



Evaluación del Programa de País

Colombia

2007-2010

Clasificación: Documento Público



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



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



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2011**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

ÍNDICE

[ABREVIATURAS](#)

[RESUMEN EJECUTIVO](#)

I.	EL PAÍS Y EL CONTEXTO DEL PERIODO	1
A.	Caracterización general del país	1
B.	El contexto reciente	1
C.	Desafíos de desarrollo.....	3
1.	Crecimiento y productividad.....	3
2.	Balance fiscal	5
3.	Desigualdad.....	6
II.	EL PROGRAMA DEL BANCO DURANTE EL PERIODO 2007-2010	8
A.	Intención programática	8
B.	Materialización del programa	8
C.	Relevancia del programa	10
D.	Instrumentos utilizados.....	11
E.	Coordinación con otras instituciones financieras multilaterales	12
F.	Evaluabilidad de la EBP	13
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	13
A.	Eficiencia en la ejecución	14
B.	La relación Banco-país	15
IV.	RESULTADOS ASOCIADOS AL EJERCICIO PROGRAMÁTICO	16
A.	Resultados relacionados al eje de competitividad	18
B.	Resultados relacionados al eje de desarrollo social	21
C.	Resultados relacionados al eje de gobernabilidad y modernización del Estado	24
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	27
A.	Conclusiones.....	27
B.	Recomendaciones	28

[NOTAS FINALES](#)

[ANEXOS](#)

[REFERENCIAS](#)

[LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS](#)

La presente evaluación fue dirigida por Roberto Iunes (hasta abril de 2011) y Héctor V. Conroy (desde mayo de 2011), este último bajo la dirección general de Cheryl W. Gray. El equipo evaluador estuvo conformado por Jorge F. Chávez, Antonio Cusato, Viviane Espinoza, Tatiani Fontes y Johanna Ramos, con la asistencia de Camilo J. Pecha, Virginia Poggio y Roni Szwedski.

ABREVIATURAS

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías
BANCOLDEX	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino
CC	Corte Constitucional
CCLIP	<i>Conditional Credit Line for Investment Projects</i> (Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión)
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
CII	Corporación Interamericana de Inversión
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CT	Cooperación Técnica
CTR	Cooperación Técnica Reembolsable
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EBP	Estrategia Banco-País
EDSP	Estrategia de Desarrollo del Sector Privado
ET	Entidad Territorial
EPP	Evaluación del Programa de País
EPSP	Entidad Prestadora de Servicios Públicos
FAEP	Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera
FAER	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas
FAZNI	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas
FCL	<i>Flexible Credit Line</i> (Línea de Crédito Flexible)
FIA	Consorcio de Financiamiento de Inversiones en Agua
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial S.A.
FNR	Fondo Nacional de Regalías
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GNC	Gobierno Nacional Central
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDMC	<i>Internal Displacement Monitoring Centre</i> (Centro de Monitoreo y Desplazamiento Interno)
IED	Inversión Extranjera Directa

IFC	<i>International Finance Corporation</i> (Corporación Financiera Internacional)
ISDP	Informe de Seguimiento y Desempeño de Proyecto
ITP	Informe de Terminación de Proyecto
KCP	<i>Knowledge and Capacity-Building Product</i> (Producto de Conocimiento y Formación de Capacidades)
LITIGOB	Sistema Único de Información Litigiosa del Estado Colombiano
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OMJ	<i>Opportunities for the Majority</i> (Oportunidades Para la Mayoría)
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamos Basados en Políticas
PDA	Plan Departamental de Aguas
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo
PSD	Política de Seguridad Democrática
RAS	Red de Apoyo Social
RC	Régimen Contributivo
RS	Régimen Subsidiado
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
SCF	<i>Structured and Corporate Finance Department</i> (Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo)
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIGA	Sistema de Gestión de Activos
SIGEP	Sistema de Información y Gestión del Empleo Público
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIM	Sistema de Información Misional
SITM	Sistema Integrado de Transporte Masivo
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
ZNI	Zonas No Interconectadas

RESUMEN EJECUTIVO

Durante los últimos diez años, Colombia experimentó un crecimiento sostenido, alcanzando una tasa promedio anual de 4%. Al mismo tiempo, las condiciones macroeconómicas del país evolucionaron positivamente: la inversión privada aumentó a un ritmo del 5,5% anual; la deuda pública neta cayó al 38% del PIB; las reservas internacionales se mantuvieron en niveles altos y la inflación se redujo hasta un poco más del 3% para el año 2010.

Por otro lado, el país también ha mejorado de manera importante en diferentes aspectos sociales: los niveles de criminalidad disminuyeron sustancialmente, la cobertura de algunos servicios básicos aumentó y la pobreza, aunque todavía en rangos altos, se redujo. No obstante, aún se mantienen varios desafíos para el desarrollo del país. Entre ellos se cuenta el desempleo, el estancamiento del sector exportador, la escasez y deterioro de la infraestructura, la pobreza y la desigualdad, tanto de ingresos como de oportunidades.

Por su parte, las finanzas del país han venido mejorando paulatinamente. Entre 2006 y 2008, el balance primario del gobierno nacional central registró un superávit, situación que no se producía desde 1994. Este resultado se debió, en parte, a los ingresos derivados de la actividad minero-energética (principalmente la extracción de petróleo, cuyo precio ha aumentado a lo largo de la década). Si bien el contar con *commodities* constituye una ventaja, la posibilidad de una caída de sus precios representa una vulnerabilidad. Además, la estabilidad fiscal también podría verse comprometida por los siguientes factores: el alto grado de inflexibilidad del gasto público, algunos pasivos contingentes como pensiones y salud, y un nivel de recaudación relativamente bajo. En la actualidad, este último bordea el 12% del PIB.

En consonancia con el contexto descrito anteriormente, Colombia se acerca a una situación financiera en la que otras fuentes de financiamiento se vuelven más accesibles y competitivas con la banca multilateral. Aun cuando persisten vulnerabilidades fiscales que podrían retrasar este proceso, el país ha logrado colocar bonos de deuda en términos favorables en los mercados internacionales, mantener una serie de líneas de crédito flexibles con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y recuperar el grado de inversión (en marzo de 2011). Al mismo tiempo, el país ha comenzado a emprender reformas sectoriales que, entre otros aspectos, establecen mecanismos de financiamiento doméstico.

Prueba de lo anterior es la demanda que tuvo el país de préstamos de rápido desembolso de la banca multilateral en los años 2007-2010, la cual fue menor que en periodos anteriores. Por tal motivo, los desembolsos realizados por el Banco en la modalidad de préstamos para el apoyo a reformas de políticas fueron, en términos tanto absolutos como relativos, menores que los entregados en el cuatrienio inmediato anterior y, además, menores que los planificados por la Estrategia. Por su parte, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento también le otorgaron a Colombia menos préstamos de rápido desembolso que en el periodo 2003-2006.

La crisis financiera internacional del periodo 2008-2009 incrementó la demanda de recursos líquidos de Colombia. El Banco intentó hacerle frente a esta situación aprobando operaciones de rápido desembolso; sin embargo, su respuesta fue insuficiente, pues no muestra un patrón claramente contracíclico, hallazgo que coincide con lo manifestado por las autoridades colombianas.

En contraste, la colaboración del Banco se entregó de modo eficiente. En comparación con otros países de la región, los tiempos de preparación de las operaciones con Colombia fueron menores en casi todas sus etapas. Sin embargo, relativo a otras fuentes de financiamiento, la colaboración del Banco le impone al país mayores costos de transacción (como el tiempo necesario para que las operaciones sean aprobadas y el tener que usar los sistemas de información del Banco).

En términos de resultados, hubo dos áreas de trabajo en las que el Banco se mantuvo presente y fue relevante durante el periodo: la inversión social y la descentralización. En la primera, se confirmó como un socio estable en la creación y operación de una red de protección social de largo plazo, cuyo objetivo es terminar con la pobreza y su transmisión de padres a hijos. En la segunda, su colaboración tuvo una orientación transversal, pues se trabajó con entidades subnacionales en sectores diversos como Transporte, Desarrollo Empresarial, Vivienda y Modernización del Estado, entre otros.

Por otro lado, el Banco continuó el trabajo de largo plazo que ha establecido con Colombia para modernizar y mejorar la eficiencia de los órganos de control y entidades del poder judicial, ayudando al país a obtener ahorros importantes. Además, apoyó varias reformas sectoriales importantes como las que dieron lugar a la creación de la Comisión Nacional de Competitividad y a la modificación del Sistema General de Participaciones en 2007. En el sector Salud, el trabajo que venía realizando el Banco no tuvo continuidad; sin embargo, las operaciones que habían sido aprobadas anteriormente concluyeron con resultados positivos en vacunación y en eficiencia y productividad del sistema hospitalario.

Frente a la situación descrita anteriormente, el Banco debe prepararse para un cambio importante en la relación con Colombia. El país ya es selectivo en cuanto a los temas y modalidades en los que busca la colaboración del Banco. En el futuro, esta tendencia solo habrá de acentuarse conforme el país continúe mejorando su situación económica. En este sentido, el Banco debe encontrar nichos de colaboración en los que pueda entregarle el mayor valor agregado posible. En esta búsqueda, su objetivo también debe ser volverse competitivo en relación con las otras fuentes alternativas de financiamiento y de apoyo no financiero disponibles para Colombia.

Recomendaciones

- **Incrementar los esfuerzos para reducir los costos de transacción que la colaboración del Banco le impone al país.** Una forma efectiva de hacerlo es aumentando el uso de los sistemas nacionales. El Banco ya ha empezado a trabajar en este objetivo —por ejemplo, con el uso del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)—. Sin embargo, se recomienda que se redoblen esfuerzos para ayudar al país a mejorar otros sistemas —los de adquisiciones y auditoría, por

ejemplo— para que alcancen los estándares mínimos de calidad establecidos por el Banco. De hecho, se tiene buena experiencia en el diseño y puesta en marcha de sistemas complejos en el país (como algunos de los que se crearon como parte del Programa de Renovación de la Administración Pública) y se puede hacer uso de ella.

Otra forma de reducir los costos de transacción que se le imponen al país es homologar los sistemas y procedimientos del Banco con los de otras agencias de desarrollo con las cuales pudiera darse una acción coordinada —el Banco Mundial, por ejemplo—. De ese modo, se evitaría que el país tenga que utilizar múltiples sistemas de información y satisfacer diversos procedimientos.

Además, las operaciones del Banco deberían buscar medir sus propios costos de transacción e incluir, en sus diseños, objetivos de reducción de los mismos.

- **Mejorar la evaluabilidad, el seguimiento y la evaluación de la Estrategia y de los proyectos financiados por el Banco.** Al trabajar en este objetivo, se recomienda que el Banco consolide una relación de colaboración mutua con el sistema de seguimiento y evaluación del propio país. En este sentido, se recomienda hacer el esfuerzo de utilizar indicadores que ya estén integrados en aquel sistema. El país, a su vez, puede considerar la incorporación de nuevos indicadores que sean relevantes para el seguimiento de su progreso en aquellas áreas en las que el Banco colabore. Además, este último puede vincular cada proyecto que financie a una evaluación independiente que posteriormente se integre a los sistemas de evaluación del país.
- **Identificar y fortalecer la capacidad del Banco en las áreas y sectores en los que el país concentrará su demanda de colaboración financiera.** Dado que el país se volverá aún más selectivo en cuanto a las áreas específicas en las cuales demandará colaboración al Banco, es importante que este las identifique y se prepare para otorgarle el mayor valor agregado posible al país, especializándose y fortaleciendo su calidad de banco de conocimientos. Este objetivo requiere un diálogo activo y cercano con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), así como con otras áreas del Gobierno, la Academia y otros actores relevantes que pudieran ayudar al Banco en la identificación de los campos de especialización necesarios para cumplir con el fin planteado. Una vez que estos hayan sido identificados, se recomienda que el Banco concentre recursos financieros y humanos en ellos. Esta medida ayudará al Banco a posicionarse en el país y a tener un alto valor agregado en las áreas específicas de colaboración. Los hallazgos de esta Evaluación del Programa de País (EPP) sugieren que los temas transversales de descentralización y protección social son algunos en los que el país recibe valor agregado del Banco y en los que, por lo tanto, seguirá demandando su colaboración. Sin embargo, corresponde a la Administración del Banco confirmar o refutar este hallazgo en su diálogo con el país.
- **Identificar experiencias internacionales de desarrollo que hayan sido exitosas y presentárselas al país.** En repetidas ocasiones, las autoridades colombianas expresaron el deseo de que el Banco les proveyere de más información sobre políticas de desarrollo implementadas en otros países, no solo de América Latina. En respuesta

a ello, el Banco debe identificar las lagunas de conocimiento que existen en aquellas áreas específicas de interés para Colombia y tratar de llenarlas mediante diversas actividades de generación de conocimiento —investigaciones, seminarios y conferencias, por ejemplo—. Estas deben involucrar a actores de ámbitos diversos, como el Gobierno, la Academia, las agencias de desarrollo, el sector privado, etcétera.

El Banco debe ser cuidadoso en presentarle al país solo aquellas experiencias de desarrollo cuya efectividad esté demostrada con evidencia sólida y que sean aplicables al contexto colombiano. Además, debe poner su experiencia y conocimiento en estas áreas a disposición del país y, para ello, debe administrar sus recursos humanos y financieros, de modo que pueda continuar adquiriendo conocimiento internacional y entregarlo no solo a Colombia sino al resto de sus países miembros.

Además de las recomendaciones planteadas para el caso concreto de Colombia, las siguientes sugerencias son de índole más general:

- **En primer lugar, se sugiere que el Banco aumente su grado de preparación para enfrentar restricciones de liquidez generalizadas.** Colombia y otros países de la región le demandan al Banco que juegue un papel contracíclico. Sin embargo, este tuvo dificultades para satisfacer las demandas de liquidez de sus miembros prestatarios durante la crisis financiera internacional de 2008-2009. Una situación semejante podría volver a presentarse si los precios de diversos *commodities* se precipitaran drásticamente. En este sentido, se recomienda que el Banco haga un análisis retrospectivo de su respuesta a la reciente crisis financiera en el ámbito regional y determine si fue adecuada o no. De no haberlo sido, el análisis debería identificar las razones y proponer soluciones que se pudieran implementar para estar mejor preparado ante una situación repentina de mayor demanda de recursos financieros a nivel regional o global.
- **En segundo lugar, se sugiere que el Banco evalúe los efectos que la realineación del Banco ha tenido sobre su propio trabajo y su relación con sus países miembros prestatarios.** La información recogida por la presente evaluación indica que la realineación modificó la relación con Colombia, lo cual sugiere que algo semejante puede haber ocurrido con otros países. En ese sentido, al Banco le beneficiaría saber si la realineación ha hecho que su trabajo sea más efectivo y eficiente. El siguiente paso sería identificar si existen aspectos de la realineación que pudieran ajustarse para lograr dicho objetivo.

I. EL PAÍS Y EL CONTEXTO DEL PERIODO

A. Caracterización general del país

1.1 Entre los años 2001 y 2010, Colombia atravesó por uno de los periodos expansivos más prolongados de las últimas décadas. Gracias a la implementación de políticas monetarias y fiscales anticíclicas, y a la mayor solidez de su sistema financiero,¹ el país supo resistir con relativo éxito los efectos adversos de la crisis internacional de 2009. Sin embargo, a pesar de la mayor estabilidad de sus condiciones macroeconómicas, el manejo cauteloso de la economía y las reducciones sustanciales en las tasas de criminalidad y violencia, el país no ha logrado recuperar el patrón de crecimiento observado entre 1950 y 1980 (Gráfico 1.1 y 1.2). Los efectos adversos del conflicto armado,² sumados al debilitamiento del sector industrial, la baja capacidad de la economía para generar empleo y los altos índices de desigualdad, plantean una serie de desafíos cuya persistencia podría afectar el ritmo de expansión en el largo plazo.

B. El contexto reciente

1.2 Tras la fuerte contracción de la actividad económica durante los últimos años de la década de 1990,³ Colombia alcanzó una tasa de crecimiento promedio de 4,1% entre 2000 y 2008. A pesar del menor dinamismo de la economía como consecuencia de la crisis financiera internacional, en 2009 el país obtuvo un crecimiento de 1,5%, superior al de Chile, Brasil, México y Perú.⁴ El siguiente año, la tasa de crecimiento del producto fue de 4,3%, lo que evidencia el retorno de la economía al ritmo de crecimiento de la década.

1.3 El desempeño económico del país durante el periodo se puede atribuir, principalmente, al crecimiento de la demanda interna y, en particular, al impulso dado por el consumo privado y la inversión (Cuadro 1.1). Si se analiza el comportamiento del PIB por el lado de la oferta, la construcción, el comercio y los servicios financieros y no financieros fueron los sectores de mayor dinamismo. Adicionalmente, si se compara el crecimiento promedio del PIB por ramas de actividad entre los periodos 2001-2006 y 2007-2010, se observa un fuerte incremento de la contribución de la actividad minera y, en contraste, un menor aporte de los sectores manufacturero y agrícola (Cuadro 1.2). Este último fue afectado por el fenómeno de La Niña que aquejó a Colombia durante 2010. De acuerdo con cifras del gobierno, para mayo de 2011, el fenómeno había afectado a más de 3,3 millones de personas y a cerca de 800.000 hogares, y había generado inundaciones en 1.027 de los 1.108 municipios del país.⁵

1.4 La disminución de la violencia que impactara la economía colombiana durante la década de 1990 trajo indudables beneficios. La Política de Seguridad Democrática (PSD), implementada a partir de 2002, logró disminuir los homicidios, los secuestros y los ataques terroristas (Gráfico 1.3), contribuyendo a hacer de Colombia un país atractivo para la inversión. Así, la inversión bruta experimentó un importante incremento, al pasar del 15,4% al 22,7% del PIB entre 2001 y 2009. La inversión privada, en particular, registró el mayor crecimiento, pasando del 13,4% al 19,6% del PIB (Gráfico 1.4).

1.5 La creación de instrumentos jurídicos como los contratos de estabilidad y las zonas

francas y la mejora en las condiciones de seguridad han atraído, a su vez, la inversión extranjera directa (IED). De hecho, la IED pasó de un promedio de cerca del 2,3% del PIB durante los primeros cuatro años de la década a otro de 3,5% entre 2007 y 2010. Este crecimiento se orientó fundamentalmente a la actividad minero-energética, haciendo que la participación de este sector en el total de la IED pasara de 56,8% en el 2006 a 72,7% en el 2010 (Gráfico 1.5).

- 1.6 A pesar de que durante la década de 2000 Colombia ha tenido el balance de cuenta corriente más negativo de la región (Gráfico 1.6), su financiamiento ha dejado de recaer en el sector público, como ocurría en la década de 1990. En efecto, el actual incremento de la IED, además del ahorro privado, le ha ofrecido su fuente más importante de financiamiento (Gráfico 1.7).
- 1.7 A partir de 2003, el tipo de cambio ha presentado alta volatilidad y periodos de fuerte apreciación. Dentro de los factores que han contribuido a la apreciación del peso colombiano se encuentra la mayor oferta de dólares proveniente del incremento de la IED, el aumento en el precio de los *commodities* —en especial del petróleo—, el crecimiento del capital *off-shore* y la debilidad del dólar respecto a monedas como el euro, el yen y el *renminbi* (Gráfico 1.8).⁶ Si bien se han adoptado medidas para contrarrestar esta tendencia, tales como las intervenciones del Banco de la República en el mercado cambiario y controles a la entrada de capitales durante los años 2007 y 2008, estas no han tenido el efecto deseado.⁷ Por su parte, la apreciación real, que entre 2000 y 2010 fue del orden de 26,7% (Gráfico 1.9), parece no compensarse por medio de incrementos en la productividad factorial ni por el abaratamiento de los costos laborales y de transporte.⁸
- 1.8 La apreciación del tipo de cambio ha contribuido al aumento de las reservas internacionales, que alcanzaron 9 meses de importaciones y 10% del PIB (Gráfico 1.10). Sin embargo, estos dos fenómenos —apreciación del tipo de cambio y aumento de las reservas internacionales— no son exclusivos de Colombia, sino que han sido observados en varios países de la región.⁹
- 1.9 Los balances del Gobierno Nacional Central (GNC) y del sector público no financiero (SPNF) evidenciaron una tendencia hacia una mejor situación fiscal. Por un lado, el déficit total del GNC se redujo consistentemente entre 2001 y 2008, y pasó de 4,8 a 2,3% del PIB. Por otro lado, el balance primario fue, por primera vez desde 1994, superavitario entre 2006 y 2008. Sin embargo, en los años 2009 y 2010 se observó un deterioro de los saldos totales y primarios (Gráficos 1.11 y 1.12), debido a los efectos adversos que tuvo sobre la economía la crisis financiera internacional y, por ende, sobre la recaudación tributaria (Cuadro 1.3). Durante los años de contracción, el Gobierno adoptó una política anticíclica, con la que buscaba priorizar el gasto en sectores de alto impacto en términos de crecimiento y empleo,¹⁰ sin afectar la sostenibilidad fiscal de largo plazo.¹¹ Esta medida evitó un mayor incremento del déficit.
- 1.10 Colombia recibe importantes ingresos de la actividad minero-energética. Se estima que entre 2003 y 2008 las rentas generadas por este sector fueron equivalentes al 2,6% del PIB.¹² Este resultado podría explicar parte del superávit primario observado entre 2006 y 2008: “los mayores ingresos asociados al incremento en el precio y los volúmenes de

exportación de petróleo es uno de los factores que explican el mejoramiento de las finanzas públicas durante los últimos años”¹³ (Gráficos 1.12 y 1.13).

- 1.11 Los indicadores de endeudamiento del país presentan, en general, una evolución positiva, aunque su nivel sigue siendo elevado. A partir de 2002, la deuda bruta del GNC se redujo paulatinamente desde el 49,2 hasta el 36,8% del PIB en 2008. La crisis financiera internacional de 2009 y el consecuente bajo crecimiento económico hicieron que repuntara ligeramente (Gráfico 1.14). Además, las proyecciones del FMI apuntan a una continua reducción de la misma.¹⁴ Paralelamente, la composición de la deuda mejoró significativamente; en primer lugar, su denominación pasó a ser mayoritariamente la moneda local (Gráfico 1.15); en segundo lugar, la proporción de deuda a tasa fija subió hasta el 92%; y finalmente, las tasas de interés de las deudas tanto interna (Gráfico 1.16) como externa (Gráfico 1.17) presentaron una tendencia a la baja.
- 1.12 En general, Colombia ha tenido un buen comportamiento macroeconómico. Este hecho incluye un exitoso modelo de metas inflacionarias que disminuyó la inflación anual en 5,58 puntos porcentuales, con lo que pasó de 8,75% en el año 2000 a 3,17% en 2010. Los niveles de la tasa de interés de intervención le han permitido a la autoridad monetaria mantener la inflación dentro del rango-meta —salvo en los años 2007 y 2008—, así como apoyar el crecimiento del PIB en el corto plazo.¹⁵ A su vez, las tasas de interés de los certificados de depósito a plazo fijo a 90 días (CDTs) se mantiene en bajos niveles respecto a sus promedios históricos (Gráfico 1.18).
- 1.13 Sin embargo, y a pesar de la reducción de los niveles de riesgo del país en los mercados internacionales —semejante al de algunos de los comparadores regionales— (Gráfico 1.19), Colombia solamente recuperó el grado de inversión perdido durante la crisis de 1998-1999 en marzo de 2011.¹⁶ Dentro de las principales razones para que se revisara su calificación de riesgo se encuentran las perspectivas favorables en relación con el sector minero energético. Estas no se deben solo al incremento del precio del petróleo sino, también, al incremento de los niveles de producción de crudo y gas (Gráfico 1.20), y de los volúmenes de reservas probadas de Ecopetrol, que entre 2009 y 2010 se incrementaron en 11,4%. Si bien el auge minero-energético representa una oportunidad para el país, plantea a su vez importantes desafíos como el evitar mayores presiones sobre la tasa de cambio y el deterioro del sector industrial, el mejorar la infraestructura de transporte intrarregional y el implementar una regla fiscal que permita el ahorro de recursos excedentes.¹⁷
- 1.14 A pesar de este panorama positivo, Colombia aún enfrenta importantes desafíos que limitan su desarrollo y afectan el nivel de vida de su población.

C. Desafíos de desarrollo

1. Crecimiento y productividad

- 1.15 En buena medida, el crecimiento económico de la última década se sustentó en el aumento de la inversión. Sin embargo, una parte importante de esta se dirigió a la construcción de viviendas (Gráfico 1.21),¹⁸ sector difícilmente asociado con incrementos

en la productividad. Por su parte, la IED se ha concentrado en la minería y el petróleo, actividades puramente extractivas. Estas concentraciones sectoriales, sumadas a la baja y decreciente productividad laboral en el sector industrial y de servicios, podrían explicar el rezago en el nivel de ingreso del país y del resto de América Latina respecto a las economías desarrolladas.¹⁹

- 1.16 **Sector externo.** En 2004, Colombia inició las negociaciones para un tratado de libre comercio con los EE.UU. (cuyo Congreso aún no lo ha aprobado) y, posteriormente, firmó o negoció otros ocho acuerdos comerciales.²⁰ A pesar de estas iniciativas, sigue siendo un país relativamente cerrado: entre 2000 y 2008, su índice de apertura promedio estuvo aproximadamente en un 29% —33% si se incluye el comercio de servicios no factoriales—, mientras que, en el mismo periodo, el de Chile fue de 57%; el de México, de 51%; y el de Perú, de 35%.²¹ Por otro lado, las exportaciones colombianas como proporción del PIB son significativamente inferiores al promedio de los países con grado de inversión y están en el cuartil inferior entre los países emergentes.²² Además, sus niveles de exportaciones e importaciones por habitante están entre los más bajos de Latinoamérica (Gráfico 1.22).
- 1.17 La dinámica exportadora del país en los últimos años no se ha concentrado en bienes de mayor valor agregado, cuya industria genera gran parte del empleo formal asalariado, sino que se ha orientado principalmente a los *commodities* minero-energéticos. Entre 2001 y 2007, las exportaciones no tradicionales representaron en promedio cerca del 54% del total, mientras que, entre 2008 y 2010, el grueso de las exportaciones del país lo constituyeron las exportaciones tradicionales,²³ gracias al aumento en las exportaciones de petróleo y carbón (Gráfico 1.23). Por su parte, las exportaciones de productos industriales conformaron la mayor parte de las exportaciones no tradicionales y mostraron una tendencia creciente hasta 2008 (Gráfico 1.24). El siguiente año, cayeron en 15,4% debido, en parte, al distanciamiento político entre Colombia y dos de sus cinco principales destinos comerciales, Ecuador y Venezuela.
- 1.18 **Infraestructura.** Colombia ha progresado en la cobertura de servicios públicos como agua y electricidad. De hecho, ha alcanzado niveles cercanos al 90% y superiores al patrón regional (Gráficos 1.25 y 1.26). Sin embargo, el país presenta rezagos de infraestructura que afectan negativamente la competitividad del país. Este hecho se debe, entre otros factores, a la baja inversión pública —causada por la inflexibilidad fiscal y las prioridades de la Constitución de 1991—, la complejidad geográfica del territorio colombiano, la debilidad en el marco institucional, la ausencia de un esquema de transporte multimodal, y la falta de continuidad de las políticas y proyectos.²⁴ Datos del informe del Foro Económico Mundial de 2010 clasifican la percepción de calidad de la infraestructura del país en el puesto 83 entre 133 naciones (Gráfico 1.27). En efecto, al país le faltan vías que comuniquen los centros productivos con los puertos y en general, el porcentaje de vías pavimentadas es inferior a lo esperado dado su PIB per cápita (Gráfico 1.28). En lo que se refiere a la infraestructura portuaria, Colombia se ubica en el puesto 107 entre 133, con una clasificación inferior a la media y superada por países como Chile, Uruguay, Argentina, Paraguay y Ecuador. La infraestructura aeroportuaria está mejor clasificada —81 entre los 133 países—, pero aún es inferior al promedio regional.

1.19 **Mercado laboral.** El mercado laboral colombiano combina altas tasas de desempleo e informalidad. Recientemente ha experimentado un descenso paulatino en ambos indicadores (Gráfico 1.29). Sin embargo, el desempleo no ha logrado bajar del 10% —salvo en algunos meses durante la primera mitad de la década pasada (Gráfico 1.30)— y la informalidad se encuentra por encima del 50%. Las causas de esta problemática son factores tanto de demanda como de oferta. Por el lado de la primera, están las inflexibilidades del mercado y los elevados costos laborales —tales como el salario mínimo, que está entre los más altos de la región (Gráfico 1.31),²⁵ y los gravámenes sobre la nómina, que incrementan los costos no salariales en aproximadamente 60%²⁶—. Por el lado de la segunda, la baja calificación de los trabajadores y el difícil acceso a la educación superior (§ 1.30) generan una desconexión entre la mano de obra formada por el sector educativo —baja en proporción a la fuerza de trabajo total y mayoritariamente universitaria (Cuadro 1.5)— y las necesidades del sector productivo —más concentradas en la demanda de técnicos y tecnólogos—. ²⁷

2. Balance fiscal

1.20 A pesar de la mejoría de sus balances (§ 1.9), Colombia aún es fiscalmente frágil. Los ingresos por la actividad extractiva minero-energética son una ventaja. Sin embargo pueden representar una vulnerabilidad ante fluctuaciones en los precios de los *commodities* asociados a dicha actividad. Además, el país enfrenta desafíos tanto por el lado de los ingresos tributarios como por el del gasto público.

1.21 **Ingresos tributarios.** El nivel de presión tributaria en Colombia se encuentra entre los más bajos de la región (Gráfico 1.32), aun cuando se hayan adelantado dieciséis reformas tributarias entre 1990 y 2010²⁸ y se haya conseguido elevar los ingresos por concepto de impuesto a la renta e impuesto al valor agregado (IVA), y por la aparición de nuevos gravámenes.²⁹ Esta situación se atribuye al reducido tamaño de la base gravable, a la existencia de un complejo diseño de tarifas diferenciales y a la incertidumbre asociada a la complejidad e inestabilidad del sistema tributario.³⁰

1.22 **Gasto público.** El desbalance del gobierno central se ha agravado a partir de los primeros años de la década de los noventa (Gráfico 1.33). La Constitución de 1991 consagró importantes derechos civiles al tiempo que aumentó el poder del Congreso y de la Corte Constitucional (CC) con respecto al Poder Ejecutivo.³¹ Este hecho ha descentralizado al país, administrativa y territorialmente, y ha dado lugar a una serie de leyes y decretos³² a favor de esos derechos que, si bien pueden representar mejoras necesarias en los niveles de vida de las personas de menos recursos, han elevado el gasto público y lo han vuelto altamente inflexible.³³

1.23 Como resultado de lo anterior, el gasto social ha subido de poco más del 9% del PIB en 1990 a aproximadamente 16% en 2008.³⁴ El gasto en salud explica una parte importante de este incremento, particularmente durante la segunda mitad de la década de 1990. Datos del Banco Mundial (BM) indican que Colombia es, actualmente, el tercer país con mayor gasto en salud dentro de los países que pertenecen al BID —apenas por debajo de Costa Rica y Guyana—. Efectivamente, el país destinó aproximadamente 5,4% del gasto público como porcentaje del PIB a la salud durante el periodo 2000-2007 (Gráfico 1.34).

- 1.24 El sistema de salud³⁵ presenta problemas de sostenibilidad fiscal, “pues dos terceras partes del fondeo de la salud descansan sobre el régimen subsidiado y solo una tercera parte sobre el contributivo [...] De hecho, solo un 29% de la PEA contribuye activamente al régimen de salud”.³⁶ Además, un fallo reciente de la CC³⁷ declaró inconstitucional la distinción entre el límite de coberturas de los dos regímenes, y eso podría generar un gasto adicional, estimado en más de 4% del PIB.³⁸
- 1.25 Otro elemento importante de presión sobre el presupuesto del GNC ha sido el pago del sistema público de pensiones. Ese rubro se ha elevado constantemente en las últimas dos décadas, pasando de poco más del 1% del PIB en 1995 a aproximadamente el 4% en los últimos años (Gráfico 1.35). Este aumento ha estado determinado por diferentes factores relacionados con inflexibilidades legales e institucionales,³⁹ así como por la alta informalidad del mercado laboral colombiano (§ 1.19).
- 1.26 Las transferencias a las entidades territoriales (ET) son otra fuente de presión del gasto. Los artículos 356 y 357 de la Constitución obligaron al GNC a entregar de manera creciente una porción de los ingresos corrientes de la nación a los gobiernos subnacionales.⁴⁰ La consecuente presión sobre el presupuesto del GNC llevó a que, en 2001, se introdujeran varios cambios en los criterios y procesos de transferencias de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).⁴¹ Si bien estos ajustes han generado menor volatilidad y mayor control sobre el crecimiento de las transferencias a las ET (Gráfico 1.36), el crecimiento del SGP está atado al crecimiento económico de forma asimétrica: si este es menor al 4% real (incluso negativo), las transferencias crecen a una tasa predeterminada; pero si supera el 4% real, las transferencias aumentan su tasa de crecimiento. Lo anterior, junto con la creación de la sobretasa de crecimiento educativo, hará que la relación SGP/PIB continúe “fluctuando alrededor de 4.5%-5%, incluyendo los recursos del Fonpet [Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales], durante los años 2008-2016”.⁴²

3. Desigualdad

- 1.27 Colombia es un país altamente desigual y hay indicios de que esta situación podría haber empeorado. En términos de la distribución interpersonal del ingreso, el coeficiente de Gini de 2009 se estimó en 0,578 y se mantuvo, en el periodo 2005-2007, entre los más altos de Latinoamérica (Gráfico 1.37). Además, la proporción del ingreso en manos del 10% más rico ha aumentado y la del 20% más pobre ha caído substancialmente (Gráfico 1.38).
- 1.28 La desigualdad en Colombia establece importantes diferencias en oportunidades de desarrollo, no solo entre grupos socioeconómicos sino, también, entre regiones y grupos étnicos. Los afrocolombianos y los indígenas⁴³ presentan indicadores económicos y sociales inferiores al promedio de la población —acceso a la educación, niveles educativos y empleo, entre otros— y son los más afectados por el desplazamiento interno (§ 1.32).⁴⁴ Asimismo, en términos de la desigualdad regional, entre 2007 y 2009 se observa un importante aumento en la diferencia entre los departamentos con mayor y menor proporción de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) —el porcentaje de esta población pasó de ser 5,6 veces más grande en el primero que en el

segundo, a ser 7,4 veces— y un distanciamiento del departamento con mayor porcentaje de población con NBI del promedio nacional (Gráfico 1.39).⁴⁵

- 1.29 La desigualdad se refleja también en el patrón del gasto público social. Un estudio reciente muestra que el quintil más rico de la población captura aproximadamente 31% de este gasto, si se excluye el de pensiones, y casi 45%, si se lo incluye (Cuadro 1.6). Así, “aunque la participación de los más pobres mejora cuando se excluyen las pensiones, la parte del GP [gasto público] que se queda en manos de estos sigue siendo mucho menor a la del quintil 5, y al deber ser —se supone que este gasto debería focalizarse en los más pobres—”.⁴⁶
- 1.30 **Educación.** Colombia enfrenta serios retos en materia educativa. Los mayores esfuerzos por incrementar los recursos destinados a la educación, que se reflejan en el incremento del gasto público en este rubro como porcentaje del PIB (Gráfico 1.40), han sido insuficientes para mejorar el desempeño del país en términos tanto de cobertura (Gráfico 1.41) como de calidad educativa. Prueba de ello son los más recientes resultados de las pruebas PISA⁴⁷ 2009, que revelan el gran rezago del país en términos de aprendizaje (Gráfico 1.42). Adicionalmente, las brechas educativas entre distintos niveles socioeconómicos y entre los ámbitos urbano y rural son amplias y no parecen haberse reducido en los últimos años (Gráficos 1.43 y 1.44). Esta situación afecta las perspectivas de reducción de las disparidades socioeconómicas y de crecimiento económico en el largo plazo, pues se está generando una mano de obra, mayoritariamente, poco calificada.
- 1.31 **Pobreza.** A pesar de la sistemática reducción de los niveles de pobreza e indigencia entre 2002 y 2009 —en alrededor de 8,2 y 3,3 puntos porcentuales respectivamente—, más del 45% de los colombianos vive, actualmente, en condición de pobreza y un 16% en condición de indigencia (Gráfico 1.45).⁴⁸ La creación de programas sociales de gran envergadura, como los que constituyeron la Red de Apoyo Social (RAS) —Empleo en Acción, Jóvenes en Acción y Familias en Acción— después de la crisis de 1999 han contribuido a estos cambios. Sin embargo, la pobreza tiene niveles persistentemente altos, sobre todo en las áreas rurales. En estas áreas, la pobreza y la indigencia son sensiblemente más altas y disminuyen más lentamente que en las zonas urbanas (Cuadro 1.7).
- 1.32 **Desplazamiento forzado.** La violencia que ha sufrido Colombia ha generado un desplazamiento forzado y masivo de población.⁴⁹ El periodo de mayor desplazamiento ocurrió entre los años 1998 y 2002 y estuvo condicionado por el fortalecimiento de los grupos armados ilegales, financiados por el narcotráfico. Las causas de este desplazamiento forzado son complejas. Aunque el conflicto armado sea considerado su causa general, este problema social tiene también una relación con intereses económicos como la tenencia de la tierra, la expansión territorial para fines agrícolas y de negocios, y el narcotráfico.⁵⁰ Contrarrestar los efectos perversos de dicho desplazamiento constituye el principal reto humanitario y uno de los más importantes problemas sociales y económicos que enfrenta Colombia.

II. EL PROGRAMA DEL BANCO DURANTE EL PERIODO 2007-2010

A. Intención programática

- 2.1 Colombia tiene priorizados los temas estratégicos y los instrumentos con los cuales quiere trabajar con los organismos de financiamiento externo, incluyendo el BID. Al respecto, la Evaluación del Programa de País (EPP) anterior afirmaba lo siguiente: “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”.⁵¹
- 2.2 El diálogo Banco-país para el periodo analizado se estableció dentro del marco estratégico general definido por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del periodo 2006-2010, titulado “Estado comunitario: Desarrollo para todos”. De hecho, la presentación de la Estrategia afirma que “[l]a identificación de las áreas fundamentales que conforman la EBP [Estrategia Banco-País] se basa fundamentalmente en el PND de Colombia”.⁵² Para ello, la Estrategia se alimenta de un extenso ejercicio de análisis técnico sectorial realizado por el Banco. Sin embargo la identificación de sus áreas de trabajo ocurre una vez que el PND está terminado y sin que el Banco haya comunicado al país el resultado de su análisis técnico. Desde el punto de vista del país, este comportamiento representa una posición más pasiva y discreta que la del Banco Mundial, que comparte sus análisis sectoriales durante la elaboración del PND.
- 2.3 La EBP tiene el objetivo general de apoyar el crecimiento del país y la reducción de la pobreza y la desigualdad.⁵³ Si bien este objetivo es un desiderátum común entre los países de la región, la exposición del capítulo anterior sobre la desigualdad muestra que reviste de un especial significado para el caso colombiano.⁵⁴ Para encauzar su acción en el país, la EBP define tres ejes: competitividad, desarrollo social, y gobernabilidad y fortalecimiento del Estado. Estos son fundamentalmente los mismos que los de la Estrategia para el periodo 2003-2006⁵⁵ y están más relacionados con la estructura organizativa del Banco que con el contexto colombiano, pues carecen de correspondencia directa con los del PND o con los desafíos específicos del país. Los ejes estratégicos son lo suficientemente amplios como para incorporar cualquier tema que pudiera ser presentado por alguna de las áreas de trabajo del Banco.⁵⁶ En particular, el eje de competitividad es el más amplio, pues abarca los temas de gestión ambiental, riesgo, crecimiento económico sostenible e, incluso, agua y saneamiento,⁵⁷ que normalmente se agrupan con los sectores de desarrollo social.

B. Materialización del programa

- 2.4 El programa de operaciones con garantía soberana propuesto en la EBP difiere significativamente del aprobado. La previsión fue baja al interior de los tres ejes: 50% en competitividad, 43% en desarrollo social y 50% en gobernabilidad y fortalecimiento del Estado (Cuadro 2.1). En total, solo 14 de los 29 proyectos propuestos en la EBP se aprobaron y ninguno de los diez proyectos del inventario de intervenciones se aprobó.

Esto último confirma que el programa del Banco es esencialmente definido por el país (§ 2.1 y 2.2).

- 2.5 Una tercera parte de los 15 proyectos que no se aprobaron (Cuadro 2.2) pertenece a los sectores de energía eléctrica y agua y saneamiento (construcción de obras de infraestructura). En ellos, el financiamiento externo —incluido el de la banca multilateral— está siendo sustituido por diversos fondos (algunos con participación privada) que centralizan y canalizan los recursos para estas inversiones. En el caso del sector de energía eléctrica, el documento CONPES No. 3453, de diciembre de 2006, estableció el siguiente esquema de financiamiento: “Para la implementación de los diferentes esquemas de gestión, el Ministerio de Minas y Energía podrá hacer uso de recursos tales como: i) el FAZNI; ii) el Fondo Nacional de Regalías; iii) tarifas pagadas por los usuarios; iv) contrapartidas de las entidades territoriales; y v) recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a cubrir subsidios por menores tarifas y financiar la operación comercial y el mantenimiento de la infraestructura eléctrica en las ZNI.”⁵⁸
- 2.6 En el caso del sector de agua y saneamiento, en 2008 se creó el Consorcio de Financiamiento de Inversiones en Agua (FIA), conformado por tres fiduciarias privadas. Su objetivo es administrar un “patrimonio autónomo para el recaudo, administración, garantía y pagos para el manejo de los recursos de los PDA [planes departamentales de agua], para todos los Departamentos y Municipios que decidan vincularse como fideicomitentes.”⁵⁹ Así, se busca que el FIA administre una proporción cada vez mayor del financiamiento de las obras para el sector.
- 2.7 La anticipación del programa fue mayor que su previsión, pero aun así fue baja. De las 21 operaciones aprobadas, 7 no estaban incluidas en la EBP y representaron el 29% de los montos aprobados con garantía soberana en el periodo. Como se observará más adelante (§ 2.16), dos de estas operaciones, por lo menos, representaron una respuesta a la crisis financiera internacional del periodo 2008-2009.
- 2.8 La previsión del Banco en el sector privado también fue baja. Se aprobaron seis operaciones de préstamo entre 2007 y 2010 por un total de US\$ 455 millones (monto que representa un promedio de casi US\$ 76 millones y se convierte así en el más alto entre los países miembros del Banco durante el periodo, si se excluye la operación Transantiago, CH-L1052).⁶⁰ Sin embargo, solamente uno de estos seis proyectos fue anticipado en la estrategia y uno de los tres proyectos listados en la EBP se aprobó (Cuadro 2.2). Estos datos reflejan la poca previsibilidad de la demanda de créditos del sector privado, pero también que el programa no respondió a las áreas originalmente priorizadas.
- 2.9 En relación a la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), la EBP apuntaba que “las intervenciones de CII profundizarán su actividad en el sistema financiero”.⁶¹ Entre 2007 y 2010, la CII aprobó nueve proyectos por un total de casi US\$ 63 millones, monto que correspondió a aproximadamente el 4% del total aprobado en el mismo periodo. Sin embargo, de esos nueve proyectos, tres se dirigieron al sector eléctrico y solo uno al sector financiero. Así, el programa aprobado no correspondió a lo apuntado en la EBP.

C. Relevancia del programa

- 2.10 El programa del Banco fue relevante al dirigir una parte importante de sus acciones y recursos a atacar algunos de los principales desafíos de desarrollo del país. De las veintiuna operaciones con garantía soberana aprobadas durante el periodo, la tercera parte (26% de los montos) correspondió a los sectores de transporte e inversión social, identificados en el capítulo 1 entre los principales desafíos del país. El programa aprobado concentró dos terceras partes de las operaciones —64% del monto— en cuatro sectores: agua y saneamiento, mercados financieros y de capital, transportes, e inversión social.
- 2.11 En líneas generales, si se consideran las aprobaciones a los sectores público y privado, el programa del Banco estuvo concentrado en el eje de la competitividad. Ahora bien, si las aprobaciones del sector de agua y saneamiento se contabilizan en el eje de desarrollo social —como normalmente se hace y como ocurrió en la EBP anterior—, se obtiene que 39% del monto aprobado corresponde al señalado eje, mientras que el 55% al de desarrollo social y el 6% al de gobernabilidad y fortalecimiento del Estado (Gráfico 2.1). Estas cifras difieren ligeramente de las observadas durante el periodo 1998-2006, cuando “[p]or 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%”.⁶² Por lo tanto, en el periodo 2007-2010 el Banco concentró su apoyo relativamente más en el eje de competitividad que durante el periodo anterior.
- 2.12 Esta asignación de recursos contrasta con la composición del gasto del GNC, que asignó 76% de su inversión en estos tres ejes a los temas de desarrollo social (Cuadro 2.3). Como ya se mencionó, el país es selectivo en cuanto al uso que hace de la colaboración con la banca multilateral. Específicamente, y respecto de la distribución de su gasto, el país se apoya relativamente más en esta fuente de financiamiento para los temas de competitividad que para los de desarrollo social o gobernabilidad y modernización del Estado. Entre 2007 y 2010 el BID y el BM tuvieron una distribución de montos aprobados muy semejante y más concentrada en los temas de competitividad que la distribución del gasto total gubernamental. Sin embargo, la mayor parte que el GNC recibe del BID y el BM se asigna a temas de desarrollo social. Por su parte, los recursos de la Corporación Andina de Fomento (CAF) se dirigen mayormente a los temas de competitividad y, en segundo término, a los de modernización del Estado.
- 2.13 Entre 2007 y 2010, el Banco le aprobó a Colombia 94 cooperaciones técnicas (CT) no reembolsables, por un valor aproximado de US\$33,9 millones. Así, el país recibió el segundo mayor número de CT (después de Brasil) y el cuarto en términos de montos aprobados (después de Haití, Brasil, y México).⁶³ El programa consistió en muchas operaciones dispersas (15 de 19 sectores) cuyo valor promedio fue menor que el del Banco (aproximadamente US\$ 361.000 contra US\$ 438.000). Esto le permitió al Banco mantenerse presente en áreas donde hay pocas operaciones de préstamo —como las de educación, modernización del Estado y medio ambiente— e incluir temas delicados —como seguridad ciudadana y desplazamiento forzoso—.

- 2.14 Durante este periodo se presentó el mayor volumen de aprobaciones en la historia del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) en Colombia: 37 proyectos por un total aproximado de US\$ 42 millones. Estas cifras representaron casi el doble del volumen de recursos aprobados en el cuatrienio anterior (2003-2006). Con ello, Colombia obtuvo el segundo mayor volumen de aprobaciones para dicho fondo (después de Brasil) para el periodo 2007-2010. Los recursos se destinaron, principalmente, a proyectos de apoyo a la pequeña y mediana empresa (PS-PYM) y, en menor medida, de apoyo a la microempresa (ME-DES).
- 2.15 Las operaciones con el sector privado, aprobadas a través de la ventanilla de SCF, no se enmarcaron en el diálogo con el GNC y, por ende, no fueron consistentes con sus prioridades. En efecto, los proyectos para este sector no se correspondieron con las prioridades expresadas en la Estrategia de Desarrollo del Sector Privado (EDSP), citadas en la EBP: “La EDSP identificó un conjunto de actividades priorizadas en el plan de negocios 2007-2008 para tres áreas de trabajo: (i) infraestructura y logística; (ii) sector financiero; y (iii) energía renovable y agroindustria de rendimiento tardío”.⁶⁴ En efecto, los proyectos en estas áreas de trabajo son pocos, aislados y no constituyen un esfuerzo prioritario.

D. Instrumentos utilizados

- 2.16 El programa con Colombia utilizó una variedad significativa de instrumentos de préstamo para entregar su apoyo al sector público. Entre estos destacan, por su alta proporción, las operaciones programáticas de apoyo a reformas de política (PBP) de dimensiones relativamente grandes. Los PBP representaron, aproximadamente, el 22% de los proyectos (6 de 27) y el 40% del monto aprobado para Colombia. Si se considera el uso del mencionado instrumento al interior del Banco, estas proporciones disminuyen al 12% y al 18%, respectivamente. El uso intensivo de PBP resulta de la demanda del país por recursos de libre disponibilidad para hacer frente a sus compromisos fiscales y para estimular la economía en la parte baja del ciclo económico.
- 2.17 Durante la crisis financiera internacional del periodo 2008 – 2009, Colombia enfrentó una fuerte desaceleración económica. El crecimiento trimestral anual llegó a ser casi igual a cero (0,05%) en el cuarto trimestre de 2008 (Gráfico 2.2). Ante esta contingencia, el país incrementó su demanda de recursos líquidos y el Banco intentó responder con una combinación de PBPs y líneas de crédito condicionadas (CCLIP). Poco tiempo después del anuncio de bancarrota de Lehman Brothers, un PBP (CO-L1072) ingresó al *pipeline*, pero tardó 21 meses en aprobarse. A los dos meses de que el Banco de la República bajara drásticamente la tasa de referencia, entraron al *pipeline* tres operaciones: una CCLIP (CO-X1007) con su primer préstamo asociado (CO-L1078), un préstamo (CO-L1052) de la CCLIP CO-X1003 —aprobada seis meses antes de la caída de Lehman Brothers— y un PBP (CO-L1079). La primera de estas operaciones tardó solo un mes en aprobarse (Cuadro 2.4). De acuerdo con la Administración, la operación CO-L1078 “permitió irrigar liquidez al mercado y mantener la confianza del sector financiero y del sector real”.⁶⁵ Además, el PBP CO-L1066 se aprobó apenas dos meses después de que el Banco de la República bajara las tasas de interés, es decir, en diez meses desde su entrada al *pipeline*. Este tiempo de preparación es sensiblemente más corto que el destinado para

otros PBP del periodo, lo cual sugiere que la aprobación de la operación CO-L1066 pudiera haberse acelerado como respuesta a la crisis.

- 2.18 Así, la respuesta del Banco a la crisis financiera internacional en el caso de Colombia parece haber tenido elementos de agilidad (las operaciones CO-L1078 y CO-L1066) pero también de lentitud (la operación CO-L1072). En términos de montos, el Banco desembolsó aproximadamente US\$ 950 millones entre varios PBP y CCLIP durante los cinco trimestres que duró la crisis (2008-IV a 2009-IV). Aunque este monto solo es ligeramente superior a la suma de los tres PBPs anteriormente inmediatos (Gráfico 2.2), si se toman en cuenta todas las operaciones con el país se obtiene que en 2008 se hizo el segundo mayor desembolso de la década (US\$ 1.387,2 millones). Además, la segunda y tercera mayores aprobaciones se hicieron en 2008 y 2009, y el porcentaje de las aprobaciones totales del Banco que estuvo destinado a Colombia se mantuvo en línea con el de años anteriores (Gráfico 2.3). En suma, el Banco hizo esfuerzos por responder a la crisis, pero fueron insuficientes, pues no se observa un claro patrón anticíclico.

E. Coordinación con otras instituciones financieras multilaterales

- 2.19 A pesar de que la EBP esperaba que “el Banco se consolidaría como la principal fuente de financiamiento multilateral en Colombia”,⁶⁶ la importancia del BID como fuente de financiamiento había venido reduciéndose paulatinamente. Así, sus recursos representaban 60% del financiamiento multilateral del país en enero de 2002, pero solo el 40% en octubre de 2010⁶⁷ (Gráfico 2.4). Esta tendencia se debe a dos factores complementarios: (a) el hecho de que el financiamiento externo haya caído relativamente al financiamiento interno (entre 2001 y 2010, la deuda externa bajó de casi el 50% al 29,2% de la deuda total); y (b) el que la participación del BM en la deuda externa de Colombia haya aumentado.
- 2.20 Entre 2002 y 2010, la contribución del BM al financiamiento multilateral de Colombia pasó de menos del 24 a más del 52%. En el periodo 2007-2010, dicho organismo aprobó 27 operaciones de préstamo por un total de casi US\$ 4.300 millones —aproximadamente, 10% más que el BID—. Estas cifras reflejan el hecho de que el programa con Colombia es, para el BM, el tercero más importante de América Latina y el séptimo del mundo en términos de exposición.
- 2.21 Bajo la coordinación del GNC, la relación entre el BID y el BM ha sido buena en términos generales. Por ejemplo, los programas de protección social —Familias en Acción— vienen siendo aprobados en años alternados por las dos instituciones. Sin embargo, existe un cierto nivel de competencia en el área de infraestructura, en la que el BM ha tenido una fuerte presencia en proyectos de agua e infraestructura urbana. Otra área donde el BM tiene una presencia mucho más fuerte que el BID es educación (Cuadro 2.6).
- 2.22 Por otro lado, la CAF fue la institución multilateral que más recursos aprobó para Colombia durante el periodo de análisis: US\$ 5.738 millones, de los cuales aproximadamente el 57% estuvo dirigido al sector privado (Cuadro 2.7). De acuerdo con la percepción de las autoridades colombianas, este hecho podría explicarse por la mayor rapidez de la CAF en la preparación de proyectos, así como por sus menores costos de

transacción y exigencias técnicas. No obstante, la CAF también ha perdido paulatinamente participación en el financiamiento multilateral otorgado a Colombia (Gráfico 2.4).

- 2.23 La coordinación con la CAF no ocurre con la misma intensidad que con el BM. Sin embargo, en 2009 las dos instituciones participaron, conjuntamente con el GNC y la Corporación Financiera Internacional (IFC), en la estructuración de un fondo de inversión (de hasta US\$ 500 millones) para el financiamiento de infraestructura público-privada: el Fondo de Infraestructura para Colombia.⁶⁸ Por otra parte, la mayoría de los préstamos de la CAF al gobierno de Colombia durante este periodo estuvieron dirigidos al sector de transportes y a apoyar el mejoramiento de la gestión gubernamental (Cuadro 2.8).
- 2.24 El FMI, por su parte, no tuvo un programa con Colombia durante el periodo de análisis. Sin embargo, el buen desempeño macroeconómico del país y los riesgos impuestos por la crisis financiera internacional hicieron que, en mayo de 2009 le otorgase una línea de crédito flexible (FCL, por sus siglas en inglés) por US\$ 10.500 millones a un año (la tercera que otorgara el organismo, después de haberlo hecho con México y Polonia). Esta FCL se renovó en 2010 y una vez más en mayo de 2011, por un plazo de dos años y un monto de US\$ 6.220 millones, atendiendo principalmente a la vulnerabilidad del país ante caídas en los precios de los *commodities*. Estas FCL no han sido ejercidas y representan ante todo un respaldo que da confianza a los mercados.

F. Evaluabilidad de la EBP

- 2.25 A pesar de que el documento de la EBP ya presentaba una matriz de indicadores de resultados, la Representación definió una nueva matriz de resultados con el objetivo de mejorar la evaluabilidad de la Estrategia y relacionar los indicadores definidos por el propio país en el PND con las operaciones de préstamos y la EBP (Cuadro 2.9). Para ello se valió del aporte de especialistas sectoriales y consultores externos. En virtud de que presenta un grado mayor de evaluabilidad que la anterior, OVE considera a esta nueva matriz —no aprobada por la Administración— como referencia para esta evaluación.
- 2.26 La Estrategia sigue siendo fundamentalmente no evaluable, aun a pesar del cambio de matriz. Esta característica se debe a los siguientes factores: (a) el número excesivo de indicadores (128), resultado del intento de asegurar correspondencia entre los objetivos de las varias operaciones vigentes y los de la EBP; (b) la gran proporción (aproximadamente 75%) de indicadores de producto; y (c) la ausencia de indicadores directamente relacionados con los objetivos generales de la EBP: crecimiento, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1 En el periodo 2007-2010, el Banco aprobó 27 operaciones de préstamo para Colombia (21 con garantía soberana y 6 con el sector privado) por un monto de US\$3.917 millones. Además, el análisis de esta sección y el de la siguiente consideraron 15 operaciones que se aprobaron con anterioridad a 2007 y que, a comienzos de ese año, aún tenían un saldo por desembolsar superior al 40% del monto corriente aprobado (Cuadro 3.1). A inicios del

periodo, estas operaciones heredadas acumulaban un monto por desembolsar de US\$ 651 millones.

A. Eficiencia en la ejecución

- 3.2 Durante el periodo de análisis, el Banco desembolsó US\$ 3.411 millones en operaciones de préstamo (aproximadamente, el 70% de lo que tenía por desembolsar y el 85% de lo previsto en la EBP). De este monto, el 19% correspondió a operaciones heredadas de estrategias anteriores y el 81% a operaciones aprobadas entre 2007 y 2010. Por otro lado, aproximadamente la mitad de los desembolsos correspondió a siete operaciones programáticas y la otra mitad a 27 préstamos de inversión con garantía soberana (Cuadro 3.2).
- 3.3 El desembolso de la cartera se vio determinado, en alto grado, por la rápida ejecución de las operaciones de apoyo a reformas de política. Sin embargo, su participación como porcentaje de la cartera activa presentó una tendencia a la baja. Dado que el país se encuentra haciendo un volumen significativo de pagos, mantener un flujo de financiamiento positivo con él depende, en gran medida, de contar con operaciones de rápido desembolso (Gráfico 3.1).
- 3.4 Lo anterior refleja el uso que hace Colombia de los instrumentos de libre disponibilidad como fuente de apoyo presupuestario. Este fue relativamente importante: en 2008, cuando las aprobaciones de apoyo a reformas de política por parte del Banco llegaron a representar aproximadamente el 1,5% de los ingresos del gobierno. Si se consideran los préstamos contratados con el BM y la CAF, entre 2007 y 2010 Colombia recibió un total de US\$ 4.900 millones en este tipo de préstamos (Cuadro 3.3). Este monto arroja un promedio anual de 0,5% del PIB.
- 3.5 Pese a esto, el país recibió del Banco menos recursos de libre disponibilidad que los anticipados en la EBP y que los recibidos en el cuatrienio inmediato anterior. Entre 2007 y 2010 el Banco entregó a Colombia US\$ 1.750 millones a través de PBP. Este monto fue un 27% inferior a los US\$ 2.400 millones que la EBP preveía desembolsar a través de ese instrumento⁶⁹ y un 39% menor que los US\$ 2.864 millones desembolsados entre 2003 y 2006 a través de PBL, PBP y préstamos de emergencia (Gráfico 3.2).
- 3.6 En lo relacionado con los tiempos de preparación, se observa una mayor eficiencia en el caso de Colombia, con un valor menor que el del promedio general del Banco. Las seis operaciones de apoyo a reformas de política tardaron aproximadamente 12 meses en ser aprobadas después de haber entrado al *pipeline*, lo cual representa un lapso inferior a los poco más de 15 meses observados para el promedio del Banco.
- 3.7 En cuanto a los quince⁷⁰ proyectos de inversión aprobados entre 2007 y 2010, el tiempo promedio de aprobación en el caso de Colombia fue inferior al observado en el Banco como un todo (17 contra aproximadamente 20 meses), pero un poco superior al promedio de los demás países del Departamento de Países del Grupo Andino (CAN), que es de poco más de 15 meses (Cuadro 3.4).

3.8 El tiempo promedio transcurrido entre aprobación y firma (2,7 meses) es, en cambio, bastante inferior al promedio del Banco (4,6 meses) e inferior también al promedio de los demás países de CAN (3,7 meses). Debe notarse que esta celeridad es fundamentalmente independiente del Banco y refleja la prontitud con la cual actúa el gobierno colombiano. No obstante, también se puede observar que, una vez que la operación se firma, los procedimientos necesarios para alcanzar elegibilidad son ejecutados más eficientemente que en los promedios del Banco y de CAN.⁷¹ Ello implica que, una vez aprobados, los procesos para alcanzar la elegibilidad fueron significativamente más eficientes en el caso de Colombia que en el Banco como un todo y que en los demás países de CAN.⁷² Finalmente, una vez alcanzada la elegibilidad, el tiempo transcurrido hasta el primer desembolso tiende a ser más corto para Colombia que para la totalidad del Banco y los demás países de CAN.

B. La relación Banco-país

3.9 En general, el vínculo entre el Banco y Colombia fue bueno y el diálogo fluido. No obstante, la percepción del país sobre la actuación del Banco frente a la crisis financiera internacional es negativa. Según las autoridades colombianas, la falta de criterios y reglas claras para la asignación de recursos durante el periodo de crisis hizo que la respuesta del Banco no fuera la más adecuada. En medio de la crisis, la escasez de sus recursos provocó que las operaciones de los sectores público y privado compitieran entre sí. De hecho, fue necesario cancelar la aprobación de operaciones sin garantía soberana que se encontraban en el *pipeline*, lo cual aumentó el descontento de las autoridades gubernamentales.

3.10 Por otro lado, el país reconoce como positivos los esfuerzos de innovación financiera introducidos por el Banco, como la transformación de créditos con canasta de tasas a créditos con tasas LIBOR y la conversión de saldos a monedas locales —esta última en respuesta a una solicitud de Colombia—.

3.11 Otro evento que marcó la relación entre el Banco y el país durante el periodo de análisis es el proceso de realineación del primero. A este respecto, el “enfoque país” fue implementado en Colombia a través de un proceso de modernización y fortalecimiento del equipo interno de la Representación, así como a través de la descentralización de responsabilidades y recursos hacia Bogotá (Gráfico 3.3). El gobierno de Colombia, tanto al nivel del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) como del Departamento Nacional de Planeación (DNP), notó el fortalecimiento técnico y operativo de la Representación⁷³ y lo recibió como un elemento positivo. Sin embargo, las autoridades colombianas también resaltaron la pérdida de poder del Representante en lo relativo a decisiones técnicas y operativas, que pasaron a ser más dependientes de la sede.

3.12 No obstante, las autoridades se expresaron satisfechas por los esfuerzos de la Representación por reducir los costos transaccionales impuestos por las indefiniciones generadas durante la realineación. Asimismo, reconocieron la conducta proactiva de la Oficina de País en la definición de dos memorandos de entendimiento: uno para transferir la responsabilidad de ejecución de unidades externas a los ministerios de línea; y otro para el desarrollo del tema de evaluación y medición de resultados. Finalmente, las autoridades colombianas reconocieron los esfuerzos de la Representación por utilizar sistemas

nacionales que satisficieran los estándares del Banco —como el de gestión financiera del Presupuesto General de la Nación, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)— y sus aciertos al rechazar la utilización de aquellos que no lo hicieran —como los de adquisiciones o el de la Contraloría General de la República—.

IV. RESULTADOS ASOCIADOS AL EJERCICIO PROGRAMÁTICO

- 4.1 Este capítulo analiza los resultados del trabajo del Banco con Colombia durante el periodo 2007-2010. Al hacerlo, utiliza como base organizacional los tres ejes definidos en la estrategia y considera solo aquellos proyectos del Banco que desembolsaron, al menos, el 40% de sus recursos durante el periodo (Cuadro 3.1). Así, se incluyen algunos proyectos que se aprobaron antes de 2007 y se excluyen otros que han tenido pocos desembolsos —aunque hayan sido aprobados entre 2007 y 2010—. El énfasis se ha puesto en los resultados de los proyectos, más que en sus productos.
- 4.2 Este análisis se basó solamente en información verificable para que sus conclusiones fuesen replicables. Asimismo, procuró obtener la información más fidedigna y objetiva posible. Esta intención y el que no se realizaran evaluaciones de impacto para esta EPP hicieron que se diera el siguiente orden de preferencia a las diversas fuentes de información: (a) evaluaciones cuantitativas (preferentemente de impacto) hechas por entidades independientes; (b) datos de diversas fuentes que permitiesen presentar información relevante en relación con los resultados de los proyectos; (c) información presentada por la Administración y validada por OVE; (d) evaluaciones hechas por los beneficiarios (en este caso, por el Gobierno colombiano); y (e) evaluaciones e información presentada por la Administración que no pudieron ser validadas por OVE.
- 4.3 El análisis del cumplimiento de objetivos de los proyectos se ve afectado por la evaluabilidad de los mismos. Una revisión de 14 de los 15 proyectos aprobados entre 2007 y 2010 encontró que estos presentan 92 indicadores para 27 de sus 28 objetivos de desarrollo (uno de los objetivos no presenta indicadores). De esos indicadores, el 62% (57) se refiere a productos y solo el 38% (35) corresponde a indicadores de resultado. En lo que se refiere a la métrica de los indicadores, el 87% presenta línea de base, el 45% tiene hitos (*milestones*) y el 90% contiene metas. Únicamente 10 de los 92 indicadores contienen todos los elementos para una evaluación adecuada: son indicadores de resultado y presentan la métrica completa. Sin embargo, estos se encuentran entre varios otros utilizados para evaluar los objetivos de desarrollo de los proyectos y resultan insuficientes, por sí solos, para evaluar adecuadamente sus resultados. Por lo tanto, ninguno de los proyectos contiene todos los elementos para hacer posible una evaluación apropiada. No obstante, si se aceptara que la ausencia de hitos no necesariamente impide una evaluación satisfactoria, tres de los catorce proyectos revisados podrían ser evaluables: todos sus indicadores son de resultado y contienen línea de base y meta para sus objetivos.⁷⁴ En un cuarto proyecto, la mayoría de sus indicadores (tres de cinco) son de resultado y todos sus indicadores presentan línea de base y meta.⁷⁵

Cuadro A. Resumen de resultados (1 de 2)

Eje	Proyecto	Indicadores	Logros	Atribución	Fuente ¹	Más información	
COMPETITIVIDAD	Programa de Mejora de la Competitividad (CO-L1007 y CO-L1027)	Índice de competitividad para el crecimiento (ICC)	Peor	Baja	ITP (v)	§ 4.6 Cuadro 4.1	
		Índice Empresarial de Competitividad (BCI)	Mejor	Baja	ITP (v)		
		Índice Global de Competitividad (IGC)	Igual	Baja	ITP (v)		
		Calidad de Infraestructura en Ferrocarriles	Mejor	Baja	ITP (v)		
		Calidad de Infraestructura de los Puertos	Peor	Baja	ITP (v)		
		Calidad de Infraestructura del Transporte Aéreo	Peor	Baja	ITP (v)		
		Calidad del Suministro de Energía	Mejor	Baja	ITP (v)		
		Índice de Libertad Fiscal	Mejor	Baja	ITP (v)		
		Índice de Gasto del Gobierno	Mejor	Baja	ITP (v)		
		Índice de Libertad Financiera	Peor	Baja	ITP (v)		
COMPETITIVIDAD	Programa proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo exportador (CO-L1078 y CO-L1082)	Número de pequeños proyectos financiados	3,500	Alta	LRR	§ 4.8 y 4.9	
		Plazos de financiación	Mejor	Alta			
	Préstamo de Financiamiento a Entidades Prestadoras de Servicios Públicos (CO-L1012 y CO-L1052)	% de cartera total del sector financiero a EPSP en poder de Findeter	Mejor	Alta	LRR	§ 4.11 y 4.12	
		% cartera Findeter con plazo mayor a 8 años	Mejor	Alta	LRR (pv)	Cuadro 4.2	
		% préstamos otorgados por Findeter con plazo mayor a 8 años	Mejor	Alta	OVE /	Gráficos 4.1 y 4.2	
		% préstamos línea BID en total de préstamos Findeter con plazo m	Mejor	Alta	Findeter		
	Préstamo para el Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) de pasajeros para Santiago de Cali (CO-L1001)	Tiempos de traslado	Mejor	Alta	ISDP	§ 4.13 Cuadro 4.3	
		Aumento en el número de pasajeros	Mejor	Alta	Metro Cali		
	DESARROLLO SOCIAL	Programa de Apoyo a la Consolidación de las Reformas del Sector de Agua Potable y Saneamiento (CO-L1066 y CO-L1079)	Cobertura de acueducto	Mejor	Baja	DANE	§ 4.20 Cuadros 4.4 y 4.5 Gráfico 4.3
			Cobertura de alcantarillado	Mejor	Baja		
Número de municipios prestadores directos del servicio			Mejor	Baja			
Número de EPSP			Igual	Baja			
% de EPSP registradas en el RUPS			Igual	Baja			
Agua Potable y Saneamiento de Pereira CO0182		Cobertura de agua potable	Mejor	Alta	ITP	§ 4.21 Cuadro 4.6	
		Cobertura de alcantarillado	Mejor	Alta			
Programa Ampliado de Inmunizaciones CO-L1002		Continuidad del servicio	Igual	Alta			
		Porcentaje de cobertura de OPV, PDT/Penta, Hep. B, HiB, T.V.	Mejor	Alta	ITP	§ 4.27 Cuadro 4.7	
		Porcentaje de cobertura de BCG.	Peor	Alta			
	Porcentaje de niños de menos de un año con un esquema completo al cumplir un año de edad	Mejor	Alta				
	Porcentaje de niños entre 12 y 23 meses con una aplicación de triple viral	Mejor	Alta				
Días promedio entre pedidos y entrega de biológicos a nivel nacional	Mejor	Alta					
Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Salud (CO-L1017)	Porcentaje de departamentos que presentan informe de cobertura en el plazo y condición establecidas	Mejor	Alta				
	Provisión de servicios ambulatorios	Ambiguo	Alta	Peñaloza, et al (2007)	§ 4.28 Cuadro 4.8		
	Provisión de servicios hospitalarios	Ambiguo	Alta				
	Promoción de salud y prevención de enfermedades	Mejor	Alta				
	Uso de quirófanos	Ambiguo	Alta				
	Uso de camas de hospital	Mejor	Alta				
Duración de estadía	Mejor	Alta					
Programa de Vivienda de Interés Social Rural (CO-L1003)	Tasa de ocupación de hospitales	Mejor	Alta				
	Productividad (gastos/servicios provistos)	Mejor	Alta				
	Familias rurales que logran mejorar su calidad habitacional (mejora en SISBEN)	Mejor	Alta	ITP	§ 4.29		
	Número de subsidios entregados	17,222	Alta	ITP (v) MADR			

Cuadro A. Resumen de resultados (2 de 2)

Eje	Proyecto	Indicadores	Logros	Atribución	Fuente ¹	Más información
GOBERNABILIDAD Y FORTALECIMIENTO DEL ESTADO	Programa de Modernización de la Procuraduría General de la Nación (CO0258)	Congestión de procesos	Mejor	Alta		
		Ahorros por actuación de conciliaciones judiciales y extra judiciales	Mejor	Alta	DNP (2008)	§ 4.33 Cuadro 4.9
		Confianza ciudadana	Mejor	Alta		
		Imagen entre ciudadanos	Ambiguo	Alta		
	Programa de Renovación de la Administración Pública (CO0266)	Ahorros fiscales	Mejor	Baja	UNDP y DNP (2010)	§ 4.35 Cuadros 4.10, 4.11 y 4.12
		Estabilidad del gasto corriente de la APN	Mejor	Alta		
Productividad de entidades de la APN		Mixto	Alta			
Programa de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios al Ciudadano (CO-L1011)	Tiempos de espera en CADES	Mejor	Alta	ISDP	§ 4.36 Cuadro 4.13 y Gráfico 4.4	
	Tiempos de espera en SuperCADES	Mejor	Alta			

1/ (pv): parcialmente validado por OVE; (v): validado por OVE.
Fuente: Elaboración OVE.

A. Resultados en el eje de competitividad

- 4.4 El eje de competitividad tenía como objetivo apoyar “a Colombia en el esfuerzo de mejoramiento de la competitividad del país y, en particular, de desarrollo de las empresas, a través de la promoción de un clima de negocios favorable y el mejoramiento de la infraestructura física e institucional.”⁷⁶
- 4.5 El objetivo anterior requería de una estructura institucional para la promoción de la competitividad que, en 2007, todavía era incipiente en Colombia. El GNC había empezado un trabajo en temas de competitividad desde el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. En 1999, lanzó la Política Nacional de Productividad, con la cual se empezaría a dar impulso a los *clusters* productivos y, en 2004, desarrolló la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, cuyo objetivo es definir planes, programas y proyectos de corto y mediano plazo para mejorar la competitividad de la economía. Aun así, dos consultoras internacionales diagnosticaron, en 2006, que la estructura institucional en temas de competitividad tenía elementos débiles.⁷⁷ El país inició entonces un proceso de reforma institucional en materia de competitividad.
- 4.6 El Banco acompañó estos esfuerzos mediante el Programa de Mejora de la Competitividad (CO-L1007 y CO-L1027). Específicamente, impulsó la creación de la Comisión Nacional de Competitividad y Productividad, y de 32 comisiones regionales de competitividad. Además, contribuyó a la elaboración de la Política Nacional de Competitividad y Productividad (documento CONPES 3527). Aunque los avances (o retrocesos) generalizados del país en temas de competitividad no sean atribuibles al Banco, la matriz de resultados del proyecto incluye indicadores globales tales como el índice de competitividad para el crecimiento (ICC) y el índice de libertad económica (ILE), entre otros. El informe de terminación de proyecto (ITP) presenta sus valores de base y actualizados (Cuadro 4.1) y muestra que, entre 2005 y 2010, el país ha tenido algunos resultados positivos en materia de competitividad, pero también algunos retrocesos.

- 4.7 Los impactos de este programa deberían observarse en los ámbitos de intervención específicos: gobernabilidad y transparencia, el acceso a financiamiento, ineficiencia de la burocracia, capacitación e inflexibilidad del mercado laboral y tecnologías de la información.⁷⁸ No obstante, las acciones descritas en la matriz de política, como refiere la EPP anterior en relación con la primera fase, “no reflejan las respuestas que requiere el impacto en la competitividad en términos de reducción de fallas en los mercados”.⁷⁹ Por ejemplo, para atacar el problema de una “mano de obra mal entrenada y mercado laboral inflexible”, la operación solo proponía “tercerizar los servicios de capacitación” del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).⁸⁰
- 4.8 El Banco también apoyó el desarrollo empresarial mediante el Programa para el Financiamiento de Proyectos de Inversión Productiva y Desarrollo Exportador (CO-L1078 y CO-L1082). Se trata de un programa multisectorial de crédito (PMC) que financia el programa aProgresar del Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex). Este programa busca “darle apoyo a las iniciativas de ampliación productiva de pequeños y medianos empresarios”⁸¹ y, de acuerdo con la Administración, había financiado, hasta septiembre de 2010, 3.500 pequeños proyectos.
- 4.9 El apoyo del Banco a través de la operación CO-L1078 fue una de las estrategias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para asegurar el financiamiento de la actividad productiva durante la crisis financiera internacional.⁸² Según la Administración, el programa aProgresar “le ha permitido acceso a las Pymes para inversión fija, cuando anteriormente los intermediarios financieros solo les otorgaban capital de trabajo de corto plazo. Además, los plazos de financiación se han ido incrementando de manera significativa, al pasar de líneas que se desembolsaban a tres (3) años como plazo final a tener líneas de seis (6) años plazo final para las Pymes.”⁸³ Una evaluación reciente del impacto de Bancóldex encuentra que los recursos canalizados por esta entidad financiera producen aumentos en la producción, el empleo, la inversión, la productividad y la capacidad exportadora de las empresas beneficiarias.⁸⁴ Estos resultados no corresponden específicamente a la línea aProgresar y, por ello, la atribución del BID sobre estos es baja.
- 4.10 Colombia enfrenta un rezago importante en materia de infraestructura (§ 1.18). Entre 1990 y 2009, “el Banco mantuvo una actividad intensa en el sector de infraestructura vial de Colombia apoyando de manera sustantiva los procesos que han definido la evolución sectorial: la transformación institucional, la descentralización de las redes y la incorporación de la iniciativa privada bajo la figura de concesiones”. Esos procesos también han estado presentes en los demás sectores de infraestructura del país. De hecho, el Banco los impulsó durante el periodo 2007-2010 a través de varias operaciones.
- 4.11 Una de ellas es el Programa de Financiamiento a Entidades Prestadoras de Servicios Públicos (EPSP). Se trata de una línea de crédito que constituye un programa multisectorial de crédito administrado por la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER). Esta financia, a través de bancas de primer piso, proyectos de “infraestructura y servicios asociados a la provisión de servicios públicos”.⁸⁵ El programa ha ejecutado ya dos préstamos: el primero (CO-L1012) se concentró “en mejorar las condiciones de plazo del financiamiento de las EPSP” y el segundo (CO-L1052) buscó “mejorar el acceso a financiamiento de EPSP que cuenten con capacidad limitada para la

preparación de proyectos”.⁸⁶ De acuerdo con un reporte de la Administración, estos préstamos contribuyeron a que las operaciones de crédito de FINDETER con plazo superior a ocho años alcanzaran el 38,8% de su cartera total (contra un 25,7% en 2007). Además, permiten explicar también que esta entidad pasara de financiar, en 2006, el 29% de la cartera de servicios públicos del sector financiero del país, a financiar el 37,4% en 2008. OVE tuvo acceso a la base de datos de FINDETER y comprobó que los préstamos financiados por el Banco tienen un mayor plazo promedio que el resto de préstamos otorgados por dicha financiera y que su participación en la cartera de dicha institución es mayor entre los créditos con plazos superiores a ocho años (Cuadro 4.2 y Gráfico 4.1).

- 4.12 Se debe señalar que este programa ha tenido un buen grado de flexibilidad en cuanto a las actividades elegibles para financiamiento. Así como financió obras de infraestructura (subestaciones eléctricas, por ejemplo), también lo hizo con inversiones para mejorar la capacidad de gestión de las EPSP. En términos sectoriales, los préstamos beneficiaron las áreas de servicios públicos domiciliarios, turismo, salud, educación y transporte (Gráfico 4.2). El programa, por tanto, tuvo un carácter transversal que le permitió apoyar a las EPSP territoriales de manera integral.
- 4.13 En el ámbito subnacional, el apoyo en materia de infraestructura también se dio de forma directa. Este es el caso del proyecto Central Hidroeléctrica Porce III (CO-L1005), que ha apoyado los trabajos de dicha obra con el objetivo de “contribuir a la satisfacción de la demanda de electricidad del país”.⁸⁷ A marzo de 2011, el proyecto presentaba un avance en obra física del 98,82%.⁸⁸ Otro ejemplo es el préstamo al Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) de pasajeros para Santiago de Cali (CO-L1001), que busca “[m]ejorar las condiciones de movilidad de la población de la ciudad de Cali, en particular aquella de menores ingresos [... a través de] un sistema moderno de transporte por bus”.⁸⁹ La operación aún no ha concluido, pero el Informe de Seguimiento y Desempeño del Proyecto (ISDP) reporta reducciones en los tiempos de traslado y de espera en los paraderos del SITM. Además, un reporte del gobierno de la ciudad cuantifica grandes aumentos en el número de pasajeros (Cuadro 4.3).
- 4.14 El Banco también colaboró con el país en el fomento a la participación de la iniciativa privada en los servicios de infraestructura. El Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura se inició en 1996 con la operación CO0179 y continuó con dos préstamos (CO0263 y CO-L1065). Se trata de un programa para financiar estudios de preinversión, formular proyectos y fortalecer la capacidad técnica de las instituciones relacionadas con el diseño, regulación y supervisión de políticas públicas en el sector de infraestructura.
- 4.15 De acuerdo con un reporte de la Administración,⁹⁰ la segunda fase⁹¹ contribuyó a que se vincularan dos empresas privadas a la operación de los SITM de Barranquilla y Bucaramanga, a que se completara la concesión del aeropuerto El Dorado y a que se dieran los pasos previos a la incorporación de empresas privadas en la operación de otros servicios como aeropuertos regionales, energía en zonas no interconectadas y servicios de agua y saneamiento, entre otros. El programa se planteó metas de cobertura, eficiencia y calidad, pero estas deben verificarse todavía, tres años después de la conclusión del proyecto (en 2012). Aun así, como lo reconoce el documento de préstamo de la tercera

fase, estos resultados no dependen directamente del programa y, por lo tanto, podrían atribuirse al Banco solo parcialmente.

- 4.16 Si bien Colombia ha logrado avances importantes en materia de infraestructura, hay indicadores que muestran que la calidad de esta ha caído. El porcentaje de vías pavimentadas en buen estado, por ejemplo, cayó del 78 al 56% entre 1998 y 2008, mientras que aquellas en mal estado pasaron del 5 al 13% del total.⁹² Además, los índices de calidad de infraestructura en puertos y transporte aéreo incluidos en la matriz de resultados de la operación CO-L1027, cayeron entre 2005 y 2010.⁹³ Este hecho es indicativo de una falta de inversión en mantenimiento, problema que también fue señalado por las dos EPP anteriores.⁹⁴
- 4.17 En temas medioambientales, el Banco ha apoyado al país desde 1993 con el fortalecimiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), el apoyo al Sistema Nacional Ambiental (SINA I) y el apoyo al manejo sustentable de varias cuencas hídricas, entre otras iniciativas. Entre 2007 y 2010 hubo dos operaciones de préstamo en esta área. La primera de ellas, el Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental (SINA II; CO0262), busca “contribuir al mejoramiento del estado de los recursos naturales y el medio ambiente” a través del apoyo tecnológico al MAVDT, el desarrollo del sistema de información ambiental y el financiamiento de inversiones ambientales prioritarias de iniciativa regional o local, entre otros. La segunda constituyó el primer préstamo programático del Programa de Apoyo al Desarrollo de una Agenda de Cambio Climático (CO-L1063). Hasta mayo de 2011, los productos planteados en la matriz de resultados aún no se habían completado. Sin embargo, el país se encuentra trabajando en la definición de la Política Nacional de Cambio Climático y en la elaboración de un estudio de impactos económicos del cambio climático, en cuya elaboración el Banco es un socio.

B. Resultados en el eje de desarrollo social

- 4.18 El Banco trabajó principalmente en dos áreas del desarrollo social entre 2007 y 2010. Por un lado, acompañó al gobierno en las reformas del sector de agua y saneamiento⁹⁵ —con el objetivo de mejorar la eficiencia en la provisión de estos servicios— y financió inversiones directas en infraestructura. Por otro lado, colaboró en la conformación de un mecanismo fundamental de protección social y de lucha contra la transmisión intergeneracional de la pobreza: el programa de subsidios condicionados Familias en Acción y, más recientemente, la Red Juntos (ahora llamada Red Unidos). El Banco también ha estado presente en los sectores de vivienda, salud y, en menor medida, educación.
- 4.19 El sector de agua y saneamiento en Colombia ha pasado por varias reformas que han afectado su funcionamiento profundamente. En 1994 se promulgó la Ley 142, que permitió la participación privada en la provisión de los servicios y asignó a los municipios la responsabilidad de garantizar el servicio. Un efecto de esta ley fue la dispersión de proveedores en el sector. El Banco ha apoyado los cambios más recientes, encaminados a reducir dicha dispersión⁹⁶ y a conseguir que una parte del financiamiento transferido del GCN a las entidades territoriales (Sistema General de Participaciones

[SGP]) se asigne específicamente a este sector, con base en criterios de equidad y eficiencia.

- 4.20 Hacia finales de 2008, el Banco aprobó el Programa de Apoyo a la Consolidación de las Reformas del Sector de Agua Potable y Saneamiento. Las primeras dos fases (CO-L1066 y CO-L1079) han acompañado la implementación de los cambios al SGP (Ley 1176 de 2007), algunas modificaciones al marco legal para mejorar el monitoreo y supervisión de los municipios y el diseño e implementación de planes departamentales de aguas (PDA). Algunos datos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) sugieren que la provisión del servicio se ha formalizado, pues existen menos municipios que son prestadores directos del servicio. Sin embargo, el número total de EPSP no parece haberse reducido y tampoco ha aumentado la proporción de las que se encuentran registradas ante la SSPD (Cuadro 4.4). El número de PDA ha ido en aumento y un reporte reciente del DANE indica que hubo un ligero incremento en la cobertura de estos servicios entre 2008 y 2010 (Gráfico 4.3 y Cuadro 4.5). Sin embargo, este cambio no es directamente atribuible a las reformas o a la labor del Banco.
- 4.21 El Gobierno ha buscado que el financiamiento de obras de infraestructura en el sector se dé a través de mecanismos internos (§ 2.6).⁹⁷ En consecuencia, algunas operaciones, como el Programa de Saneamiento de Manizales y Villamaría (CO-L1006) de 2004, han permanecido mucho tiempo en el *pipeline*.⁹⁸ A pesar de ello, en 2009 se aprobaron dos operaciones de este tipo, pero aún no han iniciado desembolsos.⁹⁹ Además, durante el periodo se concluyó y ejecutó más de la mitad de los recursos¹⁰⁰ de la operación Agua Potable y Saneamiento de Pereira (CO0182). Este proyecto, que en un principio enfrentó problemas por una reforma de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira, fue reestructurado en 2006 y extendido hasta 2010. De acuerdo con las autoridades y el ITP, el programa fue exitoso en su segunda fase y logró superar las metas trazadas en términos de cobertura de agua potable y alcantarillado así como mantener los niveles de continuidad del servicio al 99% (Cuadro 4.6).
- 4.22 Otra área que tiene efectos directos sobre el nivel de vida de las personas y en donde el país ha hecho grandes avances es la protección social. En 2002 se creó el Sistema de Protección Social (SPS), que “se definió como el conjunto de políticas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente los más desprotegidos.” Actualmente, el SPS engloba al programa Familias en Acción y la Red Juntos.
- 4.23 El Banco viene apoyando el desarrollo de Familias en Acción desde sus inicios en 2001, a través de una larga serie de préstamos y cooperaciones técnicas. Durante el periodo 2007-2010, colaboró con el financiamiento de la segunda etapa del programa mediante dos préstamos de un programa multifase (CO-L1021 y CO-L1059). En esta segunda etapa, Familias en Acción ha dejado de responder a una situación de emergencia social —como lo hizo originalmente ante la crisis de 1999—. De hecho, el país lo ha asumido como una herramienta fundamental de largo plazo para reducir la pobreza. Además, se ha expandido a áreas urbanas y se ha insertado dentro de la Red Juntos. Familias en Acción es un programa exitoso que actualmente atiende al 62% de las familias más pobres (clasificación 1 del SISBEN).¹⁰¹ Entre sus principales logros se pueden contar el haber

alcanzado buenos niveles de focalización¹⁰² y el haber incrementado la asistencia escolar, la nutrición de niños mayores de tres años y el consumo.¹⁰³ Sus resultados no pueden atribuirse completamente al Banco, pero el mantenimiento de sus operaciones durante los últimos años sí ha dependido parcialmente de este.

- 4.24 Además de Familias en Acción, Colombia lanzó, en el año 2008, la Red Juntos, con el objetivo de que 1,5 millones de personas en pobreza extrema mejorasen sus condiciones de vida. Tomando como base el diseño de Chile Solidario, este programa incorpora a Familias en Acción como base y plantea tres componentes: (i) acompañamiento familiar (el programa se adapta a las necesidades de cada familia); (ii) gestión de oferta; y (iii) acceso preferente a la oferta de servicios sociales. El Banco acompañó al país en el diseño de un marco de política social de mediano y largo plazo, así como en la inclusión dentro del PND de políticas dirigidas a promover la educación y salud de las personas más pobres. Estas iniciativas derivaron en el lanzamiento de la prueba piloto de la Red Juntos (80.000 familias) a través del Programa de Reforma y Equidad Social (CO-L1026). Actualmente, la Red Juntos beneficia a poco más de 93% de los 1,47 millones de hogares en pobreza extrema.
- 4.25 La labor del Banco en materia de protección social ha respondido oportunamente a los distintos contextos socioeconómicos que ha vivido el país —la crisis de fines de la década de 1990 y el mejoramiento de la red de protección social—. De ese modo, el Banco se ha posicionado como un colaborador estable y relevante para el país en estos temas.
- 4.26 En el sector salud, la labor del Banco había sido sobresaliente y constante durante más de diez años. Como se indica en la EPP anterior, el Banco “[p]articipó desde las intervenciones iniciales con apoyo técnico [...] y, después, con apoyo financiero a los aumentos de cobertura del régimen subsidiado, [...] a la reestructuración y racionalización de la oferta pública de servicios de salud, [...] a la adopción de políticas nacionales de prestación de servicios y a la introducción de mejoras en la calidad en el sistema”.¹⁰⁴ Sin embargo, entre 2007 y 2010 solo se continuó con dos operaciones de préstamo iniciadas durante el periodo anterior y se ejecutó una cooperación técnica nueva.
- 4.27 El proyecto Fortalecimiento del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) (CO-L1002) buscaba fortalecer el programa de inmunizaciones y ampliar la cobertura de vacunación, desafíos que el país enfrenta desde la crisis de fines de la década de 1990. De acuerdo con el ITP, ocho de los diez¹⁰⁵ indicadores de resultado propuestos presentan un avance positivo (Cuadro 4.7). Sin embargo, las metas en el componente más importante de la operación —que busca mejorar los niveles de vacunación de un grupo focalizado de municipios en situación crítica de cobertura— se relajaron, y uno de los dos indicadores se cambió por otro menos estricto. Además, los resultados deben tomarse con cuidado porque están basados en muestras demasiado pequeñas como para ser informativas: “Es por tanto difícil establecer si las diferencias hacia el incremento o el descenso de las coberturas a lo largo del proyecto en un municipio determinado son reales y significativas o son aleatorias efecto del muestreo”.¹⁰⁶

- 4.28 El otro proyecto, Expansión del Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Salud (CO-L1017), continúa el esfuerzo de un proyecto previo (CO0139) por reorganizar la red hospitalaria del país. De acuerdo con una evaluación de impacto cuasi experimental¹⁰⁷, programa logró, entre 2004 y 2006, mejoras en promoción de salud y prevención de enfermedades, en tiempo de estadía, en tasas de ocupación de camas y de hospital, y en productividad (Cuadro 4.8). Además, el ISDP más reciente señala que siete de los ocho indicadores presentados en la matriz de resultados presentan avances positivos.
- 4.29 En el sector de vivienda, el Banco ha colaborado en la mejoría de la vivienda de las personas de más bajos recursos a través de dos préstamos: Programa de Vivienda de Interés Social Urbana (CO0241) y el Programa de Vivienda de Interés Social Rural (CO-L1003). Este último, concluido en el año 2010, reporta en su ITP haber excedido sus objetivos en términos de viviendas nuevas y mejoradas y haber contribuido a que aproximadamente 13.645 de los hogares beneficiarios mejoraran su calificación en el SISBEN. Además, la Administración reporta que el Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial (CO-L1018) ha entregado más subsidios de los originalmente planteados y presenta un buen nivel de avance en construcción de nuevas viviendas. Sin embargo, presenta importantes retrasos en los componentes de mejoría de viviendas y construcción en sitio propio.
- 4.30 El Banco ha tenido una relación débil con Colombia en materia educativa: en los últimos veinte años solo se han aprobado dos proyectos (en 1999 y 2006). Ante esta situación, no sorprende que la EPP anterior encontrara que “[e]n educación, la contribución del Banco fue limitada y no resultó medular al proceso de reformas sectoriales que adelantó el país”.¹⁰⁸ Este resultado se dio a pesar de que la “única operación de relevancia llevada a cabo” durante el periodo 1998–2006, el Programa Nuevo Sistema Escolar, estuviera encaminada a alcanzar ese propósito. Durante el periodo de análisis, el programa Equidad Educativa en Bogotá (CO-L1010), que busca “contribuir a [...] mejorar la equidad y la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior”,¹⁰⁹ ha financiado la construcción de varias escuelas en zonas marginales de Bogotá y se espera que contribuya a mejoras en el nivel educativo de las zonas beneficiarias. Si bien el programa no ha concluido, ya se está contratando una evaluación de impacto con un consultor externo.

C. Resultados en el eje de gobernabilidad y modernización del Estado

- 4.31 La colaboración en estos temas es especialmente compleja en Colombia porque se trata de un país que atraviesa por un profundo proceso de transformación institucional. La Constitución de 1991 tuvo efectos importantes sobre la Rama Judicial y los órganos de control en términos de su poder relativo, sus funciones y, por tanto, de su desempeño. La Procuraduría General de la Nación (PGN), por ejemplo, “se consolidaba como una entidad poco eficiente, con un alto grado de retardo en la tramitación de casos, escasa formación de los funcionarios para el desarrollo de sus labores, obsoleta infraestructura tecnológica y una mala percepción de su accionar por parte de la ciudadanía y la comunidad estatal.”¹¹⁰

- 4.32 Este tipo de problemas también se presentaban en la Administración Pública. Con el proceso de descentralización iniciado en 1991, se esperaba que el gobierno nacional redujera su tamaño y gasto, pero ocurrió lo contrario. En 1990, el Poder Ejecutivo del GNC estaba conformado por 204 entidades. A principios de agosto de 2002, este número se había incrementado a 302. Del mismo modo, entre 1990 y 2003, “el gasto del gobierno central —sin incluir el sector descentralizado— pasó de 9,4% a 20,6% del PIB.”¹¹¹
- 4.33 El Banco lleva más de diez años trabajando activamente con el país para volver más eficientes —y, en algunos casos, también más transparentes— los organismos de control del Estado y el Poder Judicial. El elemento más reciente de esta labor de colaboración de largo plazo ha sido el préstamo para el Fortalecimiento de los Servicios de Justicia (CO-L1041). Este aún no ha iniciado desembolsos, pero ha sido precedido por operaciones dirigidas a apoyar a la Contraloría General de la República (CO0244) y a la Procuraduría General de la Nación (CO0258). Este último programa tenía el propósito de modernizar la PGN para fortalecer sus capacidades institucionales en materia de protección de los derechos humanos y rendimiento de cuentas. Con este fin se creó el Sistema de Información Misional (SIM) y se dio capacitación a los funcionarios de la entidad para utilizarlo. Estas medidas, junto con otras, lograron disminuir el congestionamiento en la resolución de procesos y aumentar los ahorros que obtiene el Estado por concepto de resoluciones alternativas de conflictos (Cuadro 4.9).¹¹² Sin embargo, una evaluación de la PGN, hecha por la Contraloría General de la República en 2010, encontró algunos problemas en la operación del SIM.¹¹³
- 4.34 La EPP anterior para Colombia señala que “La contribución [del Banco] en esta área [gestión pública] no estuvo balanceada con la magnitud de los desafíos que fueron objetivos del programa. La intención fue ambiciosa al querer abordar casi todos los aspectos de la gestión pública”.¹¹⁴ Si bien este juicio sigue siendo válido, existen algunos resultados positivos.
- 4.35 El Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) buscó hacer más eficiente la administración pública federal a través de reformas verticales —al interior de las entidades afectadas— y reformas transversales. Mediante la venta de activos, mejoras en los balances operacionales y reducciones en los pasivos pensionales —por reducciones de personal— se generaron ahorros al Estado colombiano por más de 5% del PIB (Cuadro 4.10).¹¹⁵ El Banco colaboró con Colombia financiando una parte del PRAP (aproximadamente 30%, Cuadro 4.11). La operación (CO0266) logró implementar con éxito algunos sistemas de información complejos —como el Sistema de Gestión de Activos (SIGA), el Sistema de Compras y Contrataciones Gubernamentales, el Portal de Servicios de Gobierno Electrónico y, en agosto de 2010, el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP)—, aunque falló en la implementación de otro —el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado Colombiano (LITIGOB)—. Además, el programa logró reducir costos de nómina en la Rama Ejecutiva y mantener constante el gasto corriente de la Administración Pública como porcentaje del PIB. No obstante, tuvo resultados mixtos al interior de las entidades, pues aumentó la productividad en algunas entidades pero la redujo en otras (Cuadro 4.12).¹¹⁶

- 4.36 El Banco también está financiando el programa de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios al Ciudadano (CO-L1011), cuyo objetivo es contribuir a mejorar la satisfacción de los ciudadanos de Bogotá con los servicios prestados por la alcaldía. El proyecto ha empezado a generar resultados aun cuando ha desembolsado poco menos de la mitad de sus recursos. En específico, el ISDP más reciente señala que el proyecto ha logrado reducir el tiempo de espera en los centros de atención manejados por la municipalidad (Cuadro 4.13). Aunque no ha sido posible validar esta información, es consistente con los resultados de la encuesta Bogotá Cómo Vamos, que indica que las entidades intervenidas tienen un alto grado de aprobación entre la ciudadanía (Gráfico 4.4).
- 4.37 De acuerdo con lo mencionado anteriormente, un área de trabajo especialmente relevante para Colombia es la descentralización. La Constitución de 1991 incluía mandatos específicos que determinaban las transferencias del gobierno central a las entidades territoriales. A finales de la década de 1990, la sostenibilidad de ese sistema de transferencias estaba comprometida por el fuerte incremento del gasto público de los gobiernos subnacionales y por la profunda crisis fiscal en que entró el país tras el efecto de las crisis financieras internacionales. Además, la solvencia de los gobiernos subnacionales también se vio comprometida como resultado del incremento de su deuda, que pasó de 1,1% a 3,5% del PIB de 1990 a 1999.
- 4.38 Ante esta situación, a fines de la década de 1990 se introdujo una serie de reformas orientadas a mejorar la sostenibilidad fiscal, en los ámbitos tanto nacional como subnacional. Sin embargo, el principal problema del proceso de descentralización —la dependencia de las transferencias de los ingresos del gobierno central— no se había resuelto. Así, en 2001 y 2007 se hicieron reformas constitucionales para desvincular permanentemente las transferencias de los ingresos corrientes. A pesar de ello, aún persiste una preocupación por la capacidad de gestión de las entidades territoriales y su debilidad recaudatoria, así como por la dificultad de dar seguimiento y evaluar su gestión.
- 4.39 El Banco trabajó con Colombia en su proceso de descentralización de forma directa e indirecta. En la primera modalidad, se ha buscado mejorar la capacidad de gestión de las entidades territoriales a través de dos programas: en primer lugar, el Programa de Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Territorial (CO-L1072), de aprobación reciente, que busca contribuir a la estabilidad fiscal del país mediante el monitoreo, seguimiento y aplicación de un control más efectivo de las finanzas de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas; y, en segundo lugar, el Programa de Asistencia al Ministerio de Transporte para la ejecución del Plan Vial Regional (CO-L1022), que promueve la descentralización de la gestión vial. Este último avanza lentamente y, a julio de 2011, solo el 53% de los gobiernos departamentales contaba con un plan vial departamental actualizado y publicado (muy inferior al hito de 100 por ciento planteado para el año 2009).¹¹⁷
- 4.40 Indirectamente, el Banco trabajó en temas de descentralización al financiar proyectos cuya ejecución estaría a cargo de entidades territoriales o cuyos beneficiarios principales serían dichas entidades. En efecto, 13 de los 27 proyectos analizados en este capítulo tienen un carácter subnacional.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 5.1 El capítulo anterior mostró que el Banco trabajó con Colombia en múltiples temas durante el cuatrienio pasado. Desde la construcción de una planta hidroeléctrica hasta la modernización de la PGN y programas de vacunación, el Banco estuvo presente con distintos grados de efectividad y relevancia para el país. Pero hay dos áreas de trabajo transversales en las que la relevancia del Banco fue especialmente grande: la protección social y la descentralización.
- 5.2 Protección social. El Banco ha acompañado al país durante el proceso de establecimiento de una red de protección para las personas más pobres y desprotegidas. Desde sus orígenes como un programa de atención a una emergencia económica hasta la unión de los programas Familias en Acción y la Red Juntos (ahora Red Unidos) —con el objetivo de elevar los niveles de vida de las personas más necesitadas e interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza—, el Banco ha proporcionado financiamiento y cooperación técnica que le han permitido al país consolidar un esquema institucional fundamental para el desarrollo de un país con altos niveles de desigualdad y pobreza, como Colombia.
- 5.3 Descentralización. El Banco dedicó buena parte de sus esfuerzos al trabajo con entidades territoriales o a favor de ellas. Ya sea tratando de mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales o haciendo inversiones para mejorar la provisión de sus servicios públicos, se buscó ayudar al país a profundizar el proceso de descentralización que empezó en 1991. Los resultados de esta labor no son tan evidentes como en el área de protección social debido a problemas de evaluabilidad —en particular, la dificultad de poder conocer los efectos que son atribuibles específicamente al trabajo del Banco—, pero la respuesta de este a la demanda del país por colaboración en estos temas no puede desconocerse.
- 5.4 En menor medida, resalta también la constancia del trabajo que se ha hecho con la Rama Judicial y los órganos de control colombianos también llama la atención. El Banco también tuvo un papel relevante en los temas de reforma institucional para el fomento de la competitividad. Sin embargo, su trabajo en esta área será necesariamente más limitado, en la medida en que el nuevo esquema empieza a consolidarse.
- 5.5 Otro aspecto importante de resaltar en el cuatrienio pasado es que empiezan a surgir áreas en las que el financiamiento del Banco empieza a ser desplazado por mecanismos internos de financiamiento. Este es el caso del sector energético y el de agua y saneamiento. El Banco no previó estos cambios y el resultado fue un desfase entre el programa planeado en la Estrategia y aquel finalmente se aprobó y ejecutó. A ello también ha contribuido la ventanilla del sector privado, cuyo planteamiento no está incluido en el diálogo con el gobierno y cuyas operaciones no resultan ser las más relevantes para el país. Otro factor de dicho desfase —si bien menor en términos del número de operaciones— fue la crisis financiera internacional, que incrementó la

demanda de recursos líquidos del país y generó una respuesta por parte del Banco en forma de nuevas operaciones no anticipadas.

- 5.6 Quizás el aspecto más importante de la relación entre el Banco y Colombia durante los últimos cuatro años es que este último ha comenzado a requerir menos apoyo presupuestario. Entre 2006 y 2008, Colombia alcanzó un superávit primario, por primera vez desde 1994. El país ha venido haciendo un buen manejo de su macroeconomía y ello le ha valido el reconocimiento de los mercados. Además, los recientes hallazgos de yacimientos petrolíferos y el alza en el precio de este *commodity* le han dado al país una ventaja financiera importante.
- 5.7 La situación financiera de Colombia está mejorando, pero aún permanecen algunas vulnerabilidades que podrían retrasar este proceso. Estas son, fundamentalmente, la dependencia de los ingresos petroleros, la inflexibilidad fiscal que caracteriza al país, y los grandes pasivos contingentes.
- 5.8 Por lo observado entre 2007 y 2010, Colombia se encuentra en una trayectoria de mejoría financiera que hará que, paulatinamente, el país necesite cada vez menos del financiamiento de la banca multilateral. El hecho mismo de que algunos sectores empiecen a financiarse exclusivamente a través de mecanismos internos es evidencia de ello.
- 5.9 Por tal motivo, el Banco ha de prepararse para un cambio profundo en su relación con Colombia. Aun cuando sea pronto, el Banco debería prepararse para estar en condiciones de brindar la mayor ayuda posible a un país que habrá alcanzado un nuevo nivel de desarrollo. Al hacerlo, el Banco habrá de adoptar un papel más especializado y más inclinado hacia el de un banco de conocimiento. En consideración de ello, la presente evaluación hace recomendaciones que se enuncian a continuación.

B. Recomendaciones

- **Incrementar los esfuerzos para reducir los costos de transacción que la colaboración del Banco le impone al país.** Una forma efectiva de hacerlo es aumentando el uso de los sistemas nacionales. El Banco ya ha empezado a trabajar en este objetivo —por ejemplo, con el uso del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)—. Sin embargo, se recomienda que se redoblen esfuerzos para ayudar al país a mejorar otros sistemas —los de adquisiciones y auditoría, por ejemplo— para que alcancen los estándares mínimos de calidad establecidos por el Banco. De hecho, se tiene buena experiencia en el diseño y puesta en marcha de sistemas complejos en el país (como algunos de los que se crearon como parte del Programa de Renovación de la Administración Pública) y se puede hacer uso de ella.

Otra forma de reducir los costos de transacción que se le imponen al país es homologar los sistemas y procedimientos del Banco con los de otras agencias de desarrollo con las cuales pudiera darse una acción coordinada —el Banco Mundial, por ejemplo—. De ese modo, se evitaría que el país tenga que utilizar múltiples sistemas de información y satisfacer diversos procedimientos.

Además, las operaciones del Banco deberían buscar medir sus propios costos de transacción e incluir, en sus diseños, objetivos de reducción de los mismos.

- **Mejorar la evaluabilidad, el seguimiento y la evaluación de la Estrategia y de los proyectos financiados por el Banco.** Al trabajar en este objetivo, se recomienda que el Banco consolide una relación de colaboración mutua con el sistema de seguimiento y evaluación del propio país. En este sentido, se recomienda hacer el esfuerzo de utilizar indicadores que ya estén integrados en aquel sistema. El país, a su vez, puede considerar la incorporación de nuevos indicadores que sean relevantes para el seguimiento de su progreso en aquellas áreas en las que el Banco colabore. Además, este último puede vincular cada proyecto que financie a una evaluación independiente que posteriormente se integre a los sistemas de evaluación del país.
- **Identificar y fortalecer la capacidad del Banco en las áreas y sectores en los que el país concentrará su demanda de colaboración financiera.** Dado que el país se volverá aún más selectivo en cuanto a las áreas específicas en las cuales demandará colaboración al Banco, es importante que este las identifique y se prepare para otorgarle el mayor valor agregado posible al país, especializándose y fortaleciendo su calidad de banco de conocimientos. Este objetivo requiere un diálogo activo y cercano con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), así como con otras áreas del Gobierno, la Academia y otros actores relevantes que pudieran ayudar al Banco en la identificación de los campos de especialización necesarios para cumplir con el fin planteado. Una vez que estos hayan sido identificados, se recomienda que el Banco concentre recursos financieros y humanos en ellos. Esta medida ayudará al Banco a posicionarse en el país y a tener un alto valor agregado en las áreas específicas de colaboración. Los hallazgos de esta Evaluación del Programa de País (EPP) sugieren que los temas transversales de descentralización y protección social son algunos en los que el país recibe valor agregado del Banco y en los que, por lo tanto, seguirá demandando su colaboración. Sin embargo, corresponde a la Administración del Banco confirmar o refutar este hallazgo en su diálogo con el país.
- **Identificar experiencias internacionales de desarrollo que hayan sido exitosas y presentárselas al país.** En repetidas ocasiones, las autoridades colombianas expresaron el deseo de que el Banco les proveyere de más información sobre políticas de desarrollo implementadas en otros países, no solo de América Latina. En respuesta a ello, el Banco debe identificar las lagunas de conocimiento que existen en aquellas áreas específicas de interés para Colombia y tratar de llenarlas mediante diversas actividades de generación de conocimiento —investigaciones, seminarios y conferencias, por ejemplo—. Estas deben involucrar a actores de ámbitos diversos, como el Gobierno, la Academia, las agencias de desarrollo, el sector privado, etcétera.

El Banco debe ser cuidadoso en presentarle al país solo aquellas experiencias de desarrollo cuya efectividad esté demostrada con evidencia sólida y que sean aplicables al contexto colombiano. Además, debe poner su experiencia y conocimiento en estas áreas a disposición del país y, para ello, debe administrar sus recursos humanos y financieros, de modo que pueda continuar adquiriendo conocimiento internacional y entregarlo no solo a Colombia sino al resto de sus países miembros.

Además de las recomendaciones planteadas para el caso concreto de Colombia, las siguientes sugerencias son de índole más general:

- **En primer lugar, se sugiere que el Banco aumente su grado de preparación para enfrentar restricciones de liquidez generalizadas.** Colombia y otros países de la región le demandan al Banco que juegue un papel contracíclico. Sin embargo, este tuvo dificultades para satisfacer las demandas de liquidez de sus miembros prestatarios durante la crisis financiera internacional de 2008-2009. Una situación semejante podría volver a presentarse si los precios de diversos *commodities* se precipitaran drásticamente. En este sentido, se recomienda que el Banco haga un análisis retrospectivo de su respuesta a la reciente crisis financiera en el ámbito regional y determine si fue adecuada o no. De no haberlo sido, el análisis debería identificar las razones y proponer soluciones que se pudieran implementar para estar mejor preparado ante una situación repentina de mayor demanda de recursos financieros a nivel regional o global.
- **En segundo lugar, se sugiere que el Banco evalúe los efectos que la realineación del Banco ha tenido sobre su propio trabajo y su relación con sus países miembros prestatarios.** La información recogida por la presente evaluación indica que la realineación modificó la relación con Colombia, lo cual sugiere que algo semejante puede haber ocurrido con otros países. En ese sentido, al Banco le beneficiaría saber si la realineación ha hecho que su trabajo sea más efectivo y eficiente. El siguiente paso sería identificar si existen aspectos de la realineación que pudieran ajustarse para lograr dicho objetivo.

NOTAS FINALES

-
- ¹ Con el fin de mitigar los efectos adversos de la crisis internacional sobre el crecimiento y el empleo, el GNC puso en marcha una serie de políticas anticíclicas basadas en cuatro ejes: inversión en infraestructura, red de protección social, confianza inversionista y financiación. Ver “Balance Macroeconómico 2009 y Perspectivas 2010”. Marco Fiscal de Mediano Plazo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- ² Véase, por ejemplo, Vargas (2003) y Cárdenas (2007).
- ³ La de fines de la década de 1990 fue la mayor crisis económica sufrida por el país en los últimos sesenta años: en 1999, la tasa de crecimiento real fue de -4,1%.
- ⁴ IMF Country Report No. 10/105, mayo 2010.
- ⁵ Véase la ficha de la Ola Invernal Mayo de Colombia Humanitaria: http://www.colombiahumanitaria.gov.co/Cifras/Ficha%20Ola%20Invernal/FichaOlaInvernal_110513.pdf
- ⁶ Clavijo y Ávila, (2010a).
- ⁷ En mayo de 2007, controlar la afluencia de capitales *off-shore* supuso la adopción de ciertas medidas que afectaron las rentas tanto fija como variable. Lo que se hizo fue adoptar un sistema de encajes a tasas de 40% para el capital que permaneciera en el país menos de seis meses. Luego, esta tasa se elevó al 50% en mayo de 2008, pero las restricciones se desmontaron completamente en septiembre del mismo año. Posteriormente, el Gobierno colombiano intentó otro camino para controlar el fenómeno: Desde septiembre de 2009, el Banco Central de Colombia hizo una serie de compras anunciadas de dólares en el mercado de divisas por un monto de, al menos, 20 millones de dólares diarios durante cuatro meses. Esta medida condujo a una depreciación del peso, que pasó de 1.790 a 1.840 pesos por dólar a inicios de noviembre de 2010. Durante ese mes, el Gobierno adicionó medias discrecionales como la reducción del endeudamiento externo en los años 2010 y 2011, algunas estrategias de coberturas para los pagos del servicio de deuda externa, la eliminación de la exención del impuesto a la renta al pago de intereses por créditos contratados con entidades del exterior y la disminución de aranceles para reducir los costos de las empresas exportadoras. Sin embargo, estas medidas no generaron un efecto significativo en el comportamiento del peso respecto del dólar.
- ⁸ Clavijo y Ávila, (2010b).
- ⁹ Entre los años 2002 y 2009, el peso chileno se ha apreciado 30,6%; el peso mexicano, 25,2%; y el real brasilero, 39,1%. Entre los años 2001 y 2009, las reservas internacionales de Chile han crecido 60,85% y las de México, 126,6%.
- ¹⁰ Con el incremento de la demanda pública del orden de 10,2% en 2009 se compensó la caída en 3,7% de la demanda privada. Véase Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2010, pág. 39.
- ¹¹ Marco Fiscal de Mediano Plazo, (2009).
- ¹² Entre los años 2003 y 2008, la suma de los dividendos pagados por Ecopetrol y el impuesto de renta recaudado en el sector minero pasaron del 1,2 al 2,0% del PIB. Por su parte, los recursos transferidos por el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) a la Nación representaron el 0,6% del PIB en el año 2008 (Rincón, et al, 2008).
- ¹³ Rincón et al, (2008). p 13.
- ¹⁴ Las simulaciones hechas indican una probabilidad de 25% de que la deuda supere el 40% del PIB en el año 2015. Ver IMF Country Report No. 10/105, Mayo 2010.
- ¹⁵ Reporte de Inflación Tercer Trimestre de 2010. Banco de la República. marzo 2011.
- ¹⁶ El 16 de marzo de 2011, Standard & Poor’s dio grado de inversión a Colombia en el nivel BBB- (el mismo de Brasil y Perú) y Moody’s Investors Service y Fitch Rating calificaron a Colombia solo un nivel por debajo del grado de inversión y con *outlook* positivo. Dentro de las razones esgrimidas por estas agencias crediticias para mejorar la calificación del endeudamiento colombiano se destacan la mejor cobertura del país frente a choques externos, la mayor profundidad en el mercado de capitales y liquidez externa, el buen manejo de la deuda, la estabilidad política del país y la reducción de la vulnerabilidad del peso.

-
- ¹⁷ El 14 de junio de 2011, el Congreso de la República aprobó el proyecto de ley para implementar una regla fiscal que redujera el déficit del gobierno a 2,3% del PIB en el año 2014 y sentara las bases para el ahorro de los recursos provenientes de la actividad minera.
- ¹⁸ Para un análisis más detallado acerca de las causas del bajo nivel de productividad en el sector construcción ver el “Informe Nacional de Competitividad 2007”, elaborado por el Consejo Privado de Competitividad Colombia.
- ¹⁹ Pagés (ed.), (2010). pp. 61 y 69.
- ²⁰ Entre los años 2004 y 2006, además de la negociación del TLC Colombia-EEUU, se firmó el acuerdo CAN-MERCOSUR y se negoció un TLC con Chile, país con el que se tenía un acuerdo de alcance parcial. Adicionalmente, se profundizó el acuerdo de alcance parcial con Cuba, se continuaron las gestiones para el acceso de Colombia al APEC —iniciadas en gobiernos anteriores— y se realizó la negociación con el Triángulo Norte Centroamericano conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador. En el año 2007 se iniciaron las negociaciones con la Unión Europea (conjuntamente con Perú y Ecuador), con Canadá y con los países del EFTA (Suiza, Islandia, Noruega y Liechtenstein). Estas dos últimas negociaciones concluyeron en noviembre de 2008. En mayo de 2009, entró en efecto el acuerdo de libre comercio entre Chile y Colombia (firmado en el año 2006). En marzo de 2010 se cerraron las negociaciones para un TLC entre Europa, Colombia y Perú. Adicionalmente la agenda para el periodo 2007-2010 incluía la profundización del acuerdo con México (G2), una posible negociación con República Dominicana y con Panamá, así como el diseño de una estrategia comercial para los países asiáticos con los cuales también se buscarían acuerdos bilaterales de libre comercio.
- ²¹ El índice de apertura se define como el promedio anual de exportaciones más importaciones como porcentaje del PIB.
- ²² IMF Country Report No. 10/106, mayo de 2010.
- ²³ Las exportaciones tradicionales corresponden a café, carbón, petróleo y ferroníquel, y las no tradicionales a las del sector agropecuario, el sector industrial y el resto de importaciones mineras.
- ²⁴ Cárdenas et al, (2006).
- ²⁵ El salario mínimo legal en Colombia no solo es el segundo mayor de América Latina, medido como proporción del PIB per cápita (Gráfico 1.36), también ha aumentado en términos reales (un incremento de 137% entre los años 1997 y 2006 frente a uno de 101% del índice de precios al consumidor) y en relación con el salario medio (un aumento de 40%). Ver: Serie Debates Presidenciales de Fedesarrollo, (2010).
- ²⁶ Santa María et al, (2010).
- ²⁷ López Castaño, (2010).
- ²⁸ “Every administration since the new Constitution was enacted attempted to finance expenditure increases, or control expenditure growth, by a combination of fiscal reforms that included tax, pension, and decentralization reforms. Tax reforms were the most frequent. They were mostly designed to increase revenues in the short run, with exceptional concerns for efficiency.” En Olivera et al, 2010a. Véase también Clavijo, 2011
- ²⁹ Cárdenas et al., (2005).
- ³⁰ Clavijo, (2011).
- ³¹ Véase Cárdenas et al, (2006). A pesar de todo, los mismos autores sostienen que el Presidente de la República sigue siendo extremadamente poderoso, aun para los estándares latinoamericanos.
- ³² “Después de la Constitución de 1991 ha proliferado la introducción de normas (leyes y decretos, entre otros) que siguiendo los principios y objetivos establecidos en la Carta Política, reglamentaron las inflexibilidades introducidas en la Constitución o crearon otras nuevas. Dentro del primer tipo de normas se encuentran, por ejemplo, la Ley 60 de 1993, que reglamentó las transferencias a las entidades territoriales, Situado Fiscal y Participación a Municipios (artículos 356 y 357 de la Constitución) y la Ley 141 de 1995 o Ley de Regalías, que desarrolló el artículo 307. Una ilustración del segundo tipo de normas es la Ley 100 de 1993, que creó el Fondo de Solidaridad en Salud de Defensa y Policía, la subcuenta de Solidaridad y Garantía y Salud y el Fondo de Garantías Profesionales para funcionarios públicos”. Cárdenas et al, (2007). Véase también Hernández

Gamarra, (2003) y el Cuadro 1 de Echeverry, et al, (2004), que contiene una lista de las leyes y decretos que han causado la inflexibilidad fiscal.

- ³³ La inflexibilidad del gasto colombiano se estima entre el 90 (Clavijo y Vera, 2010) y el 95% (Echeverry, et al, 2004 y Bernal, et al, 2009). “Este problema compromete la capacidad de los representantes elegidos para ejecutar sus planes de gobierno. Adicionalmente, la inflexibilidad del presupuesto puede poner en peligro la estabilidad macroeconómica, por cuanto dificulta los ajustes en situaciones fiscales deficitarias.” (Echeverry, et al, 2004, p. 3).
- ³⁴ “Esas tendencias fueron la consecuencia del reconocimiento general, adoptado por consenso en la Asamblea Constituyente de 1991, de que el sector público de Colombia era demasiado débil y pequeño como para atacar de forma efectiva los desafíos de seguridad, globalización y sociales.” Olivera, et al, (2010), p. 2 (traducción propia). La Constitución de 1991 estableció que “Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra partida. [...] El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”, Artículo 350.
- ³⁵ En 1993, se constituyó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y con él, se creó un sistema de aseguramiento sustentado en dos regímenes basados en la solidaridad como mecanismo redistributivo, a saber: el Régimen Contributivo (RC), para aquellos individuos con capacidad de pago, empleados en el sector formal, que aportan parte de su salario al financiamiento de ambos regímenes; y el Régimen Subsidiado (RS), para los individuos de bajo ingreso. El RS se caracteriza también por ofrecer una gama de servicios —o Plan Obligatorio de Salud (POS)— menos comprehensivo que el RC. Esa diferencia refleja el límite de los recursos públicos disponibles para financiar la cobertura del RS y representa un incentivo para afiliarse al RC.
- ³⁶ Clavijo y Vera, (2010), p. 22.
- ³⁷ Sentencias C-463 y T-760.
- ³⁸ Ver Clavijo y Vera, (2010).
- ³⁹ Entre los cuales se destacan a) la baja proporción de afiliados que cotizan de manera estable al sistema (estimada en 43% en el 2009); b) los reducidos salarios sobre los que se cotiza y el bajo número de semanas cotizadas frente a las exigidas para garantizar una pensión mínima; c) la creciente brecha entre la edad legal de jubilación y el tiempo efectivo de pensión en función del aumento en la expectativa de vida; d) las acciones de tutela (instrumento jurídico ofrece una defensa inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de cualquier persona; puede ser utilizado solo cuando no se dispone de otro mecanismo de defensa jurídica o como instrumento transitorio para evitar un daño irreparable) presentadas en contra del régimen de transición definido por las reformas implementadas a partir de 1993; e) los esfuerzos por reducir el pasivo pensional; y f) la existencia de regímenes de transición largos, lo cual ha reducido el efecto de las reformas de 1993 y 2005 sobre las cargas fiscales. Ver Clavijo y Vera, (2010), y Fedesarrollo “Editorial: Reflexiones Sobre el Sistema Pensional”. Febrero, 2011.
- ⁴⁰ Las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales están destinadas a educación y salud, principalmente.
- ⁴¹ El Acto Legislativo 01 de 2001 (publicado en el Diario Oficial en 1 de agosto de 2001) desvincula el crecimiento de los recursos del SGP de los ingresos Corrientes de la nación (ICN), mientras la Ley 715 aprobada en diciembre del mismo año define la utilización de los recursos por parte de los entes territoriales (ETs) y las funciones de los mismos en los sectores de salud y educación. El Acto Legislativo 04 de 2007 reforma los artículos 356 y 357 de la Constitución y extiende los cambios introducidos en el 2001 para el periodo 2008-2016. La Ley 1176 de diciembre de 2007, a su vez, asigna 96% de los recursos del SGP a educación, salud, agua potable y saneamiento, y gastos para propósito general, de acuerdo con la población de los ETs. El 4% restante se destina a programas sociales como almuerzos escolares y recursos para entidades territoriales, entre otros. Ver Zapata, (2009); y Clavijo y Vera, (2010).
- ⁴² Ver Clavijo y Vera, (2010), p. 19. “En el segundo caso, la reforma aprobada indica que si el PIB-real crece por encima de 4% en cualquier año, los puntos adicionales de crecimiento deberán trasladarse al crecimiento del SGP. Es claro entonces que el Congreso le dio un tratamiento asimétrico al tema del crecimiento real, pues

eliminó las cláusulas de “castigo” sobre el SGP si el PIB-real crecía por debajo de 4%, pero “premió” el SGP si éste se aceleraba por encima de ese 4%”. Clavijo y Vera, (2011), p. 19.

- ⁴³ De acuerdo con el Censo de 2005, la población negro o afrocolombiana y la indígena representaban el 10,6% y el 3,4% de la población, respectivamente. Los demás grupos étnicos identificados por el Censo son la población Rom (0,01% de la población nacional); Raizal del archipiélago de San Andrés (0,08% de la población nacional); y Palenquero de San Basilio (0,02% de la población). Esta información se obtuvo a partir de la siguiente pregunta: “¿De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos Ud. se reconoce como: ...?”
- ⁴⁴ El Censo del 2005 obtuvo información sobre las causas de cambio de residencia ocurrido en los cinco años anteriores. La dificultad para conseguir trabajo fue la segunda causa, en importancia, del cambio de residencia (la primera fue por razones familiares), explicando el 20% de los cambios en la población indígena, el 18 % en la población afrocolombiana y poco menos de 16% en la población nacional. Los pueblos indígenas y afrocolombianos son los más afectados por el desplazamiento ocasionado por la violencia: la amenaza para sus vidas es el motivo de cambio de residencia para aproximadamente 12% de los indígenas, 7% de los afrocolombianos y 4% de la población nacional. Finalmente, la falta de oportunidades para estudiar ocasionó que aproximadamente el 10% de la población indígena, el 6% de los afrocolombianos y el 4% de la población nacional cambiara de residencia. Ver “Colombia Una Nación Multicultural: Su Diversidad Étnica”, DANE, mayo 2007.
- ⁴⁵ La Guajira es el departamento con mayor proporción de su población con NBI: 48,3% en el 2009. Bogotá tiene el menor porcentaje de la población con NBI: 6,6%. El promedio nacional para ese mismo año es 17,7%. Datos del DNP.
- ⁴⁶ Nuñez, (2009), p. 69.
- ⁴⁷ Las pruebas PISA (Programme for International Student Assessment) de la OECD se aplican a estudiantes de 15 años que, en el caso de Colombia, correspondería a un estudiante de 9º grado (asumiendo que empezó la educación básica a los 6 años y nunca repitió algún grado).
- ⁴⁸ Los datos reportados corresponden a la series empalmadas por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). Debido a cambios metodológicos ocurridos en la encuesta utilizada para la medición de la pobreza, las cifras de pobreza de 2008 y 2009 no son comparables con las anteriores y su validez está sujeta a debate entre los especialistas. Además, estas cifras están basadas en las líneas nacionales de pobreza y, por tanto, no son comparables internacionalmente. CEDLAS y el Banco Mundial hacen cálculos de las tasas de pobreza para muchos países de Latinoamérica usando líneas de pobreza de US\$ 2,5 y US\$ 4,00 diarios por persona, ajustados por poder de compra (esas líneas pueden considerarse como líneas de pobreza extrema y moderada, respectivamente). Este ejercicio arroja cifras bastante más comparables internacionalmente, si bien no totalmente. Usando esa metodología, en 2007 Colombia tenía una tasa de pobreza de 31,04% y una tasa de indigencia del 16,97%.
- ⁴⁹ Medir el número de desplazados es una labor compleja, por lo que existen distintas cifras. Los datos del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) correspondientes al 31 de julio de 2009 reportan un total de 3.163.889 personas desplazadas (o 718.194 hogares), 95% de ellas pobres. Ver Ibáñez (2008) – *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Ediciones Uniandes. Bogotá. Según el IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre), en 2008 Colombia aportaba aproximadamente 14% de los desplazados del mundo, ocupando el segundo lugar en número de desplazados después de Sudán. Esta cifra puede ser aún mayor porque algunos estudios muestran que está subestimada en un 30%. Véase Ibáñez y Velázquez (2006). De acuerdo con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), en 2008 el número de desplazados en Colombia oscilaba entre 2.650.000 y 4.360.000.
- ⁵⁰ Ibáñez y Querubín, (2004).
- ⁵¹ Ver Documento RE-337.
- ⁵² Documento GN-2474, Presentación Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las medidas anticrisis adoptadas por el Gobierno para potenciar el mercado financiero internacional.
- ⁵³ “La estrategia del Banco con Colombia para el periodo 2007-2010 tiene como objetivo apoyar los esfuerzos nacionales para obtener un crecimiento mayor, de base amplia, promover el empleo, reducir la pobreza y

mejorar la equidad, entendida como el aumento de oportunidades para la mayoría más pobre y los grupos en condición de mayor vulnerabilidad de la población”. Documento GN-2474, Ver párrafo 3.1.

54 La preocupación por la desigualdad también ha estado presente, por lo menos, en las dos estrategias de país que precedieron a la del periodo 2007-2010. La estrategia de país anterior (2003-2006; Documento GN-2267-1) planteaba tres áreas de apoyo, una de las cuales buscaba reducir los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social. De modo semejante, la estrategia de país que le precedió (aprobada en agosto de 1999), trazó cinco áreas prioritarias, una de las cuales era reducir la pobreza y la desigualdad.

55 Documento GN-2267-1. La EBP para el periodo 2003-2006 define tres áreas prioritarias: (i) sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía; (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables; y (iii) mejorar la gobernabilidad y apoyar el proceso de modernización del Estado.

56 A pesar de ello, la EBP contiene también un esfuerzo de priorización temática, como se observa en el área de desarrollo de recursos humanos, parte del eje de desarrollo social: “El Banco dará prioridad a prestar apoyo en aquellos momentos del ciclo de vida donde se puede tener mayor impacto y donde la no intervención aumenta el riesgo de caer o mantener las condiciones de pobreza. Entre ellas se destacan las intervenciones dirigidas a la primera infancia y a la educación técnica, tecnológica y universitaria”. Ver documento GN-2474, § 3.27.

57 Como se discute más adelante, esto se refleja en una concentración de la acción del Banco dentro de este durante el periodo.

58 Documento Conpes No. 3453, 11 de diciembre de 2006, p. 11.

59 Ver la página del consorcio: <http://www.consorciofia.com/>

60 El valor promedio de las operaciones aprobadas entre 2007 y 2010 para el sector privado de Chile es distorsionado por dos factores: el elevado monto del proyecto Transantiago (US\$ 400 millones) y el reducido número de operaciones aprobadas (2).

61 Documento GN-2474, p.28.

62 Documento RE-337; Ver párrafo 2.6

63 En términos relativos, el volumen de recursos asignados a CTs durante el periodo de análisis corresponde aproximadamente a 0,9% del monto total aprobado para operaciones de préstamo, proporción similar al observado para la totalidad del Banco.

64 Documento GN-2474, p. 28.

65 Documento OP-173-1, Informe de Resultados del Préstamo 2080/OC-CO, p. 3.

66 Ver documento GN-2474; y párrafo 4.3.

67 Debido a una importante caída en el financiamiento a través de bonos, la participación del BID en la deuda extranjera total pasó de poco más del 16% a poco más del 18% entre 2002 y 2010.

68 Ver documento de préstamo de la operación CO-L1081.

69 Documento GN-2474, Resumen Ejecutivo, p. 3.

70 En esta sección se busca evaluar cuán eficientemente se han preparado los proyectos aprobados en el periodo de la EPP. Sin embargo, no es posible hacer un análisis de la eficiencia en la ejecución de estos proyectos, en función de que solamente dos préstamos de inversión del programa 2007-2010 terminaron dentro del corto periodo de análisis de esta EPP y los seis proyectos de apoyo a reforma son Programáticos —con lo cual, por construcción, se ejecutan en un solo tramo—. Por esa razón el análisis de la eficiencia en la ejecución se hace a nivel agregado del desembolso de la cartera.

71 Esas diferencias son estadísticamente significativas al 90% y 95%, respectivamente.

72 Las diferencias son estadísticamente significativas al 95% y 99%, respectivamente.

73 Actualmente, la Oficina de País en Colombia cuenta con 15 especialistas adscritos a la Vicepresidencia de Sectores (VPS).

-
- ⁷⁴ Los tres proyectos son: CO-L1021, 1947/OC-CO, “Programa Multifase Apoyo Segunda Etapa Programa Familias en Acción - Fase I”; CO-L1041, 2277/OC-CO, 2277/OC-CO-1, 2277/OC-CO-2, “Proyecto para el Fortalecimiento de los Servicios de Justicia”; y CO-L1059, 2356/OC-CO, “Programa de Subsidios Condicionados, Familias en Acción - Fase II”.
- ⁷⁵ Ver documento CO-L1019, 2271/OC-CO, “Proyecto Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa- Fase I”..
- ⁷⁶ Ver documento GN-2474, ver párrafo 3.8.
- ⁷⁷ Ver Jaramillo et al (2009), capítulo III.
- ⁷⁸ Ver documentos de préstamo de las operaciones CO-L1007 y CO-L1027, así como el informe de terminación de proyecto (ITP).
- ⁷⁹ Documento RE-337; ver párrafo 4.57.
- ⁸⁰ Documento de préstamo de la operación CO-L1007, Anexo I (Matriz de Política), p. 2.
- ⁸¹ Ver documento OP-173-1, Informe de Resultados del Préstamo (LRR) 2080/OC-CO (CO-L1078); ver párrafo 2.2.
- ⁸² Ver MHCP, 2009. “Las medidas anticrisis adoptadas por el Gobierno para potenciar el mercado financiero internacional”, presentación hecha por el Ministro de Hacienda y Crédito Público www.larepublica.com.co/mem_foros/.../financiero_minhacienda.pps
- ⁸³ Documento OP-173-1, § 2.3.
- ⁸⁴ Ver Eslava, et al, (2011).
- ⁸⁵ PR-3246-2, documento de préstamo de la operación CO-L1012, Resumen Ejecutivo, p. 7.
- ⁸⁶ Ver “Resultados alcanzados por el primer programa bajo la línea CCLIP para el programa de financiamiento de desarrollo territorial I”, IDB doc # 2213070.
- ⁸⁷ Documento de préstamo de la operación CO-L1005, Resumen del Proyecto, p. 1.
- ⁸⁸ Ver la Ayuda de Memoria de la Visita técnica del BID del 22 y 23 de marzo.
- ⁸⁹ PR-2963, documento de préstamo de la operación CO-L1001, Resumen Ejecutivo, p. 5.
- ⁹⁰ Ver OP-114-1, Informe de resultados del préstamo (LRR) correspondiente a la operación CO-L1065.
- ⁹¹ La tercera fase del programa aún se encuentra en una etapa inicial y no se tiene información sobre sus logros más allá de productos.
- ⁹² Ver OVE, (2010), “La acción del Banco en el Desarrollo de Carreteras Principales”, RE-368.
- ⁹³ Ver ITP del proyecto CO-L1027.
- ⁹⁴ Ver documentos RE-280-2 y RE-337.
- ⁹⁵ Como se ha dicho a lo largo de esta EPP, el sector de agua y saneamiento normalmente se analiza dentro de los temas de desarrollo social debido a los impactos directos que tiene sobre el nivel de vida de las personas. Por tal motivo, aun cuando la EBP lo ubica dentro del eje de competitividad, la presente EPP analiza los resultados de este sector como parte de los resultados en el área de desarrollo social.
- ⁹⁶ En 1994, la responsabilidad de la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado se transfirió a los municipios y se permitió la participación de la iniciativa privada. Ello provocó que surgieran miles de proveedores —algunos extremadamente pequeños—, con el consecuente desaprovechamiento de economías de escala y la dificultad para regular y supervisar el sector.
- ⁹⁷ En ese sentido, recientemente se creó el Consorcio FIA, a través del cual se espera que se financien todas las inversiones en el sector de agua y saneamiento.

-
- ⁹⁸ La EPP anterior daba cuenta de esta situación al señalar que “los temas del sector social fueron satisfactorios con la excepción de agua y saneamiento, tema en donde el Banco programó pero no concretó intervenciones.” (RE-337, ver párrafo 4.16).
- ⁹⁹ Estas operaciones son el Programa de Saneamiento del río Medellín, fase II (CO-L1034, por US\$ 450 millones) y el Programa de Agua y Saneamiento para el Municipio de Pasto (CO-L1028, por US\$ 27,8 millones).
- ¹⁰⁰ 53% de los US\$ 25 millones aprobados (después de la cancelación de aproximadamente US\$ 13 millones).
- ¹⁰¹ “Familias en Acción. Informe de estado y avance, segundo semestre de 2010”, Acción Social, 2010.
- ¹⁰² CEPAL, 2010. “La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir”, Brasilia, Brasil.
- ¹⁰³ Ver Attanazio y Gómez (dirs.), 2006.
- ¹⁰⁴ Ver RE-337, párrafo 4.20.
- ¹⁰⁵ Uno de los diez indicadores no presenta información; sin embargo, el ISDP más reciente también muestra avances positivos en ese indicador.
- ¹⁰⁶ Ver ITP, p. 16.
- ¹⁰⁷ Peñaloza, (2007).
- ¹⁰⁸ Documento RE-337. Ver párrafo 4.21.
- ¹⁰⁹ Ver PR-3111 y párrafo 2.1.
- ¹¹⁰ DNP (2010), p. 48.
- ¹¹¹ Documento CONPES 3248, p. 16.
- ¹¹² Ver DNP (2008).
- ¹¹³ Ver CGR (2010).
- ¹¹⁴ Documento RE-337; y párrafo 4.36..
- ¹¹⁵ Ver UNDP y DNP, (2010).
- ¹¹⁶ Ver UNDP y DNP, (2010). “Evaluación final del programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP”.
- ¹¹⁷ Véase el ISDP del 30 de junio de 2009 (último disponible), del proyecto CO-L1022.