de la programación precedente; se observaron mejoras en tratar los riesgos que impactaron las actividades del Banco.
<b>2. Mejorar la presentación de los resultados de los proyectos individuales.</b>		
a. Métrica razonable de seguimiento de resultados, coordinado con DNP	Previsto en regulaciones y guías del Banco	Se encontró un significativo progreso respecto a los resultados encontrados en el CPE anterior. El Banco se benefició por la mejora en las capacidades de los ejecutores y el avance de los sistemas nacionales seguimiento y evaluación, en especial del DNP.
b. Información de progreso del cumplimiento de objetivos de desarrollo	Previsto en regulaciones y guías del Banco	En las 2/3 de las intervenciones correspondientes al último CS, el sistema de seguimiento y evaluación del Banco ha recabado la información necesaria para juzgar los resultados esperados. Queda un camino por delante para mejorar la medición de la calidad de los resultados en términos de impacto en los beneficiarios finales.
<b>3. Fortalecer capacidad de evaluación de DNP.</b>	Se previeron PNF y se incluyó como tema en agenda de DNP	Se progresó notablemente en mejorar metodologías y estándares de evaluación e información. Quedan importantes retos pendientes, principalmente relacionados a la validación independiente de la calidad de los indicadores de desempeño utilizados y a adoptar una evaluación del desempeño programático, integrando los proyectos de inversión a la gestión presupuestaria del gasto total detrás de productos y programas públicos.
<b>4. Reducir la incidencia de informes con salvedades en las EFAs.</b>	Previsto en la agenda de eficiencia interna de COF	La evolución de los niveles de riesgos fiduciarios muestran un progreso significativo en el período. En relación al cumplimiento en plazo de EFAs, ha progresado pero aún distante a los niveles de perfección.

Una parte importante de los aspectos que se recomendaron no fueron atribuidos al Banco. Su atribución fue puntual o esporádica. En algunos casos se apoyó solo con productos no financieros y con cooperación técnica. Este hecho es una constatación de que es posible mejorar la intervención en áreas de trabajo que el país requiere, ya que el Banco está en condiciones de ampliar su participación temática, aunque enfrenta, hacia futuro, menores requerimientos de financiamiento del país y mayor competencia de otras fuentes.

En relación con las recomendaciones dirigidas a mejorar la calidad de los servicios del Banco, se observaron progresos en algunos aspectos y se mantuvieron problemas en otros. La restricción principal sigue centrándose en el ejercicio de programación, en lo vinculado a la anticipación y medición de la efectividad de los resultados de las operaciones, al análisis de impactos y al manejo adecuado de las lecciones de la experiencia.

A pesar de los significativos avances en la ejecución y supervisión de operaciones, se sigue enfrentando desafíos significativos. Estos se vinculan a la necesidad de que la reingeniería de las actividades y responsabilidades funcionales del Banco tomen más en cuenta las capacidades nacionales, desarrollando productos innovadores que se adapten a la demanda y sean más competitivos.

## **Conclusiones**

En estos momentos, Colombia requiere un rol de la banca de desarrollo más adecuado a sus necesidades y más eficiente. La menor exposición del país a los riesgos crediticios y una política macroeconómica sólida hacen que el éxito del plan de negocios con el Banco descansa en su capacidad de diversificar la cartera, introducir innovaciones en los productos financieros y en las formas del trabajo, y ampliar la utilización de los sistemas de gestión nacionales.

La eficiencia y efectividad de los servicios del Banco para movilizar los recursos requiere de una gestión que anticipe los riesgos y se mida por el desempeño de los programas presupuestarios que apoya. De este modo, las intervenciones estarán menos condicionadas a las políticas de los gobiernos, aunque aumentará la importancia de la gestión de los conocimientos y el rol del Banco en el logro de consensos sobre las reformas de política.

Los negocios con el país no deberían programarse exclusivamente por un ejercicio que proyecte la cartera en relación con los montos que requiere el plan financiero y las dificultades que puede presentar el acceso al mercado de capitales. La gestión en función del ciclo requiere también de una asociación con la agenda estratégica del país para atender los desafíos del desarrollo y una mayor contribución de los servicios técnicos del Banco.

Existen evidencias de una mejora en la cultura de evaluación del país y en la gestión de que hace de los riesgos. Esta se vería beneficiada con una mayor colaboración del Banco en la validación de los indicadores utilizados en la evaluación, en su integración

consistente a los sistemas estadísticos nacionales y al proceso de toma de decisiones presupuestarias, y en la mejora del conocimiento. Avances en este sentido permitirían delegar, en forma confiable e independiente, actividades vinculadas a la supervisión y evaluación del Banco.

Colombia requerirá de altos niveles de crecimiento para generar los ingresos necesarios para colocar los gastos sociales en una senda sostenible. Además de los requerimientos sociales, el país enfrentará otras demandas sectoriales, igualmente estratégicas, que competirán por recursos limitados. Estas demandas deben considerarse en conjunto para obtener resultados balanceados durante el período de programación. En lo institucional, resultará de suma importancia, por un lado, alcanzar niveles adecuados de coordinación y delimitación de funciones entre el gobierno central y las ET; y, por el otro, aumentar la eficiencia y la calidad del esfuerzo fiscal, dada la inflexibilidad de gasto público.

### **Lecciones aprendidas y recomendaciones**

El programa del Banco se define en función de la visión y los planes del país, y en forma consistente con su estrategia de endeudamiento.<sup>4</sup> Recientemente, la aprobación de cualquier programa de financiamiento por parte del Banco exige el cumplimiento de determinados marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo, que incluyen los pasivos contingentes.

La consistencia institucional con las políticas y acciones establecidas por el país es un requisito indispensable para la viabilidad de la programación y de la concreción de las intervenciones del Banco en él. Esta exigencia hace cada vez más necesario que el Banco acorte sus períodos de adaptación a las realidades particulares del país y que la EBP sea más flexible e innovadora instrumentalmente, aspectos que contrastan con las rígidas estructuras y regulaciones de la mayoría de las OMD. En este contexto, el concepto de ‘proyecto’ pierde importancia y la adquieren los programas nacionales previstos en los presupuestos.

La confianza que genera el manejo macroeconómico y la reducción de las vulnerabilidades, al mismo tiempo que reducen las necesidades de endeudamiento, mejoran el acceso a otras fuentes de financiamiento. Esta ampliación en el acceso al crédito de los mercados internacionales, aumenta la competencia para el Banco y amplía la capacidad de negociación del país. La anticipación de los movimientos del ciclo de negocios en la evolución de la cartera con el Banco pasará a ser fundamental.

El país interpreta la eficiencia de las fuentes de financiamiento por su contribución a la optimización de un conjunto de factores que operan simultáneamente.<sup>5</sup> Estos factores

---

<sup>4</sup> Todo estos aspectos se establecen de acuerdo con un conjunto de metas fiscales, monetarias y de deuda preestablecidas

<sup>5</sup> En esa función objetivo se destacan, por su importancia, los siguientes factores: la optimización de la ecuación básica costo-plazo-moneda-condiciones de acceso, que refleja la evolución del riesgo soberano y de la deuda privada para acceder a los mercados de capitales; la meta de mantenimiento de una parte importante del endeudamiento total en las OMC (50% actualmente), reconociendo su rol contracíclico y la capacidad de proteger los fundamentos de la gestión del impacto inesperado de la volatilidad externa; la

varían en el tiempo y muchos de ellos son exógenos a las referidas fuentes crediticias, que son heterogéneas y tienen distinta velocidad de adaptación. En la práctica, una comparación en esos términos enfatiza, como referencia para las decisiones sobre el financiamiento, tanto su costo como el valor agregado de la fuente a la agenda estratégica del país. La función objetivo que optimiza el país influye en la naturaleza, momento y profundidad del diálogo, introduciendo necesidad de flexibilidad e innovación en los instrumentos financieros al crear mayor incertidumbre en el ejercicio de la programación.

Dentro de ese contexto en que se desenvolverá el programa, se destacan las siguientes recomendaciones, ofrecidas con la finalidad de *mejorar la efectividad de los futuros planes de negocios* del Banco con el país. El propósito de estas es contribuir a *anticipar los requisitos que se enfrentarán para desarrollar un perfil diferenciado y más competente del Banco en relación con las exigencias del tipo diálogo requerido por el país.*

*En primer lugar, lograr un ciclo de negocios expansivo y estable requerirá que los retos reflejen una agenda de desarrollo distinta de la que caracterizó el período anterior.* El eje central debería ser un crecimiento económico similar al de los últimos años para hacer sostenible la agenda social y la reducción de la pobreza. Este crecimiento debería ser consistente con una mayor productividad total de los factores que permita la expansión de la contribución del trabajo moderno en los ingresos totales y un acceso más equitativo a sus resultados.

Por el lado de la productividad, los temas vinculados a mejorar la formación del capital, reducir las fallas en los mercados, ampliar la participación privada en la inversión y mejorar la efectividad del sector público serán claves. Por el lado de la equidad en el progreso, la reducción de las desigualdades territoriales en términos de oportunidades, así como el mejoramiento de la calidad de la educación y de las habilidades de la fuerza de trabajo, son necesarios para permitir un acceso equilibrado al cambio tecnológico y a los recursos del mercado financiero. Estos aspectos suponen que se continúe avanzando en la seguridad interna y que el financiamiento del logro de esos propósitos descansa en un desempeño presupuestario equilibrado, que incluya los pasivos contingentes proyectados y el aumento de la importancia relativa del financiamiento del gasto por los ingresos tributarios.<sup>6</sup>

*En segundo lugar, avanzar en modalidades de trabajo innovadoras* con el país, en particular, en lo referente a:

- (i) *La incorporación de la anticipación de los efectos del ciclo económico en la agenda estratégica que se establezca con el país.*

---

reducción de los costos operacionales originados en sus transacciones y procesos; el conocimiento y la calidad de los estudios en temas prioritarios para el país; la adaptabilidad de los instrumentos financieros a la demanda; y la adaptabilidad a las restricciones institucionales y a los cambios del contexto externo.

<sup>6</sup> La ejecución del programa analizado no expresó un modelo balanceado entre crecimiento competitivo, estabilidad y bienestar social. No se anticipó el impacto del cambio del ciclo económico, ni los riesgos de sostenibilidad de los resultados sociales que aparecen cuando la estrategia de mitigación de la crisis y del conflicto se sustituyó por una agenda de desarrollo de largo plazo (ver llamada 3).

La demanda por recursos, las prioridades, el tipo de moneda o el instrumento de préstamo a utilizar en las operaciones cambian en las distintas fases del ciclo. La incorporación de escenarios que proyecten el impacto del ciclo de negocios del país en el programa ayudará a que los recursos se aprueben en los destinos, modalidades y momentos en que se solicitaron. Asimismo permitirá que los desembolsos de esas operaciones se adecuen a la capacidad del país de absorberlos financieramente.

La anticipación de los efectos del ciclo en la programación, aprobación y ejecución de las intervenciones reducirán el riesgo de que los recursos del Banco se transformen en pro-cíclicos o que los proyectos se ejecuten en períodos muy largos.

- (ii) El desarrollo del conocimiento, no solo para el diálogo con el país o para el asesoramiento en las áreas atribuidas al Banco sino, también, *para mejorar la eficiencia y efectividad en la gestión de los recursos públicos en los programas presupuestarios, aunque no se necesite el financiamiento del Banco.*

Los PNF y la CT del Banco así como el FOMIN deberían transformarse en vehículos para transferir la experiencia internacional, la innovación y el conocimiento sectorial actualizado cuando el problema es la baja capacidad de gestión efectiva de los servicios y los procesos de inversión (calidad del gasto) o la dificultad para concebir soluciones a temas claves que se enfrentan.

- (iii) *La expansión de clientes sin garantía soberana.* Esta diversificación de cartera es necesaria, por un lado, para ampliar la participación del sector privado o publico-privado, reducir el atraso en infraestructura y desarrollar la mediana y pequeña empresa formal, con buenas perspectivas pero con dificultades de acceso al mercado de capitales en buenas condiciones; y, por el otro, para reducir la desigualdad de oportunidades que mantienen entre sí las ET. Una cartera con este tipo de clientes exige un resultado fiscal subnacional sostenible, que incluya la capacidad de devolver la deuda, la consolidación de las reformas pendientes y un Banco con capacidad de gestionar un mayor riesgo<sup>7</sup>.
- (iv) *El plan de negocios con el país debería discernir sobre las mejores modalidades de operación y de combinación de monedas para el endeudamiento con el fin de optimizar la función objetivo que el país proyecta utilizar.* La diversificación de monedas seguirá exigiendo emisiones externas por el país, aspecto que se convierte en otra restricción para ampliar el programa. El Banco es competitivo en dólares, pero deberá establecer cómo trabajar en moneda local e innovar en instrumentos financieros para dejar de

---

<sup>7</sup> Esta recomendación requeriría revisar las políticas e instrumentos del Banco para progresivamente dar una atención más directa y efectiva a los gobiernos subnacionales.

ser marginalmente competitivo o no conveniente. Esperar que esta definición se haga al momento del diseño de la operación reduce la oportunidad del programa, agrega complejidad y aumenta el riesgo de que los recursos no se aprueben o adquieran un carácter pro-cíclico.

*En tercer lugar, descansar en un mayor protagonismo de los sistemas institucionales nacionales en la preparación, ejecución y evaluación de operaciones, en particular, en lo referente a:*

- (i) *Concentrar la atribución y los recursos del Banco en los programas del país (enfoque programático) que forman parte del presupuesto de mediano plazo, evitará que el programa se ejecute exclusivamente en relación con el cronograma de desembolsos requerido por el plan financiero.* De otra forma, el programa se valoraría solo por su costo de oportunidad respecto a otras fuentes, y no además por su armonía con la adicionalidad y el valor agregado neto del Banco.

El enfoque programático enfrentará la necesidad de progresar en la flexibilización de las regulaciones fiduciarias del Banco sin afectar su riesgo. Por ejemplo, la capacidad de combinar los recursos de todo origen en la ejecución de los programas presupuestarios requiere adaptaciones. Este hecho tiene que ver con la aplicación de los sistemas de compras y contrataciones nacionales o con la redefinición de la demostración de los gastos en las operaciones de inversión o los recursos sobre los cuales se aplica la comisión de compromiso, etc.

- (ii) *Enfatizar la ligazón del plan de negocios del Banco en el mediano plazo con una institucionalidad presupuestaria que incorpore la medición del desempeño de sus programas.* Ello requiere esfuerzos del país para mejorar la clasificación y el ordenamiento de los recursos detrás de las actividades, los productos públicos y las metas institucionales<sup>8 9</sup>.

---

<sup>8</sup> Para lograr ese progreso, la evaluación encontró necesario la superación de ciertas ausencias: (i) la inexistencia de una clasificación de los ingresos y los gastos públicos en líneas presupuestarias que permitan ordenarlos detrás de las metas estratégicas y estimar rigurosamente el costo de las actividades para producirlas como forma de influir en las decisiones de asignación y en la rendición en el uso de recursos; (ii) la falta de integración en los presupuestos de los gastos de inversión y los costos corrientes o recurrentes que están a la base de los productos y programas público, característica que restringe una gestión y evaluación del desempeño de los resultados de los programas; (iii) el sistema de administración financiera integrado y el SINF en el nivel del gobierno nacional no tienen los desarrollos para construir una base informática y contable que posibilite la gestión y evaluación presupuestaria de los resultados (ese déficit es mayor si se extiende a otros niveles de gobierno como el correspondiente al gobierno general, por ejemplo); y (iv) el desarrollo de un modelo más descentralizado, ya que el grueso de los gastos va a las regiones, y ayudaría a que se produzca un mayor control social y político sobre el desempeño (ello requiere mejores capacidades institucionales en los niveles municipales).

<sup>9</sup> PRODEV viene apoyando los esfuerzos del país en mejorar su capacidad de gestión por resultados en el ámbito presupuestal. Sin embargo, algunas de las restricciones clave identificadas por la evaluación, no son componentes de esta operación.



- (iii) *El tema de la inflexibilidad presupuestal en la programación hace relevante la incorporación de metas de eficiencia en el uso de los recursos en el programa que apoya el Banco.* La rigidez que provoca esta situación restringe la capacidad de decisión en la asignación de recursos. Este es un dato con el cual se debe convivir. La gestión a través de mejores instituciones y sistemas de información que midan el desempeño del gasto oportunamente será esencial<sup>10</sup>.
- (iv) *Avanzar en la utilización de los sistemas nacionales en la preparación, ejecución, evaluación y control de operaciones, hasta donde las capacidades técnicas y las garantías de las salvaguardias lo justifiquen.* La simplificación de procedimientos que preocupa al Banco debe tener grados de libertad que permitan que los estándares se adapten a soluciones caso por caso y estén menos condicionados por desarrollos únicos para todos los prestatarios. Algunas características del país como la calidad de sus servidores y de la gerencia pública, así como los avances institucionales constatados en algunos sectores, reducen el riesgo de trabajar en esa modalidad y avanzar en implementar un mayor foco en el país.<sup>11</sup> En estos casos, el Banco debería actuar más en la supervisión del cumplimiento de estándares de calidad, en la excelencia de los indicadores de resultados utilizados y en la independencia de su medición.<sup>12</sup>

*Por último, en Colombia los retos para mejorar la gestión operativa de las intervenciones del Banco son tan importantes en la efectividad de los negocios como el logro de sus resultados de desarrollo*<sup>13</sup>. Para lograr este fin es conveniente:

- (i) incorporar, a la programación y su ejecución, metas sobre los costos transaccionales de trabajar con el Banco;

---

<sup>10</sup> La implementación de este enfoque se facilita por la vocación y el progreso que presenta el país en privilegiar el manejo de la cosa pública con una cultura de gestión por resultados.

<sup>11</sup> La evaluación encontró progresos sustanciales y una utilización rutinaria de mecanismos nacionales de control fiduciario y manejo de la deuda, administración financiera y control gubernamental, sistemas de seguimiento y evaluación de productos y resultados de los programas respaldados en indicadores de desempeño, entre otros. Ello comprueba una buena experiencia y conocimiento nacional en varios sectores, sobre los cuales el Banco podría reducir actividades y delegar funciones que actualmente realiza, sustituyéndolas por una gestión de riesgos y la comprobación del funcionamiento adecuado y confiable de los sistemas de salvaguardias y gestión nacionales.

<sup>12</sup> La ausencia de una estrategia de inserción más competitiva del Banco reduce la justificación de los costos transaccionales resultantes de trabajar con él. La mejora en la anticipación de los riesgos y en el control de los resultados tangibles de su contribución, así como su consistencia con el marco fiscal de mediano y largo plazo del país, se transformarán en un ejercicio fundamental para actualizar el plan de negocios con el país y mitigar oportunamente los desequilibrios que se originen.

<sup>13</sup> Las conclusiones de la evaluación indican que el cumplimiento de las fechas programadas para la aprobación y ejecución de recursos, es uno de los factores de éxito fundamentales para el logro de los objetivos de desarrollo de las operaciones. El éxito del programa, por lo tanto, tiene que ver con la eficiencia de los aspectos transaccionales involucrados en la concreción del programa, los cuales han sido analizados en el capítulo III. Esto convierte a la definición de metas sobre los aspectos transaccionales – cuya aceptabilidad depende de cada país y tipo de operación –, en un elemento estratégico para la programación.

- (ii) mejorar el sistema de medición del valor y del costo-efectividad de los productos, informando sobre la relación entre el valor neto de los beneficios de las operaciones y el flujo de gastos que éstos generan; y
- (iii) promover que el valor de la experiencia, el asesoramiento y el conocimiento, se desarrolle en la forma de servicios técnicos in situ, más equilibrados en los temas de desarrollo, y con la participación de todos los actores clave del programa-país.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, la cartera del Banco tiene una fuerte dependencia en la gestión del plan financiero ejercida por el MHCP. Esta influencia contrasta con la poca participación en el ejercicio de la programación, principalmente fijando los umbrales fiscales sectoriales y programáticos.

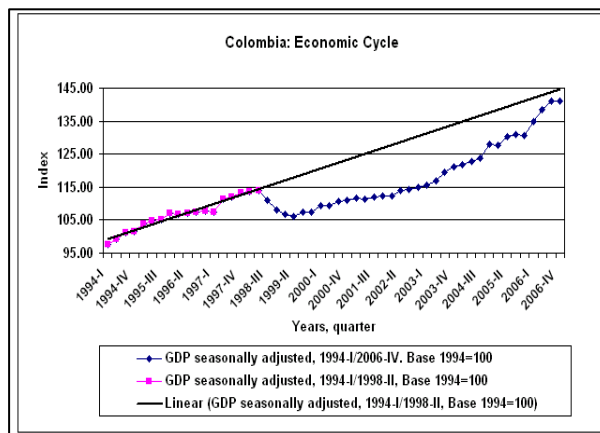
## I. CONTEXTO Y DESAFÍOS DE DESARROLLO

- 1.1 Este capítulo resume la evolución de los temas de desarrollo de Colombia en los que el Banco intervino durante el período 1998-2006 (véase anexo I<sup>1</sup>). Estos temas fueron cinco: (i) altos niveles de pobreza y de desigualdad en los ingresos, asociados a problemas de acceso a los servicios básicos y otras formas de exclusión social; (ii) crecimiento económico poco dinámico, insuficiente para generar los recursos necesarios para atender los servicios sociales y otras obligaciones públicas; (iii) desequilibrio en las cuentas públicas que amenazaba la estabilidad y la sostenibilidad del crecimiento; (iv) limitaciones para el crecimiento y el desarrollo equilibrado del territorio nacional, a causa del accionar de grupos armados ilegales (paramilitares y guerrilleros asociados al narcotráfico); y (v) bajos niveles de eficiencia de la Administración Pública y de la gobernabilidad democrática.
- 1.2 De acuerdo con la sistematización del programa del Banco, estos temas se agruparon en tres áreas: (i) desarrollo social, pobreza y desigualdad; (ii) crecimiento sostenible y competitividad; y (iii) capacidad institucional del Estado y gobernabilidad. La estabilidad macroeconómica y el equilibrio fiscal fueron temas implícitos, en la medida en que se asumieron como condición necesaria para el crecimiento sostenible y la competitividad; y el tema de la violencia, por su parte, fue un aspecto clave del contexto de los temas de desarrollo social.

### A. Estabilidad macroeconómica y equilibrio fiscal

- 1.3 La recuperación posterior a la crisis 1998-III/1999-II ha sido vigorosa (18 trimestres de crecimiento consecutivo)<sup>2</sup> y el pronóstico es positivo. El crecimiento de la economía luego del 2002-II permitió recuperar el nivel de PIB previo a la crisis y lograr, en 2006-IV, los niveles de ingresos que se hubiesen obtenido de no haber ocurrido la crisis.<sup>3</sup> El uso del aumento de los recursos originados por el crecimiento, en un contexto de prudencia fiscal y de disciplina macroeconómica, permitió progresar en la seguridad, las reformas económicas y los aspectos sociales<sup>4</sup>.

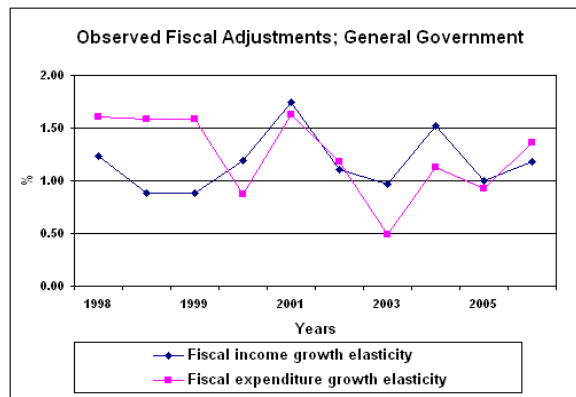
Gráfico 1.1



- 1.4 La recuperación económica, conjuntamente con la reducción de las vulnerabilidades financieras<sup>5</sup> mejoraron la oportunidad para encaminar una agenda de cruciales reformas económicas y políticas de largo plazo.

- 1.5 Entre estas reformas se destacan las siguientes: (i) reducir la rigidez presupuestaria, disminuyendo las transferencias fuera del presupuesto y los pasivos contingentes; (ii) efectuar una reforma tributaria que garantice una presión impositiva acorde con metas menores de deuda/PIB y con el financiamiento genuino de los gastos permanentes (mantener los logros alcanzados, avanzar en el control de la evasión y depender menos de los ingresos operativos

Gráfico 1.2



- netos de las empresas públicas, sobre todo la petrolera, aparecen como objetivos necesarios que requieren importante legislación); (iii) anticipar las presiones fiscales provenientes de la inestabilidad del sistema de pensiones;<sup>6</sup> (iv) consolidar los cambios en las transferencias a las ET (la reforma constitucional de 2001, que estableció esas regulaciones, vence en 2008; el acto legislativo 04/07 delineó el nuevo SGP definiendo una situación que, sin retornar a la situación anterior, permite mantener los actuales programas nacionales con destino a las ET en forma viable con el programa financiero y fiscal);<sup>7</sup> (v) cuidar que el crecimiento observado del gasto corriente por encima del gasto primario, que se ha dado en los dos últimos años, no genere nuevamente un patrón pro-cíclico en un momento de alta liquidez, ni se realice a costa de una reducción del gasto de capital.<sup>8</sup>
- 1.6 La inserción competitiva del país y el desarrollo de un clima favorable de negocios se buscaron en el desarrollo del comercio (por ejemplo, el TLC con los Estados Unidos, la expansión del mercado venezolano y las normas e incentivos para la participación del sector privado). *Los esfuerzos para el desarrollo requieren ser complementados por seguridad interna, inversión pública e incentivos para la participación del sector privado en obras de infraestructura, principalmente de aquellas de conexión entre la producción y el comercio.* Para este fin debería explorarse el uso de capital de riesgo con productos financieros nuevos.
- 1.7 En este contexto, es clave revertir el pronóstico de declinación de la producción petrolera, que actualmente justifica el 20% del total de exportaciones y es una fuente significativa de los ingresos fiscales.<sup>9</sup>
- 1.8 *El crecimiento es fundamental para la sostenibilidad de los gastos sociales y los costos relacionados con la seguridad interna, que siguen siendo elementos fundamentales para el clima de confianza y la inversión.*

- 1.9 A pesar de los progresos, el tema de mejores instituciones y de mejor desempeño del gasto público sigue siendo un reto importante. El gasto público social ha aumentado la cobertura de servicios, con énfasis en los más necesitados, pero se sabe poco sobre el impacto de los resultados en los beneficiarios finales.

## **B. Desarrollo social, pobreza y desigualdad**

- 1.10 **Evolución.** La Constitución política de 1991 estableció el marco de acción del Estado en materia de política de desarrollo social. Redefinió a Colombia como un Estado social de derecho, otorgando una garantía taxativa de derechos económicos y sociales, y profundizó un modelo de descentralización que amplió la distribución de los recursos y las competencias sectoriales que debían ser controlados por las ET.<sup>10</sup>
- 1.11 En ese contexto, el *gasto social total* como porcentaje del PIB experimentó un fuerte aumento, pasando de 8% en 1995 a un promedio de 13.5% para el período 2001-2004, durante cuyo último año alcanzó su nivel más alto (14.2%, porcentaje equivalente a US\$ 15,000 millones anuales o US\$ 366.2 per cápita). Colombia es uno de los países con mayor crecimiento del gasto público social en Latinoamérica en los últimos años, aunque continúa ubicado debajo de la media de gasto per cápita de la región (US\$ 540).<sup>11</sup>
- 1.12 Colombia avanzó en aspectos claves para su desarrollo social. Tal es el caso de la cobertura de los servicios de salud y educación, el nivel de la red de protección social de los más pobres y algunos indicadores agregados. Por ejemplo, una mejoría en el índice de desarrollo humano de 8.2% entre 1990 y 2004 (decimotercer lugar en LAC); un aumento de la esperanza de vida al nacer, que subió de 67.8 años en 1990 a 71.9 en 2004 (undécimo lugar en LAC); una disminución de la tasa de mortalidad infantil de 20.4 por cada 1000 nacidos vivos en 2000 a 15.6 en 2005 (novenio lugar en LAC); y una disminución de la tasa de mortalidad materna de 104.9 por cada 100,000 nacidos vivos en 2000 a 68.5 en 2005 (novenio lugar en LAC); y una ampliación de las coberturas de educación primaria (de 80.7% a 92.0% entre 1995 y 2006) y secundaria (de 47.9% a 68.0% entre 1992 y 2006).
- 1.13 El diseño y ejecución de políticas sociales contó con amplio apoyo de las OMD, particularmente el Banco. El eje de acción se orientó, por un lado, a la implementación de una agenda de reformas sectoriales en las áreas de formación de capital humano, principalmente salud y educación; y, por el otro, al diseño y construcción de una red de protección social focalizada en los sectores de bajos ingresos más afectados por las crisis económicas.
- 1.14 La agenda de reformas en el *sector salud* incluyó la adopción de un esquema de competencia regulada para la prestación de servicios. Se expandió el rol de los proveedores y aseguradores privados a niveles sin precedentes en la región (Trujillo, Portillo y Vernón 2005). La evidencia indica que existen claros avances

en materia de cobertura y utilización de los servicios, aunque persisten algunos desafíos en otras áreas.<sup>12</sup> En el *sector educación*, se puso en marcha una ambiciosa agenda de reformas en la primera mitad de los años noventa. El principal objetivo fue alcanzar la cobertura universal para la educación básica (primeros nueve grados), mediante un esquema descentralizado de administración de recursos «por capitación». Se debió enfrentar problemas sistémicos de financiamiento, burocracia y calidad de los servicios educativos públicos. Los resultados han mostrado ligeras mejoras en cuanto a cobertura, aunque persisten algunas áreas de déficit sectorial.<sup>13</sup>

- 1.15 **Desafíos sectoriales.** A pesar de los avances, persisten algunos desafíos que condicionan la agenda de intervenciones de política pública. En el *sector salud*, el logro de la cobertura universal, uno de los objetivos más importantes de la reforma, no ha sido alcanzado. La afiliación al régimen contributivo se ha estancado, al mismo tiempo que la afiliación al régimen subsidiado ha crecido por encima de lo esperado. Ello es un riesgo para la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el logro de la cobertura universal. En forma conexas, *la racionalización de la red de hospitales públicos*, otra de las bases de la sostenibilidad financiera del sistema, ha sido parcialmente alcanzada. La dificultad de regular el pase efectivo de subsidios a la oferta a subsidios a la demanda, ha implicado que los hospitales públicos hayan sido destinatarios de una porción creciente del gasto. Este hecho ha conducido a duplicaciones en el uso de recursos y se ha convertido en el factor que más afecta la expansión del régimen subsidiado (Acosta, Ramírez y Cañón 2004). El equilibrio financiero de los proveedores se ha visto enfrentado con el problema de *la escala mínima en los servicios de salud*. En este sentido, la adopción del nivel municipal como base de la prestación no resulta óptima por la escala y por el manejo de *pools* de riesgo para aquellos municipios con poca población (Ruiz 2006). Estos problemas hacen improbable el logro del equilibrio financiero en este nivel.

Gráfico 1.3



- 1.16 En el *sector educación*, la ley 715 de 2001 adoptó el esquema de *transferencias por capitación*, vinculando directamente las transferencias territoriales al tamaño de la población atendida o por atender (y no a los costos históricos de los sistemas educativos nacionales). Esta modalidad de transferencia introdujo un elemento novedoso de eficiencia y racionalización de costos. Sin embargo, las restricciones institucionales y políticas de las ET han impedido la disminución de costos laborales. Después de culminada la transición, el monto de recursos transferidos a

las ET sigue teniendo como referente principal los costos históricos (Gaviria 2004), reduciendo las potenciales ganancias de eficiencia que se suponía serían introducidas por la reforma. Más recientemente, los crecientes recursos del SGP y los ahorros de funcionamiento han permitido recuperar los niveles de gasto en infraestructura a nivel regional.

1.17 En el *sector vivienda*, a partir de 2003 el Gobierno Nacional implementó reformas institucionales en el sector vivienda, relacionada con la creación del MAVDT, la liquidación de INURBE y la creación del FNV- mediante Decreto 555 de 2003. De manera complementaria, mediante los documentos CONPES 3200 de 2002 y 3269 de 2004 se ajustó la metodología de subsidios de vivienda de interés social (VIS), aumentando la cobertura, agilizando el proceso y garantizando que el subsidio autorizado llegue a la adquisición, mejoramiento o construcción de una vivienda a las familias de menores ingresos<sup>14</sup>. Las evaluaciones al programa han resaltado avances<sup>15</sup>: (i) el 100% de los agentes coincidió en afirmar que se eliminaron los problemas de corrupción que eran característicos del sistema anterior (Crece 2006); (ii) los cambios introducidos al programa a partir de 2003 han mejorado la focalización en la asignación de los subsidios. Cerca del 83% de los beneficiarios se encuentran en el nivel 1 y 2 de SISBEN y el 74% presentan ingresos inferiores a 1 SMLM; (iii) durante el periodo 2002-2006 las entidades del sector<sup>16</sup> financiaron en promedio 81,400 soluciones con subsidio por año, con un incremento de 23% en la cobertura promedio observada entre 1998-2002.

1.18 No obstante lo anterior, el nivel de producción de vivienda nueva formal en Colombia (3.6 unidades por cada mil habitantes) continua siendo bajo con relación al déficit acumulado más el incremento anual de nuevos hogares<sup>17</sup>, por lo cual se debe continuar fortaleciendo la política de vivienda para alcanzar la meta de construir 210,000 viviendas anuales en 2010<sup>18</sup>. Con la capacidad actual de otorgamiento de subsidios, el sistema sólo alcanza a atender la demanda marginal de formación de nuevos hogares en cada año pero no el déficit existente.<sup>19</sup> Actualmente se destina el 0.4% del presupuesto nacional al subsidio y se estima que se necesitaría aumentar a 0.8-0.9% para enfrentar el déficit existente, sino el problema estructural permanecerá.

1.19 *Pobreza e indigencia.* Entre 1990 y 2005<sup>20</sup>, los indicadores de *pobreza e indigencia* muestran una evolución levemente positiva, que sigue un crecimiento marcado por la volatilidad. La tasa de

**Tabla 1.1**

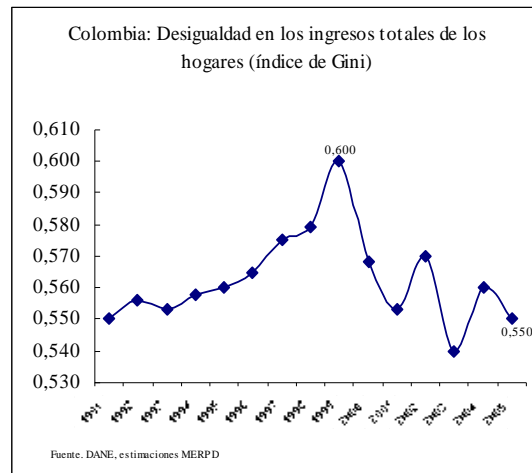
Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas				
	1973	1985	1993	2005
Personas con NBI	70,5	43,2	35,8	27,6
Dos o más NBI	44,9	21,4	14,9	10,6
Vivienda inadecuada	31,2	12,9	11,6	10,4
Servicios públicos inadecuados	30,3	20,9	10,5	7,4
Hacinamiento crítico	34,3	19,0	15,4	11,0
Inasistencia escolar	31,0	11,2	8,0	3,6
Alta dependencia económica	29,0	13,3	12,8	11,2
Fuente: Censo DANE				

pobreza cayó en los períodos de crecimiento, aumentando en la recesión. El porcentaje de habitantes por debajo de la línea de pobreza disminuyó poco, de 52.9% en 1991 a 49.2% en 2005, mientras que el porcentaje de pobreza extrema cayó sustancialmente, de 20.9 a 14.7% en el mismo período. Durante la recesión

de 1998-1999, la más severa de los últimos 50 años, el indicador de pobreza alcanzó un máximo de 57.7% en 1999.

1.20 Con la recuperación económica se volvió a los niveles de pobreza del período precrisis. En cuanto a la desigualdad, se observó una tendencia similar.<sup>21</sup> El índice de Gini creció desde 0.55 en 1991 hasta 0.60 en 1999 para ubicarse en alrededor de 0.55 en 2005, brecha que es significativa. La desigualdad del ingreso se encuentra correlaciona, entre otros factores, con inequidades en la distribución del acervo en capital humano, que presenta fuertes disparidades entre regiones, localización y grupos étnicos (EQXIS-IADB 2007).

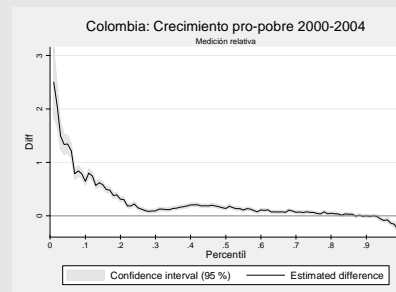
**Gráfico 1.4**



**Cuadro 1.1**

**¿Ha sido pro-pobre el crecimiento reciente en Colombia?**

El crecimiento económico no siempre se identifica con mejoras para la porción más vulnerable de la población. El bajo nivel de ingreso per cápita y el incremento de la volatilidad pueden imprimirle un sesgo antipobre al crecimiento. En Colombia, diversos estudios ratifican que, entre 1989 y 2000, el crecimiento favoreció menos a los quintiles más pobres (CPE Colombia 1990-2002)) y que eso también ocurrió para los períodos de crecimiento entre 1996 y 1997 y la temprana recuperación entre 2001 y 2002 (Sarmiento y otros 2005).



En el período 2000-2004, los resultados de la Encuesta Continua de Hogares para esos años marcan otra tendencia. Existió un incremento absoluto del ingreso real per cápita de los hogares por percentil de la distribución, con un sesgo pro-pobre. La incidencia del incremento absoluto del ingreso real per cápita de los hogares ha sido mayor en el grupo de los más pobres dentro de los pobres. Este resultado corrobora la mejora de los índices de desigualdad en el país.

El carácter pro-pobre del crecimiento en el período 2000-2004 parece estar explicado por los siguientes factores: (i) la expansión en la provisión de servicios sociales de educación y salud; (ii) los programas de transferencias de ingreso a la población más pobre y desplazada; (iii) la mejora en los mecanismos de focalización del gasto social; y (iv) el creciente flujo de remesas desde el exterior hacia las familias más pobres. Ese carácter pro-pobre no se ha explicado por los ingresos provenientes del trabajo y la productividad. La evolución de los salarios reales parece confirmar esta tendencia.

1.21 *Migraciones internas y grupos armados.* Cuarenta años de violencia y problemas de orden público han producido que numerosas familias, sobre todo del ámbito rural y de los sectores más vulnerables, se hayan visto obligadas a desplazarse. Aunque resulta difícil estimar el total de familias afectadas por este fenómeno<sup>22</sup>, algunas tendencias demográficas dan cuenta de una creciente urbanización<sup>23</sup> que estaría influenciada, parcialmente, por el incremento neto de desplazados. El



Estado ha enfrentado una demanda creciente de servicios sociales para la atención de esta población. El diseño e implementación de políticas de asistencia social oportunas y efectivas enfrentan esta explosión urbana asociada a los desplazamientos, sobre todo por su naturaleza *no transitoria*.

- 1.22 *Disparidades regionales y la expansión de los programas nacionales.* La profundización del proceso de descentralización que surge por la Constitución de 1991 amplió las competencias delegadas a las ET en salud, educación y saneamiento básico, e incluyó funciones de dirección, administración, planificación, cobertura y prestación de servicios sociales. *La dificultad que enfrentó el modelo descentralizador fue la gran heterogeneidad de las ET en relación con su posibilidad para generar recursos propios y con sus capacidades de gestión y de ejecución* (EQXIS-IADB, 2007). Las asimetrías entre los municipios y departamentos más poblados y de mayor envergadura, y las zonas más remotas y rurales son muy amplias. Más de una década después de iniciado el proceso de descentralización aún se ocultan profundas disparidades regionales (Ruiz, Amaya y Venegas 2006 y Florez y Soto 2006).
- 1.23 La asimetría en las capacidades de gestión y los problemas de gobernabilidad de las ET, conjuntamente con la atención de las consecuencias de la crisis y de la violencia, *ampliaron la influencia de los programas sociales dependientes del gobierno central sobre un número cada vez mayor de municipios*. El gobierno puso en marcha una estrategia de protección a la población más pobre y vulnerable mediante el desarrollo de instrumentos de prevención y asistencia social. La creación del Sistema de Protección y Seguridad Social (SPS)<sup>24</sup> buscó aislar a la población más pobre de los efectos nocivos de la volatilidad económica, y no repetir la tendencia pro-cíclica del gasto social durante la crisis.<sup>25</sup>
- 1.24 En 2001 se aprobó una enmienda constitucional que limitó el crecimiento de los recursos transferidos por el gobierno nacional hacia las ET, período que coincidió con la notable expansión de la influencia de los programas nacionales a escala municipal. *La aprobación en 2007 del nuevo SGP otorga mayor certidumbre a los niveles de transferencias territoriales previstos en la Constitución sin comprometer la viabilidad fiscal de los programas del gobierno central.*
- 1.25 *Las competencias de las regiones y la nación en el sector social.* La ley 715 de 2001 hizo un esfuerzo por definir las competencias asignadas a los distintos ámbitos territoriales. La expansión de los programas sociales administrados y ejecutados por el gobierno central, sobre todo en los pequeños municipios,<sup>26</sup> ha permitido recuperar la influencia del Estado en zonas remotas del territorio, incorporando nuevas formas de intervención. Este logro ha supuesto retos de coordinación para reducir los solapamientos de objetivos, beneficiarios o competencias de los programas nacionales con aquellos de los gobiernos departamentales y locales. En este sentido, persisten problemas asociados con la distribución de funciones y competencias entre el gobierno central y las ET<sup>27</sup>.
- 1.26 *Sostenibilidad de las reformas sociales.* La agenda de reformas sectoriales y la profundización del proceso de descentralización permitieron lograr avances en la

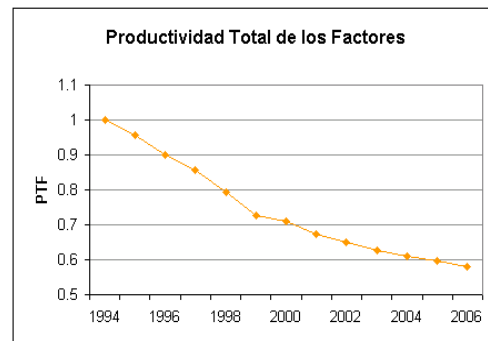
cobertura, utilización y equidad de los servicios de salud y educación. Sin embargo, *persisten desafíos que requieren un nivel de crecimiento significativo*<sup>28</sup> *para sostener la generación de recursos genuinos y necesarios para afectar las causas de la fragmentación regional.* Por otro lado, los programas de prevención social implementados, que han mostrado ser efectivos en el mantenimiento del capital humano, tienen reglas claras de entrada para los beneficiarios pero no de salida. *La expansión de los programas en ausencia de criterios de graduación explícitos genera pasivos contingentes que restringen su sostenibilidad financiera. La ausencia de cambios en las condiciones de funcionamiento del mercado laboral, los altos niveles de informalidad y los bajos niveles de productividad no han permitido la sustitución de las transferencias ulteriores por ingresos provenientes del trabajo. Este hecho puede tener efectos negativos en el mercado laboral al desincentivar la tasa de participación.*

- 1.27 *Calidad de los servicios sociales.* La medición de los avances en materia de acceso y cobertura tanto en educación como en salud no ha tenido una contrapartida equivalente en la medición de los servicios prestados y el impacto en el bienestar. Sin tener una medición de ese impacto, no se refuerza la calidad institucional por la percepción de una mayor efectividad y se reduce la percepción de que la carga fiscal de estas áreas sean un obstáculo al crecimiento. *La agenda del sector social debe prever esfuerzos sostenidos para trascender la temática de cobertura, abordando los temas de calidad y certificación.*

## C. Crecimiento sostenible y competitividad

- 1.28 La baja tasa de crecimiento de la economía en buena parte del período se ha visto reflejada en un desempeño pobre de la productividad, bajos niveles de crecimiento del empleo moderno y una alta tasa de desempleo.

**Gráfico 1.5**



- 1.29 La insuficiencia de infraestructura económica restringe la productividad y la competitividad de la economía. El país aún muestra un retraso considerable en la acumulación de capital físico reproductivo, particularmente en transporte y generación eléctrica. La crisis de fines de los años noventa tuvo un impacto negativo en la inversión pública y privada, y eso afectó el desarrollo, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura.<sup>29</sup> *La inversión productiva se mantiene como restricción clave para la sostenibilidad de los actuales niveles de crecimiento del país.*

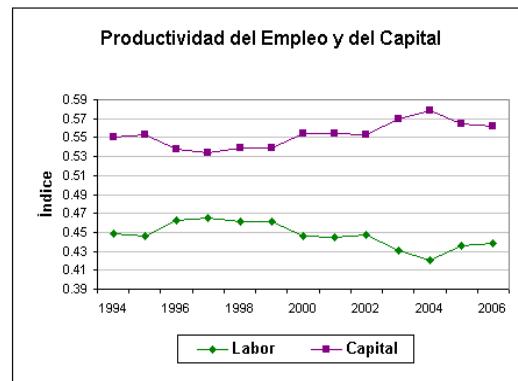
- 1.30 El crecimiento de la productividad<sup>30</sup> presenta una tendencia negativa desde los años noventa.<sup>31</sup> Estos resultados son poco alentadores, ya que la inversión en formación de capital se triplicó entre 1994 y 2006. La caída fundamental de la

productividad se produjo antes de 2000, a consecuencia del impacto de la Constitución de 1991 en la inversión y la crisis de fines de los noventa. Posteriormente, la caída se atenuó notablemente por la mejora en la productividad del capital.

1.31 A pesar de esta mejora en la productividad del capital, la contracción de los últimos dos años estaría indicando la permanencia de fallas en el funcionamiento de los mercados y grandes diferencias regionales.

1.32 Por su parte, la productividad de la fuerza laboral entre 1999 y 2004, reflejó el bajo crecimiento de los salarios. El Banco Mundial (2005a) informa que los salarios se incrementaron menos del 0.5% anual entre 1984 y 2004, como consecuencia de la evolución de las remuneraciones de la fuerza laboral de mayor calificación por sus niveles educativos. Los salarios para los trabajadores no calificados y los semi-calificados bajaron entre el 10 y el 25%, respectivamente, durante ese período.<sup>32</sup>

Gráfico 1.6



1.33 La demanda laboral se volvió más segmentada, y eso amplió el sector informal, con lo cual se acrecentó la diferencia en la productividad del sector formal e informal, detrayendo aún más el nivel de la productividad total. El nivel de informalidad se mantiene estable hasta ahora, y *eso ha transformado la calificación de la mano de obra en una restricción clave para el desarrollo.*

1.34 Desde el punto de vista de la oferta laboral, la tasa del empleo ha mantenido niveles estables, con la excepción de la caída durante la crisis. Desde entonces se ha recuperado alcanzando los niveles previos a esta.

1.35 La reciente creación de nuevos puestos de trabajo, consecuencia del crecimiento, es menor a los niveles anteriores a la crisis. En efecto, la evolución de elasticidad empleo-producto exhibió una tendencia creciente y un promedio de alrededor de 1 en el período 1998-2001, decreciendo a un promedio de 0.32 para el período 2002-2006. Estos resultados hacen destacar que *las rigideces del mercado laboral han tendido a una sustitución progresiva de capital por trabajo, lo que ha contribuido a mantener una baja tasa de empleo formal y bajos niveles de productividad laboral.*

Gráfico 1.7

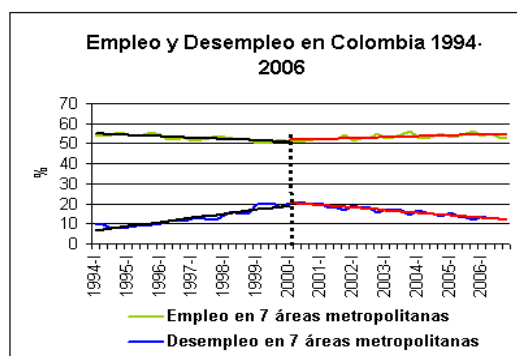
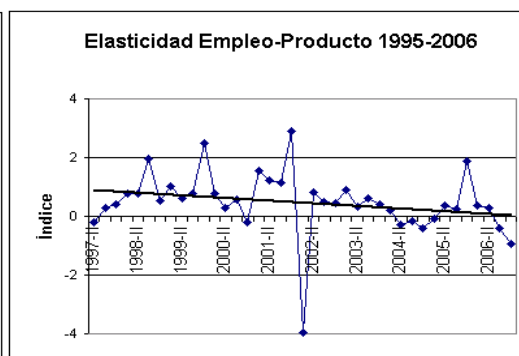


Gráfico 1.8



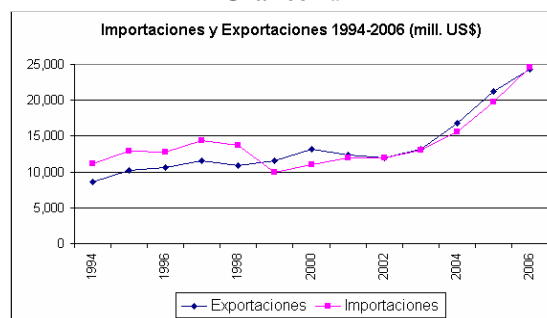
1.36 El desempleo es alto y persistente a través del tiempo. A partir de 2001 descendió relativamente por la recuperación de la economía a pesar del aumento de la tasa de participación laboral. Sin embargo, el nivel actual continúa alto y es mayor al observado antes de la crisis, hecho que indica que su nivel se ha estabilizado en uno estructuralmente mayor.<sup>33</sup> Por consiguiente, el desempleo ha tendido a persistir aun cuando la economía se recupera. *Por lo tanto, la calidad del capital humano y la reforma de las condiciones de funcionamiento del mercado laboral son restricciones claves para el desarrollo.*

1.37 Los resultados en materia de informalidad y la acumulación de capital, principalmente en el sector moderno, coinciden con una caída pronunciada en la elasticidad empleo-producto y justifican, en su conjunto, que el progreso tecnológico haya sido un factor de desigualdad en los ingresos provenientes del trabajo.

1.38 El sector externo se constituye como restricción del crecimiento económico, porque Colombia sigue siendo una economía relativamente cerrada. Su grado de apertura aún está por debajo de los países de ingresos medios y desarrollo similares.<sup>34</sup>

1.39 Los recursos naturales y productos derivados representan el 70% de las ventas externas.<sup>35</sup> Este hecho hace que las exportaciones presenten un bajo nivel innovador y sean muy dependientes de los precios internacionales y las condiciones de los mercados externos. Por ende, el *sector externo es altamente vulnerable a las variaciones de los precios internacionales, situación que se agrava por la insuficiente inversión en infraestructura.*<sup>36</sup>

Gráfico 1.9



## **D. Capacidad institucional del Estado y gobernabilidad**

- 1.40 La Constitución de 1991 ha tenido efectos significativos en el desarrollo institucional y el proceso de toma de decisiones.<sup>37</sup>
- 1.41 La importancia de las rentas y las transferencias destinadas a las ET, los gastos sociales, así como las remuneraciones y pensiones, restringen la discrecionalidad del poder ejecutivo (PE) para neutralizar los desbalances presupuestarios, y eso imprime rigidez a su margen de maniobra. La consecuencia de ello es el aumento de los costos transaccionales en las aprobaciones legales y presupuestales, además de una revisión más severa de la constitucionalidad de las leyes por la Corte Constitucional.
- 1.42 Este organismo juzga, con una interpretación estricta del precepto según el cual Colombia es un Estado social de derecho, supuesto que a veces es inconsistente con el impacto fiscal buscado.<sup>38</sup> Como resultado, las políticas fiscales son poco adaptables, sobre todo cuando la economía enfrenta necesidades de ajustes ante choques externos.
- 1.43 Se redujo la influencia del PE en la política monetaria, y eso permitió una gestión más flexible para lograr la estabilización desde la crisis de 1999. Sin embargo se mantiene la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en el directorio del Banco Central.
- 1.44 Las reformas constitucionales recientes modificaron el sistema electoral parlamentario, instaurando la reelección del presidente por un segundo término y separando transitoriamente las transferencias territoriales de los ingresos corrientes. Ello permitió consolidar el programa impulsado por el gobierno y concretar la agenda de políticas. La reforma institucional se vio parcialmente reducida al desaprobarse, en el referendo de 2003, la reducción del Congreso y la transferencia de las funciones de las contralorías territoriales a la Contraloría General de la República (CGR). Estas áreas de gobierno se vieron afectadas en su capacidad de transformación al quedar sin un rol claro en la institucionalidad creada.
- 1.45 Desde la crisis de 1999 se concretaron una serie de transformaciones en la Administración Pública nacional (APN) que, además de mejorar el resultado fiscal, han incrementado su eficiencia y productividad. Además, se progresó, de forma importante, en el objetivo de buscar que la programación financiera de las entidades en el presupuesto fuera similar a su capacidad de ejecución, hecho que redujo la discrepancia entre tener recursos pero no la capacidad de gastarlos eficientemente.
- 1.46 El Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), implementado desde 2003, ha logrado progresos en este sentido, introduciendo *una cultura de gestión de lo público*. Esta consiste en reformas verticales de reorganización y la

reducción de redundancias del aparato estatal, con reformas transversales a los distintos sectores y áreas estratégicas de la gestión.<sup>39</sup>

- 1.47 Las reformas a la descentralización ajustaron los límites del endeudamiento de las ET a su capacidad de pago, al tiempo que permitieron reducir (aunque de manera transitoria) el crecimiento de las transferencias. El Sistema General de Participación (SGP) redujo la discrecionalidad de las ET, al hacer más rígida la definición de las fórmulas del gasto subnacional definidas por el gobierno central, dirigidas principalmente a educación y salud (Rezende 2007). Ello desvió la atención del sector infraestructura, que quedó liberado a la participación privada y a la existencia de excedentes en los recursos propios locales.<sup>40</sup> Las reformas de pensiones, la Ley de Responsabilidad Fiscal y el nuevo marco presupuestario completaron el contexto de los avances en el horizonte de las cuentas públicas.
- 1.48 La mejora en el área fiscal y el mejor acceso al financiamiento internacional permitieron ampliar los programas nacionales con impacto territorial. La implementación de esos programas enfrentó la débil capacidad de ejecución y la escasez de recursos de la gran mayoría de las ET y, en algunos casos, la falta de una integración institucional confiable. La mejor gestión de los programas centrales, por encima de lo que se transfiere a los territorios, aumentó la incidencia del gobierno central en los temas territoriales.
- 1.49 Ese aumento de la influencia del gobierno central se dio con logros en el campo social,<sup>41</sup> mediante el afianzamiento de la política de «seguridad democrática». Sus avances en seguridad y lucha contra la violencia supusieron una mayor presencia del Estado en esas zonas, que atendió el problema de los desplazados y, más actualmente, el de los desmovilizados. Se mejoró el control del territorio nacional, y eso favoreció la gobernabilidad y permitió desarrollar la capacidad institucional del Estado en forma más integral.
- 1.50 El avance de la influencia del gobierno central en los territorios cambió la naturaleza del seguimiento y de las responsabilidades con las funciones en el ámbito local. La distribución de funciones entre la nación y las ET fue más compleja al estar atada a una distribución de recursos incierta (cambio constitucional transitorio). Los progresos en materia de disciplina y de saneamiento fiscal territorial se enfrentan al reto de mantener su equilibrio y, al mismo tiempo, avanzar en la reducción de las disparidades regionales observadas en la cobertura de los servicios públicos (Banco de la República de Colombia 2006). Mayores obligaciones para aumentar la calidad de vida y la formación de capital requieren el aumento de recaudaciones y un mayor control comunitario.
- 1.51 Solo las grandes ciudades con mayor población y con recursos propios importantes (sobre todo Bogotá, Medellín y en menor medida Cali) pueden financiar sus propios programas y tener autonomía de endeudamiento. Allí se han logrado avances sólidos en materia de seguridad ciudadana y fortalecimiento institucional, ampliando la brecha con otras regiones que concentran la mayor

pobreza (como su costa pacífica) y carecen de certificación de saneamiento fiscal. En estas zonas, las intervenciones obtienen pobres resultados.

- 1.52 El reto estratégico, por lo tanto, es cómo trabajar en forma sostenible con las ET para reducir las inequidades y conseguir extender los logros obtenidos en los municipios grandes, únicamente verificables, muchas veces, por experiencias como la de Bogotá.<sup>42</sup>
- 1.53 En relación con la rama judicial, se destaca el desequilibrio en su desarrollo respecto a otros poderes del Estado. La falta de cooperación entre la rama ejecutiva y la judicial dificulta la mejora de los desafíos de la justicia.<sup>43</sup> A pesar de los avances alentadores en la rama judicial,<sup>44</sup> sigue siendo importante el reto de reducir el problema de la impunidad vinculado a la falta de acceso a aquella, los problemas técnicos serios en su administración y la falta de confianza en los fallos de los tribunales.<sup>45</sup>
- 1.54 En resumen, los puntos estratégicos de la institucionalidad se concentraron en el saneamiento fiscal, la seguridad, la reforma de la APN y el sostenimiento de los gastos sociales del programa del gobierno central. Los avances en estos temas institucionales han sido importantes, pero la contribución que han recibido no ha sido equilibrada.

## **II. EL PROGRAMA DEL BANCO**

- 2.1 Este capítulo describe la intención de la programación y la forma en que se ha concretado. A partir de ello, se evalúa: (i) la relevancia, es decir, la consistencia de los problemas de desarrollo que atendió el programa en relación con el diagnóstico y las prioridades del gobierno; (ii) la coherencia de los instrumentos utilizados para obtener los objetivos programáticos; (iii) la capacidad de anticipar las acciones en que luego se concreta el programa; y (iv) la articulación con las acciones de otros OMD, que informa si la división del trabajo optimizó las ventajas comparativas del Banco.

### **A. La intención de la programación**

- 2.2 El programa financió *la estrategia definida por el país* y las modalidades y etapas por él establecidas. Ese enfoque se fundó en: (i) la consistencia entre el flujo de los recursos del programa (y de las otras fuentes de financiamiento) y los requerimientos de la programación financiera de corto y mediano plazo; (ii) el apoyo a reformas que mitiguen las presiones de las condiciones externas sobre el balance fiscal y la deuda en el mediano plazo; (iii) la resolución de los temas de seguridad y violencia; y (iv) la protección de los efectos de la crisis sobre los más vulnerables, con la intención de construir una sociedad más equitativa.

- 2.3 Esos aspectos, conjuntamente con el mejoramiento de los marcos regulatorios y la eficiencia de las capacidades institucionales, fueron los articuladores para inducir la recuperación económica y social sostenible, y la mejora del clima de negocios (véase anexo II).
- 2.4 La intención de programación ordenó el enfoque estratégico del país en tres áreas. Dentro de ellas se definieron ocho temas de desarrollo para los cuales se identificaron 30 objetivos que constituyeron los resultados específicos buscados por la intención. Lo expresado se resume a continuación.

**Tabla 2.1**  
**Intento de la Programación**

Áreas	Temas	Objetivos programáticos
<b>Pobreza y Desigualdad</b>	1. As.Soc.y Prot. grup. más pobres	Fort. Institucional Agenc. de Asist. Social Focalización gasto social Amortiguac. ajust. fiscal y conflicto Evaluac. impacto progr.soc.
	2. Aum.cob.,cal.,efic.prest.Serv.Soc.	Aum.,cobert.,calidad y efic. Serv. Educat. Aum.,cobert.,calidad y efic. Serv. Salud Aum.,cobert.,calidad y efic. Serv. Agua y San. Aum.,cobert.,calidad y efic. Viv. Soc. Aum. empl. y formac. de joven. en hog.bajos in.
<b>Gobernabilidad</b>	1. Ref. gestión Adm. Pca Nal	Eficiencia prest. serv. Pcos Recuperar gobernabilidad del país Mejorar finanzas públicas Incrementar productividad APN
	2. Fortalecer capac. gestión local	Admin. ingr. territ. y nuevas fuentes ingr. Aum. capac. gestión y plan. gob. terr.
	3. Promover transp. y anti-corrup.	Fortalecer organ. de control gubernamental Sistemas de informac. y medición
	4. Apoyo a reforma rama judicial	Gobernabilidad corporativa sector pdo Institucionalidad y gestión administrativa Asist. Técnica a Altas Cortes Transparencia y calidad de la información
<b>Reactivación Económica</b>	1. Clima de inversión	Conflicto interno Reducir inestabilidad reglas de juego
	2. Competitividad	Desar. infraestruct. transporte Desar. infraestruct. energía Mejorar cober. y calid. serv. infraest. básica Ampl. merc.ext.y oferta compet. bien. y serv. Mejorar desempeño sistema financiero Desarrollo sector agropecuario Manejo recursos naturales

## **B. La ejecución de la intención**

- 2.5 El Banco no desarrolló su intento a partir de un análisis del ciclo de programación precedente. El *stock* de proyectos en ejecución durante la definición de la EBP 2002-2006 no formó parte intrínseca de la intención. Para considerar esta restricción, la evaluación tomó en cuenta los proyectos aprobados en el último período más los que, si bien fueron aprobados anteriormente, concretaron su vigencia y resultados en este. La agrupación de intervenciones individuales detrás de los temas de desarrollo y objetivos programáticos fue realizada teniendo en cuenta las categorías sectoriales del Banco, el contenido de los documentos de proyectos y las consultas hechas a los entrevistados.
- 2.6 *Por área estratégica*, el 66% de los montos aprobados correspondió al tema de «pobreza y desigualdad», seguido por el de «reactivación y competitividad» con un 30% y de «gobernabilidad» con un 4%.



**Tabla 2.2**

Ejecución del intento del Banco por Área Estratégica (Período 2002-2006)																
Área Estratégica	Total Préstamos		Apoyo finanzas pías		Inversión		Coop.Téc. Reemb.		CTNR		MIF		PNF		Total	
	Nº	Mil. US\$	Nº	Mil. US\$	Nº	Mil. US\$	Nº	Mil. US\$	Nº	Mil. US\$	Nº	Mil. US\$	Nº	Mil. US\$	Nº	Mil. US\$
1. Pobreza y desigualdad	14	\$2,707	5	\$2,007	8	\$690	1	\$10	17	\$3.5			3		34	\$2,711
2. Gobernabilidad	8	\$159			8	\$159			6	\$1.6	1	\$1	9		24	\$162
3. React. econ. y clima de negoc.	8	\$1,246	3	\$1,000	4	\$241	1	\$5	6	\$1.7	20	\$10.8	6		40	\$1,259
Total	30	\$4,113	8	\$3,007	20	\$1,090	2	\$15	29	\$7	21	\$12	18	ND	98	\$4,132

- 2.7 *Por instrumento*, el 99% del monto concretado se explica por los préstamos, mientras que las CTNR, el FOMIN y los PNF en su conjunto abarcan el monto restante.
- 2.8 *Por cantidades de intervenciones*, las conclusiones son distintas. Los préstamos representan el 30% del total de las mismas. Ocho operaciones (8% del total) justifican el 73% de los montos aprobados, que se concentraron en operaciones de libre disponibilidad para apoyar el equilibrio de las finanzas públicas, la focalización en el gasto social y la competitividad.
- 2.9 *Por modalidad de desembolso*, más del 70% de los recursos en el período 1998-2006 se concretaron en operaciones de rápido desembolso y libre disponibilidad (78% en el período 2003-2006). El objetivo programático implícito de apoyar con recursos los equilibrios macrofiscales para sostener los gastos sociales justificó gran parte de ese monto (3,000 millones, 2,000 millones para el sector social). Así se destaca la confianza que el Banco tuvo en el cumplimiento de las obligaciones por el país y en la asignación que realizaba de los recursos a los temas claves para el desarrollo.
- 2.10 La utilización de los instrumentos más líquidos del Banco se mantuvo aun cuando la situación económica mejoró. En ese momento, la finalidad fue apoyar la reestructuración de la deuda y la reducción del costo del endeudamiento,<sup>46</sup> adquiridos cuando las condiciones de acceso al financiamiento no eran las más favorables. Los nuevos instrumentos de intervención disponibles por el Banco (NLF) ayudaron a acelerar esa transformación y permitieron, además, reducir los costos transaccionales.
- 2.11 Normalmente, la ejecución de la intención se hace en un momento distinto del de su programación y su definición es más detallada. Esta característica hace, muchas veces, que los objetivos específicos de las operaciones puedan discrepar o no ser atendidos en la intención. La comparación de los objetivos del programa ex-ante con los objetivos de desarrollo de las intervenciones en que se concretó permite informar sobre *la correspondencia entre los medios aprobados y los fines esperados en el bienestar*.

- 2.12 En el período, los objetivos de las intervenciones se explicaron, principalmente, por el sostenimiento del gasto social, los programas de reducción de la pobreza, la reforma del sistema de salud, la mejora de las finanzas públicas y el financiamiento y ampliación de la inserción externa competitiva del país.<sup>47</sup>
- 2.13 Existieron limitaciones políticas e institucionales relativamente amplias para concretar en intervenciones una serie de objetivos de desarrollo buscados por la intención. Entre ellos se destacan la recuperación de la gobernabilidad del país, la seguridad interna, la desigualdad en las capacidades de gestión y administración de recursos de las ET, la mejora del desempeño del sistema financiero para las PYMES (con excepción del FOMIN), la reforma de la rama judicial, el desarrollo agropecuario y el manejo de los recursos naturales. Cuando no se concretaron los préstamos previstos, los vacíos los ocuparon, en algunos casos, estudios y cooperación técnica (CT).
- 2.14 Por otra parte, a pesar de ser elementos clave para Colombia en su estrategia de competitividad, los temas de desarrollo científico, tecnológico e innovación no formaron parte de la EBP.

**Tabla 2.3**  
Ejecución del intento del Banco por objetivos (Período 2002-2006) 1/

Áreas	Temas de desarrollo	Objetivos programáticos	Instrumentos				Total Instr./ Objet.
			Préstamos	CTNR	PNF	MIF	
Pobreza y Desig.	1. As.Soc.y Prot. grup. más pob.	Fort. Institucional Agenc. de Asist. Social	6	1			7
		Focalización gasto social y red. pobreza	6	8	1		15
		Amortiguac. ajust. fiscal y conflicto	5				5
		Evaluar impacto progr.soc.	2	1			3
		Aum. cobert., calidad y efec. Serv. Educat.	3				3
	2. Aum. cob., cal., efec. prest. Serv. Soc.	Aum. cobert., calidad y efec. Serv. Salud	5	5	1		11
		Aum. cobert., calidad y efec. Serv. Agua y San.	4				4
		Aum. cobert., calidad y efec. Viv. Soc.	2	1			3
		Aum. empl. y formac. de joven. en hog. bajos ing.	2	1	1		4
			4				4
Gobernabilidad	1. Ref. gestión APN	Eficiencia prest. serv. Pcos	0				0
		Recuperar gobernabilidad del país	10		3		13
		Mejorar finanzas públicas y financiamiento	1	1			2
		Incrementar productividad APN	0				0
	2. Fortalecer capac. gestión local	Admin. ingr. territ. y nuevas fuentes ingr.	4	2	2		8
		Aum. capac. gestión y plan. gob. terr.	2				2
	3. Promover transp. y anti-corrup.	Fortalecer organ. de control gubernamental	1	1	4		6
		Sistemas de informac. y medición (incl. compras estat.)	1	1		1	3
	4. Apoyo a reforma rama judicial	Gobernabilidad corporativa sector pds	0				0
		Institucionalidad y gestión administrativa	0				0
		Asist. Técnica a Altas Cortes	1	1			2
		Transparencia y calidad de la información	0		3		3
React. Econ.	1. Clima de inversión	Conflicto interno	1				2
		Reducir inestabilidad reglas de juego	4		1		5
	2. Competitividad	Desar. infraestruct. transporte	3		1	1	4
		Desar. infraestruct. energía	2				2
		Mejorar cober. y calid. serv. infraest. Básica (incl. PPP)	2	5		1	8
		Ampl. merc. ext. y oferta compet. bien. y serv.	0			12	12
		Mejorar desemp. sist. financiero (PYMES y merc. capital)	2		1	6	9
		Desarrollo sector agropecuario	2	1			3
		Manejo recursos naturales	1				1
			74	29	18	21	142
	Total de objetivos por instrumento						

1/ Intervenciones aprobadas o con vigencia en el período.

- 2.15 Por lo tanto, existió un número importante de objetivos que no tuvieron correspondencia con los instrumentos elegidos. En el caso de los restantes, la elección de los instrumentos fue consistente con estos y estuvieron enfocados a la resolución de los disturbios provocados en los desequilibrios del inicio del período. Los instrumentos basados en reformas de políticas fueron controversiales, difíciles de negociar y, por ende, parciales e incompletos. En conclusión, la ejecución fue inconsistente con la intención, ya que su cumplimiento parcial desvirtuó la lógica del modelo original del programa.

## C. La relevancia del programa

- 2.16 El país ha venido condicionando el rol del Banco, sus operaciones y los temas en que interviene; la proporción del endeudamiento que atiende; las ventanillas de operaciones que le interesa utilizar; y los instrumentos de actuación. Ello se sostiene en una completa institucionalidad (PND, CONPES, CONFIS, marcos fiscales proyectados, sistemas de gestión de la deuda, etc.), que define procesos de decisión que los fundamentan. Estos procesos de decisión son los que, en última instancia, viabilizan la autorización del endeudamiento externo y la apertura de las partidas presupuestarias para el programa que se apoya.
- 2.17 En ese contexto, es irrelevante hacerse la pregunta sobre la pertinencia del programa respecto a las prioridades del país, ya que no se define y aprueba algo que no forme parte de o sea consistente con las prioridades de la política de gobierno. Por lo tanto, la relevancia solo puede comprobarse respecto a la pertinencia del programa respecto al diagnóstico.<sup>48</sup>
- 2.18 Por ello, la evaluación de la relevancia se centró en verificar: (i) si los objetivos programáticos formaron parte de un diagnóstico de los desafíos de desarrollo compartido con el país; (ii) si, simultáneamente, estuvieron respaldados en políticas públicas<sup>49</sup> adoptadas, con una institucionalidad establecida e incorporada en el marco presupuestario de medio plazo del país y en su programación financiera; y (iii) si se proyectó el flujo de beneficios netos para el desarrollo esperado por la intención. Estos aspectos miden el valor agregado del Banco, al compararse las metas de largo plazo establecidas en la EBP y su valor en la línea de base.
- 2.19 Respecto al primer aspecto, los objetivos programáticos de los programas fueron consistentes con los problemas de desarrollo y con la estrategia del gobierno. Sin embargo, no se anticipó la evolución posterior, que se dio cuando se lograron progresos en materia de endeudamiento y de resultado fiscal. *El programa fue consistente y fluido para apoyar al país a mejorar sus finanzas públicas y la focalización del gasto en los más vulnerables a causa del ciclo recesivo y la violencia.* En la parte expansiva del ciclo, avanzar en los otros aspectos previstos en la intención enfrentó poca experiencia del Banco con los instrumentos de préstamo adecuados a esta situación y dificultades para acordar las condiciones institucionales y políticas que los respaldaran. La reestructuración del endeudamiento adquirido en condiciones desfavorables permitió ocupar el espacio para mantener los montos que habían de ser aprobados.
- 2.20 Respecto al segundo aspecto, el respaldo del programa en políticas públicas adoptadas, la situación fue distinta en la solución de la crisis que posteriormente. Durante la resolución de la crisis, el apoyo del Banco fue oportuno y coordinado con otros OMD y organismos financieros del exterior; y, además, se desarrolló sobre la base del programa económico del gobierno. Posteriormente hubo dificultades para entender los límites a los que estaba sometida la toma de

decisiones nacionales, por lo que no fue fluida, ni oportuna la aprobación de operaciones contra las reformas adoptadas.

- 2.21 Varias intervenciones identificadas en la última EBP carecían de políticas previas adoptadas y consensuadas que respaldaran el diseño de las intervenciones previstas en el programa y, aun, durante la negociación del proyecto. *Acordar nacionalmente esas políticas fue uno de los factores importantes que explicaron el atraso y las dificultades para aprobar las operaciones, hecho que afectó el tamaño del programa operativo previsto por el Banco.* En varios casos, la solución fue que las políticas fueran un producto del proyecto y su aprobación fungió como condición para habilitar los desembolsos necesarios, sobre todo cuando se apoyó la reestructura de la deuda externa. Todo ello produjo una pérdida de relevancia en algunos temas estratégicos (por ejemplo, competitividad, Administración y servicios públicos, infraestructura, justicia y organismos de control, entre otros), situación que contextualiza el diálogo actual con el país.
- 2.22 La ausencia de políticas públicas requirió CT, PNF y discusiones académicas, no siempre anticipadas en el programa. Estos elementos apoyaron los diagnósticos, el fortalecimiento de la normativa nacional, los diseños de los proyectos y la realización de actividades originalmente previstas en los proyectos. Los PNF y la CT fueron un valor agregado importante del trabajo del Banco en todo el período.
- 2.23 En referencia al tercer aspecto de la relevancia, el Banco no midió, en la programación, los beneficios netos esperados del uso de sus recursos, ni anticipó adecuadamente los riesgos relacionados con la inexistencia de una política pública adoptada en los temas de la intención, que, por lo tanto, carecían de prioridad institucional y presupuestal. Además, los hitos intermedios se establecieron exclusivamente para los productos y no para los resultados, con lo cual no se anticipó la influencia de la resolución de los problemas que se apoyaban de la entrega de productos. La evaluabilidad del programa fue pobre, con lo que perdió su capacidad de seguir y verificar los resultados de la intención (véase capítulo III).
- 2.24 Por lo tanto, el valor esperado de la intención del programa careció de información completa para justificar su efectividad en el desarrollo. Tampoco la eficiencia de la gestión operativa en la implantación del programa de negocios formó parte del programa. Temas como los costos transaccionales en la entrega de los productos y la delegación en los sistemas nacionales de la administración e información de las operaciones no estuvieron presentes en la intención.
- 2.25 *En resumen, el programa ejecutado no permite corroborar la relevancia de la programación ex-ante, dada la importancia que tuvo el número de operaciones previstos sin marcos de política previos, la pobre evaluabilidad de la programación para pronosticar cuándo los resultados llegarían y cuán importantes serían, así como la baja anticipación de los cambios del ciclo de los negocios en el desenvolvimiento del programa.*

## D. La capacidad de anticipación de la intención

2.26 Esta sección presenta los hallazgos acerca de en qué medida la intención del programa se concretó en las intervenciones.

2.27 El grado de concreción de la intención parece exitoso si se mide respecto a los montos programados que finalmente se aprobaron. Las tasas de anticipación de la programación (programado aprobado/total programado) como de la aprobación (programado aprobado/total aprobado) para préstamos fueron mayores al 90%, con excepción del FOMIN que parece haber estado poco representado en el programa. Pero si se mide respecto al número de proyectos en los temas previstos, los resultados son sensiblemente menores, alrededor del 50%.

**Tabla 2.4**  
Grado de Anticipación del Intento de la Programación (Periodo 2003-2006)

Instrumento	Préstamos 1/		CTNR		FOMIN		PNF	
	Nº	MIL. US\$	Nº	MIL. US\$	Nº	MIL. US\$	Nº	MIL. US\$
Programado aprobado	8	\$3,815	11	\$3	2	\$2	6	ND
Programado no aprobado	7	\$220	0	\$0	3	ND	5	ND
Aprobado No programado	9	\$382	18	\$4	19	\$10	12	ND
Tasa de anticipación en la programación (%)	53.3	94.5	100.0	100.0	40.0		54.5	ND
Tasa de anticipación en la aprobación (%)	47.1	90.9	37.9	43.3	9.5	15.8	33.3	ND

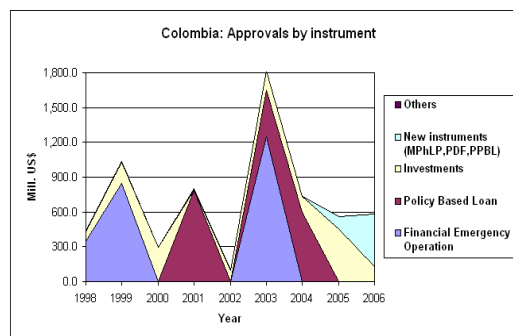
1/ Incluye PRI.

2.28 Lo anterior indica que el ejercicio de programación del Banco es esencialmente de montos y tiene reducida anticipación en relación con los cambios en el ciclo de negocios y poca flexibilidad para incorporar usos alternativos de los recursos. El programa estuvo preparado en prever los aspectos cuantitativos que se requirieron como consecuencia de cambios en las necesidades de financiamiento, más que en una agenda de mayor plazo. El FOMIN y el PRI no fueron anticipados en el ejercicio.

## E. La coherencia del programa

2.29 El programa integró el rango de instrumentos disponibles y se coordinaron sus acciones con otros actores del desarrollo. El cambio de los instrumentos de préstamo utilizados en las aprobaciones desde 2004 es un indicador de esa coherencia. En ese momento, la disponibilidad de nuevos instrumentos financieros (NLF) permitió viabilizar la aprobación de una cartera no aprobada con los medios tradicionales disponibles (PBL y PEMG). Las dificultades en acordar las condiciones de reforma de política con el Banco por falta de viabilidad interna pudieron ser resueltas con los nuevos instrumentos. La falta de experiencia del Banco en adaptarse a estos agregó demoras adicionales. La canalización de recursos al objetivo de reestructuración de la deuda permitió mantener la cartera, a pesar de la falta de oportunidad que originó la negociación.

**Gráfico 2.1**



- 2.30 *La discusión acerca del tipo de instrumento de préstamo que había de utilizarse en los temas de desarrollo ha perdido pertinencia en el negocio con el país.* Este ha establecido que antes de programar y concretar una transacción se requiere aprobar los planes y las políticas públicas que la sustenten y que sean consistentes con marcos fiscales de mediano plazo. Este hecho condiciona el tipo de instrumentos que habrá de utilizarse.
- 2.31 Esta tendencia en los instrumentos hará que el ciclo de programación y de proyectos a futuro esté menos condicionado a políticas. El tipo y el tamaño del financiamiento dependerán cada vez más de la eficiencia del instrumento para atender las nuevas condiciones que impondrá la relación con el país. Se ampliará la importancia de los PNF y la transferencia de conocimientos y de experiencias adecuadas; y disminuirá la importancia de los PBL y los proyectos de inversión tradicionales,<sup>50</sup> así como del uso convencional de estos.
- 2.32 Los diferentes actores de apoyo al desarrollo enfrentan realidades distintas y, salvo excepciones, están buscando sus propios caminos de lidiar con las restricciones de la forma de trabajo que busca el país.

**F. La visión en el país sobre la articulación entre las OMD**

- 2.33 En un contexto en que todos los actores del desarrollo se mueven dentro de las restricciones institucionales del país, el Banco Mundial (BM) aparece, según las entrevistas efectuadas a los actores del país, como más flexible con el usuario y más fácil para acordar los marcos de políticas y resultados. El BM aparece, además, con un mejor perfil para adaptarse a esas condiciones, con una medición más precisa de las restricciones institucionales y de las herramientas para anticipar los riesgos políticos y fiduciarios.<sup>51</sup>
- 2.34 Respecto al Banco se interpreta que actúa y trabaja con una visión incorrecta del nivel de desarrollo de Colombia, y no lo percibe como un país emergente de ingresos medios. En varios temas de desarrollo que formaron parte de la intención, el país identifica al BM con el conocimiento, mientras que el Banco es visto como proveedor de recursos pero no de conocimientos. Ambos bancos aparecen asociados a una burocracia excesiva de procedimientos, muchas veces no justificados y cuya función podría atribuirse a la responsabilidad nacional.<sup>52</sup> La aleatoriedad y falta de continuidad en la integración de las misiones ha generado, en muchos casos, preocupación por su influencia en conocimientos sobre los temas del país. La complejidad de la división de funciones y responsabilidades entre los actores claves de la cooperación internacional ha sido un elemento que permanentemente ha influido en la relación con el país. El país aboga por un Banco más en competencia con las otras fuentes de financiamiento en todos los aspectos de que supone su mutua relación.
- 2.35 Se visualiza una buena coordinación entre el Banco y el BM en el caso del crédito de emergencia y los programas de política en la salida de la crisis, que

movilizaron recursos para pagarle al Banco y así liberar las posibilidades de prestar la cantidad que se requería. Al no contar con recursos para operaciones sectoriales, el impacto en los flujos financieros requirió más esfuerzos de reestructuración cuando las condiciones cambiaron.

- 2.36 El Fondo Monetario Internacional (FMI) está identificado con la mejor calidad técnica en su campo. Entra a fondo en las cifras y selecciona muy bien los temas clave de su ejercicio analítico. Tener acuerdos y buen vínculo con el FMI resuelve problemas que se puedan tener con ciertas operaciones, los otros OMD o el sistema financiero internacional. Los acuerdos o la supervisión del FMI hace más fácil el trabajo al resto de actores.
- 2.37 El Banco tuvo un comportamiento identificado con compromisos solidarios al más alto nivel, que se asumieron para apoyar los problemas más difíciles del ciclo y sus consecuencias. Ello hizo siempre una diferencia a su favor, al flexibilizar el apoyo y otorgarlo con menos restricciones en épocas duras o de crisis.
- 2.38 La Corporación Andina de Fomento (CAF) es vista como la menos burocrática. Su trabajo no se basa en un proceso de misiones que atiendan los distintos requerimientos de calidad de las intervenciones. Tiene regulaciones menos exigentes para aprobar y ejecutar operaciones más autónomamente. No funcionan en su ciclo de operaciones, sistemas de seguimiento y evaluación como los realiza el Banco, y eso hace menos exigente su rol y ayuda a su oportunidad. La CAF interviene contratando expertos de alto nivel para diseñar las intervenciones. Estos adquieren en lo inmediato un buen diálogo con los gobiernos (son, normalmente, ex oficiales de gobierno). Es menos condicional y más pragmático para adaptarse fácilmente a la aprobación y desembolso de los recursos en escenarios flexibles como los que se requieren actualmente, sobre todo en lo que tiene que ver con integrarse a los recursos de los programas nacionales y no exigir garantías soberanas a las ET.

### **III. LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

- 3.1 Este capítulo analiza la eficiencia con que el programa se ha ejecutado. La evaluación se centró en el análisis de cuatro aspectos: (i) los costos transaccionales, derivados del trabajo con el Banco; (ii) el costo-efectividad de las actividades y productos prometidos; (iii) el valor de la ejecución para el país; y (iv) la calidad de los servicios del Banco.

#### **A. Costos transaccionales**

- 3.2 La evaluación se dirige al análisis de dos aspectos: (i) las demoras de las transacciones en el ciclo de los proyectos y (ii) los costos externos que el país tiene que invertir para trabajar con el Banco. Estos aspectos afectan directamente

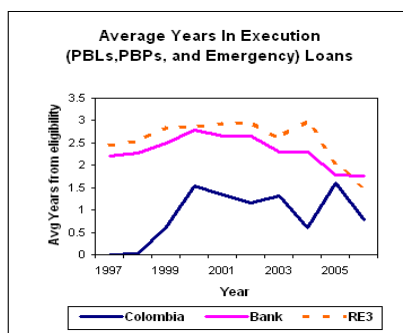
a los flujos de fondos proyectados por las intervenciones condicionando sus retornos.<sup>53</sup> Se presentan los resultados de los indicadores.

**Tabla 3.1**

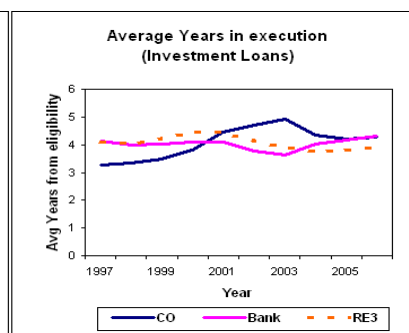
Antigüedad promedio de la ejecución de operaciones (En N° de meses)						
Colombia Total 1997-2006	PIPE START TO APPROVAL	APPROVAL TO SIGNATURE	APPROVAL TO FIRST ELIG	FRST ELIG TO FIRST DISBURSEMENT	FRST ELIG TO ORIG FINAL DISB	FRST.ELIG..T O TOTALLY DISB.DATE
INVESTMENT LOAN	17.8	3.0	8.6	2.8	42.9	65.7
PBLS PBP EME LOAN	9.3	0.9	1.2	0.1	18.6	16.8
REIMBURSABLE TC	25.0	2.0	10.5	1.8	38.5	36.5
Colombia 1997-2001	PIPE START TO APPROVAL	APPROVAL TO SIGNATURE	APPROVAL TO FIRST ELIG	FRST ELIG TO FIRST DISBURSEMENT	FRST ELIG TO ORIG FINAL DISB	FRST.ELIG..T O TOTALLY DISB.DATE
INVESTMENT LOAN	24.1	3.7	10.6	4.3	38.3	...
PBLS PBP EME LOAN	9.2	0.4	0.4	0.2	17.4	...
REIMBURSABLE TC	23.3	2.5	13.0	1.7	36.3	...
Colombia 2002-2006	PIPE START TO APPROVAL	APPROVAL TO SIGNATURE	APPROVAL TO FIRST ELIG	FRST ELIG TO FIRST DISBURSEMENT	FRST ELIG TO ORIG FINAL DISB	FRST.ELIG..T O TOTALLY DISB.DATE
INVESTMENT LOAN	13.9	2.6	7.1	1.7	46.3	...
PBLS PBP EME LOAN	9.4	1.4	2.0	0.0	19.8	...
REIMBURSABLE TC	30.0	0.0	3.0	2.0	45.0	...
Banco Total 1997-2006	PIPE START TO APPROVAL	APPROVAL TO SIGNATURE	APPROVAL TO FIRST ELIG	FRST ELIG TO FIRST DISBURSEMENT	FRST ELIG TO ORIG FINAL DISB	FRST.ELIG..T O TOTALLY DISB.DATE
INVESTMENT LOAN	18.1	4.6	13.0	1.9	43.3	61.9
PBLS PBP EME LOAN	10.1	2.1	4.4	0.1	22.6	25.3
REIMBURSABLE TC	15.2	3.9	13.5	1.7	34.6	52.0

- 3.3 *La antigüedad promedio del diseño* de las intervenciones, desde el perfil hasta la aprobación, muestra que los préstamos de inversión (INV) presentan una sensible mejoría: han pasado de 24 meses en el período 1997-2001 a 14 en el período 2002-2006. Las operaciones de rápido desembolso mantuvieron su antigüedad en 9 meses. En comparación con el promedio del Banco, la duración de los INV es similar, pero es menor en las operaciones de libre disponibilidad y sensiblemente mayor en la CTR. La dispersión es importante tanto para los INV como los préstamos de libre disponibilidad (desviación típica de siete meses).

**Gráfico 3.1**



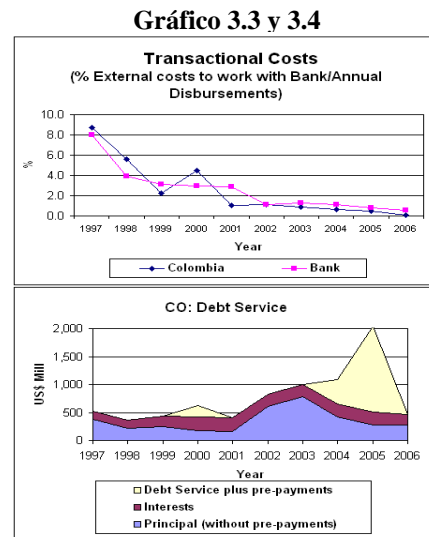
**Gráfico 3.2**



- 3.4 *La demora entre la aprobación y la elegibilidad para el primer desembolso* es significativa para los INV, aunque con una mejoría en los últimos años (pasa de 11 meses en el período 1997-2001 a 7 en el período 2002-2006). Las demoras en operaciones de libre disponibilidad son menores, aunque con un deterioro en los últimos años, pasando de 0.4 meses en el período 1997-2001 a 2 en el período 2002-2006. Sin embargo, ambos guarismos son mejores que los del promedio del Banco en general, que lo duplican.



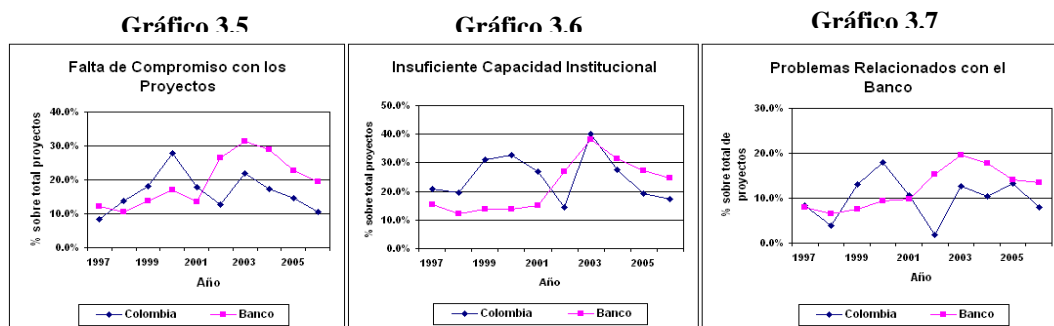
3.5 La duración de la ejecución promedio, medida por el tiempo *entre la fecha de elegibilidad para el primer desembolso y la del último desembolso*, es de 66 meses para los INV, superior al promedio del Banco de 62 meses. Esa diferencia es menor para las operaciones de libre disponibilidad, menos de 17 meses contra 25 en el promedio del Banco. En los INV, la duración de la ejecución sigue siendo mayor al plazo de ejecución previsto originalmente (en más del 40%), y eso reduce el valor presente de los beneficios esperados. En el caso de las operaciones de libre disponibilidad, por el contrario, la duración fue menor a la programada. La tendencia de la ejecución muestra una mejora en los últimos años.



3.6 En relación con *los costos externos que se le imponen al prestatario para trabajar con el Banco* (comisión de compromiso, inspección y supervisión, y otros), *sus cálculos respecto a los desembolsos anuales* indican una fuerte reducción: han pasado de 9% en 1997 a 0.1% actualmente. De hecho, se han situado desde 2001 por debajo de la media del Banco. A estos costos se les debería agregar los costos salariales del personal nacional afectado al trabajo con el Banco en el país, información que no se contó.

3.7 En relación *con el servicio de la deuda*, la mejora de las condiciones de acceso y los prepagos de 2005 permitieron reducir su nivel a los previos a la crisis financiera, con lo que cambió la proporción entre principal e intereses, y se eliminaron los picos de vencimiento.

3.8 Los problemas de ejecución más frecuentes surgidos del seguimiento y autoevaluación de las operaciones (PPMR) se agrupan en tres grandes áreas:<sup>54</sup> (i) falta de compromiso del país con los proyectos, (ii) insuficiente capacidad institucional para ejecutarlos y (iii) problemas relacionados con los procedimientos y políticas de ejecución utilizados por el Banco.



- 3.9 Se observan dos tendencias claras: en primer lugar, en las tres áreas hay un significativo progreso en los últimos años tanto para Colombia como para el promedio del Banco; y, en segundo lugar, estos problemas en Colombia (desde 2002/2003) evolucionan por debajo del promedio del Banco. Al menos, el 10% de los proyectos tienen problemas de falta de compromiso del país, relacionados con las regulaciones del Banco, y la insuficiente capacidad institucional afecta al 15% de las operaciones vigentes.
- 3.10 Los principales problemas específicos que están detrás de esas tendencias son: (i) las restricciones de fondos de contraparte, (ii) los problemas políticos nacionales, (iii) los problemas de coordinación interagencias y (iv) la insuficiencia en la capacidad institucional de las agencias ejecutoras. Estos factores afectaron a un 50% de la cartera en ejecución en el primer programa, pero han mejorado sustancialmente en el actual. Otros problemas que progresaron, pero con menor importancia relativa en el total, fueron los vinculados a las demoras por desacuerdos con las condiciones de los contratos, el desempeño de los contratistas y las dificultades en adquisiciones. Los factores que, con alguna significación, no mejoraron como problemas declarados en los PPMR fueron los diseños de los componentes de los proyectos y los cambios en las agencias ejecutoras.

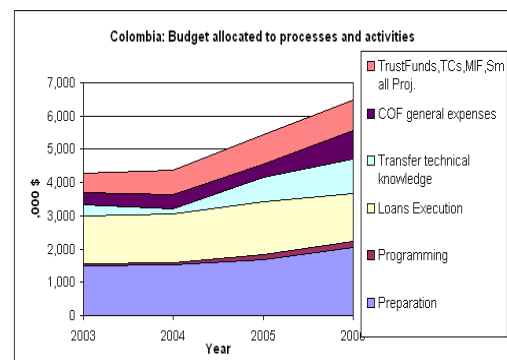
## B. Costo-efectividad de las actividades y productos suministrados

- 3.11 Esta sección analiza la eficiencia del suministro de los productos comprometidos. Los indicadores de productividad utilizados reflejan las limitaciones de los sistemas de información de los costos de la entrega de productos del programa. Desde 2002, el Banco está en una etapa de implementación de un nuevo sistema contable (LAWSON) que tiene un subsistema (OPUS) capaz de suministrar los costos directos de las actividades relacionadas con los procesos que entregan valor a los clientes.
- 3.12 Esos costos surgen de la imputación de gastos presupuestarios en las actividades de programación, preparación de operaciones, ejecución, seguimiento, evaluación y administración. Esa información permite calcular los costos directos asociados a las operaciones en Colombia, los costos brutos de operación y los costos totales para todo el Banco.

- 3.13 Los costos directos anuales de las actividades asignados a los productos ligados a la provisión de valor a todos los países prestatarios según el subsistema OPUS representaron el 54% de los costos brutos de operación del Banco y el 28% del costo total anual del Banco en el período 2003-2006.<sup>55</sup>

- 3.14 Considerando lo anterior, se calculó un indicador de costo-efectividad definido por

**Gráfico 3.8**



la absorción de costos por las actividades anuales aplicadas a los productos que entregan directamente valor al país. En otras palabras, un indicador calculado sobre el 28% del costo total del Banco. Al no existir información sobre el asignado presupuestal, solo se calculó sobre lo costeadado a las actividades que se imputan a las intervenciones en cada año.

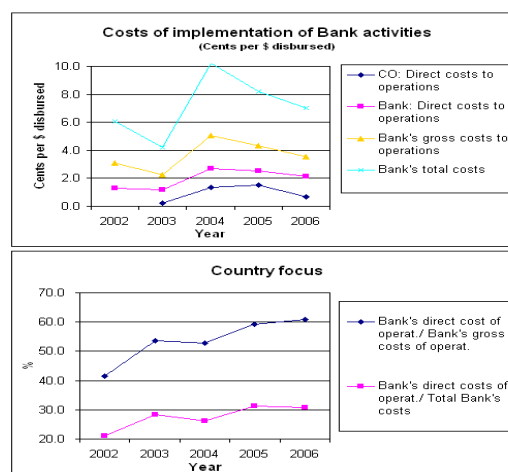
3.15 Las actividades que llevaron proporcionalmente la mayor parte del costo en el período 2003-2006 son las siguientes: (i) la preparación de intervenciones (33%, de los cuales 30 puntos son explicados por costos de HQ); (ii) la ejecución que incluye el seguimiento y la autoevaluación de las operaciones (26%, de los cuales 19 puntos están explicados por costos COF); y (iii) los gastos generales de COF (10%). Por origen institucional, los costos, se dividen en partes iguales entre HQ (49%) y COF (51%), guarismos que solo se justifican por la división de funciones, por la debilidad estratégica de la COF o por ambos. En la tendencia del período, el costo directo anual de las actividades se expandió un 50%, hecho que principalmente se explica por: (i) el crecimiento de las transferencias para generar conocimiento técnico en la forma de conferencias, seminarios, estudios y notas sectoriales (16 puntos de ese crecimiento); (ii) la preparación (13 puntos) y los gastos generales COF (11 puntos); y (iii) las CT, el FOMIN, pequeños proyectos y fondos (7 puntos). La ejecución permaneció en sus niveles, pero se duplicaron los fondos destinados a actividades de supervisión y autoevaluación. *Las tendencias indican un cambio positivo en la estructura del gasto.*

3.16 Por el lado de la absorción de insumos, el 75% se explica fundamentalmente por el *staff* del Banco y sus beneficios sociales; un 14%, por la tercerización de actividades en consultores individuales, firmas, etc.; un 6%, por viajes de negocios; y un 4%, por otros. La calidad de la contribución del Banco, por lo tanto, se explica, básicamente, por la calidad del *staff* asignado y por cómo el país la percibe.<sup>56</sup>

3.17 Otro indicador de la eficiencia en la entrega de productos al país es la *ratio de los costos anuales de las actividades de implementación sobre el total de desembolsos anuales*. Estos cálculos solo se pudieron hacer para los costos brutos de operación (actividades directas e indirectas) del Banco y para los costos totales que adicionan los gastos generales de administración.

3.18 Para el período 2003-2006, el costo directo de implementación promedio anual en Colombia fue de 0.6 centavos por dólar desembolsado contra un promedio de 1.8 centavos para el Banco

**Gráfico 3.9 y 3.10**



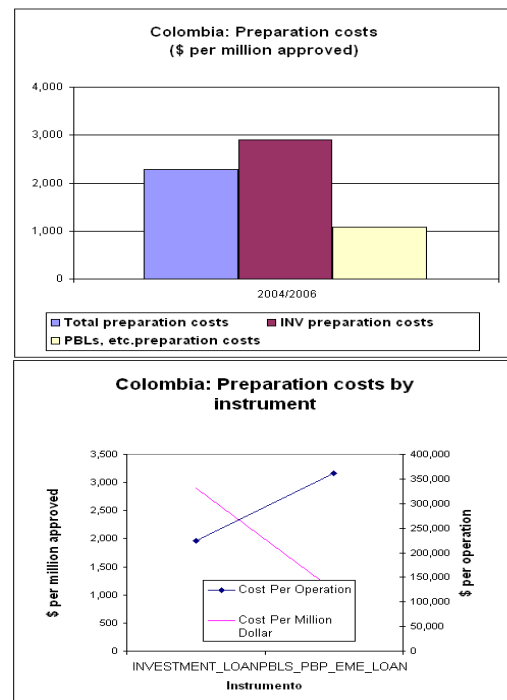
en su conjunto. Esta misma ratio pero calculada, para el costo bruto anual de las operaciones del Banco, se eleva en promedio a 3.4 centavos por dólar desembolsado. Por último, la ratio sobre los costos totales del Banco se duplica, ubicándose en 6.7 centavos por dólar desembolsado, y eso indica un margen de contribución de 50% en promedio.

3.19 Desde 2004, la tendencia es un descenso en el costo de implementación en todas las ratios de costos calculadas. *Ese aumento de eficiencia no estuvo explicado en aumentos en los desembolsos sino en menores costos unitarios del Banco.* Por otra parte, la mayor importancia relativa de los costos de las intervenciones que proveen valor directamente a los clientes en el período, tanto respecto a los costos totales (de un 20% a un 31%) como respecto a los costos brutos de las operaciones (de un 41% a un 61%), indican una mayor focalización del Banco en las actividades sustantivas.

3.20 Por último, otro indicador de eficiencia de ejecución utilizado fue la ratio de los costos de la preparación de proyectos (costos desde el perfil inicial hasta la aprobación) por millón de dólares aprobados. Por razones obvias de antigüedad del sistema de costos, se contó con insuficientes proyectos finalizados para ser contundentes sobre los costos de la ejecución por proyecto.

3.21 Para Colombia, el costo de preparación para el período 2004-2006 se ubicó en algo más de dos centavos por dólar aprobado y fue de alrededor de tres centavos para los INV (cuatro centavos para el promedio del Banco) y un centavo para los de libre disponibilidad. Por instrumento de préstamo, se comprueba una relación inversa entre el costo por dólar aprobado y el costo en dólares por operación (US\$ 223,938 para los INV contra US\$ 361,946 para los PBL, por ejemplo). Es muy prematuro aún sacar conclusiones sobre tendencias.

**Gráfico 3.11 y 3.12**



### C. Valor agregado entregado al país por la ejecución

3.22 Esta sección intenta comprobar si la ejecución entrega valor al país por la creación de activos, tanto con los recursos financieros de las intervenciones como con los conocimientos transferidos para mejorar la utilización de los factores de producción. Se desarrollaron indicadores para capturar ese valor desde distintos ángulos.

3.23 Estos cálculos estuvieron restringidos por la inexistencia de información relevante. La principal limitación fue la ausencia generalizada de mediciones de los flujos de los beneficios netos que producen las intervenciones, tanto ex-ante como ex-post. Ello impidió comparar el valor creado por las intervenciones con el previsto en la intención original y medir si esa diferencia era suficiente para enfrentar los flujos del servicio de deuda resultante (*golden rule*).

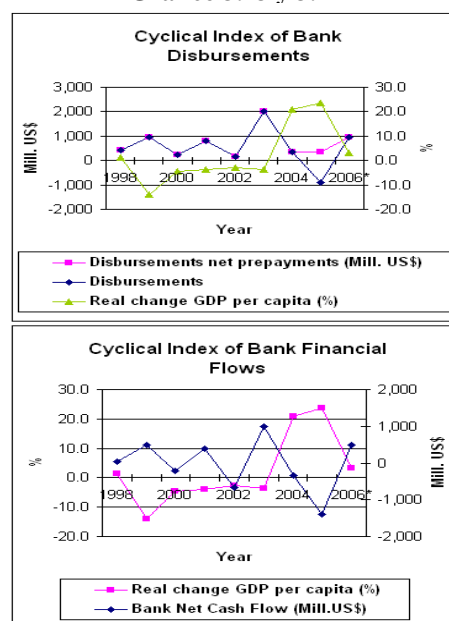
3.24 Al carecer de esa información, solo se puede analizar el valor agregado parcialmente, a través de la transferencia neta de los recursos al país. El indicador utilizado para ello fue la evolución de *los flujos financieros netos anuales*. Esta indica una transferencia neta positiva del Banco al país en los dos últimos ciclos de la programación, con excepción de los US\$ 1260 millones de adelantos no programados de pagos desembolsados en 2005. En un período en el que el desequilibrio fiscal fue significativo, mantener un flujo neto positivo para no afectar el gasto prioritario fue importante. Cuando las condiciones cambiaron, la contribución fue importante también para reperfilar el endeudamiento adquirido en los momentos difíciles.

3.25 Otra forma de ver el valor provisto por los flujos financieros *es por su contribución a la gestión del ciclo de negocios del país*. Esa contribución se puede medir por la relación entre el ciclo de los desembolsos y el ciclo de los flujos neto de fondo respecto al ciclo de la actividad económica del país. Desde el punto de vista tanto de los desembolsos efectivos como del flujo neto de fondos, se confirma el rol contracíclico del Banco. Actualmente se está atravesando un período expansivo, aunque con metas fiscales de endeudamiento no totalmente alcanzadas. El mantenimiento de un flujo de fondos netos neutro con el Banco, que compense el principal y los intereses, tendería a ubicar los desembolsos anuales en un piso de US\$ 500 millones promedio para enfrentar las obligaciones ya comprometidas. Las oscilaciones sobre ese nivel dependerán de un conjunto de factores que el Banco deberá seguir y anticipar regularmente para evitar desempeños pro-cíclicos injustificados, que exacerben tendencias inconvenientes.

**Tabla 3.2**  
**Net Cash Flows**

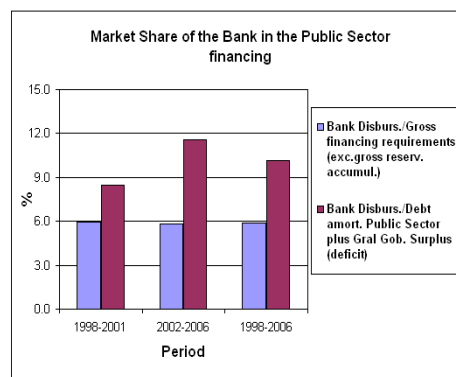
Colombia	1997-2001	2002/2006	1997/2006
Principal (Without Prepayments)	-1,159.0	-2,362.2	-3,521.2
Intereses	-983.3	-1,093.2	-2,076.5
Credit Fee	-39.4	-8.9	-48.3
Other Income	-58.5	-15.1	-73.5
PrePayments	-27.3	-1,259.7	-1,287.0
Disbursements	2,705.0	3,820.6	6,525.5
NetCashFlow	437.5	-918.4	-481.0
NetLoanFlow	1,518.7	198.7	1,717.4
NetLoanFlow (W./Prepayments)	1,546.0	1,458.4	3,004.4

**Gráfico 3.13 y 3.14**



3.26 En relación con el valor transferido por *el conocimiento y el surgimiento de nuevas ideas que hayan mejorado la eficiencia en el manejo de los activos económicos*, se señaló anteriormente la importancia creciente en el presupuesto del Banco de las actividades de intercambio y transferencia. En conjunto, las CTNR (más de 160 en el período analizado) y la cartera con el FOMIN son un buen indicador de la contribución al valor en esta modalidad. Las CTNR fueron frecuentes y numerosas en las áreas sociales, pero no lo fueron tanto en los temas de «competitividad», «servicios públicos», «iniciativas o concesiones público-privadas», e «infraestructura», entre otros. *Eso provocó una suerte de asimetría en el conocimiento en profundidad del país y, por ende, limitó la percepción de las posibilidades del Banco en esas áreas.*

**Gráfico 3.15**



3.27 Por último, se midió la importancia relativa de la tasa de participación de los desembolsos en las necesidades brutas de financiamiento (excluida la formación de reservas).<sup>57</sup> Este indicador puede considerarse como una aproximación para medir la focalización del Banco en el país. La medición indica que la importancia de los desembolsos del Banco respecto a las necesidades brutas de financiamiento anual del país se mantuvo constante en el período 1998-2002 con un valor de 6%. La participación de los desembolsos respecto a la brecha fiscal, más el pago del principal de la deuda del sector público, fue de 10%, pero con tendencia creciente: pasó de 8.5% en el período 1998-2001 a 11.5% en el período 2002-2006.

3.28 *En resumen, el Banco no fue un actor menor y mantuvo su importancia para cerrar la brecha de necesidades de financiamiento bruto, ganando importancia relativa en la atención de las obligaciones del SPNF.*

3.29 La entrega de productos al país tuvo progresos que ampliaron las ventajas comparativas del Banco en la ejecución. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, los indicadores dan solo la medida de la dirección del valor creado por las intervenciones pero no miden su efectividad, ya que no se establecieron líneas de base y metas sobre los aspectos transaccionales de la concreción de la cartera.<sup>58</sup> Tampoco se comparan con otras OMD. Siguen existiendo retos importantes vinculados a la oportunidad y eficiencia de la preparación, y no tanto de la ejecución, de las intervenciones.

3.30 Un déficit importante es la falta de cálculo de los beneficios netos futuros producidos por las intervenciones y, por lo tanto, del valor de sus retornos. Tampoco se encontraron estudios de opinión rutinarios que informen sobre la

brecha entre el valor agregado informado por los ejecutores y el que se percibe como tal por los usuarios, beneficiarios y responsables del sistema político-administrativo. Tampoco en esto se comparan con las de instituciones similares al Banco.

3.31 A estos efectos se consideró importante incluir las opiniones vertidas por actores relevantes de la cartera y recogidas en el trabajo de campo sobre el valor agregado y las ventajas comparativas de la ejecución del Banco. Estas opiniones expresan las siguientes necesidades:

- la de un proceso operativo más sistemático y simple, que descansa más en los sistemas nacionales y en el soporte tecnológico;
- la de centrar el seguimiento de las intervenciones en los resultados y la transferencia de conocimientos;
- la de resolver las restricciones que inhabilitan combinar los recursos del Banco con los nacionales y otras fuentes a la base de los programas públicos (por ejemplo, el problema con el sistema de contrataciones estatales);
- la de dialogar sobre la agenda estratégica de programas, más que proyecto por proyecto, para evitar que la EBP centre su enfoque en el cupo de montos a financiar;
- la de tratar a Colombia como un país emergente de ingresos medios y con capacidades administrativas confiables en varios sectores, delegando responsabilidades en aquellos sectores con capacidades administrativas confiables;
- la de reducir al mínimo necesario la ejecución a través de organismos intermediarios y unidades ejecutoras (estas no fueron vehículos que mejoraran significativamente las capacidades institucionales y, en algunos casos, ocultaron manejos inadecuados de los fondos);
- la de diversificar clientes, encontrando soluciones a la ausencia de garantías, al manejo del endeudamiento (ET y ventanilla privada) y al endeudamiento en moneda local como herramientas para reducir las desigualdades y mejorar el balance temático del programa.

## **D. La calidad de los servicios del Banco**

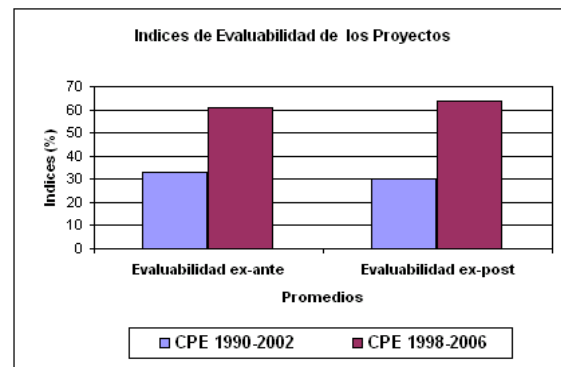
### **1. Evaluabilidad del programa de país**

3.32 La evaluabilidad indica hasta qué grado el diseño del programa o de los proyectos en que se concreta permite realizar un seguimiento y una evaluación ex-post adecuada de los resultados.<sup>59</sup> Ambos enfoques, desde el programa o desde los proyectos, son utilizados por la evaluación, y la expectativa previa es que converjan. En otras palabras, se espera, a priori, que los objetivos de desarrollo de los proyectos sean consistentes con los objetivos programáticos.

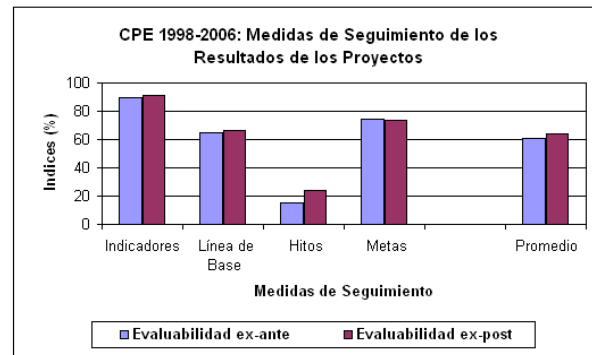


3.33 Desde la *perspectiva de los proyectos*, la evaluabilidad se aplicó a los 20 proyectos aprobados desde 2003. Los resultados indican un significativo progreso respecto al mismo ejercicio realizado en el CPE anterior.<sup>60</sup> El índice de evaluabilidad ex-ante es del 61% contra un 33% del anterior CPE. El índice de evaluabilidad ex-post, que recoge la información de la implementación, es algo mayor: 64% contra 29% en el CPE anterior. *Esto confirma lo señalado en el CPE anterior sobre el aprovechamiento de la potencialidad de los ejecutores y otras fuentes en esta materia (DNP, agencias ejecutoras, sistemas de seguimiento nacionales, CONPES, CONFIS, etc.), cuyo trabajo regular permite mejorar el enfoque hacia resultados de los proyectos.*

**Gráfico 3.16**

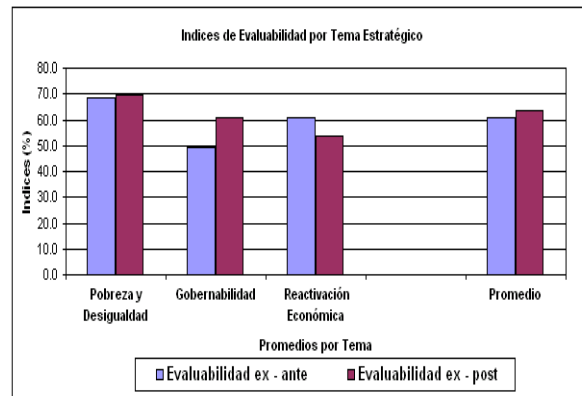


**Gráfico 3.17**



3.34 La descomposición de los índices de evaluabilidad en sus cuatro dimensiones muestra que la mayor debilidad está en la ausencia de hitos intermedios en el seguimiento de resultados. No existió una especificación de los plazos en que los productos se lograrían, ni del orden de las actividades en la lógica de implantación de los proyectos. Esa ausencia de hitos atribuye una incertidumbre a la implantación del modelo lógico, y eso dificulta su supervisión. Si bien un 90% de los objetivos presentan indicadores para verificar y demostrar los resultados, solo un 65% tienen línea de base calculada, aunque el 73% presentan metas cuantitativas al final de la ejecución.

**Gráfico 3.18**



3.35 La descomposición de los índices de evaluabilidad por área estratégica, también refleja diferencias que hacen que los resultados de un área sean más evaluables que otros.



3.36 El sector social es el que presenta los mejores guarismos en los índices. Al aglutinar alrededor del 70% de los recursos aprobados, este valor porcentual permite medir los resultados de la cartera aprobada. En gobernabilidad, se observa que la información necesaria provista en la implementación mejoró la baja evaluabilidad de los diseños. Lo inverso se observa en el área de crecimiento y competitividad, en la que la información se deteriora en la ejecución.

3.37 Desde la *perspectiva del programa*, el índice de evaluabilidad de la EBP 2002-2006 informa que la capacidad de beneficiarse de la evaluación de sus resultados es baja (41%).<sup>61</sup> El marco de resultados del programa

**Tabla 3.3**

Evaluabilidad del Programa Pais, 2002-2006

Area	Atribución ex - ante		Medidas seguimiento de resultados				Atribución ex - post	
	Nº temas estratég.	Nº objet. por tema	Indicadores	Línea de Base	Hitos interm.	Metas	Nº temas estratég.	Nº objet. por tema
Pobreza y Desigualdad	2	9	5	5	0	5	2	9
Gobernabilidad	4	12	5	5	2	5	3	7
Reactivación Económica	2	9	3	3	1	3	2	6
Total	8	30	13	13	3	13	7	22

Fuente: Matriz de vinculación de las intervenciones con los objetivos de desarrollo del Programa

identificó, en el 60% de los casos, indicadores, pero solo establecieron línea de base en un 45% de los objetivos y metas en un 55%. El establecimiento de metas intermedias fue inexistente. En la ejecución de la intención, casi el 30% de los objetivos programáticos buscados (8 en 30) en las áreas estratégicas no contaron con intervenciones que permitieran atribuir al Banco su logro.

3.38 La existencia de mejores marcos de resultados en los proyectos aumentó la confiabilidad de la autoevaluación sobre el juicio emitido respecto al logro de los propósitos y resultados de desarrollo. Ello permitió complementar las debilidades del programa. La baja evaluabilidad de la EBP disminuye su utilidad como instrumento para juzgar los resultados estratégicos esperados por la intención.

## 2. Enfoque en la efectividad para el desarrollo

3.39 Esta sección analiza la capacidad del Banco para focalizar los programas y proyectos en la efectividad para el desarrollo.

3.40 La metodología consistió en observar si la evaluación del impacto de los resultados de los proyectos puede realizarse. Para ello se aplicó, a cada proyecto de la muestra, un mismo conjunto de preguntas: (i) si tienen un mínimo de información de indicadores para medir la efectividad de los objetivos de desarrollo; (ii) si financian o existen provisiones presupuestarias para las actividades de recolección de información y evaluación de los resultados; (iii) si existen sistemas de información y fuentes asociadas a los indicadores de resultados de los proyectos; (iv) si existe una relación funcional con el sistema estadístico nacional para la producción permanente de esa información; (v) si la información para la evaluación se genera y utiliza en forma rutinaria (se define la línea de base, se recoge la información en la ejecución, etc.) por el país, (vi) si la información proviene de sistemas o conocimiento propios del Banco; y, por

último, (vii) si se genera información para proponer una evaluación de impacto independiente.<sup>62</sup>

**Tabla 3.4**

Grado de cumplimiento por los proyectos de los criterios para evaluar el impacto en resultados  
(En N° de proyectos)

Criterio	Total	Por ciclo programación		Por área estratégica		
		1998-2002	2002-2006	Pob. y Des.	Gobern.	React. Econ.
1. Existe un mínimo de información para medir la efectividad de los objetivos	23	9	14	13	8	2
2. Se financia o existen provisiones para recolección de datos y evaluación	24	9	15	13	8	3
3. Existen sistemas de información y fuentes ligadas a los indicadores de resultados	20	9	11	11	8	1
4. Existe relación funcional con sistema estadístico nacional	13	6	7	7	5	1
5. Existe utilización rutinaria por el país de la información sobre resultados	24	9	15	12	9	3
6. La información proviene de sistemas de monitoreo del Banco	8	4	4	0	8	0
7. Se genera información para una evaluación de impacto independiente	8	3	5	5	1	2
<b>Total de proyectos analizados</b>	<b>27</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>4</b>

#### 3.41 Los resultados encontrados indican que:

- en el 85% de los proyectos, existe un mínimo de indicadores de eficacia;
- en el 90% de los proyectos, se financian las actividades de recopilación de información y evaluación;
- en el 90% de los proyectos, hay un uso rutinario de la información para la evaluación por los sistemas nacionales, aunque solo en un tercio está relacionado funcionalmente con los sistemas estadísticos nacionales;
- en el 85% de los proyectos, se utiliza la información de indicadores proveniente de sistemas propios, que muestran experiencia y alta colaboración de los responsables;
- en un tercio de los proyectos, el Banco desarrolló sistemas propios de seguimiento como complemento, principalmente en el área de gobernabilidad, en la que menos recursos se han invertido;
- en solo el 30% de los proyectos analizados, principalmente del sector social, la información permitiría realizar evaluaciones de impacto; y
- en una proporción aún menor, las evaluaciones mencionadas se realizan efectivamente.

3.42 Las actividades de monitoreo y autoevaluación del Banco se respaldan y dependen, fundamentalmente, de los sistemas de información de desempeño nacionales, con excepción de los indicadores de los proyectos de gobernabilidad, en los que el Banco ha desarrollado sistemas paralelos.

3.43 El análisis confirma que la evaluación es una función rutinaria de los programas del gobierno y de los proyectos financiados por las OMD. En la APN, la evaluación está integrada al proceso político como herramienta del poder ejecutivo con tres propósitos: (i) la rendición de cuentas de los progresos en la concreción del plan de desarrollo y las metas de mediano plazo del gobierno; (ii) el seguimiento intra-anual de las metas sobre los productos públicos y el desempeño de los ejecutores responsables en lograrlos; y (iii) la evaluación posterior de un número limitado de proyectos de inversión definidos por el gobierno.<sup>63</sup>

3.44 La mayoría de las evaluaciones ex-post de los proyectos se contrataron externamente y las que se realizan internamente son revisadas académica y conceptualmente por especialistas. En menor medida se realizan evaluaciones de

proyectos para aprendizaje y conocimiento (impacto o causalidad); sin embargo, están creciendo en número, muchos de ellos apoyados por las propias OMD, y se observa un refinamiento de las metodologías de evaluación. Las políticas raramente son puestas bajo el escrutinio de la evaluación independiente.

- 3.45 Al depender la evaluación de los resultados del Banco de los sistemas de indicadores nacionales, se crean necesidades de contar con evaluaciones independientes más asiduas que reaseguren la calidad de aquellos. Ello es más importante cuanto menor o más débil es la relación funcional de los indicadores de desempeño de los proyectos con los sistemas estadísticos nacionales, como ocurre en el caso aquí estudiado.
- 3.46 Las evaluaciones independientes deberían informar regularmente sobre los siguientes aspectos: la calidad de los indicadores producidos por el país y utilizados por el Banco para justificar los progresos, así como su idoneidad para medir la efectividad y no solo la cobertura y el número de servicios producidos para lograrlos.
- 3.47 Por último, se debe resaltar la importancia de aplicar los sistemas de evaluación de resultados a los programas presupuestarios (enfoque programático) y no solo a los proyectos de inversión como se hace actualmente.

### **3. Gestión de los riesgos**

- 3.48 Esta sección analiza la capacidad del Banco para anticipar y gestionar los riesgos que se enfrentan en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de los proyectos. El análisis se aplicó a una muestra de 22 proyectos que se terminaron de ejecutar o que tienen una proporción considerable de su ejecución en el período de la evaluación.<sup>64</sup>
- 3.49 Las evidencias muestran que:
- en 16 de los 22 proyectos se produjeron riesgos en la ejecución que pusieron en peligro el cumplimiento de los objetivos de desarrollo;
  - en 11 de 16, se afectó el cumplimiento de los objetivos de desarrollo (esos casos fueron reconocidos en la autoevaluación de la Administración, y eso hace que, por lo menos en forma ex-post, el análisis de riesgos fuera más completo; Y
  - en 9 de los 16 proyectos que enfrentaron riesgos, el Banco los anticipó en el diseño, pero los resultados se vieron afectados por factores ajenos a los previstos en los documentos de los proyectos.<sup>65</sup>

**Tabla 3.5**  
Gestión de los Riesgos de los Proyectos  
(En N° de proyectos)

Concepto	Total	Por ciclo programación		Por área estratégica		
		1998-2001	2002-2005	Pob.y Des.	Gobem.	React. Econ.
1. Total muestra proyectos evaluada <sup>1/</sup>	22	9	13	10	9	3
2. Proyectos con riesgos ocurridos actualmente (ex - post) <sup>2/</sup>	16	8	8	7	7	2
3. Proyectos con riesgos ocurridos actualmente, anticipados ex - ante <sup>3/</sup>	9	4	5	4	3	1
4. Proyectos con riesgos ocurridos actualmente, admitidos por la autoevaluación <sup>2/</sup> ; <sup>4/</sup>	11	8	3	5	5	1

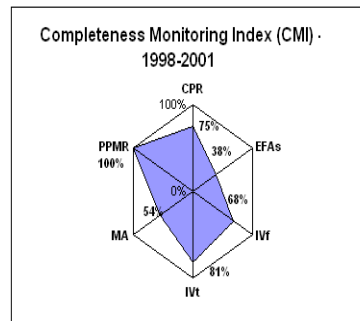
<sup>1/</sup> Se excluyeron los proyectos aprobados en 2006: CO-L1007;L1011;L1010;L1014 y L1017.  
<sup>2/</sup> En base a PCR, PPMR, entrevistas realizadas u otro informe de evaluación, al final del periodo.  
<sup>3/</sup> Identificados en el diseño.  
<sup>4/</sup> Que impactaron el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y que requirieron acciones de mitigación para reducir los riesgos.

#### 4. Seguimiento y autoevaluación

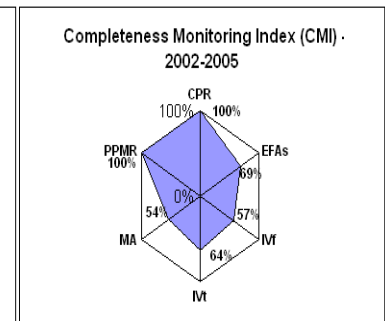
3.50 Esta sección presenta los resultados sobre la calidad del seguimiento de la ejecución y la auto evaluación de la Administración.

3.51 El grado de cumplimiento en la utilización de instrumentos de supervisión obligatorios estuvo por debajo de los niveles previstos en las regulaciones. Se cumplió con el 81% de las actividades de supervisión previstas en el periodo 2002-2005, cifra porcentual mayor a la del periodo 1998-2001 (74%) y al promedio del Banco. Los PPMR, las Misiones Anuales de Revisión de Cartera (CPR) y los Informes de Finalización de Proyectos (PCR) alcanzan valores de 100% o muy próximos. Al mismo tiempo, se observa un bajo cumplimiento en las misiones de administración (MA) programadas en los proyectos, así como en las visitas de inspección técnicas y financieras (IVT e IVF) planificadas y en los estados financieros auditados (EFA), aunque mejorando en el último periodo de programación.

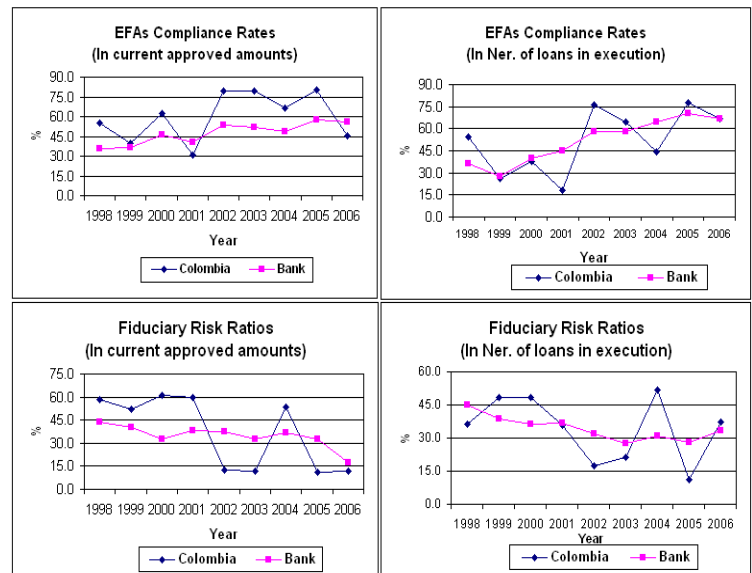
**Gráfico 3.19**



**Gráfico 3.20**

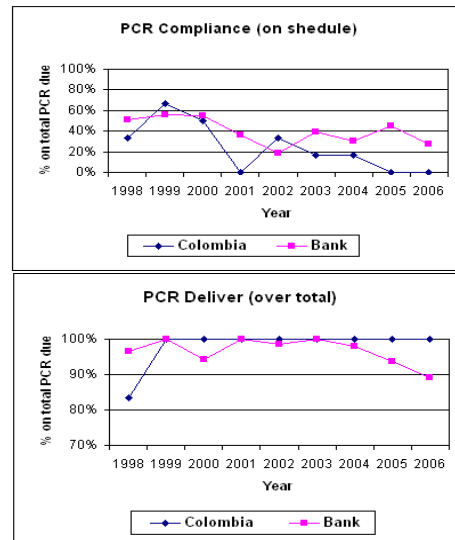


**Gráficos 3.21, 3.22, 3.23 y 3.24**



- 3.52 La medición de los riesgos fiduciarios se realizó con dos indicadores anuales: la ratio de EFA entregadas en plazo sobre total de EFA por entregar y la ratio de riesgos fiduciarios (definido por la suma de las EFA con dictámenes con observaciones más las no entregadas seis meses después del plazo de exigibilidad), sobre el total de las EFA que han de ser entregadas. Los cálculos se hicieron en montos aprobados y en número de préstamos en ejecución. En montos, las tendencias muestran un progreso en el cumplimiento en plazo de las EFA, aunque están lejos de la perfección (75%) y por encima de la media del Banco. Las tendencias muestran, así mismo, que los riesgos fiduciarios pasaron del 60% al comienzo de período a algo más del 10% actualmente.

**Gráfico 3.25**



- 3.53 La autoevaluación de los resultados se realiza principalmente por PPMR y PCR, y es baja la utilización por parte del Banco de la evaluación independiente de impacto<sup>66</sup> que incorpore enseñanzas y conocimiento. Varios ejecutores y beneficiarios entrevistados afirman haber participado en la dinámica de la autoevaluación, y afirman que se les presentan los PCR, pero desconocen cómo sus puntos de vista fueron considerados. La calificación de los avances y de los riesgos de la ejecución se percibe como demasiado subjetiva.

- 3.54 El cumplimiento en plazo de los PCR ha mejorado notoriamente: desde incumplimientos mayores a 40% ha pasado a cumplirse al 100%.

#### **IV. RESULTADOS ALCANZADOS POR EL PROGRAMA**

- 4.1 Este capítulo analiza los resultados de desarrollo de las intervenciones en los temas atribuidos al Banco. El análisis no realizó evaluaciones de impactos de los resultados en base a contrafácticos, aunque, si existieran, sus hallazgos serían considerados.
- 4.2 La metodología aplicada fue comparar la situación actual de los objetivos de desarrollo y las capacidades institucionales con la prevista cuando las intervenciones se aprobaron.
- 4.3 El análisis detallado de la evaluación se encuentra en el Anexo III. El análisis de los resultados y su atribución al Banco se organiza en función de las cuatro áreas estratégicas del capítulo I.

## A. Efectividad en el desempeño financiero y gestión pública

4.4 La efectividad de la gestión de las finanzas públicas fue uno de los objetivos fundamentales del programa con el Banco. Este proveyó una importante proporción de su cartera en la forma de recursos de libre disponibilidad, reconociendo la relevancia de los problemas fiscales como una de las restricciones fundamentales al desarrollo. El país correspondió esa orientación con políticas macroeconómicas sólidas y reformas del gasto sustantivas hasta donde sus restricciones institucionales lo permitieron.

4.5 La comprobación analítica de esa efectividad se realizó a través de indicadores de los cuatro objetivos de desarrollo de esta área: (i) la reducción de la vulnerabilidad macroeconómica; (ii) el destino de los recursos públicos corrientes en la provisión con calidad de los servicios públicos, de modo que se reduzca la inequidad en el bienestar de la población; (iii) la contribución del gasto en bienes de capital para reducir la brecha infraestructural —física y social— y de los niveles de educación necesarios para sostener el crecimiento económico competitivo; y (iv) la mejora de la calidad de la gestión pública financiera y fiscal.<sup>67</sup>

4.6 A finales del período 1998-2006 se observa una *reducción de la vulnerabilidad macroeconómica*. Este hecho fue producto de la consolidación de la estabilidad, la mejora del resultado fiscal y la gestión de la deuda.<sup>68</sup> Estos elementos crearon espacios para la expansión de los gastos, consistente con un manejo adecuado del resultado de las cuentas públicas. El déficit fiscal se redujo a la mitad y el crecimiento se duplicó, confirmando la asociación entre el ajuste fiscal y la aceleración del crecimiento.<sup>69</sup>

Tabla 4.1

Fiscal Adjustment and Growth

Concept	%
Fiscal Result 1998-2002 (Gral Gov.)	-4.7
Fiscal Result 2003-2006 (Gral Gov.)	-2.3
Fiscal Adjustment	2.4
Growth 1998-2002	2.7
Growth 2003-2006	5.1
Growth Acceleration	2.4

4.7 Esas tendencias coincidieron con una mejora en la calidad del *gasto público*. El crecimiento se dio con una reducción de los niveles de pobreza urbana —en menor medida, de la rural— y del desempleo. Se aumentó la atención de los costos sociales y se produjeron mejoras importantes en los indicadores de seguridad, aunque sigue siendo un reto clave de la confianza interna y del proceso inversor. Se amplió la cobertura de la educación y el alcance de los servicios de salud, con lo que se expandieron las oportunidades económicas de los marginados. No se encontraron suficientes elementos de juicio para afirmar que esa mejor cobertura y eficiencia hayan mejorado la calidad de los servicios públicos.

4.8 Estos resultados no se correspondieron con una reducción de la *brecha de infraestructura*. La evolución fue más positiva en los servicios vinculados a los problemas de equidad y de violencia (no comerciables), que contaron con

numerosos recursos del Banco, a diferencia de los recursos humanos, físicos y productivos (comerciables).<sup>70</sup> La evolución insatisfactoria de la productividad y la ampliación de la brecha infraestructural vinculada a la competitividad son ejemplos de la situación descrita. Las regulaciones de los mercados son numerosas y complejas, y eso refleja un proceso de desregulación aún incompleto. A pesar de que se han ido revirtiendo las tendencias desfavorables para la inversión, su nivel es insuficiente para alcanzar los niveles de crecimiento necesarios para sostener la agenda del gasto social en el largo plazo y la producción de comerciables que requiere el aprovechamiento efectivo de la apertura de mercados.<sup>71</sup>

- 4.9 *Lograr los consensos para superar los obstáculos institucionales* y completar reformas estructurales,<sup>72</sup> aprovechando las ventajas del contexto favorable que enfrenta el país, es otro desafío de desarrollo. El desconocimiento de esos obstáculos dificultó el acuerdo con condiciones de los PBL del Banco, aspecto que fundamenta el interés actual del país por operaciones programáticas o con reformas sectoriales aprobadas. La reducción del impacto de las inflexibilidades fiscales para hacer sostenible el gasto productivo y social dependerá de que se logren esos consensos.
- 4.10 Desde el punto de vista de *la calidad de la gestión financiera*, se ha mejorado la posición fiscal y de la deuda, si bien las vulnerabilidades no han desaparecido totalmente. Un resultado apreciable es la convivencia de un déficit fiscal menor a nivel de gobierno general<sup>73</sup> con una liquidez externa confortable. Cuando se enfrentaron dificultades de acceso al financiamiento que no justificaban la intervención tradicional del FMI,<sup>74</sup> el papel de los bancos multilaterales y regionales (BM, CAF y BID) fue fundamental para cerrar las brechas fiscales sin sacrificar el gasto social necesario. Cuando los resultados mejoraron, ese rol fue importante para mejorar el perfil de la deuda adquirido en los momentos de crisis.<sup>75</sup>
- 4.11 Las condiciones de estas operaciones fueron las viables políticamente, proceso no siempre justificado técnicamente por el Banco. Las dificultades en lograr consensos fueron dejando abiertos temas de agenda, como es el caso de la reforma de las reformas emprendidas desde la década pasada.<sup>76</sup>
- 4.12 La gestión presupuestaria ha venido incorporando mejoras en su calidad. Actualmente existe una gestión de las cuentas públicas que se basa en marcos fiscales de mediano y largo plazo. Estos marcos demuestran la sostenibilidad en el tiempo de los recursos que requieren la implantación de los marcos estratégicos establecidos en el PND.<sup>77</sup> Este marco presupuestal de medio plazo se complementa con un marco similar para el gasto público, que abre la posibilidad de incorporar una cultura de resultados y de gestión de riesgos de la que antes se carecía. Se está incursionando en marcos de ejecución presupuestaria plurianual móvil, que permitan anticipar escenarios de riesgo fiscal, así como el impacto del ciclo económico. Un proceso de toma de decisiones que incorpore los riesgos es un

avance, ya que evita transitar nuevamente por una situación que tanto esfuerzo y recursos costaron superar.

- 4.13 Los avances en la modernización de la gestión fiscal se dieron conjuntamente con una renovada ingeniería en la administración de la deuda. Se redefinió la gestión de la deuda en base al financiamiento, en su contribución conjunta, a los objetivos estratégicos de la gestión pública y de la gestión fiscal. El MHCP aumentó su presencia, no solo estableciendo los umbrales fiscales sino participando en pie de igualdad en la confección y concreción del programa con el Banco. Las modalidades instrumentales utilizadas, el nivel y oportunidad del financiamiento externo, y los nuevos productos financieros son un resultado de esos progresos.

## B. Desarrollo social, pobreza y desigualdad

- 4.14 Estos temas fueron el eje de la relación estratégica del Banco con Colombia durante el pasado reciente.
- 4.15 Los documentos de estrategia establecieron como lineamiento principal el «promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables». La consecución de este objetivo se expresa por un conjunto de indicadores alrededor de dos temas estratégicos: (a) fortalecimiento de los programas de asistencia social y aseguramiento de la protección de los grupos más pobres; y (b) aumento de la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de servicios sociales.

**Tabla 4.2**

Indicadores de evaluación estratégica del sector social de Colombia

Objetivo Estrategia	Áreas de Acción	Indicador	Línea de Base (Año)	Objetivo	Resultado	Tendencia
Promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables	Fortalecer los programas de asistencia social y asegurar la protección de los grupos más pobres	Tasa de pobreza	60% (2000)	58% (2006)	49.2% (2005)	+
	Aumentar la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de servicios sociales	Tasa de cobertura en preescolar, básica y media	82% (2002)	92% (2006)	90% (2006)	-
		Porcentaje de municipios evaluados con pruebas censales para grados 5 a 9	35% (2002)	100% (2006)	100% (2006)	+
		Número de redes de hospitales financieramente viables y con eficiente servicio	21 (2002)	54 (2005)	135 (2006)	+
		Numero de personas cubiertas por el régimen subsidiado	11.3 millones (2002)	16.3 millones (2006)	20.0 millones (2006)	+
		Cantidad de personas beneficiada con el servicio de alcantarillado en el área rural	2.9 millones (2002)	3.9 millones (2006)	ND	ND



- 4.16 La evolución de los indicadores de resultados informa que las metas «en el tiempo estipulado» por las EBP en los temas estratégicos del sector social fueron satisfactorios con la excepción de agua y saneamiento, tema en donde el Banco programó pero no concretó intervenciones.<sup>78</sup>
- 4.17 En los temas atribuidos, el Banco mostró liderazgo y relevancia al convertirse en el socio estratégico más importante en las iniciativas de reforma y política sectorial, particularmente en la creación de redes de protección social y la reforma del sector salud.
- 4.18 En relación con *la creación de redes de protección social*, el Banco participó activamente en la Red de Apoyo Social (RAS),<sup>79</sup> mediante el programa CO-0247, y CT asociadas.<sup>80</sup>
- 4.19 A través de este programa (CO-0247), el Banco contribuyó directamente al crecimiento y fortalecimiento de los programas sociales ejecutados desde el gobierno central. Sus resultados son diversos. En generación de empleo temporal a trabajadores pobres,<sup>81</sup> los logros fueron parciales y se enfrentaron algunos problemas de diseño e implementación. En capacitación laboral se atendió aproximadamente a 82,000 jóvenes (por debajo de la meta de 100,000) y logró mejoras en la tasa de formalidad y nivel de ingresos de los participantes.<sup>82</sup> En subsidios al empleo, se logró solo el 2.3% de la meta de 50.000 empleos nuevos. Finalmente, en subsidios familiares, Familias en Acción alcanzó con exceso los objetivos planteados en reducción de la deserción escolar y desnutrición infantil, pero obtuvo resultados no satisfactorios en educación para la salud y los niveles de vacunación infantil no se midieron a pesar de ser un resultado clave en el diseño original de la operación.<sup>83</sup>
- 4.20 En el sector de salud, el Banco ha sido un actor relevante. Participó desde las intervenciones iniciales con apoyo técnico (CO-0088) y, después, con apoyo financiero a los aumentos de cobertura del régimen subsidiado (CO-0252), a la reestructuración y racionalización de la oferta pública de servicios de salud (CO-0139), a la adopción de políticas nacionales de prestación de servicios y a la introducción de mejoras en la calidad en el sistema (CO-L1017). Se observaron progresos importantes en coberturas de aseguramiento y mejoras en utilización y equidad del sistema. El hecho de que la cobertura universal no haya sido alcanzada y que los retos en materia de eficiencia y calidad no hayan sido superados establece espacios para mantener el compromiso estratégico en el sector.
- 4.21 En educación, la contribución del Banco fue limitada y no resultó medular al proceso de reformas sectoriales que adelantó el país. El programa Nuevo Sistema Escolar: Transformación de la Gestión y Participación Educativa (CO-0142) de 1999 fue la única operación de relevancia llevada a cabo. Su objetivo original fue fortalecer la gestión descentralizada y autónoma del sector educativo. La aprobación de la ley 715 hizo redundantes elementos esenciales del programa como el reparto de recursos basado en incentivos a los entes descentralizados y el

- apoyo a las ET para la adopción de mejoras en la oferta educativa (colegios completos). Ello obligó a la reestructuración de la operación, que se convirtió en un apoyo técnico a la modernización de las secretarías regionales desde el gobierno central con objetivos alternos en procesos no medulares de la reforma sectorial.<sup>84</sup>
- 4.22 El Programa de Reforma Social (CO-0252) y la CT asociada (CO-0261) tuvieron logros satisfactorios en la reforma del instrumento de focalización (SISBEN). El país logró cumplir con las condiciones exigidas en cobertura de salud y en la reestructuración del sector de educación. Sin embargo, la creación de un fondo de estabilización de la protección social no se concretó por falta de un consenso político alrededor de la propuesta.
  - 4.23 El Programa de Reforma de Salud y Seguridad Social (CO-0265) para apoyar al gobierno en mejorar la cobertura, calidad, equidad y sostenibilidad del SGSSS cumplió con las condiciones en cuanto al aumento de la afiliación en el aseguramiento de salud, el impulso de la reestructuración de hospitales públicos y la evaluación y ajustes en los parámetros del Plan Obligatorio de Salud-Unidad de pago por Capitación (POS-UPC), entre otros objetivos. Sin embargo, la mejora de la eficiencia y sostenibilidad financiera del Instituto de Seguridad Social (ISS), fracasó y, luego de varios años de desempeño deficiente, el ISS se encuentra en proceso de liquidación.<sup>85</sup>
  - 4.24 El Programa de Emergencia Social (CO-0268), el de mayor monto, fue el único con objetivo explícito de proteger las provisiones presupuestales de los programas sociales, para aminorar los impactos de la recesión sobre los más pobres, y de mantener el curso de la reforma sectorial ya iniciada. El proyecto estableció, a su vez, un conjunto específico de indicadores de desempeño con claros objetivos intermedios y finales.<sup>86</sup> En general, los resultados de todos los indicadores propuestos cumplieron o excedieron las metas previstas en el programa.
  - 4.25 Las operaciones en el área de reestructuración y racionalización de la oferta pública de servicios de salud<sup>87</sup> tuvieron resultados por debajo de lo esperado.<sup>88</sup> El fortalecimiento del Programa Nacional de Inmunizaciones también tuvo resultados parciales satisfactorios.
  - 4.26 En el sector vivienda, la participación del Banco ha sido marginal respecto a la dimensión de la demanda insatisfecha de VIS en el país<sup>89</sup>. La importancia de su participación radicó en apoyar la nueva política de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) aprobada en 2002, inaugurando una nueva institucionalidad que acompañó al país en sus esfuerzos de provisión de VIS a través de un esquema de ejecución basado en terceras entidades<sup>90</sup>.
  - 4.27 A través del Programa de Vivienda de Interés Social Urbana (CO-0241-US\$ 150 millones) se atendió el déficit habitacional en las zonas urbanas, mediante el otorgamiento de subsidios VIS. El seguimiento de los resultados de desarrollo se

- vio perjudicado por la falta de implementación del sistema unificado de información del SFV previsto por el préstamo<sup>91</sup>. Actualmente el sistema se desarrolla con la Agenda de Conectividad, a la cual el programa no se ha articulado eficientemente<sup>92</sup>.
- 4.28 En virtud de ello, los resultados de la operación sólo pueden ser evaluados por sus productos (número de subsidios). Durante la vigencia 2004-2006 se sobrepasó la meta establecida de 71,000 subsidios, cuando faltaba aún un año para concluir la operación<sup>93</sup>, y benefició a familias de menos recursos<sup>94</sup>. Sin embargo, la evaluación intermedia del Programa muestra que se lograron efectos positivos en la calidad de los pisos, las paredes exteriores y los techos de las viviendas y en los accesos a servicios de acueducto, alcantarillado y gas natural conectado a red pública. Cabe recalcar que los recursos del subsidio sólo costean la construcción de una vivienda básica, sin acabados, que añade protección, higiene y subsana condiciones precarias existentes. El costo de administrar el subsidio a pesar de haber disminuido, no es eficiente ya que llega al 6% del valor del mismo.
- 4.29 En el apoyo a la nueva política, el CO-0241 ha logrado apoyar un sistema más transparente de asignación de los subsidios, se han generado algunos mecanismos para garantizar un mayor control y seguimiento en la ejecución de las obras, se ha mejorado la cobertura y focalización, así como la colocación efectiva de los subsidios. Durante el programa se logró apoyar los esfuerzos del Gobierno Nacional para implementar políticas de desarrollo urbano tales como la adopción de Planes de Ordenamiento Territorial (POT)<sup>95</sup> por parte de municipios y la generación de algunos instrumentos para la formulación de proyectos de renovación urbana.
- 4.30 El Programa Nacional de Vivienda Rural (CO-L1003- US\$ 30 millones) estuvo dirigido a mejorar el déficit cualitativo de la vivienda rural y mejorar las condiciones precarias de vida. Tuvo alta prioridad comprometiendo en los dos primeros años más de 60% de los recursos<sup>96</sup>. El Programa se vio perjudicado por la falta del sistema de información del SFV, el cual inicialmente no estuvo articulado al sistema SFV urbano<sup>97</sup>. La focalización en familias nivel SISBEN 1 ha mejorado y el costo del subsidio es aún más alto que el urbano, 13% de su valor.
- 4.31 Dada la magnitud de la demanda insatisfecha, la sostenibilidad del sistema SFV dependerá de la capacidad para aumentar el gasto social permanente, mejorando simultáneamente, el acceso al micro-crédito, la participación del sector privado en la oferta de VIS y el ordenamiento territorial para disminuir los costos de la solución. También existe espacio para aumentar la eficiencia y efectividad de los instrumentos existentes y desarrollar otros que permitan atender aspectos que hasta ahora han recibido una atención prioritaria.
- 4.32 El Banco ha contribuido a un modelo centralizado de conducción y ejecución de programas sociales, justificado en las dificultades de las ET para tener una capacidad de gestión y de gobernabilidad para realizarlos. Ello introdujo

problemas de coordinación y delimitación de competencias entre los diferentes niveles del gobierno.

- 4.33 Por último, tres cuestiones importantes deben destacarse: en primer lugar, la importancia que tiene el crecimiento sostenido en altos niveles para justificar los ingresos genuinos que permitan depender menos del endeudamiento (la reactivación económica y el empleo son estratégicos para sustentar los gastos sociales a futuro); en segundo lugar, la existencia de otras demandas sectoriales, además de las sociales, que son igualmente estratégicas y compiten por recursos limitados (éstas deben considerarse conjuntamente para tener resultados balanceados durante el periodo de programación); y, en tercer lugar, la importancia de la coordinación, cobertura y delimitación de funciones entre el gobierno central y las ET en lo institucional con el objetivo de buscar anticipar los efectos del ciclo político.

### **C. Capacidad institucional del Estado y gobernabilidad**

- 4.34 La relación con el Banco en los temas institucionales no fue el principal disparador del programa estratégico.
- 4.35 Su inserción estuvo más relacionada con el saneamiento fiscal y el sostenimiento de los gastos a través de recursos líquidos, principalmente justificados en programas de desarrollo social condicionados. No se actuó sobre la reforma de la responsabilidad fiscal y de la gestión presupuestaria de mediano plazo basada en el desempeño.<sup>98</sup>
- 4.36 La contribución en esta área no estuvo balanceada con la magnitud de los desafíos que fueron objetivos del programa. La intención fue ambicioso al querer abordar casi todos los aspectos de la gestión pública. El país optó por un apoyo puntual concentrado en aspectos que no funcionaban bien. En algunos casos, los aspectos atribuidos no fueron los más importantes. En los otros casos, el Banco careció de una perspectiva de manejo de las restricciones institucionales y las inflexibilidades presupuestarias a la hora de definir las modalidades de las intervenciones y valorar las capacidades de ejecución de los proyectos.<sup>99</sup>
- 4.37 La contribución fue significativa en el Programa de Renovación de la APN (CO-0266) —con las características que se señalan a continuación— y, en alguna medida, en el Censo y el enfoque de trabajo en seguridad ciudadana<sup>100</sup>.
- 4.38 Respecto al PRAP, los resultados de su experiencia son paradigmáticos. La contribución al país fue importante en conocimiento y buenas políticas<sup>101</sup>, pero no en recursos. Además, se caracterizó por una ejecución engorrosa. Sus productos y resultados fueron, en gran medida, condiciones de los programas de ajuste estructural del BM<sup>102</sup> y de las cartas de intención con el FMI.

- 4.39 El apoyo al censo de 2005 (CO-L1008) tuvo que dar respuestas técnicas novedosas a un contexto académico y político-institucional controversial, renuente a aceptar la modificación de principios consagrados para efectuar levantamientos demográficos y socioeconómicos. Los cambios metodológicos y tecnológicos apoyados en este tipo operación no fueron los habituales, sobre todo al no existir suficiente experiencia o antecedentes previos relevantes. Los resultados alcanzados y la sostenibilidad de los mismos, con marchas y contramarchas que hicieron lento el proceso, pueden calificarse como satisfactorios.
- 4.40 Los principales cuestionamientos (errores de cobertura; insuficiente control de validación técnica del proceso y de sus resultados; y legitimación sociopolítica) movilizaron respuestas gubernamentales más consistentes y flexibles. Ello redujo el nivel del debate interno y de la incertidumbre sobre la viabilidad de la utilización de los resultados del censo. Actualmente, estos resultados se utilizan para ajustar el sistema de transferencias regionales y la organización territorial a la nueva realidad. Al no requerir el censo la aprobación parlamentaria de sus resultados, el sistema político estableció que es libre de adoptarlo o no para modificar su sistema representativo.
- 4.41 Las críticas verificadas sobre la falta de continuidad de un seguimiento concomitante independiente, que validara la calidad de este proceso censal innovador, y la validación técnica post-censal del mismo, que también eran debilidades de la intervención diseñada por el Banco, aparecen con respuestas aceptables recién al final del programa.<sup>103</sup>
- 4.42 En relación con la descentralización, el programa careció de un enfoque efectivo que mejorara la gestión local y simultáneamente redujera sus asimetrías. Este sigue siendo un reto pendiente. Tuvo resultados mejores en el sistema de información financiera territorial (FOSIT). Las operaciones con las ET o bien no tuvieron enfoques adecuados y resultados tangibles (por ejemplo, el Programa Costa Pacífico [CO-0059] y de apoyo a gobiernos locales)<sup>104</sup>, o bien se concentraron en las grandes ciudades (Bogotá, Cali y Medellín) con buenos resultados puntuales, pero sin contribuir a reducir los desequilibrios territoriales y la disminución de los procesos migratorios internos. En este tema, hubo una serie de intervenciones programadas que no se concretaron.
- 4.43 Los temas de violencia jugaron más como restricción que como área temática del programa, y su contribución se concentró en PNF.
- 4.44 No tuvieron éxito los esfuerzos de la intención por involucrarse con la rama judicial.<sup>105</sup> Se programaron intervenciones y planes de acción que nunca llegaron a aprobarse por diferencia en el enfoque de la negociación del tema con el país. Sin embargo, existe una percepción pública más favorable respecto a la justicia y se observan progresos importantes en los procesos penales, la formación judicial y la resolución de conflictos, que son resultados destacados logrados por el país.

Subsisten importantes retos en los temas de acceso a la justicia, impunidad y manejo profesional de la justicia<sup>106</sup>.

- 4.45 Por otro lado, a pesar de los avances tecnológicos, no se pudo justificar la validez para el Banco de la certificación externa de la CGR (CO-0244), así como tener mayor dotación de recursos presupuestarios, necesarios para los sistemas de control gubernamental, sobre todo en el componente de participación ciudadana. Algo parecido enfrentó el resto de las OMD.
- 4.46 Ello exigió cambios en los programas llevados adelante por el Banco. Al controlar el gobierno y el Congreso el presupuesto, la importancia de los recursos y el apoyo a reformas en esos sectores son buenos indicadores para seguir los resultados. Si bien la rama judicial y los organismos de control han mejorado su eficiencia en los últimos años, eso no parece haber sido el argumento para explicar los retrocesos del presupuesto de estos organismos como proporción en el presupuesto de la nación, en particular en el caso del poder judicial.<sup>107</sup>
- 4.47 El accionar con los organismos de control gubernamental y la expansión del uso del índice de integridad en los ámbitos nacional y territorial constituyeron progresos técnicos efectivos en esta área del programa.
- 4.48 Por último, cabe mencionar el fracaso del diseño del Programa de Apoyo al Congreso (CO-0165). Su complejidad condicionó la ejecución a aspectos sin viabilidad política, cuando solo se requería asesoría económica y presupuestal.
- 4.49 En resumen, *el trabajo del Banco en lo institucional tuvo un enfoque amplio, bien identificado, pero se concretó por debajo de lo esperado, salvo en el financiamiento condicionado de libre disponibilidad para el equilibrio macrofiscal*. Existieron temas en el programa que enfrentaron poca prioridad del país para su concreción.
- 4.50 No es claro el mensaje del país sobre el valor agregado que puede lograr asociando el conocimiento del Banco en estos retos, ya que valora el carácter endógeno de sus cambios institucionales. Esta perspectiva constituye un riesgo para el enfoque estratégico del Banco, ya que los temas institucionales son importantes en el logro de los resultados del programa. Todo lo que mejore el diálogo acerca del rol de las instituciones en la eficiencia y efectividad de las políticas públicas y la reforma de los mercados es un tema clave para sustentar la gobernabilidad democrática en el largo plazo. Ello requiere mejoras en el trabajo del Banco, la incorporación de la influencia del contexto exógeno, las restricciones que establecen los sistemas presupuestarios al desarrollo de la agenda, los valores nacionales, la diversidad en las capacidades institucionales y la percepción del trabajo con las OMD que tiene el sistema político-administrativo.

## **D. Crecimiento y competitividad**

- 4.51 Al inicio del periodo, el país no contaba con una estrategia de competitividad, ni una institucionalidad para aprovechar la apertura externa, en la cual ya se había encaminado. La EBP 1999-2001 enfocó esa brecha poniendo como un eje del programa el crecimiento económico a través del aumento de la productividad. La importancia de este aspecto se plasmó en iniciativas de inversiones en educación, capacitación e infraestructura. Sin embargo, el retraso del aparato productivo, agravado por el ciclo recesivo, se evidenció en ese período, cuando los indicadores de productividad no demostraron avances en su desempeño.
- 4.52 La estrategia 2002-2006 mantuvo como uno de los ejes principales reactivar y dinamizar la economía, a través de la promoción de la competitividad, el apoyo al desarrollo del sector agropecuario y el manejo de los recursos naturales. Como promoción de la competitividad, el Banco atendió las fallas de la competencia en los mercados, el entorno macroeconómico estable, la reducción del impacto de la seguridad en la inversión, la inestabilidad en las reglas de juego y la mejora de la calidad de los recursos humanos.
- 4.53 La mayoría del apoyo (US\$ 800 millones) se dio a través de dos operaciones de libre disponibilidad que facilitaron implícitamente, por el momento en que se aprobaron, el objetivo de la reestructuración del perfil de deuda del país. Los PBL fueron aprobados sin existir una política previa que definiera las prioridades o el rumbo de los sectores en los que el Banco se estaba planteando actuar. Ello hizo que las condiciones para el desembolso de estas operaciones fueran la creación de esa política. Las negociaciones previas a las aprobaciones se prolongaron hasta en más de 24 meses, durante los cuales hubo muchas diferencias sobre la magnitud de las reformas y los temas sobre los cuales intervenir.
- 4.54 Al aumentar el acceso del país a recursos externos, el nivel de compromiso del gobierno para aceptar las reformas de competitividad y la modalidad de PBL como instrumento financiero decrecieron. Como consecuencia se concretaron pocas reformas de política y los proyectos tuvieron mediano impacto y estuvieron poco articulados entre sí.
- 4.55 El primer PBL, transformado posteriormente en un préstamo programático, fue el Programa de Mejora de la Competitividad (CO-L1007-US\$ 200 millones), que ha buscado contribuir al aumento de la *competitividad global del país*. Sus actividades se dirigieron a cimentar los fundamentos de una estrategia de competitividad y sus resultados se condicionaron a la existencia de una agenda interna y las negociaciones del TLC con los Estados Unidos. El proyecto se negoció durante más de dos años y se aprobó, finalmente, en julio de 2006. La Agenda Interna y el documento CONPES 3439 son la nueva institucionalidad y los ejes rectores de la competitividad y productividad que se aprobaron inmediatamente después de la aprobación de la primera etapa del programa.<sup>108</sup>

- 4.56 Es prematuro hacer una evaluación del cumplimiento de los objetivos de desarrollo o, incluso, realizar una evaluación de los productos (en su mayoría políticas), ya que aún no han sido completados.<sup>109</sup> Sin embargo, se han realizado avances hacia estos últimos y, a su turno, contribuirán al contexto del proceso de competitividad. En particular, se anticipa la contribución a crear cooperación público-privada en el área a través del impulso al diálogo de los resultados de la Agenda Interna.
- 4.57 La limitación de esta operación fue el desequilibrio entre la magnitud de las acciones que se previeron y el impacto deseado.<sup>110</sup> Las acciones no reflejan las respuestas que requiere el impacto en la competitividad en términos de reducción de fallas en los mercados (principalmente en el laboral, el financiero, el infraestructural, y el científico y tecnológico, entre otros).
- 4.58 Los indicadores para el seguimiento y evaluación, tales como el índice de competitividad para el crecimiento (ICC) que se definió exógenamente, no fueron los convenientes. La construcción de estos índices colisiona con la atribución de la operación, ya que toma en consideración atributos sobre los cuales esta no interviene. En cuestión de indicadores de competitividad, el Banco debería seguir los identificados por el país, principalmente los de productividad, y contribuir a su afinamiento.
- 4.59 El segundo PBL, el Programa Sectorial de Servicios Públicos (CO-0270-US\$ 600 millones), tampoco contó con una política previa de *servicios públicos domiciliarios* y de la participación privada en el sector. La negociación enfrentó también problemas similares respecto a la viabilidad institucional de las condiciones y se extendió coincidentemente durante más de dos años.
- 4.60 Es prematuro, también, evaluar los resultados de esta operación, aunque se han logrado productos importantes para el mejoramiento del contexto de políticas sectoriales. Se apoyaron documentos CONPES en las siguientes áreas: (i) inversión privada en el desarrollo y financiamiento de los servicios públicos en el país; (ii) servicios de agua y alcantarillado; y (iii) prácticas de buen gobierno corporativo en las empresas públicas de SSPP. No hubo consenso entre el Banco y el país sobre el uso y la metodología de los indicadores de resultados<sup>111</sup> y las líneas de base, y eso dificultó el seguimiento y evaluación.<sup>112</sup>
- 4.61 En relación con el *sector financiero*, las intervenciones del Banco fueron pocas. En la EBP 2002-2006 no se identifica al sector como área prioritaria a pesar de que era considerado como prioritario dentro de la estrategia competitiva del Gobierno.
- 4.62 El Programa de Reforma del Sector Financiero (CO0232-US\$ 300 millones), aprobado en noviembre de 1999, tuvo relevancia para las necesidades del país y se coordinó con el del BM, que abarcó distintos aspectos de este programa. El préstamo se aprobó como instrumento para superar la crisis financiera que



atravesaba el país. Tuvo la modalidad de préstamo de emergencia dada la situación que tenía el país en acceder a recursos de libre disponibilidad de otro tipo, y eso resultó en un endeudamiento más gravoso para el país.

- 4.63 Los productos prometidos se cumplieron en el plazo previsto con excepción del componente relacionado con las entidades financieras estatales de primer piso, que presentó un desarrollo más lento debido a las dificultades en la liquidación y privatización de los bancos públicos. Los objetivos de desarrollo se cumplieron adecuadamente.<sup>113</sup> El objetivo de reducir significativamente las entidades públicas de primer piso no fue alcanzado al nivel esperado a la finalización del proyecto, pero mejoró posteriormente.
- 4.64 Otra de las limitaciones del programa del Banco en el área de crecimiento y competitividad estuvo en la falta de articulación de los esfuerzos de las diferentes ventanillas del sector privado, particularmente en el caso del FOMIN.
- 4.65 En esta materia, la labor del FOMIN fue, en esta materia, significativa y eficiente en relación con la cantidad de recursos destinados a estas operaciones. El FOMIN brindó apoyo significativo a la productividad y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), a los trámites para facilitar la gestión empresarial, al desarrollo de marcos regulatorios, a la facilitación del acceso al microcrédito, al fortalecimiento de los mercados de capitales y al desarrollo de habilidades laborales de acuerdo con la oferta de trabajo. Entre los logros alcanzados se destaca la simplificación de trámites en el sector empresarial (ATN/MT-7186-CO-US\$ 3.1 millones), que fue diseñado en colaboración con la Cámara de Comercio de Bogotá. Este estableció 35 centros de atención empresarial en seis ciudades, con lo que logró agilizar considerablemente la tarea de simplificación de trámites relacionadas con la constitución de empresas. De los 18 trámites que se exigían anteriormente y que duraban alrededor de 64 días, hoy el proceso de constitución empresarial se logra efectuar en tres trámites, que duran tres días como máximo. La operación logró promover una relación más eficiente y transparente entre las empresas, por un lado, y la administración pública y las entidades privadas que les prestan servicios relacionados con su registro y formalización, por la otra.
- 4.66 El Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesiones en Infraestructura II (CO-0263-US\$ 5 millones) buscó darle continuidad a las iniciativas de la primera etapa del proyecto.<sup>114</sup> La atribución de los objetivos de desarrollo fue ambiciosa y contrastó con las actividades previstas en la operación de contratación de consultorías y estudios. Entre los logros se destaca la preparación de las bases para la concesión del aeropuerto internacional El Dorado de Bogotá a capitales privados, firmado en enero de 2007. Hubo muy poca articulación entre esta operación y el Programa Sectorial de Servicios Públicos Domiciliarios (CO-0270), en particular en el tema de las comisiones de regulación que ambos abordan.

- 4.67 En la competitividad en el ámbito de las ET, el Banco no contribuyó mayormente a disminuir las desigualdades. Contribuyó a ampliar el acceso de la producción a los mercados en la gobernación de Cundinamarca a través del mejoramiento del sistema de redes viales secundarias. Esta operación constituyó un aprendizaje del Banco para trabajar conjuntamente con las ET, con los beneficios y riesgos que ello supone. El cambio en la administración en la gobernación restó importancia al componente de fortalecimiento institucional y a los subcomponentes de seguridad y sistemas de mantenimiento vial. Ello tendrá un impacto negativo en la sostenibilidad de los logros de esta operación.
- 4.68 En resumen, el Banco apoyó *la construcción del contexto institucional y de políticas públicas para incentivar un clima de inversión idóneo para mejorar la competitividad del país.*<sup>115</sup> En el ámbito micro, *contribuyó a crear este ambiente estableciendo canales conducentes al aumento de la productividad y competitividad en algunos sectores.*<sup>116</sup> Una mejor articulación de las intervenciones entre los ámbitos macro y micro podrían haber potenciado más el efecto y la eficiencia de las mismas.
- 4.69 El Banco programó y no concretó operaciones en los temas de capacitación laboral, ciencia y tecnología, atraso en infraestructura e integración a los mercados financieros. El crecimiento y la expansión de la inversión, asociados a la globalización, produjeron un acceso al progreso técnico que amplió la inequidad en los ingresos provenientes del trabajo, a pesar de que el ingreso per cápita se haya ampliado para todos los segmentos de la población. En efecto, el mantenimiento de la informalidad con empleo creciente y la falta de progreso en la productividad del trabajo indican que el acceso tecnológico y financiero fueron factores que ampliaron la inequidad, al premiar solo al trabajo calificado e intenso en capital, hecho que redujo la elasticidad empleo-producto. Por lo tanto, estos temas no concretados siguen siendo fundamentales en la negociación de una agenda de desarrollo.
- 4.70 Hubo convergencia entre los temas tratados por los proyectos y los previstos en el programa. Sin embargo, se cumplieron muy por debajo de lo esperado en la programación.<sup>117</sup> Por otra parte, la desproporción entre la atribución de los proyectos y el monto invertido en los mismos mostraron que la relevancia la tuvo el objetivo implícito de reestructuración de la deuda.
- 4.71 El aumento de la productividad, la competitividad y el crecimiento son las metas claves que proyecta el país para sostener, en última instancia, su estrategia de pobreza y desarrollo social en el largo plazo.<sup>118</sup> Esta prioridad contrasta con la baja importancia que han tenido estos temas en la ejecución del programa del Banco.

## NOTAS FINALES

<sup>1</sup> El anexo I presenta un análisis detallado sobre la evolución de los desafíos de desarrollo del país y soporta la descripción del contexto de este capítulo y sirve como marco para la evaluación de los resultados del programa del Banco.

<sup>2</sup> Un 33% de crecimiento entre el nivel más bajo en 1999-II y el nivel más alto en 2006-IV.

<sup>3</sup> El área entre 1998-II y 2002-II (véase gráfico 1.1) refleja la pérdida de riqueza del país atribuible a la crisis, que aceleró la vulnerabilidad y la inequidad en Colombia. El área entre 1998-II y 2006-IV, debajo de la recta, estima la pérdida de ingreso al no mantenerse la tendencia del crecimiento previa a la crisis.

<sup>4</sup> Lo social enfrentaba una matriz de esencialidad por protección social a los más vulnerables, agravada por los efectos de la crisis y del conflicto interno de más de cuatro décadas que afecta al país.

<sup>5</sup> Las vulnerabilidades fiscales se redujeron por los progresos en la administración de la deuda pública y de las reservas internacionales, y las monetarias, por la desdolarización de los activos, la menor exposición a las fluctuaciones cambiarias, la regulación del crédito mediante un mejor equilibrio entre creación y demanda de dinero, y la supervisión financiera.

<sup>6</sup> El gasto en pensiones es el que creció más rápidamente. El sistema presenta ratios de cobertura de las más bajas del mundo, así como una inequidad en las prestaciones y acceso significativos. Así mismo, enfrenta tendencias demográficas que proyectan que la población mayor de 60 años se duplicará para 2025.

<sup>7</sup> Por otra parte, el sistema de transferencias mantiene inequidades grandes entre los municipios. Esta situación se debe a las discrepancias existentes en términos de recursos y capacidades gerenciales y administrativas, situación que contrasta fuertemente con los éxitos en los grandes municipios.

<sup>8</sup> El gasto primario real ha sido mayor a la tasa histórica de crecimiento económico, ajustada por el efecto moderador del incremento real de los ingresos públicos.

<sup>9</sup> Las reservas probadas cayeron a un 50% en los últimos 10 años. Si no se realizan nuevos y significativos descubrimientos, es muy probable que el país se vuelva importador a comienzos de la próxima década.

<sup>10</sup> La Constitución unificó el esquema de ordenamiento territorial, consagró la elección popular de los gobernadores y estableció tres mecanismos distintos de transferencias de recursos de la nación a las ET: el situado fiscal, las transferencias a los municipios y la participación de los departamentos y municipios en las regalías y compensaciones derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables (Bejarano 1999). Se estableció, además, un mecanismo mediante el cual tanto el situado fiscal como las transferencias a los municipios debían aumentar progresivamente año tras año, preservando el valor real de los recursos transferidos. Las previsiones constitucionales sobre distribución territorial de recursos fiscales fortalecieron un modelo de descentralización con énfasis en la delegación administrativa, sobre todo en lo referente a los sectores de salud, educación y saneamiento básico. La ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001 establecieron, en la práctica, las normas orgánicas en materia de recursos y competencias. Además, se dictaron disposiciones para organizar la prestación de los servicios sociales en sus diferentes ámbitos territoriales. La ley 715 de 2001 estableció el sistema conocido como Sistema General de Participaciones, en el cual se determinan los criterios de distribución sectorial y territorial de los recursos entre los departamentos, distritos y municipios.

<sup>11</sup> Véase el documento del Programa de Reforma y Equidad Social del Banco en Colombia (CO-L1014).

<sup>12</sup> En cuanto al acceso y utilización de servicios de salud, la evidencia reciente muestra que, en 2006, el 77.4% de la población (de los cuales el 43.3% corresponden al régimen subsidiado y el 34.1% al contributivo) se encontró afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) frente a una tasa de afiliación de 56.0% en 2000. Así mismo, la evidencia reciente muestra que el aumento de la cobertura de aseguramiento en salud ha derivado en una mayor utilización de servicios por parte de los asegurados y ha tenido un sesgo pro-pobre que ha logrado impactos positivos sobre la equidad del sistema.

<sup>13</sup> La cobertura neta en educación primaria creció de 83.8 a 86.0% entre 1992 y 2005, mientras la existente en educación secundaria creció de 47.9 a 66.9% en el mismo período. Se observa una disminución de la tasa de repitencia escolar de la educación básica y media de 7.1% a 5.8% entre 1995 y 2004, mientras que la tasa de deserción cayó de 8.7% a 6.4% en el mismo período.

<sup>14</sup> El Decreto 975 de 2004 introdujo modificaciones al programa para optimizar su funcionamiento, entre las cuales se destaca la tercerización del programa de Subsidio Familiar de Vivienda del Gobierno Nacional.

<sup>15</sup> En el marco del crédito BID 1483 el DNP realizó la evaluación intermedia del programa, la cual será publicada durante el segundo semestre de 2007. El presente documento presenta de manera preliminar algunos resultados que sirvieron de base para la elaboración de este programa.

<sup>16</sup> (Fonvivienda, Cajas de Compensación, Caja Promotora de Vivienda Militar y Banco Agrario).

<sup>17</sup> Se estima que para 2005 cerca del 30% de los hogares urbanos presentan algún tipo de déficit de vivienda (cuantitativo o cualitativo) De igual forma se estima que cada año se conforman cerca de 210.000 nuevos hogares en las áreas urbanas del país.

<sup>18</sup> Visión Colombia II Centenario “Construir Ciudades Amables”.

<sup>19</sup> Mientras el nuevo sistema atiende la formación de aproximadamente 200,000 al año, mientras el déficit en stock de Vivienda de Interés Social (VIS) se estima en 1.5 millones.

<sup>20</sup> Los últimos datos disponibles son para 2005.

<sup>21</sup> Estimaciones para 2005 indican que solo el 2.9% del ingreso total de la población correspondía al quintil más pobre de la distribución, mientras que el quintil más rico poseía el 61.7% del ingreso total. A pesar de los avances recientes, los indicadores ubican a Colombia como uno de los países más desiguales en Latinoamérica, la región más desigual del mundo.

<sup>22</sup> Cifras de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional muestran que, al cierre del año 2006, un total de 1.944.665 personas (434.486 hogares) habían sido registradas como desplazados.

<sup>23</sup> Según el Censo de Población de 2005, el 30,8% de la población total se ubicaba en las cinco áreas metropolitanas más grandes del país y es 1,3 puntos porcentuales mayor (aproximadamente 550.000 personas adicionales) a la proporción de 1996.

<sup>24</sup> El SPS comprende los programas de la Red de Apoyo Social (RAS), además de la administración del sistema de focalización SISBEN y los programas de la antigua Red de Solidaridad Social (RSS) y de atención a desplazados por la violencia. Ambos programas, RAS y RSS, son administrados y ejecutados desde la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Este último organismo es de reciente creación (2005). Acción Social está adscrito directamente a la Presidencia de la República, con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para la ejecución de programas que atiendan regionalmente a poblaciones vulnerables, afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. Acción Social, que antes atendía los efectos del conflicto, empezó a expandirse y hoy es una unidad de más de 1000 funcionarios.

<sup>25</sup> «Durante los últimos años, el gasto en programas de asistencia social que financia programas dirigidos a la población afectada por el desempleo, la pobreza extrema y el conflicto armado ha estado fuertemente correlacionado con el pobre desempeño de la economía. La participación del gasto en asistencia social dentro del gasto social permaneció constante durante la primera mitad de la década de los noventa, aumentó en 1995, y luego cayó a finales de la década durante la recesión económica. Durante ese período la tasa de pobreza aumentó en un 15%. El bajo nivel de financiamiento para este tipo de gasto ha implicado descensos en las coberturas de los programas, precisamente cuando era necesario mantenerlos o expandirlos para compensar los efectos de la recesión». Documento del Programa de Reforma y Equidad Social del Banco (CO-L1014).

<sup>26</sup> Las grandes ciudades, las que tienen importantes recursos propios que superan ampliamente los transferidos, tienen sus propios programas y pueden hacer todo con más autonomía.

<sup>27</sup> Principalmente en los sectores educación, salud y saneamiento básico. La entrada en vigencia del nuevo SGP en 2007 avanza en la resolución de estos conflictos de competencias.

<sup>28</sup> Las proyecciones del gobierno indican que los niveles de crecimiento requeridos para la consecución de los objetivos incluidos en el plan Visión Colombia II Centenario: 2019, que incluyen los objetivos de desarrollo del Milenio, requieren un crecimiento acumulativo anual de 6% en promedio hasta 2011 y de 5.3% hasta 2019. Estos requisitos de crecimiento superan tanto la proyección actual del gobierno como su tendencia histórica.

<sup>29</sup> De un total de 7.1% del PIB en 1997, antes de la crisis y durante el *boom* de la participación privada, pasó a 4.1% en 2003.

<sup>30</sup> La productividad se midió a través de índice de la productividad total de los factores (PTF), que se construyó usando la siguiente metodología:

$$PTF = \frac{Y}{K^{\alpha} L^{1-\alpha}}$$

Donde  $Y$  es el PIB en US\$ constantes de 1995,  $L$  es la fuerza laboral y  $K$  es la medida de capital.  $\alpha$  es la participación del capital en el valor agregado nominal neto. Esta medida asume una función de producción agregada del tipo Cobb-Douglas, con retornos constantes a escala, competencia perfecta y optimización.  $(1-\alpha)$  se refiere a la participación de la fuerza laboral en el valor agregado nominal neto.

El nivel inicial de capital se calcula usando el método de inventario perpetuo:  $K_0 = I_0 / (\delta + g)$ , donde  $g$  es la tasa de crecimiento geométrica de la inversión doméstica bruta para el periodo 1994-2006 y  $\delta=0.05$  es la tasa de depreciación constante. Se estima el *stock* de capital como  $K_t = (1-\delta) K_0 + I_t$ , donde  $K$  es *stock* de capital físico; e  $I$ , inversión doméstica bruta. La fuente de datos para calcular el PTF fue el Banco de la República.

Es importante reconocer las diferencias metodológicas que se pueden presentar en el cálculo del PTF tal como se menciona en Aiyard y Dalgaard (IMF 2005). Si se usa la tasa del empleo como aproximación a  $L$ , en la fórmula anterior, el PTF muestra una recuperación en el período 2004-2006. Sin embargo, esta recuperación aún no se puede justificar como tendencia. Existen diversas opiniones sobre la ventaja de usar la tasa del empleo, la fuerza laboral o el sector formal para el cálculo del PTF. Esta evaluación presenta los datos usando fuerza laboral por consistencia, debido a los cambios metodológicos que se presentan en las estimaciones del empleo y desempleo en Colombia durante el periodo analizado.

<sup>31</sup> Estos resultados combinan causas de distinta índole: lento mejoramiento de la capacidad técnica de la fuerza de trabajo, composición sectorial del empleo y del producto, reducción de la inversión privada en infraestructura y existencia de gran número de micro, pequeñas y medianas empresas con bajo nivel tecnológico.

<sup>32</sup> Entre 2001 y 2005, el subprograma Jóvenes en Acción, parte del préstamo de la Red de Solidaridad Social (CO0247), logró entrenar a 80,000 jóvenes de bajos ingresos, aquellos en los primeros deciles del SISBEN, y así mejorar sus oportunidades de empleo. El objetivo de largo plazo del subprograma fue mejorar la eficiencia y efectividad del programa nacional de capacitación laboral.

<sup>33</sup> El estudio del Banco Mundial (2005c) sugiere que la relación entre desempleo y actividad productiva se ha vuelto asimétrica, ya que el desempleo parece aumentar más durante los momentos en que la economía tiene una baja que lo que disminuye cuando tiene un repunte.

<sup>34</sup> El grado de apertura de la economía colombiana, medido como la suma de las exportaciones y las importaciones como porcentaje del PIB, ha crecido desde mediados de la década de 1980 pero aún está por debajo del exhibido por países de tamaño y niveles de desarrollo económico similares.

<sup>35</sup> Colombia presenta un elevado grado de especialización en bienes como el café, la hulla, el lignito y la turba, productos vegetales, frutas y nueces, y petróleo crudo, respectivamente.

<sup>36</sup> De acuerdo con un reciente estudio de Banco (BID-INT 2006), el país presenta una exigua orientación exportadora y deficiencias en materia de calidad de la oferta exportable, problemas que deberá remediar para mejorar su posición competitiva ante la posible ratificación del TLC por el Congreso de los Estados Unidos.

<sup>37</sup> Los preceptos redujeron los poderes del presidente, ampliaron el rol del congreso y agregaron otros actores como la Corte Constitucional y un directorio más independiente para el Banco Central, con el objetivo de restaurar la representación y la legitimidad de la gobernabilidad.

<sup>38</sup> El crecimiento de casos originados como consecuencia del derecho de tutela contra las sentencias de la Corte Suprema, conjuntamente con las contradicciones entre las propias Cortes, es visto como un factor limitante de la seguridad jurídica de los procesos de inversión, un reto importante que condiciona lo económico.

<sup>39</sup> Estas incluyen, entre otras, empleo público, gobierno electrónico, gestión jurídica de la nación y gestión por resultados. Entre los resultados del programa se destaca una caída en los gastos de funcionamiento de la APN y de las empresas públicas de 0.4 puntos del PIB, junto a importantes ahorros y avances en términos de eficiencia, eficacia y transparencia.

<sup>40</sup> Estos recursos, como se analizó antes, fueron insuficientes para mantener un ritmo inversor en capital físico adecuado e impuso, en algunos casos, importantes demandas a las cuentas públicas.

<sup>41</sup> Descritos en la sección correspondiente de este informe.

<sup>42</sup> La realidad subnacional es compleja y enfrenta luces y sombras: una situación fiscal consolidada y con superávit que requiere esfuerzos adicionales para que sea sostenible; necesidades crecientes de formación de capital; y ausencia de garantía soberana, ya que el gobierno nacional establece límites para otorgarlas, con lo que reduce la capacidad de endeudamiento de las ET.

<sup>43</sup> Esas constataciones reflejan los conflictos con la rama judicial y los organismos de control, acentuado por la falta de aprobación en el referendo constitucional que dejó el tema institucional insuficientemente desarrollado, cuando no se aprobó la eliminación del Consejo de la Judicatura y de las CGR territoriales, impulsada por el gobierno nacional.

<sup>44</sup> Hay más sentencias y menos casos pendientes sin resolver, aunque no se sabe la calidad de las sentencias, ni paneles que las controlen. Así mismo, se han acelerado los procesos y se aumentó la productividad de los jueces.

<sup>45</sup> El problema de la impunidad tiene tres facetas: la aparente y la formal (barreras físicas y organizacionales), que no llegan a la justicia; y la procesal, que sí llega.

<sup>46</sup> Aún más, los excedentes de liquidez provenientes del contexto favorable y la mejora en el acceso a los mercados de crédito permitieron al país anticipar en abril de 2005 el pago de US\$ 1,250 millones correspondientes al total del principal de un préstamo de emergencia desembolsado en 2003.

<sup>47</sup> En particular, en el caso de la pequeña y mediana producción a través del FOMIN.

<sup>48</sup> La comprobación de la relevancia implica dos aspectos: (i) el alcance (y oportunidad) de los conocimientos y del trabajo analítico utilizados para definir el diagnóstico que apoya el análisis de políticas para optimizar la efectividad en el desarrollo del programa; y (ii) la consistencia de los procesos operativos y productos en la implementación.

<sup>49</sup> En Colombia, las políticas públicas requieren un documento CONPES y, si se requiere el análisis de su viabilidad fiscal, un documento CONFIS. La autorización de endeudarse requiere la existencia de ese tipo de decisión que realiza el poder ejecutivo. Esos documentos establecen las necesidades de leyes, decretos u otras normas de rango inferior que se necesitan, así como la institucionalidad que lo lleva adelante, el sistema de información, el marco prospectivo de objetivos y el tratamiento presupuestario.

<sup>50</sup> Esta tendencia es claramente observable desde 2004.

<sup>51</sup> Estos aspectos benefician a los otros actores del desarrollo.

<sup>52</sup> La evaluación de la entrega de productos del programa (capítulo III) encontró elementos de juicio que confirman algunas de esas limitaciones de articulación, así como el esfuerzo del Banco para minimizarlas.

<sup>53</sup> Una reducción de los costos asociados a las demoras en las transacciones se traduce en un aumento del valor presente de los flujos de beneficios esperados de los proyectos y un mejoramiento de los resultados financieros.

<sup>54</sup> Véase el Technical Note n.º 004 del OVE Data Warehouse. En el caso de Colombia, los 19 problemas identificados se aplicaron a una muestra de 27 proyectos.

<sup>55</sup> Los costos directos asociados a intervenciones de Colombia fueron casi un 4% del total de los costos directos del Banco.

<sup>56</sup> No se contó con encuestas de campo representativas para valorar la percepción del país sobre estos aspectos que sirvieran para validar esta característica de la ejecución. Se recogieron opiniones puntuales de varios actores del país durante el trabajo de campo.

<sup>57</sup> Las necesidades brutas de financiamiento externo están definidas por la suma de la amortización de la deuda, la acumulación bruta anual de las reservas y el déficit de la cuenta corriente externa.

<sup>58</sup> Un subproducto de esta evaluación fue resolver esta restricción que tuvieron las EBP, midiendo la situación actual de los indicadores de eficiencia que pueden servir de línea de base para los planes de negocios futuros.

<sup>59</sup> Estas mediciones se realizan utilizando dos indicadores numéricos: el primero, el índice de evaluabilidad ex-ante, que establece en qué medida los objetivos de los proyectos o del programa que ha de ser aprobado (separando los productos de los resultados) definen indicadores, su valor en la línea de base y los hitos intermedios y metas finales; el segundo, el índice de evaluabilidad ex-post, que se calcula igual que el anterior pero que incluye la información efectivamente reunida por el Banco sobre los progresos logrados en los objetivos en la implementación de un programa (se trata de la información contenida en los PPMR, PCR y otros instrumentos de seguimiento previstos).

Los índices de evaluabilidad se calculan a partir de la construcción de matrices de marcos de resultados del programa o de los proyectos, que computan en sus filas las diversas dimensiones de la evaluación. Esta metodología no es un modelo teórico para explicar la lógica de las intervenciones, ni sirve para la evaluación de impacto de las mismas; es un instrumento para medir la responsabilidad por la evaluación de resultados en relación con la situación inicial.

Para las EBP, la matriz de resultados se desagrega en los objetivos ordenados según los temas estratégicos del documento de programa. Para cada resultado estratégico se miden cuatro dimensiones: los

indicadores, el valor de los mismos en la línea de base, los hitos intermedios en su logro y las metas. Para la implementación se ajusta la información de la matriz inicial construida sobre la base de un análisis *face value* de la EBP con la información de progreso de los objetivos estratégicos obtenidos. Para los proyectos el procedimiento es similar. Por medio de matrices de marcos de resultados se identifica (*face value*) si un proyecto tiene, en su aprobación, suficiente información para ser evaluado posteriormente; así como el grado de capacidad que el Banco demuestra, a través de la información que recoge en la implantación, para medir el progreso del proyecto en el logro de sus objetivos. Al igual que en las EBP, lo básico es que existan indicadores calculados en la línea de base e información de progreso y de los cambios en la ejecución.

A los efectos de la simplicidad, cada celda de la matriz de marco de resultados de un proyecto, tiene un valor de 1 si hay información y de 0 si no se encuentra nada en la documentación. El índice de evaluabilidad resume la información de la matriz en la ratio definida como la suma de las celdas con valor de 1 sobre el total de celdas en todas las filas. Si el índice de evaluabilidad ex-ante tiende a 0, la EBP o el proyecto verifican una baja evaluabilidad para demostrar sus resultados posteriormente y, viceversa, si tiende a 1. El índice de evaluabilidad ex-post se calcula de la misma manera pero con la información disponible que demuestra el progreso de los resultados durante la ejecución. Los indicadores así calculados proveen evidencias de la calidad del diseño de los programas/proyectos para medir resultados, así como el funcionamiento de los sistemas de seguimiento y supervisión de los resultados del Banco.

<sup>60</sup> RE-280: «Evaluación del programa de Colombia 1990-2002», OVE, julio de 2003. Versión no publicada. El informe afirma que los resultados de desarrollo previstos por el programa del Banco no eran verificables, excepto en la estrategia de 1999, y que los resultados reales no eran demostrables, en la medida en que las estrategias posteriores no los evalúan y la información recolectada sobre los resultados de los proyectos era muy escasa.

<sup>61</sup> Posteriormente, podría esperarse una mejor evaluabilidad del programa, dado que, en este nivel, los indicadores son más fácilmente disponibles en fuentes estadísticas nacionales.

<sup>62</sup> Este análisis consideró 27 proyectos.

<sup>63</sup> No es independiente del poder ejecutivo, que define en gran medida su plan de trabajo.

<sup>64</sup> Se excluyeron los proyectos aprobados en 2006 por considerárseles prematuros para este análisis. La recopilación en este tema se hizo a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a ejecutores y funcionarios, así como del análisis de la documentación de los proyectos y su evaluación (véase anexo IV).

<sup>65</sup> Esta misma información vista en el tiempo o por área estratégica no indica tendencias distintas destacables respecto a la que surge de la información agregada.

<sup>66</sup> Menor a la que permitiría la información recopilada por los proyectos.

<sup>67</sup> Por ejemplo, la medición del resultado fiscal y del desempeño del gasto público, la transparencia y calidad de los estados financieros, la anticipación de presiones fiscales e institucionales que inciden en su sostenibilidad en el tiempo (riesgos fiscales), una rendición de cuentas que informe sobre el desempeño de los resultados buscados, etc.

<sup>68</sup> Prolongando los vencimientos, reduciendo la vinculación de la deuda con el riesgo cambiario, con medidas orientadas a desarrollar el mercado de capitales doméstico y los instrumentos y regulaciones financieras; anticipando pagos de deuda inconveniente del punto de vista de su acceso, aprovechando simultáneamente el exceso de liquidez y niveles de las reservas internacionales por encima de los necesarios para mantener la flexibilidad cambiaria; mejorando los rendimientos; liberando los controles al movimiento de inversiones y la imposición a la moneda extranjera.

<sup>69</sup> El mejoramiento de las condiciones fiscales se hizo racionalizando el gasto, morigerando las transferencias y aumentando las recaudaciones. Cuando el país alcanza la estabilidad, la composición del gasto se asocia con el crecimiento y se reducen las necesidades de financiamiento, hecho que contribuye a expandir la confianza. Por delante quedan retos importantes vinculados a completar el tratamiento de las distorsiones microeconómicas.

<sup>70</sup> En el sector petrolífero es fundamental, ya que enfrenta un pronóstico de caída de producción sin prospección de reservas nuevas y sus ingresos netos son clave como fuente de ingresos del gobierno.

<sup>71</sup> La proporción de las exportaciones sobre el PIB es baja, en torno al 20%, y las exportaciones no tradicionales son crecientemente dependientes de Venezuela. La aprobación del FTA con los Estados Unidos, que compra el 40% de las exportaciones de Colombia, hará permanente la caída de tarifas y será fundamental para ampliar el clima de inversiones. Su aprobación enfrenta el cambio en la composición del Congreso de aquel país.

<sup>72</sup> Por ejemplo, el desempeño funcional del Estado, la capacidad de lograr mayorías parlamentarias suficientes para aprobarlas, la rigidez presupuestaria y la intervención de la Corte Constitucional. Así mismo, ser importante el área de pensiones, cuya carga impone crecientes gastos a las finanzas públicas en la expansión de la base impositiva y la regulación de las transferencias dentro y fuera del presupuesto.

<sup>73</sup> Aunque aún sigue siendo significativo, el déficit fiscal del gobierno general se redujo a la mitad, pasando de un promedio de 4.7% del PIB en el período 1998-2002 a uno de 2.3% en el período 2003-2006. El 1% de esa caída en el promedio se explica por la mejora del resultado fiscal de los gobiernos territoriales.

<sup>74</sup> Al no existir una crisis de balanza de pagos

<sup>75</sup> En momentos de crisis, la necesidad de recursos fue lo suficiente perentoria para acordarlos en condiciones que no eran las más favorables, con lo que resultó un perfil de endeudamiento con necesidades de reestructuración una vez que el país mejorara su vulnerabilidad y su exposición externa, y se redujeran los riesgos de acceso a los mercados de capital.

<sup>76</sup> Aspecto que ya se destacaba como reto de desarrollo en el CPE anterior.

<sup>77</sup> Esto último se inauguró en el ejercicio estratégico del actual período de gobierno.

<sup>78</sup> A pesar de reconocerse como un área de acción estratégica del Banco con Colombia, durante el período relevante de esta evaluación no se concretó ninguna operación en este sector. La última operación de relevancia en el sector de agua y saneamiento fue el programa de Expansión de Sistema de Alcantarillado de Cartagena (CO-0227) de 1998.

<sup>79</sup> La RAS junto con los programas que se adscriben a la antigua Red de Solidaridad Social (RSS), hoy fusionada dentro de la Agencia para la Acción Social, conforma el Sistema de Protección y Seguridad Social, incluyendo los programas creados para atender las contingencias de familias desplazadas y poblaciones afectadas por los problemas de violencia y seguridad pública. Entre los programas incluidos en la RSS se encuentran los de apoyo integral a la población desplazada, erradicación de cultivos ilícitos, infraestructura para la paz, apoyo a víctimas de la violencia, familias guardabosques, entre otros.

<sup>80</sup> La RAS incluyó los subprogramas de Familias en Acción, que transfiere subsidios condicionados a familias; Empleos en Acción, que provee empleo temporal a trabajadores para obras que requieren mano de obra no calificada; Jóvenes en Acción, que provee capacitación y entrenamiento laboral a jóvenes; y el programa de subsidios al empleo PADE, incorporado mediante contrato modificatorio en junio de 2004.

<sup>81</sup> La meta del subprograma del BID era la generación de 160,000 empleos temporales y un aumento de 40% del ingreso promedio de los beneficiarios respecto al grupo control. Con los recursos del BID se logró la contratación temporal de aproximadamente 150,000 trabajadores, con un aumento del ingreso laboral del 15,3% al final del programa.

<sup>82</sup> Luego de un año de finalizada la capacitación, si se compara con el grupo control, los beneficiarios mostraron una probabilidad de estar empleado mayor en 5%, una probabilidad de conseguir trabajo en el sector formal mayor en un 15%, un salario mayor en un 6% (21% si se utiliza el método de diferencia en diferencia), una probabilidad de estar inactivo menor en un 15% y un tiempo de búsqueda de empleo menor en 3.7 meses respecto al grupo control.

<sup>83</sup> La proporción de estudiantes que desertó fue menor en los municipios tratamiento y en particular en las zonas rurales, donde la deserción fue de 10.06% respecto al grupo control, donde fue de 16.43%. Para los menores de siete años, la tasa de desnutrición crónica (relación talla-peso) disminuyó en 9 puntos respecto al grupo control. En temas relacionados con prácticas de salud, no se consiguió ninguna diferencia significativa respecto al grupo control. Los indicadores de vacunación no fueron tomados como condiciones de desembolso; por lo tanto, no fueron oportunamente seguidos.

<sup>84</sup> Los resultados del componente de modernización de las estructuras funcionales de las secretarías de Educación de los distritos y los municipios certificados no ha sido alcanzado. A diciembre de 2006, solo 16 secretarías de un total previsto de 63 han culminado exitosamente el proceso de modernización. Por otro lado, a pesar de los retrasos en su ejecución y las circunstancias que obligaron a su reformulación, algunos resultados parciales pueden ser considerados como positivos. Por ejemplo, se aplicaron las pruebas censales llamadas SABER en los 1098 municipios del país, se realizaron concursos nacionales de docentes y se lograron avances importantes en el establecimiento de sistemas de información en el área de control de matrículas, administración financiera, recursos humanos y gestión de calidad del sistema educativo nacional.

<sup>85</sup> A pesar de ello, se logró mejorar la eficiencia del servicio público a través de la separación de las funciones de jubilación y de salud, y, dentro de esta último, la separación entre la prestación de servicios hospitalarios y la aseguradora de servicios de salud.



<sup>86</sup> Objetivos de nivel de gasto en asistencia social como porcentaje del PIB; cobertura de educación preescolar, básica y secundaria; sistemas de información de calidad de la educación; tasas de vacunación; implementación del sistema de certificación de calidad en salud; eficiencia del SGSSS; y mejoras en el instrumento de focalización SISBEN.

<sup>87</sup> El Banco impulsó un operaciones de apoyo por intermedio del programa de Reorganización, rediseño y modernización de las redes de prestación de servicios de salud (CO-0139) y su continuación, la expansión del programa de Reorganización, rediseño y modernización de las redes de prestación de servicios de salud (CO-L1017).

<sup>88</sup> Al cierre del año 2006, 88 IPS en 13 DTS, de un total proyectado de 132 IPS en 20 DTS, han suscrito convenios de desempeño bajo los criterios del programa con resultados positivos en los niveles de sostenibilidad financiera de las instituciones atendidas.

<sup>89</sup> La magnitud de la intervención es baja. Con el sistema de subsidios se está atendiendo la formación de nuevos hogares, aproximadamente 200,000 al año, mientras el déficit existente en VIS se estima en 1.5 millones. Se estima que actualmente se está atendiendo el 20% de la demanda VIS la que antes de estas operaciones era entre 10-12%. Este sigue siendo un problema apremiante ya que la población objetivo se agranda.

<sup>90</sup> El Programa se integró al sistema de otorgamiento de subsidio del gobierno nacional, a través del Fondo Nacional de Vivienda (FNV) y del sistema terciarizado de postulación, asignación y desembolso a través de las Cajas de Compensación Familiar (CCF).

<sup>91</sup> No se ha contado con un sistema unificado de información que consolide los procesos de convocación, postulación, elección, administración y supervisión del subsidio. Esto produjo retrasos en los desembolsos de los subsidios que perjudicó a los postulados, ya que el subsidio tiene vigencia de 12 meses. Tampoco se cuenta con información a tiempo real sobre el número de soluciones producidas por el préstamo.

<sup>92</sup> En 2005 sin presentarse progreso en la preparación del diseño de este sistema de información, el MAVDT postuló ante la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, el proyecto "Trámite para la Administración del Subsidio Familiar de Vivienda", con el fin de optimizar la ejecución del Sistema para la Administración de Subsidio por medio de la implementación de la Política de Automatización de Trámites del Gobierno Nacional. El proyecto fue considerado elegible y los recursos fueron aprobados para llevar a cabo el desarrollo del proyecto.

<sup>93</sup> El FNV asignó 72,868 subsidios de vivienda social a familias con ingresos mensuales por debajo de dos salarios mínimos mensuales.

<sup>94</sup> Un factor que afectó la efectividad de la focalización del subsidio fue el CONPES 3400 de noviembre de 2005, el cual desvirtuó el uso de recursos que había sido inicialmente programado; a través de éste, se eliminó el uso de la Bolsa Ordinaria en 2006 y se redirigió casi el 70% de estos recursos a la bolsa especial para la población desplazada.<sup>94</sup> Se estima que hasta diciembre de 2006, 15% de los recursos del préstamo había sido dirigido para atender las necesidades de vivienda de esta población.

<sup>95</sup> Un POT es el instrumento rector de la planificación. Actualmente el 97% de los municipios cuentan con POT aprobado.

<sup>96</sup> En agosto de 2006, 7148 subsidios habían sido otorgados a familias, principalmente para el mejoramiento de vivienda, y se encontraban en ejecución.

<sup>97</sup> Al transferir el sistema de información a la Agenda de Conectividad, el país decidió unificar los sistemas.

<sup>98</sup> Con la excepción reciente del programa de cooperación del PRODEV, aún prematuro de evaluar, que marca un mojón inicial del reconocimiento de la importancia de este tema para Colombia, aunque su enfoque ha sido parcial, concentrado principalmente en la unificación de todos los sistemas de seguimiento del gasto.

<sup>99</sup> Por ejemplo, CO-0059, CO-0142, CO-0165, CO-0244, CO-0264, CO-0266, CO-0270, CO-L1007 y CO-L1008.

<sup>100</sup> Este tuvo programas y estudios que levantaron correctamente el tema sin que el gobierno nacional le diera igual importancia.

<sup>101</sup> La contribución de la CT y los PNF del Banco para la definición del CONPES fue significativa; varios de los componentes del préstamo apoyaron la definición e implantación de las acciones de política en reforma

administrativa, empleo público, contrataciones públicas, gobierno electrónico, gestión de activos y gestión jurídica, y defensa judicial del Estado.

<sup>102</sup> En los tres préstamos de ajuste estructural del BM por un total de US\$ 550 millones, se pueden encontrar condiciones que eran componentes de la operación aprobada por el Banco. Algo similar puede encontrarse en los acuerdos firmados con el FMI.

<sup>103</sup> La existencia de una auditoria técnica externa; la conciliación censal contra otros registros estadísticos de población existentes en el ámbito local, que no son censos pero pueden comprobarlos (por ejemplo, SISBEN); la sustitución de la muestra poscensal por la inclusión en la encuesta de hogares del módulo de variables demográficas; y la confección de una memoria técnica documentada (aún no entregada) de todo el proceso para legitimar y sacar lecciones, son algunas de las acciones que permiten avalar esta afirmación.

<sup>104</sup> Ver análisis de los resultados del proyecto en el Anexo III.

<sup>105</sup> La última operación vinculada a este sector es el de la PGN, un organismo grande y tradicional, disciplinario de la corrupción y los desvíos funcionales de los servidores públicos, pero que no forma parte de la rama judicial, ni tiene autoridad judicial. Su rol fue diseñado para el momento que no había jueces, ni letrados, ni había Gaceta con que ilustrar a los jueces y atender a la población. Actualmente, su labor requiere una importante coordinación, aún muy débil, con la FGN y la CGR para evitar superposiciones funcionales.

<sup>106</sup> Se tiene previsto para 2008 el desarrollo de un programa de apoyo al fortalecimiento de las Altas Cortes de Justicia con apoyo del Banco. Asimismo, el tema de la reducción de la impunidad es parte fundamental de la Ley 1151 de 2007.

<sup>107</sup> El presupuesto de la rama judicial ha retrocedido en los últimos años como porcentaje del presupuesto general de la nación de 1.88% al 1.34% (menos del 0.4% del PIB). Esta falta de prioridad de los organismos de justicia y control gubernamental para el gobierno central refleja los conflictos políticos originados en las iniciativas de la reforma de la Constitución en 2003 que no llegaron a refrendarse.

<sup>108</sup> Antes del CONPES 3439, y a lo largo de los noventa, existieron diversas iniciativas y acciones sobre el tema de competitividad en el país. Sin embargo, no existió un documento CONPES en el tema (véase anexo I.)

<sup>109</sup> El progreso en los productos fueron establecidos como *triggers* para la segunda operación y no para el desembolso de este primer préstamo.

<sup>110</sup> Por ejemplo, al objetivo que en el marco de un TLC la fuerza laboral pueda responder a las necesidades del aparato productivo colombiano, la operación condicionó los fondos a evidenciar que el SENA da libre disponibilidad en su portal a sus normas de competencias laborales y evidencie la tercerización de los servicios de capacitación. La atribución del cumplimiento de este objetivo a la acción del Banco es discutible por una cuestión de desproporción entre el medio y el fin.

<sup>111</sup> Algunos de los indicadores identificados, tal como el índice de satisfacción regulatoria (ISR), dependen de la ejecución de encuestas producto de esta operación, que deberían de haber sido realizadas a partir de los primeros tres meses del taller de lanzamiento del programa. Estas encuestas no se hicieron y no se prevé realizarlas.

<sup>112</sup> En dos de los tres desembolsos se han tramitado dispensas parciales para el cumplimiento de condiciones de este préstamo, hecho que responde a ineficiencias producidas durante el proceso de negociación. En efecto, las dispensas estuvieron relacionadas con temas institucionales y normativos, y con la implementación del plan de focalización de subsidios para los SSPP, que enfrentaron en el diseño problemas de viabilidad política y técnica. Estos riesgos fueron insuficientemente anticipados y podían obstaculizar la implementación de la operación.

<sup>113</sup> Los principales logros fueron los siguientes: (i) en el área de funcionamiento del sector financiero, la introducción de reglas sobre capital adecuado y normas prudenciales, nuevos sistemas y principios para corregir oportunamente los problemas de entidades financieras en dificultades de forma eficiente y equitativa, un sistema de indicadores de desempeño financiero y solvencia de las entidades financieras junto con medidas correctivas en concordancia con las normas internacionales y el fortalecimiento institucional de la Superintendencia Bancaria y FOGAFIN; (ii) en el área de banca pública, se liquidaron las instituciones públicas de primer piso Caja Agraria, Banco Uconal, Banco del Estado y BCH; y (iii) en el área de intermediación financiera cooperativa, se resolvió la situación de las entidades cooperativas bajo la supervisión de la superintendencia bancaria, se mejoró el marco regulatorio del sector cooperativo y se creó el Fondo de Garantía de Cooperativas (FOGACOOP).

<sup>114</sup> La primera etapa del proyecto intervino en: el sector vial, energía, telecomunicaciones y transporte. Aumentó la participación del sector privado en el financiamiento, construcción y/o operación, rehabilitación y mantenimiento de los servicios de infraestructura, en el marco de estructuras de mercado competitivas y de una regulación eficiente.

<sup>115</sup> Respecto a los resultados que fueron atribuidos al Banco, aún es prematuro valorarlos. Estos se verán en plazos mayores, pero deberán subsanarse las ineficiencias en los sistemas de información y seguimiento diseñados para verificarlos.

<sup>116</sup> Cabe resaltar que los logros alcanzados por el país, con apoyo del Banco, en materia macrofiscal, social y de seguridad ciudadana han incidido positivamente sobre el clima necesario para el proceso de desarrollo competitivo. Los avances que se logren en el conflicto interno incidirán directamente sobre el clima de negocios y, por ende, sobre los niveles de inversión.

<sup>117</sup> Particularmente en el área de capacitación laboral, ciencia y tecnología, reducción del significativo atraso en infraestructura, mercados financieros y desarrollo agropecuario son temas clave para que el desarrollo del comercio no sea solo una etiqueta. Estas limitaciones hacen más difícil beneficiarse de un posible TLC con los Estados Unidos.

<sup>118</sup> De acuerdo con lo postulado en el documento Visión Colombia 2019.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, O.; M. RAMÍREZ, y C. CAÑÓN

2004 *Principales estudios sobre sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud*. Bogotá: Fundación Corona-Universidad del Rosario.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

2003 «EQxIS. Social and Equity Indicators». Departamento de Desarrollo Sustentable, Unidad de Pobreza y Desigualdad, agosto de 2006.

2003 «Colombia: estrategia del Banco con el país». Departamento Regional de Operaciones 3, División de Países 5, agosto de 2003.

2003 «Evaluación del Programa de Colombia 1990-2002». Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE, junio de 2003. No publicado.

1999 «Colombia: documento de país». Departamento Regional de Operaciones 3, División de Países 5, julio de 1999.

BANCO MUNDIAL (BM)

2005a «Colombia: ajuste, reforma y productividad del mercado laboral». Informe. Washington, DC: BM

2005b «Colombia: Country Assistance Strategy Progress Report», reporte n.º 32999-CO, 9 de septiembre.

2005c «Colombia: Public Expenditure Review», reporte n.º 25168-CO, 18 de abril de 2005.

2002. «Colombia: Country Assistance Strategy», reporte n.º 25129-CO, 24 de diciembre de 2002.

BANCO MUNDIAL Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2005a «Colombia: Country Financial Accountability Assessment», reporte n.º 31915-CO, 13 de abril de 2005.

2005b «Colombia: informe de diagnóstico de las adquisiciones del país», CPAR Update Report, reporte n° 33260-CO, 28 de julio de 2005.

BEJARANO, Ana María

1999 «La Constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional». En Miguel Gandour y Luis Bernardo Mejía (comps.). *Hacia el rediseño del Estado*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, pp. 197-224.

BONET, Jaime

2006 «Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia» Documento de trabajo sobre economía regional. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República.

BUVINIC, Mayra; Erik ALDA; y Jorge LAMAS

2005 «Emphasizing Prevention in Citizen Security-The IADB's Contribution to Reducing Violence in LAC». SDS Best Practices Series. Washington, DC: BID.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (CRS)

2006 «U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean». Reporte del CRS para el Congreso RL32487, elaborado por Connie Veillette (coord.), Clare Ribando y Mark Sullivan, 3 de enero de 2006.

2005 «Plan Colombia: A progress report». Reporte para el Congreso RL32774, elaborado por Connie Veillette, analista en asuntos latinoamericanos, Foreign Affairs, Defense and Trade Division, 22 de junio de 2005.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA (CSJ)

2006 Carta de los cuatro presidentes de las Altas Cortes de Colombia al presidente Uribe, 18 de septiembre de 2006.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE)

2004 «Censo General 2005: Gobierno crea Comité Técnico Consultivo». Comunicado de prensa del 17 de noviembre de 2004, Oficina de Prensa de DANE. Disponible en: <[http://www.dane.gov.co/files/prensa/comunicados/cp\\_comite\\_censo2005.pdf](http://www.dane.gov.co/files/prensa/comunicados/cp_comite_censo2005.pdf)>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP)

2006 «Estado comunitario: desarrollo para todos. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010». Preparado por Álvaro Uribe.

2003a «Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes». Documento CONPES 3250, octubre de 2003.

2003b «Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006-Hacia un Estado comunitario». Preparado por Álvaro Uribe.

2003c «Renovación de la Administración Pública». Documento CONPES 3248, 20 de octubre de 2003.

1999 «Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002-Cambio para construir la paz». Preparado por Andrés Pastrana.

CASAS DUPUY, Pablo y Paola GONZÁLES CEPERO

- 2005 «Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: mito y realidad». En Pablo Casas Dupuy y Ángela Rivas Gamboa (comps.). *Seguridad urbana y policía en Colombia. Ensayos de seguridad y democracia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU)

- 2007 «Main Country Report-January 2007».

FLOREZ, C. Y SOTO, V.

- 2006 *Avances y desafíos de la equidad en el sistema de salud colombiano*. Informe preliminar. Fundación Corona. Bogotá

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

- 2006 «Article IV Consultation and the Third and Final Review Under-Stand-By Arrangement-Staff Report». IMF Country Report 06/408.

FUENTES HERNÁNDEZ, Alfredo

- 2006 «Reforma judicial en Colombia: progresos en 15 años». Primera versión para comentarios. Documento disponible en: <[http://www.cejamericas.org/doc/documentos/reformajudicialcolombia\\_afuentes.pdf](http://www.cejamericas.org/doc/documentos/reformajudicialcolombia_afuentes.pdf)>.

FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA

- 2006a «Evolución reciente del conflicto armado», julio-septiembre de 2006. Disponible en: <[www.seguridadydemocracia.org](http://www.seguridadydemocracia.org)>.
- 2006b «Criminalidad y victimización en las ciudades más grandes de Colombia. Encuesta anual de la Fundación Seguridad y Democracia», noviembre de 2006. Disponible en: <[www.seguridadydemocracia.org](http://www.seguridadydemocracia.org)>.

GAVIRIA, A

- 2004 «Del romanticismo al realismo social y otros: lecciones de la década de 1990». Departamento Nacional de Planeación. Archivos de Economía 2004. Documento 252. Disponible en: <[http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=688](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=688)>.

LATINOBARÓMETRO

- 2005 Indicadores selectos de las encuestas anuales de Latinobarómetro entre 1996 y 2005. Derechos adquiridos por el BID. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- 2006 «Informe Latinobarómetro 2006». Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

MARTÍN GUZMÁN, Pilar; Andrés CARRIÓN GARCÍA, y José Luis CERVERA FERRI

- 2006 Versión final del informe de evaluación del Censo General 2005. Dirigido por José Luis Cervera Ferri, jefe de misión. Bogotá y Valencia.

.

PRESIDENCIA

2006 «Informe al Congreso 2006. Alvaro Uribe Vélez», elaborado por la Presidencia de Colombia y la DNP, 20 de julio de 2006.

RESTREPO, J.; M. SPAGAT, y J. F. VARGAS

2003 «The Dynamics of the Colombian Civil Conflict: A new data set». Ponencia presentada en la conferencia *Revolutions, Old and New*, realizada en la Villa Gualino, en Italia, en junio de 2003.

REZENDE, F.

2006 « Intergovernmental Transfers and Fiscal Decentralization in Argentina, Brazil, Colombia». Ponencia presentada en las Jornadas de Diálogo Regional de Políticas, realizadas en Washington, DC, en mayo de 2007.

RIVAS GAMBOA, Ángela

2005 «Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia». En Pablo Casas Dupuy y Ángela Rivas Gamboa (comps.). *Seguridad urbana y policía en Colombia. Ensayos de seguridad y democracia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

ROJAS, Danilo

2005 «¿Y del censo qué?». *Semana*, edición del 13 de marzo de 2005. Disponible en: <[http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?IdArt=85303](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=85303)>.

RUIZ, F.

2006 *¿Es sostenible el sistema general de seguridad social en salud?*. Serie Evidencia & Política Social, n.º 1. Bogotá: Pontifica Universidad Javeriana.

RUIZ, F., AMAYA, L., Y VENEGAS, S..

2006 *Progressive segmented health insurance: Colombian health reform and access to health services*. *Health Economics*. Vol. 16. No: 1. p. 3-18..

SEMANA

2006a «Las sorpresas del censo». Publicado el 22 de junio de 2006. Disponible en: <[http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?IdArt=94750](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=94750)>.

2006b «¿De qué país habla el censo?». Entrevista con Camila Elisa Flórez. Publicado el 26 de junio de 2005. Disponible en: <[http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?IdArt=94824](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=94824)>.

2004a «El que es Caballero renuncia». Nota de la portada del 19 de septiembre de 2004. Disponible en: <[http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?IdArt=81842](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=81842)>.

2004b «¿Censo o empadronamiento?». Publicado el 10 de marzo de 2004. Disponible en: <[http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?IdArt=82166](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=82166)>.

SMALL ARMS SURVEY

- 2006 «Capítulo 9: La hydra de Colombia: las múltiples caras de la violencia armada», En *Small Arms Survey 2006: La ciudad y las armas*. Ginebra: Oxford University Press.

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Enrique y Roque ROLDÁN ORTEGA

2002 *Evaluación de los componentes de titulación colectiva de tierras a las comunidades indígenas y afrocolombianas del Pacífico, y de comités regionales del Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN) del Ministerio de Medio Ambiente de Colombia*. Washington, DC: Banco Mundial.

SARMIENTO, A. Y OTROS

2005 *Crecimiento pro-poor en Colombia 1996-2004*. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Plantación. Dirección de Estudios Económicos.

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

2006 «Índice de Transparencia Nacional 2005». Disponible en: <<http://www.transparenciacolombia.org.co>>.

TRUJILLO, A.; J. PORTILLO, y J. VERNON

2005 «The Impact of Subsidized Health Insurance for the Poor: Evaluating the Colombian Experience Using Propensity Score Matching». *International Journal of Health Care Finance and Economics*, vol. 5, n.º 3, pp. 211-239.

UNIMEDIOS-UN PERIÓDICO

2006 Desmovilización de las AUD: ¿mayor seguridad humana?». Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, septiembre.

AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID)

2006 «Summary of USAID's Strategy and Program in Colombia for the period 2006-2008». USAID Colombia. Disponible en: <<http://bogota.usembassy.gov/wwwfai01.pdf>>.

## LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS

### HEADQUARTERS IADB

#### *Executive Board*

Luis Echeverri	Director Ejecutivo-Colombia
Ivan Duque	Sr. Counselor- Colombia

#### *Administration*

Geovana Acosta	(RE3/FI3)
Pablo Adam	(RE3/SO3)
Verónica Adler	(RE3/SC3)
Antonio Almagro	(EN3)
Pablo Alonso	(RE3/SC3)
Raimundo Arroio	(RE3/SC3)
Xavier Comas	Jefe (RE3/SC3)
Robert Daughters	(RE3/SC3)
Edgardo Demaestri	(RE1/FI1)
Esteban Diez	(RE3/FI3)
Carlos Duarte	(RE3/SO3)
Luis Alberto Giorgio	(RE3/FI3)
Antonio Giuffrida	(RE3/SO3)
Amanda Glassman	(RE3/SO3)
Humberto Gobbitz	Coordinador Colombia
Rodrigo Guerrero	(RE3/OD5)
Hunt Howell	(RE3/FI3)
Fidel Jaramillo	Regional Economist RE3
Jorge Lamas	(RE3/SO3)
Javier León	Ex- Coordinador y Economista Colombia
Mario Loterszpil	(RE3/SO3)
Roberto Manrique	(RE3/FI3)
Carlos Oliva	Ex-(RE3/OD5)
Carlos Pimenta	(RE3/SC3)
Arnaldo Posadas	(RE3/SC3)
Vladimir Radovic	Jefe (RE3/OD5)
Alicia Ritchie	Gerente RE3
Ana Rodriguez-Ortiz	Ex- (RE3/FI3), Representante Perú



Mario Sanchez	(RE3/SO3)
Kim Staking	(RE3/OD5)
Patricia Torres	(RE3/SC3)

## **COF IADB**

Aida Adaima	Especialista
Diego Arisi	Especialista
Fernando Balcazar	Especialista
Maria Loreto Biehl	Especialista
Alejandro Fros	Especialista
Carlos Galvis	Especialista
Pedro Gutierrez	Especialista
Joel Korn	Especialista
Alvaro Larrea	Especialista
Fernando Montenegro	Sub-representante
Henry Moreno	Especialista
Ana Lucía Muñoz	Especialista
Henry Narváez	Especialista
Teodoro Noel	Especialista
Carlos Novoa	Especialista
Rodrigo Parot	Representante
Hugo Ríos	Especialista
Carlos Rojas	Especialista
Jairo Salgado	Especialista
Christine Ternent	Especialista

## **STAKEHOLDERS**

Isabel Abello	Agenda de Conectividad
Augusto Acosta	Superintendencia Financiera
Marciliano Acosta	CGR, Director de Sistemas de Informacion
Olga Lucia Acosta	CEPAL
María Inés Agudelo	Viceministra Tecnica de Hacienda-MHCP
Luis Guillermo Aguirre	PGN
Doria Miriana Alarte	DANE
Carmen Alicia Almeida	MHCP
Carlos Arturo Alonso	Unidad Coordinadora, DNP
Carlos Amaya	Consultor
María Sofía Arango	Asesora - Alto Consejero Presidencial
Ana María Arango	Accion Social, Asesora
Dionisio Araujo	Superintendencia
Beatriz Arbealez	Ex-FOGAFIN

Emilio Archila Peñalosa	Archila Abogados
Noemi Areas	Coordinador Proyecto Educativo
José Fernando Arias	Dirección de Desarrollo Social-DNP
Marcos Atalla	DNP
Natalia Bargans Ballesteros	Directora de Crédito Público-DNP
Francisco Bernal	Asesor-DNP
Oyos Botero	Vice-Contralor, CGR
Esteban Botero	Ministerio de Agricultura
Bertha Briceño	Directora de Evaluación de Políticas Públicas, DNP
Liliana Caballero	Seguridad Jurídica
Leonardo Cadal	Secretaría Técnica PRAP
Blanca Elvira Cajigas	MPS
Sergio Calvijo	ANIF, Ex-Secretario de Hacienda-MHCP
Sonia Cancino	Coordinadora Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional- DNP
Diana Cardenas	DNP
Mauricio Cárdenas	Fedesarrollo
Alberto Carrasquilla	Ministro, MHCP
German Carrillo	MHCP
Ketty Carrillo	PGN
Luz Estela Carrillo	Directora de Finanzas Territoriales-DNP
Joana Castel Blanco	DNP
Manuel Fernando Castro	Ex-Director de Evaluación de Políticas Públicas- DNP
Mauricio Castro	Coordinador del PRAP
Irma Chaparro	SISBEN-DNP
Cristina Chela	Ex-Banco Mundial
María Victoria Cifuentes	Gobernación de Cundinamarca
Carlos Ciro	Asesor - Alto Consejero Presidencial
Juan Pablo Corlazzoli	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHHH-Colombia
Cecilia Correa	Asesora - Alto Consejero Presidencial
Guillermo Cruz,	Subdirector de Telecomunicaciones-DNP
Enriqueta Cueto	MPS
Jane D'Ambrosio,	PGN
Carlos del Castillo	MEN
Miguel Andrés Díaz	Dirección de Crédito Público-DNP
Martinez	
Juana Ines Diaz Tafur	Viceministro-MEN
Juan José Echabarría	Banco República
Juan Carlos Echeverry	Profesor Universidad de los Andes
Andres Escobar	Sub-Director-DNP
Cristina Fernandez	CAF, Economista Principal
Carmen Elisa Flores	Universidad de los Andes
Laura Andrea Florez	DNP
Luis Bernardo Florez Enciso	CGR, Vicecontralor
Carolina Franco	Dirección de Justicia y Seguridad, DNP

Alejandro Gamboa	MHCP
María Constanza Garcia	Dirección de Infraestructura y Energía-DNP
Alejandro Gaviria	Decano-Universidad de los Andes
Zaida Gil	Superintendencia Financiera
Claudia Gimenez	Ex-Coordinadora PRAP
Beatriz Giraldo	Ex-DNP
Miguel Godoy	Ministerio de Educación
Néstor David Gonzales	MHCP
Danilo Gonzalez	Evaluación de Políticas Públicas-DNP
José Danilo Gonzalez	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas-DNP
Carolina Gonzalez Acero	DNP
Orlando Gracia	Director de Desarrollo Empresarial-DNP
Fernando Grillo	DAFP
Edgar Guido	
Pilar Martin Guzman	Universidad Autónoma de Madrid
Claudia Hernandez	MAVDT
Luz Estela Hernandez	
Ximena Hoyos	Coordinadora Agenda Interna-DNP
Fernando Jimenez	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas-DNP
William Jiménez	FOCYT
Tony Jozame	Viceministro de Vivienda-MAVDT
Roberto Junguito	Ex-Mtro de Hacienda y Crédito Público
Sandra Lancheros	DNP
Juana Laverde	Gobernación de Cundinamarca, DANE
José Leibovich	Banco República, Director Unidad de Investigación
Patricia Lisarazu	Alcaldía de Bogotá
Carolina Londoño	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas-DNP
Adriana Marquez	Evaluación de Políticas Públicas, DNP
Fernando Matajira	Sub-Director de Tecnología y Sistemas Informáticos-MHCP,
	Director SIIF2
Edgardo Maya	Procurador General, PGN
Antanas Mockus	Corporación Visionarios, Ex-Alcalde de Bogotá
Diana Molina	CGR
Lina Maria Moncaleano	DNP
Cuellar	
Lina Maria Mondragon	DNP
Artunduga	
Santiago Montenegro	Ex-Director, DNP
Eliana Moreno	DNP-Seguridad Jurídica
Nancy Moreno	MAVDT
Hugo Muñoz	Secretario, Gobernación de Cundinamarca
Martha Nieto	Fedevivienda
Paola Nieto	Subdirectora de Programación y Seguimiento Presupuestal-DNP
María Cristina Niño	MPS
María Fernanda Ocampo	Cámara de Comercio-Bogotá
Agustín Ortiz	Ministerio de Agricultura

Arianne Ortiz	Evaluacion de Politicas Publicas, DNP
Julio César Ortiz	Ex-Magistrado del Consejo de la Judicatura
Adriana Osorio	Vice Directora de Credito Publico y Tesoro Nacional- MHCP
María Alexandra Perez	Asesora-DNP
Joanna Pimienta	Agenda de Conectividad
Leonardo Pinzón	MAVDT
Juan Camilo Platín	PGN
Alberto Ramirez	DNP
Alfredo Rangel Suarez	Fundacion Seguridad y Democracia
Carolina Renteria	Ex-Directora General de Presupuesto Publico Nacional, MHCP
Martha Rivera	PGN
Ernesto Rojas	Director General DANE
Freddy Rojas Barra	CAF, Director-Representante
Rafael Romero	PGN
Carmen Alicia Rueda	Agenda de Conectividad
Fernando Ruiz	CENDEX
Magda Ruiz	Universidad Externado
Gustavo Salazar	Desarrollo Social-DNP
Alfredo Sarmiento	Director, PDH, PNUD-DNP
Rosita Sedano	Asesora-MHCP
Andrés Serrano	DNP
Luiz Fernando Serrano	DNP
Hugo Sin Triana	Agenda de Conectividad
Maximiliano Sosa	Administracion SIIF2-MHCP
Carolina Soto	Directora Gral de Pto Pco Nal, MHCP, Ex-Directora Inversiones Pcas-DNP
Gonzalo Suarez	Gerente del Proyecto de Contratación Pública -DNP
Fernando Tenjo	Banco Republica, Director Junta Directiva
Nancy Tirado	Agencia Ejecutora-DNP
Teresa Tono	Directora Ejecutiva del Programa de Apoyo a la Reforma de Salud
Juan Pablo Toro	Ex-Director de Credito Publico- DNP
Julio Andrés Torres	Director General de Credito Publico y Tesoro Nacional-MHCP
Rocio Torres	Directora de Desarrollo Territorial-DNP
Mónica Uribe	Universidad Javeriana
Rodolfo Uribe	Director General de Tecnologia y Sistemas Informaticos-MHCP
Marcela Uruena	Directora de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura
Jorge Vargas	Experto en Educacion-DNP
Marta Velandia	Ministerio de Salud
Ana Lucía Villa	MHCP
José Ivan Villa	MHCP
Diana Vives	DNP
Juan Gonzalo Zapata	Fedesarrollo
Juan Pablo Zarate	Viceministro, MHCP