



Evaluación de Programa País

# Colombia

## 2015-2018

**Copyright © [2019] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND)** (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2019**  
Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

**RE-529-1**  
**Feb. 2019**

**Evaluación del Programa de País**  
**Colombia**  
**2015-2018**

**Oficina de Evaluación y Supervisión**



# Índice

<b>Prefacio .....</b>	<b>vi</b>
<b>Reconocimiento .....</b>	<b>viii</b>
<b>Siglas y abreviaturas .....</b>	<b>viii</b>
<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>x</b>
<b>El contexto del Programa de País, 2015-2018 .....</b>	<b>01</b>
A. Desempeño económico reciente.....	01
B. Desafíos de desarrollo.....	03
C. El rol del Banco y otros socios de desarrollo .....	05
<b>El programa del Banco con Colombia, 2015-2018.....</b>	<b>08</b>
A. Relevancia de la Estrategia de País .....	09
B. Relevancia del Programa Aprobado .....	11
C. Relevancia Financiera.....	16
D. Implementación y Eficiencia del Programa del País.....	17
<b>Resultados del Programa por Áreas Estratégicas .....</b>	<b>20</b>
A. Productividad de la economía.....	21
B. Efectividad de la gestión pública .....	28
C. Movilidad social y consolidación de la clase media .....	34
D. Temas transversales - género y diversidad, cambio climático e integración.....	40
<b>Resumen y recomendaciones .....</b>	<b>42</b>
<b>Referencias y bibliografía .....</b>	<b>46</b>
<b>Anexo I .....</b>	<b>48</b>
<b>Anexo II:</b> <a href="#">Nota sectorial - Sector financiero</a>	
<b>Anexo III:</b> <a href="#">Nota sectorial - Transporte, logística y desarrollo urbano</a>	
<b>Anexo IV:</b> <a href="#">Nota sectorial - Sector público</a>	
<b>Anexo V:</b> <a href="#">Nota sectorial - Agua y saneamiento</a>	
<b>Anexo VI:</b> <a href="#">Nota sectorial - Energía</a>	

# Prefacio

Este documento presenta la evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) sobre el Programa de País del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con Colombia durante el período 2015-2018. Esta es la quinta evaluación independiente que realiza OVE del programa del Grupo BID en Colombia. Las evaluaciones de país anteriores cubrieron los periodos de 1990-2002 (RE-280), 1998-2006 (RE-337), 2007-2010 (RE-393) y 2011-2014 (RE-477).

Según consta en el Protocolo del Banco para las Evaluaciones de los Programas de País (documento RE-348-3), la principal función de tales evaluaciones es “proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país”. La presente evaluación, al igual que otras de este tipo, tiene por finalidad examinar la relación del Banco con Colombia desde una perspectiva independiente e integral, y atiende al doble propósito de fortalecer la rendición de cuentas y compartir lecciones aprendidas de cara al apoyo futuro del Banco y, en especial, a la próxima Estrategia de País.

La Evaluación del Programa de País examina de forma detenida el diseño, la implementación y los resultados de las operaciones aprobadas o activas entre 2015 y diciembre de 2018, teniendo en cuenta el contexto nacional y los documentos estratégicos aplicables.

Al preparar este documento, OVE analizó datos del país, estudió documentos de proyecto y realizó entrevistas con las autoridades de Colombia, las unidades ejecutoras de proyectos, miembros de la sociedad civil y el sector privado, gerentes del Banco que supervisan el programa con Colombia y personal del Grupo BID en la Representación del Banco y en la Sede. El equipo también visitó los emplazamientos de proyectos respaldados por el Grupo BID con el fin de evaluar los desafíos y progresos en la implementación.



# Reconocimientos

Esta evaluación fue liderada por Jonathan Rose bajo la dirección general de Ivory Yong Prötzel, Directora de OVE. El equipo estuvo integrado por Pablo Alonso, Alejandro Soriano, Roni Szwedzki, María Fernanda Rodrigo, Stephany Maqueda, Juan Felipe García, Lina Pedraza y Thaís Soares. OVE agradece a las autoridades de Colombia, al personal del Banco en la Representación de Colombia y en la Sede, así como a los representantes del sector privado y la sociedad civil de Colombia por su tiempo y la asistencia prestada en la provisión de información.

# Siglas y abreviaturas

<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>ANDJE</b>	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
<b>APP</b>	Asociaciones público-privadas
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CII</b>	Corporación Interamericana de Inversiones (BID Invest)
<b>CPE</b>	Evaluación del Programa de País (por sus siglas en inglés)
<b>CT</b>	Cooperación técnica
<b>CTR</b>	Cooperación Técnica Reembolsable
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>EBP</b>	Estrategia del Banco con el País
<b>FARC</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
<b>FDN</b>	Financiera de Desarrollo Nacional
<b>FE</b>	Factura Electrónica
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FNCER</b>	Fuentes no Convencionales de Energía Renovable
<b>FOMIN</b>	Fondo Multilateral de Inversión (BID Lab)
<b>IGR</b>	Operación de Inversión no Reembolsable (por sus siglas en inglés)
<b>INV</b>	Préstamo de Inversión
<b>MHCP</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>OCDE</b>	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico



<b>OMJ</b>	Oportunidades para la Mayoría (por sus siglas en inglés)
<b>OVE</b>	Oficina de Evaluación y Supervisión
<b>PBL</b>	Préstamos Basados en Políticas (por sus siglas en inglés)
<b>PBP</b>	Operación programática basada en reformas de política (por sus siglas en inglés)
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PPA</b>	Paridad del Poder Adquisitivo
<b>PYMES</b>	Pequeñas y Medianas Empresas
<b>SCF</b>	Departamento de Finanzas Estructuradas y Corporativas (por sus siglas en inglés)
<b>SG</b>	Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
<b>SIN</b>	Sistema Interconectado Nacional
<b>SP</b>	Préstamo del Sector Privado
<b>WEF</b>	Foro Económico Mundial (por sus siglas en inglés)
<b>ZNI</b>	Zona no Interconectadas

# Resumen Ejecutivo

Colombia es un país de ingresos medio-altos con una población de más de 45,5 millones de habitantes. En términos per cápita, es el país más rico de la región andina. El sector servicios contribuye de manera importante al Producto Interno Bruto mientras las exportaciones muestran una fuerte dependencia de los combustibles y las industrias extractivas. Durante las últimas décadas, el país ha sufrido violencia relacionada con el narcotráfico y las fuerzas paramilitares y guerrilleras. Sin embargo, durante la última década, se ha observado una reversión paulatina de dicha violencia. Actualmente, Colombia está experimentando un *shock* migratorio proveniente de Venezuela, que supone riesgos y oportunidades.

Colombia ha crecido mucho en las últimas décadas lo que ha contribuido a la disminución de la pobreza y a la expansión de la clase media. El buen manejo fiscal y monetario y el alto precio de los recursos naturales, particularmente del petróleo, fueron los principales factores que contribuyeron a este logro. No obstante, la pobreza afecta al 28% de la población, lo que sitúa a Colombia por encima del promedio de América Latina y el Caribe y a la vez es el segundo país más desigual de la región. La pobreza y desigualdad afecta de manera desigual a los distintos territorios, donde hay regiones y municipios con índices de pobreza que doblan al promedio nacional.

Para profundizar el desarrollo económico y social, el país requiere encontrar alternativas al sector extractivo y superar los retos estructurales de los sectores privado y público. La dependencia de la economía del sector extractivo genera volatilidad macroeconómica e incertidumbre inversora. Además, el sector privado se enfrenta a deficiencias considerables de la infraestructura del país en términos de calidad y cobertura. Además, si bien muchos indicadores sociales han mejorado en la última década, particularmente los de salud, siguen persistiendo retos en la calidad de la educación, lo que limita la creación de las habilidades que requiere el mercado laboral. Finalmente, el sector privado también se enfrenta a costosos procesos burocráticos y a la inseguridad jurídica que resulta de la debilidad del sistema judicial.

El objetivo de la Estrategia del Banco con el País para el período 2015-2018 fue apoyar al gobierno de Colombia en áreas estratégicas para que en los siguientes 20 años se convierta en un país de altos

ingresos y elevada movilidad social. La estrategia se centró en tres áreas estratégicas alineadas con las prioridades del gobierno: productividad de la economía, efectividad de la gestión pública y movilidad social y consolidación de la clase media. La estrategia también incluyó tres áreas transversales: género y diversidad, cambio climático e integración. Además, la estrategia nota que la Corporación Interamericana de Inversiones, conocida hoy como BID Invest, actuaría “para impulsar la inversión privada en presencia de fallas de mercado, mejorando su eficiencia, efectividad en el desarrollo, fortaleciendo el financiamiento a pequeñas y medianas empresas y buscando sinergias con las operaciones con garantía soberana”.

El programa tuvo un alto porcentaje de operaciones programáticas basadas en reformas de política (PBP) y estuvo alineado con los retos de desarrollo del país, las prioridades del gobierno y la estrategia del Banco con el país. Entre 2015 y 2018, el Banco aprobó un total de US\$4.026,8 millones lo que excedió el marco de financiamiento propuesto por la EBP. El 75,6% de las aprobaciones de préstamos con garantía soberana fueron operaciones programáticas basadas en reformas de políticas (el porcentaje más alto de todos los países prestatarios). Los préstamos sin garantía soberana (al sector privado) del BID Invest fueron casi US\$1.000 millones orientados a infraestructura y al sector financiero. Cada préstamo en el portafolio del Grupo BID estuvo correctamente alineado con, por lo menos, un objetivo estratégico de la estrategia.

La utilización de instrumentos del programa, principalmente PBPs, fue relevante dada la capacidad de endeudamiento del país y su contexto fiscal. El gobierno tiene que justificar el costo de préstamos de multilaterales dado que tiene capacidad para endeudarse con emisión de bonos en el mercado. Ello explica, en parte, la preferencia del Gobierno por el uso de PBPs en el período (10% más que el período anterior). Los PBLs son un instrumento que desembolsa de forma rápida y predecible y que han servido para apoyar reformas prioritarias del gobierno. Al mismo tiempo, el Banco se ha posicionado como un socio importante en la provisión de conocimientos técnicos por intermedio de sus instrumentos de cooperación y el diálogo técnico. Colombia se mantuvo como el país que recibe más cooperación técnica permitiendo que el Banco estuviera presente en los asuntos importantes del país, incluso en aquellas áreas donde no hubo operaciones de préstamo.

El Banco mantuvo su importancia financiera en un contexto en el que Colombia puede financiarse por intermedio de la emisión de bonos con tasas de interés competitivas. A pesar de que el gobierno privilegia la emisión de bonos como fuente de financiamiento, el financiamiento del BID continúa en niveles similares a periodos anteriores y se representa actualmente el 5,5% de la deuda del Gobierno Nacional Central. Además, durante el período de

evaluación, los desembolsos fueron superiores al monto propuesto en la estrategia y mayores que durante el período anterior, con un monto promedio anual desembolsado de US\$1.000 millones.

Los préstamos de inversión fueron relativamente pocos y tuvieron retos de implementación. Los problemas asociados al diseño de los proyectos fueron más frecuentes en las subáreas estratégicas de fortalecimiento institucional, buen gobierno y justicia, desarrollo urbano, agua y saneamiento y energía. Algunas unidades ejecutoras de los proyectos subnacionales, principalmente de agua y saneamiento, así como transporte público, presentaron dificultades en la fase inicial de las operaciones en lo relativo a la formulación de términos de referencia, los procesos licitatorios y el cumplimiento de licencias ambientales.

Sin embargo, los costos y la eficiencia del portafolio mejoraron en varios aspectos en relación con el período anterior. Los costos por millón aprobado y por millón desembolsado de las operaciones de inversión bajaron durante el período. La reducción de los costos de preparación y ejecución se deben, en parte, a un aumento en los montos promedios de aprobaciones y desembolsos. Simultáneamente, el tiempo promedio de preparación de una operación de inversión se redujo por cuatro meses en relación con el período anterior, mientras el tiempo desde la primera elegibilidad hasta el primer desembolso se redujo en más de un mes. Asimismo, el número y el costo promedio de operaciones canceladas disminuyó. Finalmente, al contrario de lo que ocurriera durante el período anterior, ninguna serie de PBP fue truncaada.

La mayoría de las operaciones del área estratégica de productividad en la economía se enfocó en apoyar a las instituciones financieras y el transporte y la logística. Los resultados obtenidos fueron mixtos, debido, en parte, al limitado progreso en la implementación de los préstamos de inversión. Muchos de los proyectos no han avanzado lo suficiente para poder evidenciar resultados. Varios préstamos a instituciones financieras han sido afectados por condiciones económicas no anticipadas y por falta de satisfacer las necesidades del cliente, por ejemplo, el acceso a financiamiento denominado en moneda local. Los proyectos que avanzaron, como por ejemplo en los PBPs de instituciones financieras y de transporte, están en camino de lograr resultados. Además, en la subárea de transporte hay una buena combinación de instrumentos y complementariedad entre el Banco y BID Invest. Se espera que la sostenibilidad de los resultados logrados será apoyada por las reformas implementadas de los PBPs.

El programa en el área de efectividad de la gestión pública avanzó principalmente en las subáreas fiscal, fortalecimiento institucional, y buen gobierno y justicia. Sin embargo, los proyectos de desarrollo urbano tuvieron pocos resultados debido a retos de diseño y

ejecución. En términos generales, los principales factores que coadyuvaron a una adecuada ejecución de estos proyectos fueron la experiencia previa con el Banco, el grado de compromiso por parte del ejecutor, el buen diseño y el apoyo del Banco durante la ejecución. Sin embargo, en algunos casos, la ausencia de un compromiso claro con el proyecto, y los diseños inadecuados contribuyeron a los retrasos de ejecución. En términos generales, la sostenibilidad de los resultados obtenidos en esta área estratégica, con la excepción de la subárea desarrollo urbano parecen estar asegurados.

El programa en el área de movilidad social y consolidación de la clase media se enfocó principalmente en el acceso a infraestructura de agua y saneamiento y de energía y en la eficiencia de los subsidios sociales. Mientras los dos PBPs se desembolsaron con rapidez, la ejecución de los préstamos de inversión ha sido lenta visto los retos de implementación que han tenido, limitando el logro de resultados. La falta de experiencia previa con el Banco por parte de las entidades subnacionales fue un factor importante en los retrasos de ejecución. El programa en la subárea de agua y saneamiento contribuyó a incrementar el acceso a agua potable y saneamiento básico en el país, pero no logró alcanzar los resultados propuestos debido a los desafíos en implementación. Los PBPs en energía y protección social fueron las primeras fases de dos operaciones y por eso no se han cumplido con todas las reformas propuestas. La sostenibilidad de los resultados de las pocas operaciones de inversión que han avanzado depende en gran parte de la capacidad institucional de las entidades encargadas de la operación y mantenimiento de las obras y servicios.

Además, durante el período, el Banco ayudó a garantizar el cumplimiento de reformas en los tiempos deseados y consiguió ser percibido como un intermediario honesto; y difundir su experiencia regional. El apoyo técnico y los flujos financieros que el país recibe de los PBPs ha sido un factor importante para asegurar la implementación de reformas prioritarias del gobierno en los tiempos deseados. Adicionalmente, el Banco ha sido un socio preferente en el diálogo y apoyo técnico, apoyando al país en el diseño e implementación de reformas y programas prioritarios. Finalmente, la experiencia del Banco en los demás países de la región le ha permitido compartir experiencias con el Gobierno, específicamente en temas y programas nuevos e innovadores, como la factura electrónica y APPs.

Pensando en la relación futura del Banco con un país de ingreso medio-alto que sigue creciendo, OVE propone las siguientes recomendaciones:

1. A pesar de tener un programa relevante en el contexto fiscal y económico actual, el Banco, en diálogo con el Gobierno, debería considerar cómo crear modelos de intervención que continúen siendo apropiados en el futuro. Si Colombia mantiene

tasas de crecimiento económico elevadas, eventualmente el Banco necesitará considerar una combinación diferente de instrumentos para mantener su rol como socio preferente en el desarrollo. Por ejemplo, mientras el Banco continúe mejorando la implementación de préstamos de inversión podría considerar el uso de los préstamos basados en resultados que financian un marco de gastos de un programa gubernamental, posiblemente facilitando la ejecución y bajando los costos transaccionales. Además, para profundizar su relevancia, el Grupo BID podría considerar aumentar el uso de préstamos en moneda local cuando sea pertinente.

Dadas las brechas en desarrollo al nivel subnacional, el Grupo BID debería continuar buscando una forma efectiva de intervenir en esta área, considerando las limitaciones institucionales y normativas que tiene el país.

2. Como parte de este ejercicio, el Grupo BID debería considerar los modelos de intervención de desarrollo subnacional que se han aplicado en otros países que sean pertinentes al contexto colombiano.
3. El Grupo BID podría buscar nichos para apoyar el desarrollo subnacional a través de instrumentos financieros combinando inversión pública y privada. Por ejemplo, en apoyo a estructuraciones y financiamiento de APPs que se adecuen a los objetivos de desarrollo del grupo BID a nivel subnacional o en apoyo a la profundización de mercados financieros para desarrollar mercados de bonos municipales.





# 01

El contexto del  
Programa de País,  
2015-2018



1.1 Colombia es un país de ingresos medio-altos (según la clasificación del Banco Mundial, BM) con una población de más de 45,5 millones. El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita es US\$14.472 (paridad del poder adquisitivo, PPA, precios corrientes) y es el país más rico de la región andina, seguido por Perú<sup>1</sup> (BM, 2018). Durante las últimas décadas, el país ha sufrido violencia relacionada con el narcotráfico y las fuerzas paramilitares y guerrilleras. Sin embargo, durante la última década, se ha observado una reversión paulatina de dicha violencia. En 2016, el gobierno concluyó las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y ambas partes firmaron un acuerdo que incluye, entre otros elementos, planes de desarrollo rural, y fórmulas de justicia transicional. El costo de implementación del plan está estimado en casi US\$4.300 millones (MHCP, 2018).

## **A. Desempeño económico reciente**

1.2 En los últimos años el crecimiento económico en Colombia disminuyó debido, en parte, a una caída del precio del petróleo, pero ya hay signos de una recuperación limitada. Aunque el país creció, en promedio, un 4,8% anual entre 2005 y 2014<sup>2</sup>, la tasa de crecimiento bajó a 1,8% en 2017 y el Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta que ésta llegará a solo 3,6% en promedio durante los próximos 5 años. Los niveles de crecimiento antes de la caída del precio de petróleo fueron impulsados por un marco político-económico estable y los altos precios de los recursos naturales, particularmente del petróleo. El crecimiento ha contribuido a la disminución de la pobreza y la expansión de la clase media. Sin embargo, persisten retos en materia de pobreza y desigualdad. La incidencia de la pobreza (28%) continúa por encima del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) y la desigualdad, medida por el índice Gini (50,8), es la segunda más alta de la región (BM, 2018). Además, existen regiones y municipios donde la incidencia de la pobreza es el doble del promedio nacional. De los 32 departamentos de Colombia, el ingreso per cápita en 27 de estos se encuentra por debajo del promedio nacional (BM, 2015).

1.3 El sector servicios contribuye de manera importante al PIB mientras las exportaciones muestran una fuerte dependencia de los combustibles y las industrias extractivas. En 2017 el sector servicios supuso más del 43% del PIB, mientras el sector industrial y la producción agropecuaria y materias

---

1 Usualmente se considera países andinos a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Se excluye de este análisis a Venezuela, dado que su último dato disponible corresponde a 2014.

2 Análisis de OVE de los datos del FMI.

primas supusieron alrededor del 21% y el 11% respectivamente (DANE, 2018). Asimismo, la generación del producto nacional se ha concentrado sistemáticamente en pocos departamentos (regiones). Los seis departamentos más grandes<sup>3</sup> (de un total de 32) generan aproximadamente el 65% del valor agregado nacional (BM, 2015). En términos de exportaciones, Colombia muestra una fuerte dependencia de los hidrocarburos (petróleo en particular) y de los productos de las industrias extractivas, los cuales representaron más del 59% de las exportaciones en 2018 (DANE, 2018). También destaca la contribución de los productos agropecuarios y manufactureros a las exportaciones, que representan alrededor del 20% del total.

- 1.4 El buen manejo de la política económica ha contribuido a la estabilidad y al crecimiento económico. El Gobierno sigue una regla fiscal que fija un balance estructural para el gobierno central. La regla, introducida en 2012, definió metas fiscales con el objetivo de que en 2022 el déficit estructural represente el 1% del PIB o menos. Debido a la caída del precio del petróleo, que resultó en una reducción de los ingresos del Gobierno Nacional Central en un 3,3% del PIB entre 2013 y 2016, en 2015 se implementó un recorte significativo del gasto, particularmente en el gasto de inversión. La deuda neta del gobierno central alcanzó su máximo nivel en 2018 (47,2% del PIB) y se espera que, de mantenerse la regla fiscal, este valor converja alrededor del 32% en 10 años (MHCP 2018). El Banco de la República (banco central) maneja un régimen de inflación que le ha permitido mantener la tasa de inflación generalmente dentro del objetivo de 2%-4%. La tasa de inflación fue de 4,1% en 2017 pero con una tendencia a la baja, cerrando el 2018 en 3,2%, dentro del rango meta. Además del buen manejo del régimen de metas inflacionarias, han contribuido a este buen resultado la desaparición del impacto del aumento del IVA en enero de 2017, la caída de los precios indexados y la estable situación cambiaria.
- 1.5 Colombia también tiene una posición relativamente fuerte ante el evento de un *shock* externo, debido a la mejora del balance por cuenta corriente como consecuencia de la recuperación de las exportaciones de petróleo. Ante la caída del precio del petróleo, el valor de las exportaciones cayó, lo que supuso un déficit en la cuenta corriente de 6,4% del PIB en el ejercicio de 2015. En 2017, el déficit por cuenta corriente bajó al 3,4% del PIB y el FMI ha proyectado una reducción al 2,4% en 2018. A pesar del déficit por cuenta corriente y de la depreciación del peso de aproximadamente un 36% desde 2014 (resultado de su sistema cambiario flexible), el país cuenta con medios para suavizar un *shock* externo. Los flujos de inversión extranjera directa se han

3 Bogotá, D.C. (24,7%), Antioquia (13,1%), Valle de Cauca (9,2%), Santander (7,2%), Meta (5,6%) y Cundinamarca (5,1%).

mantenido entre el 3,8%-4% del PIB desde 2015, existe un alto nivel de reservas internacionales (suficientes para cubrir más de nueve meses de importaciones) y se cuenta con acceso a una línea de crédito flexible del FMI.

## B. Desafíos de desarrollo

- 1.6 Para mantener tasas de crecimiento económico elevadas, el país requiere encontrar alternativas al sector extractivo y superar las restricciones estructurales del sector privado. La dependencia de la economía del sector extractivo genera volatilidad. Adicionalmente, el sector privado colombiano se enfrenta a costosos procesos burocráticos y a una excesiva regulación. Por ejemplo, en términos de facilidad para hacer negocios, Colombia se ubica en el puesto 59 entre 190 países y el cuarto entre los países de ALC (World Bank 2018). De acuerdo con la desagregación por componentes del Doing Business (World Bank 2018), Colombia se sitúa en una envidiable segunda posición en concepto de “obtención de crédito” y en el puesto 16 en concepto de “protección de los inversionistas minoritarios”. Sin embargo, Colombia ocupa el puesto 177 en “cumplimiento de contratos”, el 142 en “pago de impuestos” y el 125 en “comercio transfronterizo”<sup>4</sup>. Por su parte, en el Índice de Competitividad Global 2018 del Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés), Colombia se ubica en la posición 66 entre 138 países y el quinto entre los países de ALC<sup>5</sup>. En cuatro de los 12 pilares del índice, Colombia se ubica en los últimos puestos de los 138 países comprendidos: “instituciones” (117), “eficiencia de los mercados de bienes” (102), “salud y educación primaria” (88) y “eficiencia del mercado laboral” (88). El informe del WEF señala, además, que los factores más problemáticos para los negocios son: la corrupción<sup>6</sup>, los tipos impositivos, la ineficiencia de la burocracia gubernamental, la inadecuada oferta de infraestructura y las rigideces en el mercado laboral.
- 1.7 El buen gobierno también es una preocupación de la ciudadanía. Aunque en 2017 Colombia registró la tasa de homicidio más baja de los últimos 42 años, la percepción de los ciudadanos sobre el sistema judicial es negativa. El 60% de los colombianos

4 Por ejemplo, una demanda en una corte civil de Bogotá toma 1.288 horas y cuesta el 45,8% de su monto, mientras que el promedio de ALC es de 767,1 horas y el 31,4% del monto. Los indicadores también muestran que los tiempos de exportación e importación son aproximadamente el doble del promedio de ALC, mientras que la tasa de impuesto y contribución es del 69,7% de las ganancias, comparado al promedio de ALC de 46,6%.

5 Para el reporte de 2018 WEF realizó un cambio en su metodología afectando el ranking por país. OVE reporta los datos con la antigua metodología para poder cubrir todo periodo de análisis.

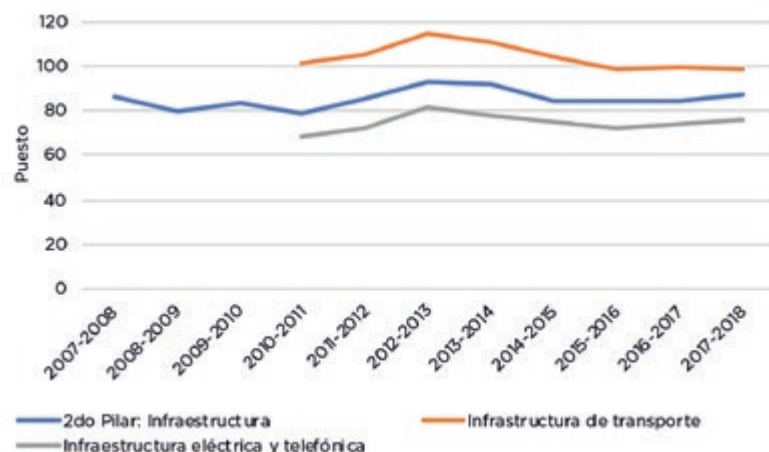
6 Colombia ocupa el lugar 99 entre 180 países en el Índice de Percepciones de Corrupción de *Transparency International* (Transparency International, 2018).

que acuden a la justicia declaran que su problema no se resolvió (El Tiempo, 2017) y el 80% de los ciudadanos desapruban la función judicial (Gallup, 2018). Entre los factores que explican esta percepción se encuentran: (i) la baja eficiencia del poder judicial; y (ii) la corrupción (BID, 2015). Adicionalmente, de acuerdo a la última estrategia de país (BID, 2015), los desafíos principales en relación con el buen gobierno son una baja eficiencia y eficacia institucional en la recaudación de ingresos y en la ejecución del gasto. Desde una perspectiva global, el marco jurídico y la efectividad y transparencia del gobierno se sitúa por debajo del promedio de más de 200 países y ha venido decayendo desde 2012 (BM, 2018).

- 1.8 A pesar de un leve progreso, Colombia aún presenta deficiencias considerables en materia de infraestructura. Según el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), la infraestructura en Colombia ocupó el lugar 87 a nivel mundial y el 14 en ALC en 2017. En términos relativos, hubo mayor progreso en infraestructura de transporte, donde Colombia avanzó del puesto 114 al 98 entre 2012 y 2017 (Figura 1.1). La inversión en transporte llegó a casi el 6% del PIB en 2015, con US\$11.800 millones de inversión privada y US\$5.300 millones de inversión pública (Infralatam 2018). A pesar de esto, subsisten retos en materia de calidad de las vías (WEF 2017). En términos de cobertura del servicio eléctrico, el reto se centra en las localidades rurales, donde la cobertura sólo llega al 88% mientras la cobertura a nivel nacional es del 97% y en las zonas urbanas del 99,7% (Sistema de Información Eléctrico Colombiano 2018). En términos de infraestructura de agua y saneamiento, la cobertura de agua potable se ubicó en el 97,8% y la de alcantarillado en el 92,4% en 2017 en zonas urbanas. Sin embargo, la cobertura de agua potable y alcantarillado a nivel rural es del 73,2% y 70,1% respectivamente (DANE 2018).

**Gráfico 1.1**  
Evolución del  
posicionamiento en  
infraestructura

Fuente: WEF, 2007-2017



- 1.9 Muchos indicadores sociales han mejorado en la última década, particularmente los de salud, pero persisten retos en la calidad de la educación, que limita la creación de las habilidades que demanda el mercado laboral. Casi todos los partos (99,2%) son atendidos por personal de salud especializado y la mortalidad infantil bajó de 19,8 por cada 1.000 partos en 2008 a 15,2 en 2016 (BM, 2018). Los embarazos de adolescentes disminuyeron de 62,5 por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años en 2008 a 49,6 en 2016 (BM, 2018). La prevalencia de VIH en la población de 15 a 49 años se ha mantenido en el 0,4% (BM, 2018). Por otro lado, y a pesar de una mejora en la cobertura educativa, los resultados y la calidad siguen siendo deficientes. La tasa neta de matriculación en educación secundaria ha superado el 70% en los últimos 10 años, ubicándose casi en el 76% en 2016 (UNESCO, 2018). Sin embargo, los resultados de las pruebas del Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) son unos de los más bajos de los países de ingreso medio y muy debajo del promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)<sup>7</sup> y, aunque la tasa de matriculación en educación terciaria ha venido en aumento (37%), sigue por debajo de los países de la OCDE y de países como Argentina y Chile (OCDE, 2013). La baja calidad educativa propicia la falta de habilidades requeridas por el sector privado lo cual genera restricciones a crecimiento. Otro problema del mercado laboral es la informalidad que, aunque está disminuyendo, continúa siendo un obstáculo. Según el FMI, en 2017 el 62,3% de trabajadores no contribuyó a la seguridad social.
- 1.10 Colombia está experimentando un *shock* migratorio proveniente de Venezuela, que supone riesgos y oportunidades. La población venezolana en Colombia ha crecido de forma exponencial en los últimos años, se ha pasado de 10.000 venezolanos en 2015 a poco más de un millón en septiembre de 2018, según Migración Colombia. Se estima que, en 2018, el *shock* habría aumentado el gasto público en \$4,2 billones de pesos (0,42% del PIB) (Reina y Mesa, 2018).

## C. El rol del Banco y otros socios de desarrollo

- 1.11 El Banco ha sido un socio importante del país, representando un porcentaje elevado del total del financiamiento multilateral. El BID representa el 42% de la deuda externa del sector público con multilaterales y el Banco Mundial (BM) el 49%. Cuando en 2011 Colombia volvió a obtener la calificación de inversión, el endeudamiento con otras instituciones pasó a ser marginal. En la última década, el portafolio de préstamos del BM ha

<sup>7</sup> En 2015, los resultados en lectura fueron de 425 puntos comparado con el promedio de la OCDE de 493 puntos; en matemáticas fueron de 390 comparado con 490, y en ciencia fueron de 416 comparado con 493 (OCDE, 2018).

estado enfocado en pocos sectores (ej., educación y desarrollo sostenible), mientras el Banco sigue manteniendo una presencia en casi todos los sectores. La mayoría del apoyo internacional restante es bilateral por montos muy debajo del Banco y el BM.





# 02

El programa  
del Banco con  
Colombia,  
2015-2018



## A. Relevancia de la Estrategia de País

- 2.1 El gobierno articuló sus prioridades de desarrollo en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018: Todos por un Nuevo País, aprobado en mayo de 2015. El PND tiene tres pilares: (i) la paz, (ii) la equidad y (iii) la educación. Cada pilar fija objetivos específicos y para alcanzarlos el Plan propone seis estrategias transversales y seis estrategias regionales, cada una con sus propios objetivos y estrategias. Las estrategias transversales son: (i) competitividad e infraestructura estratégicas, (ii) movilidad social, (iii) transformación del campo, (iv) seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, (v) buen gobierno y (vi) crecimiento verde<sup>8</sup>.
- 2.2 El objetivo de la Estrategia del Banco con el País (EBP) para el período 2015-2018 fue apoyar al gobierno de Colombia en áreas estratégicas para que en los siguientes 20 años se convierta en un país de altos ingresos y elevada movilidad social y estuvo largamente alineada con el PND. A través de un estudio amplio de los retos de desarrollo del país, de las restricciones que limitan el crecimiento de Colombia<sup>9</sup> y de las brechas entre Colombia y sus comparadores internacionales, la EBP presentó tres áreas estratégicas interconectadas: (1) productividad de la economía, (2) efectividad de la gestión pública y (3) movilidad social y consolidación de la clase media. Estas tres áreas se alinean con cinco de las seis estrategias transversales del PND<sup>10</sup> (Tabla 2.1). La estrategia también incluyó tres áreas transversales: (a) género y diversidad, (b) cambio climático e (c) integración. Como el sector privado es clave para el desarrollo de Colombia, la EBP notó que la Corporación Interamericana de Inversiones, conocida hoy como BID Invest, actuaría “para impulsar la inversión privada en presencia de fallas de mercado, mejorando su eficiencia, efectividad en el desarrollo, fortaleciendo el financiamiento a pequeñas y medianas empresas y buscando sinergias con las operaciones con garantía soberana”.

---

8 Las estrategias regionales son: (i) Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema, (ii) Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes, (iii) Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente y Bogotá, D. C., (iv) Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental; (v) medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos; y (vi) Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental.

9 El análisis fue presentado en un documento llamado Retos de Desarrollo del País (CDC por sus siglas en inglés) que desde 2015 ha sido un insumo principal de las EBP. El CDC de Colombia de 2015 fue el primero que se hizo el Banco.

10 Falta el crecimiento verde, pero el área transversal de la EBP, cambio climático, está alineado con él.

**Tabla 2.1. Prioridades sectoriales en la estrategia 2015-2018**

Estrategia transversal del PND	Áreas estratégicas de la EBP	Objetivos estratégicos del BID
(i) Competitividad e infraestructura estratégicas (iii) Transformación del campo	(1) Productividad de la economía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola.</li> <li>• Mejorar la calidad educativa.</li> <li>• Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano y disminuir costos de transacción de la economía.</li> </ul>
(v) Buen gobierno (iv) Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz	(2) Efectividad de la gestión pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar a un pacto fiscal para mejorar los ingresos del estado.</li> <li>• Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno.</li> <li>• Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia.</li> </ul>
(ii) Movilidad social	(3) Movilidad social y consolidación de la clase media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguir reduciendo la pobreza, y eliminar la pobreza extrema</li> <li>• Reducir la informalidad de la economía .</li> <li>• Consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo.</li> <li>• Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad.</li> </ul>
Estrategia transversal del PND	Áreas transversales de la EBP	Objetivos estratégicos del BID
(ii) Movilidad social	(a) Género y diversidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir las brechas sociales de las minorías étnicas.</li> <li>• Reducir la violencia de género.</li> </ul>
(vi) Crecimiento verde	(b) Cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la resiliencia de la infraestructura a cambio climático.</li> </ul>
(i) Competitividad e infraestructura estratégicas	(c) Integración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir las barreras a la integración.</li> </ul>

Fuente: EBP 2015-2018.

2.3 En la EBP, el Banco propuso un marco de financiamiento basado en proyecciones de ingresos y gastos del sector público, consistente con el marco fiscal de mediano plazo. Específicamente, se propuso un monto de US\$3.290 millones en aprobaciones entre 2015-2018. Adicionalmente, se proyectó un monto de US\$3.900 millones de desembolsos de préstamos

con garantía soberana, es decir, alrededor de US\$1.000 millones por año. Este marco supondría el 5,3% de la deuda total del gobierno de Colombia y el 37% de la deuda multilateral en 2018.

- 2.4 La EBP 2015-2018 destacó tres riesgos potenciales importantes para la implementación del programa del Banco: la falta de recursos fiscales suficientes, el ciclo económico, y los desafíos institucionales. En relación con la falta de recursos<sup>11</sup>, el Banco propuso tres medidas de mitigación: (i) el apoyo a una reforma fiscal integral; (ii) el apoyo a la implementación de la factura electrónica a través de un préstamo; y (iii) el apoyo al fortalecimiento de las finanzas públicas subnacionales. En cuanto al ciclo económico<sup>12</sup>, el Banco propuso apoyar las finanzas públicas, en especial, la gestión del gasto y la deuda pública y financiar operaciones en sectores con mayor impacto sobre el crecimiento. Respecto a los desafíos institucionales<sup>13</sup>, el Banco se comprometió a acompañar al país en el fortalecimiento de su capacidad institucional a través de préstamos y cooperación técnica (CT).

## B. Relevancia del Programa Aprobado

- 2.5 El programa apoyó la EBP con un alto porcentaje de operaciones programáticas basadas en reformas de política (PBP) y excedió las previsiones iniciales en términos de volúmenes aprobados. Entre 2015 y 2018, las aprobaciones del BID excedieron el marco de financiamiento propuesto por la EBP con un total de US\$4.026,8 millones, repartidos entre préstamos y operaciones de inversión no reembolsables con garantía soberana (US\$3.970,4 millones) y cooperaciones técnicas no reembolsables (US\$56,4 millones) (ver Tabla 2.2). El 75,6% de las aprobaciones de operaciones se canalizaron mediante PBPs<sup>14</sup> y el resto a través de préstamos de inversión y operaciones de inversión no reembolsables. Durante el período, el porcentaje de PBPs en las aprobaciones fue el más alto de todos los países prestatarios del Banco y el volumen fue el segundo más alto después de México (ver Tabla A1.3 y Figura A1.1 en Anexo I). La cartera considerada en esta evaluación incluye también la cartera heredada (operaciones aprobadas durante períodos anteriores, pero activas durante

- 
- 11 Las limitaciones de recursos, puestas por reglas fiscales, podrían afectar las inversiones requeridas por el país.
- 12 La caída de los precios de hidrocarburos desde 2014 y el potencial cambio de tasas de interés internacionales podrían afectar las finanzas públicas, las cuentas externas, y los flujos de capitales.
- 13 Los desafíos institucionales del Estado fueron identificados en relación con la capacidad de ejecución de la inversión pública en los gobiernos nacional y subnacionales.
- 14 Las PBPs consisten en una serie de préstamos basados en políticas (PBLs). Los PBLs desembolsan con el cumplimiento de condiciones acordadas entre el gobierno y el Banco.

el período de evaluación<sup>15)</sup> compuesta de 24 operaciones de préstamos con garantía soberana aprobadas por un total de US\$2.405 millones, de los cuales US\$1.481 millones estaban por desembolsar a inicios del periodo de evaluación.

**Tabla 2.2. Operaciones de préstamos con garantía soberana y cooperaciones técnicas (aprobados: 2015-2018)**

Área estratégica	Préstamos programáticos			Operaciones de inversión*			Cooperación técnica		
	Monto			Monto			Monto		
	Número	US\$ millones	%	Número	US\$ millones	%	Número	US\$ millones	%
Aumentar la productividad de la economía	4	1.700	57	6	421,5	43	21	9,2	16
Mejorar la efectividad de la gestión pública	1	600	20	5	268	28	8	2,7	5
Incrementar la movilidad social y consolidar la clase media	2	700	23	2	261,4	27	16	20,7	37
Género y diversidad	0	0	0	0	0	0	4	1,3	2
Cambio Climático	0	0	0	2	19,5	2	18	22,5	40
Integración	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>3.000</b>	<b>100</b>	<b>15</b>	<b>970,4</b>	<b>100</b>	<b>67</b>	<b>56,4</b>	<b>100</b>

\* Incluye préstamos de inversión y operaciones de inversión no reembolsables.

Fuente: Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), con datos del Data Warehouse.

2.6 El apoyo al sector privado estuvo enfocado en dos sectores: infraestructura (más de la mitad del volumen) y sector financiero. El Grupo BID aprobó nueve operaciones sin garantía soberana por US\$954,7 millones durante el periodo de evaluación. BID Invest<sup>16)</sup> aprobó cinco préstamos por US\$763,3 millones, una garantía por US\$20 millones y un producto de equity por US\$9,9 millones en los sectores energético, transporte y financiero. Por su parte, el Departamento de Finanzas Estructuradas y Corporativas (SCF) aprobó un préstamo por US\$156 millones en el sector de transporte y el de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) aprobó una cooperación técnica por US\$500.000 en

15 Para esta evaluación las operaciones activas incluirán aquellas que durante el periodo 2015-2018 tuvieron algún desembolso de fondos. Además, se incluirán facilidades de garantía e inversiones en *equity* que permanecieron abiertas y se mantuvieron durante el periodo. En el caso de las facilidades de financiamiento para comercio al exterior, solo se considerarán aquellas que hayan mostrado actividad durante el periodo de la estrategia.

16 En 2016 el Grupo BID consolidó todas sus ventanillas del sector privado bajo la Corporación Interamericana de Inversión (CII, ahora BID Invest), que heredó las operaciones del Departamento de Finanzas Estructuradas y Corporativas (SCF por sus siglas en inglés) y Oportunidades para la Mayoría (OMJ por sus siglas en inglés). Cuando se desarrolló la EBP, BID Invest no fue incluido oficialmente. Sin embargo, OVE también considera sus operaciones en el contexto estratégico de la EBP.

el sector salud<sup>17</sup>. La cartera heredada sin garantía soberana incluyó operaciones en los sectores de financiero y pequeñas y medianas empresas (PYMEs), entre otras, por US\$167,4 millones.

**Tabla 2.3. Operaciones de préstamos con garantía soberana y cooperaciones técnicas (aprobados: 2015-2018)**

Área estratégica	Préstamos programáticos			Investment operations		
	Número	Monto aprobado		Número	Monto aprobado	
		Millones (US\$)	%		Millones (US\$)	%
Aumentar la productividad de la economía	0	0	0	9	628,6	46
Mejorar la efectividad de la gestión pública	1	400	38	7	175,6	13
Incrementar la movilidad social y consolidar la clase media	2	650	62	3	537,1	40
Cambio climático	0	0	0	2	14,2	1
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>1.050</b>	<b>100</b>	<b>21</b>	<b>1.355,5</b>	<b>100</b>

\* Incluye préstamos de inversión y operaciones de inversión no reembolsables.  
Fuente: OVE, con informaciones del Data Warehouse.

2.7 El programa del Grupo BID estuvo fuertemente alineado con los retos de desarrollo del país, el PND y la EBP. Cada préstamo en el portafolio estuvo correctamente alineado por lo menos con un objetivo estratégico de la EBP (ver Tabla A1.1 en Anexo I). El área estratégica de la EBP de aumento a la productividad de la economía recibió el mayor monto de recursos de préstamos con garantía soberana aprobados (US\$2.121 millones), seguida por el área de la movilidad social y de consolidación de la clase media con US\$961 millones y el área de la mejora de la efectividad de la gestión pública con US\$868 millones (ver Tabla 2.2). En cuanto a la cartera heredada, el área más beneficiada fue la relativa al incremento de la movilidad social y consolidación de la clase media (ver Tabla 2.3). El Banco también brindó un fuerte apoyo al desarrollo subnacional, que recibió alrededor de un tercio de los préstamos aprobados durante el periodo. Finalmente, el programa ha fortalecido los sistemas fiduciarios nacionales a través de préstamos y CTs con la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

17 Adicionalmente la ventanilla del sector privado aprobó cinco préstamos que no han alcanzado a comprometer recursos. Tres fueron aprobadas después de la definición de la cartera a evaluar y dos adicionales no habrían presentado actividades en el periodo analizado.

### Recuadro 2.1. FOMIN en Colombia 2015-2018

Aunque no fuera parte del alcance de esta evaluación, durante el período el Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) aprobó 26 operaciones por un monto de más de US\$28 millones. El portafolio también incluyó 22 operaciones heredadas con un valor aprobado de más de US\$22 millones. El 48% de las 48 operaciones (23) se enfocaron en empresas privadas y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas. De las restantes áreas, las dos más importantes fueron agricultura y desarrollo rural y mercados financieros, con 17% y 15% de las operaciones, respectivamente.

- 2.8 La utilización de instrumentos del programa, principalmente PBP, fue relevante dada la capacidad de endeudamiento del país y su contexto fiscal. La Estrategia de Deuda de Mediano Plazo de la Nación obliga al MHCP a justificar cualquier préstamo multilateral en vista de su capacidad de endeudarse con emisión de bonos en el mercado<sup>18</sup>. La tasa ofrecida por el BID sigue estando, en promedio, 80 puntos básicos por debajo de las tasas que ofrece el mercado<sup>19</sup>, pero las comisiones de crédito pueden afectar la competitividad del Banco si un préstamo se demora mucho en desembolsar. Esto explica, en parte, la preferencia por el uso de PBPs en el período<sup>20</sup> (10% más que el período anterior) ya que es un instrumento que desembolsa de forma rápida y predecible. Los topes del marco fiscal también han promovido el uso de PBP<sup>21</sup>, ya que a diferencia de los préstamos de inversión no conllevan gastos de implementación y suelen estar acompañados de asistencia técnica.
- 2.9 Además de proveer flujos financieros predecibles, los PBPs han apoyado reformas prioritarias del gobierno cuya profundidad aumentó entre las primeras y las segundas operaciones<sup>22</sup>. Los

18 Según la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo de la Nación, 2013 que estuvo vigente durante el período de la EBP, la deuda multilateral debe tener condiciones más favorables o similares a las del mercado. En octubre 2018 el Gobierno publicó una nueva estrategia, diseñada con el apoyo del BID.

19 MHCP emitió en octubre de 2018 bonos de deuda externa por US\$ 2.000 millones a 10 y 30 años con tasas de 4,5% y 5%, respectivamente.

20 El mismo ocurre con el programa del BM, donde 84% del volumen de aprobaciones durante 2015-2018 son préstamos de apoyo a políticas de desarrollo (instrumento equivalente a los PBLs del BID).

21 En 2015 se redujeron las apropiaciones presupuestales en muchos sectores. Por ejemplo, desde 2015 hubo reducciones en los sectores transporte (42%), agropecuario y salud (43%), protección social y trabajo de (51%).

22 OVE determinó la profundidad de las condiciones de los PBPs, aplicando la metodología presentada en su Informe Anual de 2015 (RE-485-8). El “análisis de profundidad” busca capturar qué tan crítica es una reforma. “Alta”: si la medida es estructural y puede generar cambios de largo plazo en el contexto institucional y de política pública. “Media”: si la medida tiene efectos inmediatos (pero no duraderos) y estos efectos son importantes. “Baja”: si la medida en sí misma no puede generar un cambio significativo, pero puede servir como paso previo para hacerlo. La profundidad no necesariamente señala la importancia de una condición en el logro de los objetivos del programa.

procesos de reforma apoyados por los PBP han sido relevantes. Por ejemplo, los PBPs fiscales y de subsidios han apoyado la capacidad de recaudación y a hacer más eficiente el gasto público para ayudar al gobierno a lograr su objetivo de déficit estructural de 1,1% en 2020. Además, todas las series han aumentado la profundidad de las reformas entre la primera y segunda operación, con la excepción de la serie del sector financiero, cuya primera operación tuvo un alto porcentaje de condiciones de media y alta profundidad (ver Tabla 2.4).

**Tabla 2.4. Porcentaje de las condiciones impulsadas por los PBP de alta o media profundidad estructural**

Programas sombreados indican operaciones pendientes de aprobación		
Sector	% de condiciones de alta o media profundidad	
1. Fiscal	Operación 1 (2014)	Operación 2 (2014)
	40%	60%
2. APPs	Operación 1 (2016)	Operación 2 (2014)
	59%	67%
3. Social	Operación 1 (2016)	Operación 2 (2014)
	25%	100%
4. Energía	Operación 1 (2017)	Operación 2 (2014)
	44%	52%
5. Financiero	Operación 1 (2015)	Operación 2 (2014)
	94%	78%

Fuente: Análisis OVE de las matrices de condiciones de los PBPs.

2.10 El Banco se ha posicionado como un socio importante en la provisión de conocimientos técnicos por intermedio del uso de CTs y el diálogo técnico. Colombia se mantuvo como el país que recibe más CT con 67 CTs aprobadas durante el período por un monto de US\$56,4 millones (ver Tabla A1.4 en Anexo I), que han beneficiado a una gran variedad de áreas<sup>23</sup>. Ello permitió que el Banco estuviera presente en los asuntos importantes del país con o sin operaciones de préstamo, lo que fue positivamente valorado por los representantes del gobierno y las unidades ejecutoras. De hecho, expresaron que el Banco es el socio preferible en diálogo y apoyo técnico. Durante el período, cabe resaltar el apoyo técnico que el Banco dio en las áreas de protección social y salud (12 CTs). Este apoyo está contribuyendo a preparar el sector para posibles reformas a las que el Banco podría apoyar con financiamiento.

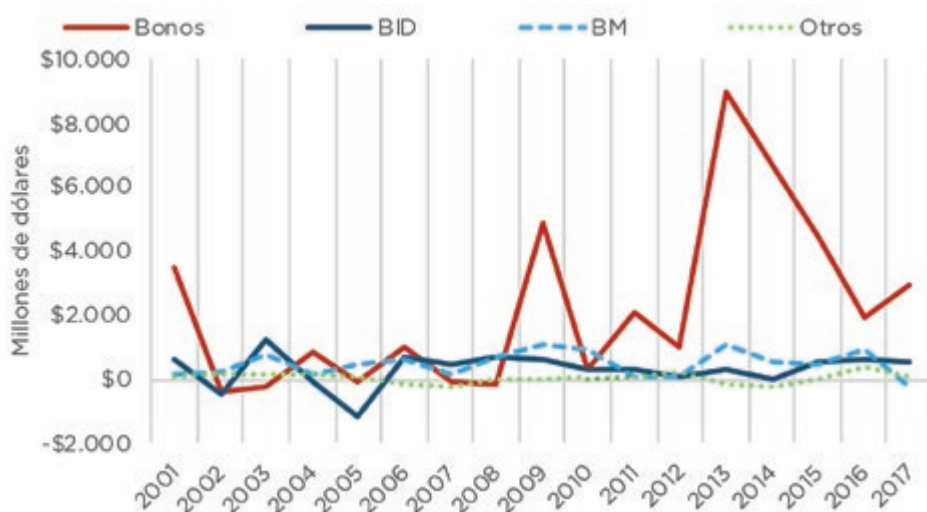
<sup>23</sup> En términos de volumen, 51% de las CT financia apoyo operacional, mientras 49% financia apoyo al cliente con 36% de los recursos de CT destinados a apoyo institucional no asociado a operaciones y 13% a productos de conocimiento.

## C. Relevancia Financiera

2.11 El Banco mantuvo su importancia financiera aun cuando Colombia emite bonos con tasas de interés competitivas. Desde el período anterior, el Gobierno ha venido incrementando la emisión de bonos como fuente de financiamiento<sup>24</sup>. Sin perjuicio de ello, el financiamiento con fuentes multilaterales continúa en niveles similares a períodos anteriores (Gráfico 2.1). A diciembre de 2018, el 19,6% de la deuda del Gobierno Nacional Central se encuentra en bonos externos, mientras el 5,5% corresponde a préstamos de BID.

**Gráfico 2.1**  
Cambio anual de stock  
de deuda externa  
(2003-2017)

Fuente: Banco de la República y cálculos de OVE



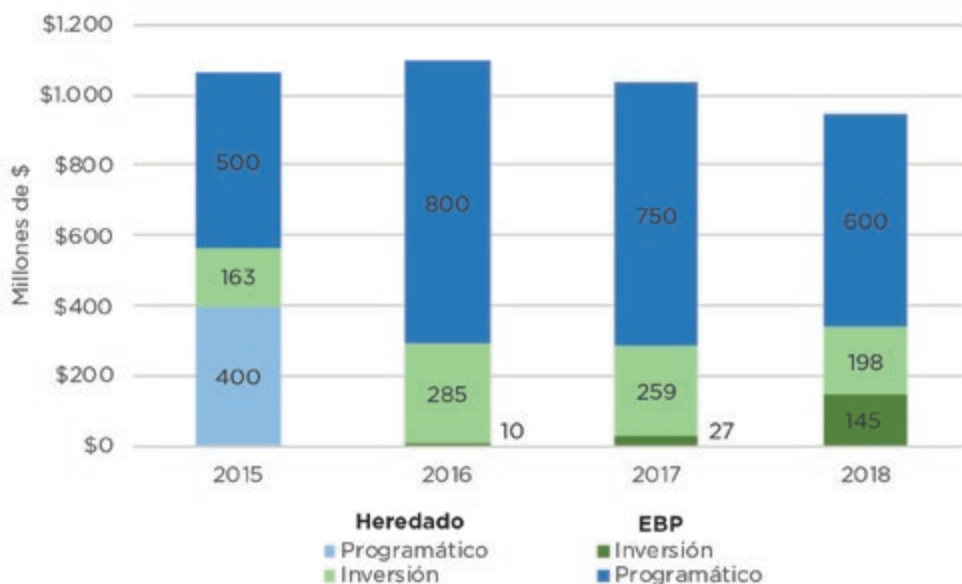
2.12 Los desembolsos fueron superiores al monto propuesto en la EBP y mayores que durante el período anterior. Durante el período, el monto promedio anual desembolsado fue alrededor de US\$1.000 millones. En contraste, el promedio anual de desembolsos durante el periodo 2011-2014 fue alrededor de US\$600 millones. El elevado monto de desembolsos se explica por la significativa proporción de PBPs en la cartera (Gráfico 2.2). Los préstamos de inversión aprobados durante el período de la EBP representaron solo el 1,7% del monto total desembolsado durante todo el periodo de la evaluación.

24 En abril de 2011 la calificadora de riesgo Standard & Poor's subió la calificación de Colombia de BB+ hasta BBB-, lo que implicó que la deuda soberana recuperara el grado de inversión. Este cambio le permitió al Gobierno de Colombia endeudarse en el mercado de capitales internacional con mejores condiciones.



**Gráfico 2.2**  
Desembolsos por  
tipo de instrumento  
durante la EBP  
(2015-2017)

Fuente: OVE, con datos  
del Data Warehouse.



## D. Implementación y Eficiencia del Programa del País

2.13 A pesar de la identificación de riesgos y medidas de mitigación en la EBP, los préstamos de inversión, aunque fueron relativamente pocos, enfrentaron retos en la implementación. El 75% de estos proyectos tuvieron problemas de implementación. Entre los factores más comunes que afectaron la implementación, se destacan problemas con el diseño de los proyectos (30% de los casos) y la capacidad de la unidad ejecutora<sup>25</sup> (20% de los proyectos).<sup>26</sup> La EBP anticipó este último riesgo, que afectó la implementación de la EBP anterior, y propuso el mejoramiento de la capacidad de ejecución de la inversión pública subnacional a través de préstamos de desarrollo urbano y de talleres de revisión de cartera periódicos con los ejecutores. Otros factores afectando negativamente los proyectos en la cartera incluyeron: la situación macroeconómica y fiscal, los cambios administrativos o en políticas a nivel nacional y la descoordinación entre agencias. En total, once préstamos (de un total de 36) fueron extendidos por un promedio de 2,25 años.

2.14 Los problemas asociados al diseño de los proyectos fueron más frecuentes en las subáreas estratégicas de fortalecimiento institucional, buen gobierno y justicia, desarrollo urbano, agua y saneamiento y energía. Se identificaron proyectos afectados por subestimación de costos, diseños técnicos deficientes,

25 Que incluyen, entre otros, temas de estimación de costos, estudios de factibilidad y ambientales, subestimación de riesgos, análisis de mercado/demanda, esquema de ejecución.

26 Que incluye, entre otros, temas de capacidad técnica y fiduciaria, disponibilidad de personal, cumplimiento de condiciones previas y procedimientos del Banco, licitaciones y oferta de proveedores.

falta de identificación de riesgos y esquemas de ejecución apropiados. Dichas debilidades se identificaron después de la aprobación, lo cual generó retrasos en la ejecución. En las áreas de fortalecimiento institucional y buen gobierno y justicia, los proyectos no incorporaron un esquema de ejecución adecuado para el contexto del país. En los de desarrollo urbano, un reto del diseño estuvo relacionado a la adecuación de la unidad ejecutora. En agua y saneamiento y energía, las demoras de algunos proyectos se ocasionaron porque el diseño no previó un análisis de riesgos suficiente.

- 2.15 Algunas unidades ejecutoras de proyectos a nivel subnacional, principalmente de agua y saneamiento, así como transporte público, presentaron dificultades en la fase inicial de las operaciones en lo relativo a la formulación de términos de referencia, los procesos licitatorios y el cumplimiento de licencias ambientales. A nivel nacional, la dificultad se presentó en la baja capacidad de gestión, planeación y liderazgo por parte de los Ministerios responsables. A pesar de incluir este riesgo en la EBP, las operaciones individuales no lo anticiparon en su diseño como uno de los riesgos importantes. Para mitigar la situación, el Banco respondió otorgando apoyo técnico (a través de talleres y consultores) para administrar contratos, gestionar adquisiciones y monitorear el progreso.
- 2.16 Comparado al período anterior, los costos y la eficiencia del portafolio mejoraron en varios aspectos. Los costos por millón aprobado de operaciones de inversión bajaron a US\$3.856 (15,8%), por debajo del promedio del grupo de países andinos, pero están aún por encima del promedio del Banco. Los costos por millón desembolsado bajaron a US\$8.558 (15,4%), ubicándose por debajo de los promedios de los países andinos y del Banco. La reducción de costos de preparación y ejecución se deben en parte a un aumento en los montos promedios de aprobaciones y desembolsos. Al mismo tiempo, el tiempo promedio de preparación de una operación de inversión<sup>27</sup> se redujo de 16,8 a 12,6 meses en relación con el período anterior. También el tiempo desde la primera elegibilidad a el primer desembolso bajó de 4,1 meses a 2,8 meses. Asimismo, hubo una disminución en el número de operaciones en preparación que nunca llegaron a aprobarse, que pasaron de 10 a siete con un costo promedio de US\$56.000 comparado a US\$233.000 en el período anterior. Finalmente, ninguna serie de PBP fue truncada, al contrario de lo que ocurriera durante el período anterior cuando cuatro series fueron truncadas. Estos resultados están en línea con las recomendaciones 1 y 2 de la CPE anterior (ver Recuadro 2.2).

---

27 Desde el momento del registro hasta la aprobación.

**Recuadro 2.2. Situación de las últimas recomendaciones de la última CPE (2011-2014)**

Recomendación	Situación
1. Fortalecer el diseño, seguimiento, y culminación de las series de préstamos basados en políticas (PBL por sus siglas en inglés) con el fin de evitar interrumpir el apoyo integral del Banco a los sectores prioritarios y asegurar que se cumplan de forma sostenible los objetivos de desarrollo. En los casos en que las series de PBL se interrumpan, se recomienda retirarlas del programa de préstamos y preparar un informe de cierre de proyecto de la serie trunca da.	Durante el período 2015-2018, ninguna serie de PBL fue trunca da como ocurrió en cuatro series el período anterior.
2. Fortalecer el análisis de riesgo durante el diseño de proyectos y periódicamente reevaluar y reordenar el orden de prioridad del programa de préstamos, a partir del dialogo Banco-gobierno de Colombia, con el fin de reducir el costo de préstamos que, habiendo sido preparados, no llegan a ser aprobados o son cancelados.	Durante el período 2015-2018, hubo una disminución de las operaciones canceladas que pasaron de 10 a siete con un costo promedio de US\$56 mil comparado a US\$233.000 en el período anterior.
3. A fines de reducir el costo para el Banco del programa de cooperaciones técnicas (CT), dar prioridad a las que están vinculadas a la estrategia y al programa de préstamos del Banco, e incrementar el porcentaje de nuevas CT que son ejecutados por el cliente. Para proporcionar asistencia técnica, los instrumentos de “pago por servicios” podrían ser de utilidad para cumplir con las demandas del cliente que no pueden ser cumplidas con las CT no reembolsables.	De las CTs aprobadas durante el período 2015-2018, 51% del volumen fue vinculado al programa de préstamos, 36% financió apoyo institucional y 13% productos de conocimiento, ambos vinculados a la estrategia. Sin embargo, pocas fueron ejecutadas por el cliente y no hubo un aumento en los instrumentos de “pagos por servicios”.
4. Reforzar el diálogo con el país y continuar explorando maneras de involucrarse operativamente con entidades subnacionales, buscando opciones novedosas que utilicen instrumentos con garantía soberana, sin garantía soberana, de cooperación técnica y de pago por servicios.	Durante el período 2015-2018 el Banco siguió apoyando entidades subnacionales con varios instrumentos y con diálogo. Por ejemplo, el CCLIP de ciudades sostenibles ejecutado por Findeter. También el Departamento Nacional de Planeación elaboró un índice de capacidad institucional municipal.
5. Considerar ampliar la participación del Banco en materia de desarrollo rural, tomando en cuenta la persistencia de las disparidades regionales y la apertura de nuevas áreas de trabajo que se espera como resultado del proceso de paz.	El préstamo de Colombia Sostenible (CO-L1166) está enfocado en el desarrollo rural en el contexto del proceso de la paz.



# 03

Resultados  
del Programa  
por Áreas  
Estratégicas

3.1 El análisis de este capítulo está organizado alrededor de las tres áreas estratégicas, las que, a su vez, se dividen en subáreas que representan la contribución del Grupo BID a los objetivos estratégicos de la EBP<sup>28</sup>. El análisis se enfoca en el valor agregado del Grupo BID, los resultados del portafolio implementado y la sostenibilidad de los resultados obtenidos. Como la mayoría del volumen del portafolio fue PBPs, el capítulo examina la profundidad de las condiciones apoyadas. Para las operaciones de inversión, se examina el avance en lograr los resultados propuestos y los factores que han afectado su progreso. El análisis detallado de la mayoría de los sectores se encuentra en los Anexos II-VI.

## A. Productividad de la economía

<b>Objetivos estratégicos de la EBP</b>	1.1 Estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola. 1.2 Mejorar la calidad educativa. 1.3 Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano y disminuir costos de transacción de la economía.
---	--

Fuente: EBP 2015-2018

3.2 La mayoría de las operaciones de esta área se enfocaron en apoyar a las instituciones financieras y el transporte y la logística. Los resultados obtenidos fueron mixtos, debido, en parte, al limitado progreso en la implementación de los préstamos de inversión. Muchos de los proyectos no han avanzado lo suficiente y para otros aún es muy temprano para poder ver resultados. Los proyectos que avanzaron, como por ejemplo en los PBPs de instituciones financieras y de transporte, están en camino de lograr resultados. Además, en la subárea de transporte hay una buena combinación de instrumentos y complementariedad entre el Banco y BID Invest. Se espera que la sostenibilidad de los resultados una vez logrados será apoyada por las reformas implementadas de los PBPs.

### 1. Desarrollo empresarial e instituciones financieras

Número del proyecto	Nombre	Tipo**	Aprobado*		Desemb. (%)
			Año	Millones	
CO-L1233	Programa para la Mejora de la Conectividad y Digitalización de la Economía	PBP	2018	300	0
CO-L1222	Financiamiento de Proyectos de Inversión, Reconversión Productiva y Desarrollo Exportador	INV	2017	90,7	100
CO-L1214	Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero II	PBP	2017	450	100

28 OVE reconoce que varias operaciones y subáreas, como desarrollo urbano, contribuyen a más de un objetivo estratégico de la EBP (ver Tabla A1.1 del Anexo I).

12114-01	Davivienda Colombia	SP	2017	200	
CO-L1161*	Programa de Financiamiento de Energía Renovable en las Zonas No Interconectadas	INV	2016	9,3	38
11619-02	Bancamía	SP	2016	20	
CO-L1144	Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero	PBP	2015	500	100
CO3985A-01	Pichincha	SP	2015	5	
CO-L1124*	Programa del FTL para el Financiamiento de Proyectos de Eficiencia Energética en el Sector de Servicios	INV	2013	10	100
CO-L1132	III Préstamo para Financiamiento Inversión, Reconversión, Desarrollo Exportador	INV	2013	200	100
CO3440A-03	Bancóldex III	SP	2013	45	
Además, se aprobaron ocho CTs por US\$4,2 millones, la mayoría como apoyo al cliente a dos bancos nacionales de desarrollo (Findeter y Finagro). * Operaciones financiadas a través de recursos del Fondo de Tecnología Limpia ** Tipo de instrumento: CTR=Cooperación Técnica Reembolsable, IGR=Operación de Inversión no Reembolsable, INV=Préstamo de Inversión, PBP= Operación Programática Basada en Reformas de Política, SP=Préstamo del Sector Privado					

Fuente: OVE, con datos del Data Warehouse.

3.3 El Grupo BID tuvo un abordaje con tres ejes hacia el sector financiero<sup>29</sup>. Primero, el Grupo BID – tanto desde su sector público (BID), como desde su ventanilla privada (BID Invest) – prestó un apoyo financiero y técnico a Bancóldex, el banco público de segundo piso encargado de promover la productividad de la economía (CO-L1161, CO-L1222, CO-L1124 y CO-L1132). Segundo, el BID trabajó con su contraparte en el Ministerio de Hacienda – a través de una unidad especializada en dicho ministerio – aspectos regulatorios tendientes a promover un mayor acceso a servicios y una profundización de los mercados financieros (PBPs: CO-L1144 y CO-L1214). Tercero, BID Invest trabajó directamente con instituciones financieras privadas, tanto grandes como pequeñas, para promover mayor acceso a productos de crédito basados en colateral, como hipotecas.

3.4 En general, el programa ejecutó la mayoría del volumen aprobado debido a que estaba compuesto principalmente de PBPs, que desembolsaron rápido. Sin embargo, varios préstamos han tenido obstáculos en su ejecución debido a condiciones macroeconómicas y del mercado no anticipadas. Por ejemplo, la volatilidad de la tasa de cambio en 2015 afectó los desembolsos a Bancóldex para dos préstamos (CO-L1132 y CO-L1124). Otro factor que afectó implementación fue el alto nivel de liquidez en el mercado y falta de coordinación entre las operaciones del BID y BID Invest que tenían objetivos muy similares. No obstante, la

29 CO-L1233 fue aprobado el 6 de diciembre de 2018 y no fue evaluado en la CPE.

relación de largo plazo con Bancóldex fue un factor positivo de implementación. Otros factores afectaron la cartera del BID Invest con instituciones financieras, como un contexto de demandas cambiantes, tanto desde el apetito de riesgo de las instituciones como de las necesidades del cliente, por ejemplo, el acceso a financiamiento denominado en moneda local.

- 3.5 El país venía impulsando una serie de reformas para potenciar el rol del sistema financiero en el país al que el Banco se asoció con apoyo programático. Este programa se benefició de un fuerte liderazgo de la contraparte local, lo que coadyuva también a su sostenibilidad. El MHCP, a través de la unidad encargada de la regulación del sistema financiero venía trabajando en las reformas antes de la preparación de los PBPs. Según oficiales del gobierno, algunas de las reformas se beneficiaron de un diálogo fluido con especialistas del Banco para la formulación y priorización de las reformas. El Gobierno también valoró la continuidad del apoyo del Banco durante la reforma.
- 3.6 Los PBPs del sector financiero se diseñaron con reformas mayoritariamente profundas a lo largo de la serie. La profundidad de las reformas disminuyó en las fases siguientes. Las condiciones de mayor profundidad se enfocaron en la reglamentación de instrumentos para perfeccionar garantías alternativas, como facturas y bienes mobiliarios; la profundización de funcionalidades críticas del sistema financiero, como el mercado secundario de capitales; el impulso de sectores con alto potencial de mejora en la productividad, como el agropecuario; y el incremento de la confiabilidad y estabilidad del sistema financiero a través de la adopción de buenas prácticas internacionales.
- 3.7 Los resultados del Grupo BID en el sector financiero fueron mixtos, quedando como desafío la transición hacia un modelo de valor agregado más allá de la provisión de liquidez y orientado a la promoción de la competencia e innovación en el sector. El trabajo con Bancóldex permitió demostrar que un programa con un diseño dirigido a generar una oferta con condiciones más ventajosas y enfocado en la promoción de la inversión productiva podía producir resultados positivos en términos de desarrollo. Sin embargo, este programa tenía un costo en términos de subsidios y se discontinuó sin que haya evidencia de su costo-beneficio. Estos cambios envían señales al mercado de la fragilidad del compromiso para generar una fuente estable de financiamiento a mediano y largo plazo para el sector productivo. Por otra parte, el trabajo técnico brindado a Bancóldex permitió alcanzar resultados en términos de estandarización de productos financieros en temas como energías renovables o eficiencia energética. Pero la escala fue pequeña y la alta volatilidad de la

tasa de cambio y del precio del petróleo generaron desafíos. Los PBPs dirigidos al marco regulatorio alcanzaron los resultados y mantuvieron una continuidad de la secuencia programática. Finalmente, el trabajo directo de BID Invest con instituciones financieras privadas no logró los resultados esperados.

## 2. Desarrollo rural

Número del proyecto	Nombre	Tipo	Aprobado		Desembolsado (%)
			Año	Millones	
CO-L166	Colombia Sostenible	INV	2017	100	0

Además, se aprobaron siete CTs y una operación no reembolsable por un total de US\$20 millones, cuatro de ellas con fondos de la Facilidad Colombia Sostenible

Fuente: OVE, con datos del Data Warehouse.

3.8 A cierre de 2018, la única operación en esta área todavía no había desembolsado los fondos del préstamo del Banco, pero el fondo multi-donante asociado (Facilidad Colombia Sostenible) comenzó a desembolsar. CO-L1166 busca aumentar los ingresos de la población en zonas prioritarias posconflicto mediante la restauración y conservación de ecosistemas y provisión de incentivos para el desarrollo de iniciativas productivas. Esta operación está alineada con la EBP y con la quinta recomendación de la última CPE (ver recuadro 2.2). Hasta ahora se ha enfocado en la coordinación de los múltiples actores del programa, que incluyen entidades del gobierno y de los países que financian el fondo multi-donante. Esta coordinación busca apoyar la implementación de la operación, la cual se ubica en zonas con brechas en capacidades institucionales por parte de las entidades públicas y privadas. Al cierre de 2018, la Facilidad Colombia Sostenible tenía aprobadas cuatro operaciones por US\$8,5 millones de los cuales se han desembolsado US\$2,1 al cierre de este informe. Estas operaciones están avanzando en financiar proyectos ambientales, mientras se esperaba lanzar las convocatorias para la estructuración de proyectos productivos sostenibles.

## 3. Educación

Número del proyecto	Nombre	Tipo	Aprobado		Desembolsado (%)
			Año	Millones	
CO-L1093	Programa de Apoyo al Plan de Educación de Calidad para la Prosperidad	INV	2012	46	96

Además, se aprobaron cinco CTs por casi US\$1 millón enfocadas en calidad y equidad educativa, financiando estudios para el Ministerio de Educación Nacional e intercambios de experiencia con otros ministerios de educación de la región.

Fuente: OVE, con datos del Data Warehouse.



3.9 El préstamo (CO-L1093) experimentó demoras en la ejecución, pero ha mejorado su desempeño. Esta operación ha sido extendida 40 meses por varios factores<sup>30</sup>. Actualmente se ha desembolsado lo suficiente para lograr casi todas las metas de productos con un remanente de más de US\$1.7 millones. Aunque todavía no se han hecho evaluaciones independientes del préstamo, ya se ha logrado productos importantes como la implementación de un módulo competencias ciudadanías en exámenes de desempeño (SABER-PRO) en las escuelas, la distribución de recursos a instituciones educativas descentralizadas y la acreditación de calidad de varios programas financiados. Un riesgo para la sostenibilidad de los logros es la pérdida potencial de experiencia y conocimiento adquirido durante la ejecución dado que la unidad ejecutora no cuenta con personal del ministerio.

#### 4. Transporte y logística

Número del proyecto	Nombre	Tipo	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Monto (millones US\$)	
12252-01	Ruta del Cacao 4G Toll Road	SP	2018	133,3	
CO-L1234	Primera Línea del Metro de Bogotá - Primer tramo	INV	2018	70	0
CO-L1162	Apoyo al Programa de Asociaciones Público-Privadas (APP) de Colombia	PBP	2016	400	100
CO-L1159	Perimetral Oriental de Bogotá Asociación Público-Privada	SP	2015	156	
CO-L1131	Programa de Apoyo a Participación Público Privada en Infraestructura	INV	2013	25	50
CO-L1111	Apoyo a la Implementación de la Política Nacional de Seguridad Vial	CTR	2013	10	100
CO-L1109	Apoyo a la Implementación de la Política Nacional Logística	CTR	2013	15	60
CO-L1091	Programa de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP)	INV	2011	320	64
CO-L1019	Proyecto Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa- Fase I	INV	2009	53	100

Además, se aprobaron cinco CTs por US\$2,4 millones, la mayoría como apoyo operacional.

Fuente: OVE, con información del Data Warehouse.

3.10 El programa en la subárea de transporte y logística apoyó cuatro temas diversos con una combinación de instrumentos con y sin garantía soberana. Específicamente, el Grupo BID trabajó

<sup>30</sup> En el comienzo, no hubo suficiente priorización de la operación, hubo carencias en la unidad ejecutora de los procedimientos del Banco y en 2015 el gobierno nacional ordenó la reducción del presupuesto que resultó en una disminuida apropiación de recursos del ministerio por más de 50%. Sin embargo, en el 2016 la operación volvió a ser priorizada y las herramientas de gestión fueron modificadas para mejorar su implementación bajo el marco fiscal.

colaborando con el país en las áreas de: (i) Asociaciones Público-Privadas (APPs), (ii) Apoyo a instituciones de Logística y Seguridad Vial, (iii) Infraestructura Carretera, y (iv) Movilidad Urbana.

- 3.11 El rol de BID Invest facilitó la continuación del apoyo del Grupo BID a infraestructura carretera y complementó el apoyo del BID en el área de APPs. Durante el período, el Banco se enfocó mayoritariamente en el apoyo institucional y de reformas, mientras BID Invest financió proyectos de infraestructura específicos. La cartera analizada del Banco cuenta con un solo proyecto heredado de inversión física en carreteras (CO-L1019) y una proporción alta de operaciones de apoyo para ajustes regulatorios y fortalecimiento institucional. El trabajo del Banco en el sector público complementó la participación del BID Invest en proyectos del sector privado, particularmente la cuarta generación de concesiones carreteras (4G) con dos operaciones cerradas y dos en pipeline. Este apoyo complementario se había iniciado en el período de EBP anterior, pero se consolidó durante este período. Dadas las necesidades de inversión en el sector y las restricciones fiscales, ha sido significativo apoyar la inversión privada.
- 3.12 Además, el Banco se ha mantenido como un socio relevante para el país debido a la adicionalidad no financiera que ofrece<sup>31</sup>. Por ejemplo, el involucramiento temprano del Banco en los proyectos de inversión no solo fortalece su diseño y estructuración, sino que también fortalece la posición relativa del Banco dentro del proyecto. En el caso del Metro de Bogotá (CO-L1234), el apoyo técnico del Banco previo a la aprobación, así como el acompañamiento brindado a Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) durante la etapa de estructuración, fueron percibidas como una señal positiva por parte del estructurador.
- 3.13 La mayoría de los desembolsos en la subárea fueron del PBP apoyando APPs debido a que las operaciones de inversión tuvieron dificultades de implementación asociadas con diferentes tipos de riesgos: institucional, macro y de diseño y preparación. En general el Banco mostró flexibilidad atendiendo estas dificultades y, en la mayoría de los casos, el programa ha seguido avanzando mediante cambios en el cronograma de desembolsos y modificación de los componentes. Esto último es particularmente cierto para aquellas operaciones a nivel nacional (por ejemplo, CO-L1109, CO-L1131). Otros retrasos estuvieron ligados a la capacidad de ejecución en entidades territoriales (CO-L1091) y a los límites fiscales (CO-L1109).

---

31 Lo cual fue mencionado por los clientes durante las entrevistas (temas de reputación, blindaje de reformas a factores políticos en el mediano plazo, buen apoyo técnico).

- 3.14 La profundidad del PBP de apoyo a las APPs fue elevada a pesar de que aún existen temas institucionales y regulatorios en evolución (especialmente en sectores no tradicionales) que podrían afectar el desarrollo futuro de APPs. El análisis de profundidad de las reformas basado en la matriz de política del PBP mostró que el 18,5% de las condiciones fueron de alta profundidad, mientras que el 40,7% de ellas fueron clasificadas como de baja profundidad<sup>32</sup>. Esto resultó de una combinación de condiciones estructurales, como la modificación de la ley APPs y otras normativas, junto con modificaciones institucionales como la creación de una subdirección a nivel ministerial o la definición de estándares técnicos por medio de resoluciones. Aunque estaba previsto la aprobación de una segunda operación de esta serie, el Gobierno ha concluido que existen otras áreas con mayor prioridad y mayor grado de avance en reformas. Para el segundo tramo del préstamo programático, se espera que el 14,3% de las condiciones sean de alta profundidad y el 35,7% de ellas sean de baja profundidad.
- 3.15 Como la mayor parte de las operaciones de inversión evaluadas se encuentran en etapa de implementación, no es posible reportar los resultados en la mayoría de los casos. Del portafolio analizado solo tres operaciones llegaron a su etapa de cierre. En el caso del PBP, los criterios de desembolso implicaron en general logros de operaciones en carteras pasadas de infraestructura del BID, lo cual determina al menos una mínima atribución de los resultados de las reformas (ej. programa 4G). En el caso del proyecto de seguridad vial (a pesar de la cancelación parcial), el principal logro fue la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial que se espere ayude a mejorar la gestión de los recursos disponibles para la política de seguridad vial y a sistematizar indicadores a nivel nacional (lo cual no existía previo a la operación). No obstante, aún es temprano para reportar impactos en el área de seguridad vial asociados a esta intervención. Los datos disponibles referentes a siniestros, muertes y heridos en el período de análisis aún describen que el problema de la seguridad vial sigue siendo un desafío importante para el país. Finalmente, la operación más antigua del portafolio, la carretera Pasto-Mocoa, no ha logrado completarse por problemas en el diseño técnico y su consecuencia en el presupuesto y tiempos estimados. Si bien este proyecto sigue siendo una prioridad para el país, se acordó cancelar los montos parciales restantes de la operación.

---

32 En el Reporte Anual de OVE 2015, se encontró que, en promedio, los primeros tramos de los PBLs en el Banco tienen el 15% de condiciones con profundidad alta, el 42% de las condiciones con “profundidad media” y el 43% de las condiciones con “profundidad baja”.

## B. Efectividad de la gestión pública

### Objetivos estratégicos de la EBP:

- 2.1 Apoyar a un pacto fiscal para mejorar los ingresos del estado.
- 2.2 Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno.
- 2.3 Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia.

Fuente: EBP, 2015-2018

3.16 El programa en esta área avanzó más en las subáreas fiscal, fortalecimiento institucional y buen gobierno y justicia, pero retos en el diseño y la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano limitaron el logro de resultados. La experiencia previa con el Banco, el grado de apoderamiento por parte del ejecutor, el buen diseño y el apoyo del Banco durante la ejecución fueron los principales factores que coadyuvaron la adecuada ejecución de los proyectos que más avanzaron. Al contrario, la ausencia de un compromiso claro con el proyecto, y los diseños inadecuados contribuyeron a los retrasos de ejecución de los proyectos que menos avanzaron. En términos generales, la sostenibilidad de los resultados obtenidos en esta área estratégica, con la excepción de la subárea desarrollo urbano parecen estar asegurados. Los funcionarios del Gobierno y del Banco coincidieron en afirmar que la sostenibilidad de los resultados de los proyectos depende principalmente de tres factores, que por lo general están presentes en casi todos los proyectos: (i) el apoyo político; (ii) la continuidad en la financiación; y (iii) la continuidad de los consultores de las unidades ejecutoras como funcionarios de planta. Sin embargo, es importante asegurar que estos factores se siguen dando en el futuro para apuntalar los resultados obtenidos y seguir progresando en las reformas.

### 1. Fiscal

Número del proyecto	Nombre	Tipo	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Millones	
CO-L1227	Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia II	PBP	2018	600	100
CO-L1138	Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia	INV	2014	12	70
CO-L1142	Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia	PBP	2014	400	100

Además, se aprobaron tres CTs (una regional) por US\$0,9 millones en apoyo operacional.

Fuente: OVE, con datos del Data Warehouse.

3.17 La combinación de asistencia técnica, préstamos de inversión y PBPs ayudó al Gobierno a dar una visión estratégica de mediano y largo plazo a la reforma fiscal. Específicamente, la asistencia

técnica del Banco contribuyó a profundizar la reforma fiscal<sup>33</sup>, regular la gestión de la deuda pública y de los pasivos contingentes y mejorar la eficiencia del gasto público financiado por el Sistema General de Regalías (SGR), entre otros<sup>34</sup>. Por ejemplo, el apoyo técnico constante, en conjunción con las conversaciones asociadas con la preparación de la serie programática, coadyuvó a que el Gobierno transitara del modelo de factura electrónica (FE) asincrónico y diferido existente<sup>35</sup> al modelo sincrónico y en tiempo real. Con la insistencia del Banco, el préstamo de inversión (CO-L1138) fue replanificado para implementar un modelo de FE sincrónica y ha ayudado a desarrollar el marco jurídico-institucional necesario para su implementación y masificación. Los interlocutores del Gobierno entrevistados informaron que la interacción con el Banco les permitió separarse de la gestión diaria de los asuntos y centrarse en elaborar un programa estratégico de mediano y largo plazo con la valiosa asistencia técnica del Banco. Los distintos interlocutores entrevistados por OVE del área del sector público general y del área fiscal en particular, encuentran gran valor en el diálogo permanente, la visita de las misiones, las llamadas telefónicas, el aporte de los expertos, el variado uso de instrumentos, y en la participación de eventos organizados por el Banco.

- 3.18 La profundidad de las reformas fiscales que fueron condiciones de la serie programática ha mejorado y las reformas de menor profundidad normativa han mostrado tener un valor añadido importante. Entre la primera y la segunda operación, las reformas de media y alta profundidad pasaron del 40% al 60% del total de las reformas apoyadas. Sin perjuicio de ello, según los representantes del Gobierno entrevistados por OVE, hay reformas de menor profundidad que han resultado ser instrumentales. Por ejemplo, el fortalecimiento de la capacidad de las Entidades Territoriales para estructurar proyectos financiados con regalías fue una *conditio sine qua non* para poder contar con proyectos de inversión adecuados. Además, la elaboración de una nueva estrategia de gestión de deuda fue clave para aumentar la vida media de la deuda, y reducir su costo y riesgo. El Gobierno consideraba que la predisposición y flexibilidad del Banco para apoyarles en la formulación de estas reformas de menor profundidad han tenido un importante valor

33 Incluyó el apoyo a la Política de fortalecimiento de la gestión de las empresas de propiedad estatal del orden nacional a través de la CO-T1432 (ver Tabla A1.1 en Anexo 1) y como parte de las condicionales del CO-L1227.

34 CT regional RG-T3312 apoyó al proyecto CO-L1138 mediante (i) talleres de intercambio y conocimiento en temas tales como port community systems, observatorios logísticos, gestión integral de riesgo, resoluciones anticipadas, inspecciones simulatzenos, entre otros; study tours a experiencias exitosas en la región y fuera de ella; (iii) análisis y recomendaciones en materias específicas, como la mejora de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y el apoyo a la ejecución del proyecto.

35 Con el que se diseñó inicialmente el CO-L1138.

práctico, y han ayudado a consolidar las reformas. Asimismo, informaron que esta disposición del Banco a apoyar reformas de menor profundidad normativa otorga al Banco una ventaja comparativa frente a otros socios de desarrollo.

3.19 Ya existe evidencia de que los préstamos fiscales están alcanzando sus objetivos. A pesar de demoras en el préstamo de inversión, en 2017 comenzó a funcionar la FE asincrónica y se ha pasado de contar con 300 contribuyentes a contar con más de 800.000. La fase transitoria hacia la FE sincrónica, consistente con la reformulación del préstamo de inversión, comenzó en 2018 con los grandes contribuyentes y entró en vigor el 1 de enero de 2019. La serie programática apoyó al Gobierno a desarrollar las políticas, normas, decretos, lineamientos e instrucciones necesarias para la reforma fiscal en las áreas de gestión y recaudación de ingresos, eficiencia del gasto financiado con las regalías y la gestión de la deuda pública y pasivos contingentes. En particular, el Banco apoyó el desarrollo de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 de Reforma Tributaria, el Decreto 390 relativo al Nuevo Estatuto Aduanero, y la estrategia de estandarización de proyectos de inversión (CONPES), entre otras iniciativas normativas. Sin embargo, es demasiado temprano para medir si la implementación de la FE y las condiciones de la serie programática han resultado en una mayor recaudación y en una mejora en calidad del gasto público.

## 2. Fortalecimiento institucional

Número de operacion	Nombre	Tipo	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Monto (Millones US\$)	
CO-L1140	Programa para el Fortalecimiento Institucional del Sector Minero Energético	INV	2015	30	25
CO-L1102	Proyecto de Eficiencia al Servicio del Ciudadano	INV	2014	20	76
CO-L1126	Programa para el Fortalecimiento de Inversión Pública	INV	2013	8	80

Además, se aprobaron cuatro CTs por US\$1,3 millones de apoyo al cliente.

Fuente: OVE, con datos del Data Warehouse.

3.20 El programa de la subárea se enfocó en el uso e implementación de sistemas de información como catalizadores de cambio al interior de entidades del gobierno central, con dos préstamos avanzando suficiente en su implementación. CO-L1126, que intenta fortalecer la inversión pública, ya ha desembolsado 80% de los recursos y es el préstamo con mayor nivel de avance. CO-L1102, que busca hacer más eficiente el servicio al ciudadano,

evidenció debilidades que se derivan de su diseño<sup>36</sup>. Sin embargo, desde 2015, el proyecto ha venido desembolsando de forma razonable y con buenos niveles de avance en los tres componentes. CO-L1140 lleva retrasos considerables debidos principalmente a un constante cambio de liderazgo en el ministerio que ha hecho necesario que la unidad ejecutora haya tenido que renovar apoyo político en cada cambio. Finalmente, el Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Minero no ha avanzado suficiente para comentar sobre su potencialidad de alcanzar los resultados propuestos.

3.21 Los dos proyectos que han avanzado están en camino a cumplir con sus objetivos. CO-L1126 ha avanzado en facilitar la implementación de la Plataforma Tecnológica Integrada de Inversiones. Además, ya se está haciendo pruebas para lanzar la plataforma para ciudadanos, conocido como Mapa Inversiones. A pesar de las dificultades iniciales, CO-L1102 ha finalizado la construcción de los cuatro Centros Integrados de Servicios que se definieron en el Programa, con tres en funcionamiento.

### 3. Desarrollo urbano

Número del proyecto	Nombre	Tipo	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Millones	
CO-L1165	Programa de Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública para Entidades Territoriales y sus Empresas de Servicios Públicos	INV	2016	150	0
CO-L1155	Programa Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública para Municipios, sus Entidades Descentralizadas y Áreas Metropolitanas	INV	2015	150	18
CO-L1133	Programa de Fortalecimiento Fiscal y Gasto en Inversión Pública -Barranquilla	INV	2014	100	92
CO-L1125	Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	INV	2013	70	61
Además, se aprobaron dos CTs por US\$1,3 millones; una de apoyo operacional asociada al CCLIP de Ciudades Sostenibles y Emergentes y otra de apoyo al cliente que financia un programa de inclusión social en Santa Marta.					

Fuente: OVE, con datos del Data Warehouse.

36 En particular, el diseño original asignó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) la ejecución de la obra pública. Sin embargo, el DNP, a pesar de ser la unidad Ejecutora, no tenía experiencia en dicha materia. Eventualmente, se puso la ejecución de la obra en cabeza de otra entidad, manteniendo DNP en términos prácticos como la unidad ejecutora la encargada de la obra. La estructuración de esta estrategia resultó en que tomará más de nueve meses para alcanzar elegibilidad.

3.22 El programa de la subárea se enfocó principalmente en una línea de crédito condicional para préstamos de inversión vinculada a los objetivos de la iniciativa del Banco de Ciudades Sostenibles y Emergentes, pero el diseño y la institucionalidad de estas operaciones han generado costos de intermediación elevados, que limitaron su demanda. El primer préstamo de la línea de crédito condicional para préstamos de inversión (CCLIP, por sus siglas en inglés), enfocado en Barranquilla (CO-L1133), es el único préstamo del CCLIP que ha desembolsado más de 50%. El factor que afectó la implementación fue la adecuación de la unidad ejecutora a los objetivos del proyecto. En estos proyectos el esquema de ejecución de la parte de infraestructura fue similar: En base a sus planes de desarrollo municipal, la ciudad se dirige al sistema bancario para financiar su plan de inversiones, la banca local que le da el crédito (p. ej. Bancolombia) a su vez utiliza el fondeo de Findeter (un banco público de segundo piso y la unidad ejecutora) a través de una operación de redescuento. El Banco *ex post*, y bajo ciertos criterios de elegibilidad (ejemplo determinadas áreas priorizadas por el contrato de préstamo), desembolsa a Findeter los fondos colocados. Por tanto, los costos de financiamiento para la ciudad incorporan las tasas de intermediación de la Banca local y de Findeter. Originalmente se esperaba lograr avales del MHCP que permitieran otorgar la garantía soberana a la deuda Municipal cuando se financiaba mediante la operación, lo cual hubiera evitado costos de intermediación, pero ello no fue posible. En vez, MHCP dio la garantía soberana a Findeter. Este diseño conlleva costos financieros demasiado altos para ser atractivo a muchas municipalidades.

#### 4. Buen gobierno y justicia

Número del proyecto	Nombre	Tipo	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	US\$ Millones	
CO-L1236	Programa de Fortalecimiento de la Capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo	INV	2018	18	0
CO-L1225	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Procuraduría General de la Nación	INV	2017	40	9
CO-L1154	Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República	INV	2015	30	70
CO-L1097	Programa de Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado	INV	2012	10	100
CO-L1098	Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación -Segunda Etapa	INV	2011	8	100
CO-L1041	Proyecto para el Fortalecimiento de los Servicios de Justicia	INV	200	17,5	100
Además, se aprobaron tres CTs por US\$0,9 millones de apoyo operacional.					

Fuente: OVE, con datos del Data Warehouse.



- 3.23 El programa de la subárea se enfocó en fortalecer cuatro entidades responsables para buen gobierno y justicia, pero la naturaleza fragmentada del subsector dificultó la generación de una visión estratégica de mediano y largo plazo más coherente. El subsector buen gobierno y justicia está compuesto por un variado número de entes de control y poderes del estado que gozan de autonomía o independencia del ejecutivo. Si bien el DNP ejerce una función de control y coordinación, la natural ausencia de dependencia jerárquica de estos órganos respecto al Ejecutivo dificulta el desarrollo de una política estratégica. Todos los proyectos incluidos en el subsector obedecen a lógicas internas de fortalecimiento institucional, tales como mecanismos para cumplir funciones generales de control, prevención y adjudicación. Sin embargo, la complementariedad y secuencia de las distintas acciones no está gobernada por un marco global y estratégico común.
- 3.24 A pesar de retrasos en el portafolio heredado, se vienen dando mejoras en la implementación de las operaciones, debido en gran parte por la experiencia previa con el Banco y la asistencia técnica. Los tres préstamos del portafolio heredado sufrieron retrasos debido a varios factores como el diseño inadecuado y la débil apropiación de las autoridades. Sin embargo, con apoyo técnico del Banco, mayor experiencia trabajando con él y mejor apoyo político a los proyectos se lograron superar los retos. La implementación de los préstamos aprobados durante el período de la EBP se ha beneficiado del apoyo técnico del Banco, facilitando un mejor diseño y mayores capacidades institucionales de los organismos ejecutores. Específicamente, el Banco apoyó la preparación y ejecución de cuatro préstamos (CO-L1097, CO-L1154, CO-L1225 y CO-L1236) con CTs<sup>37</sup>. La asistencia técnica ayudó a elaborar los diagnósticos necesarios para la preparación de los proyectos y los diseños de los componentes de los proyectos que permitiera su adecuado dimensionamiento y facilitara su ejecución.
- 3.25 Los resultados de los préstamos con mayores desembolsos han sido mixtos. CO-L1041 no ha mostrado una mejora en términos de percepción de la población sobre el mejoramiento de la calidad de la justicia y su rapidez, consistencia de las sentencias y confiabilidad. Sin embargo, se ha podido constatar una mejora parcial en la eficiencia y en la eficacia de la justicia en términos de los tiempos de duración de un proceso contencioso-administrativo<sup>38</sup>, el número de relatorías<sup>39</sup> ha aumentado

37 Las entidades que beneficiaron de la asistencia técnica fueron el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de Colombia.

38 Que han pasado de ocho años a uno y medio.

39 P. ej., sentencias justificadas que sientan jurisprudencia.

considerablemente, y se ha hecho un gran avance en simplificar la terminología jurídica para evitar conflictos interpretativos. El CO-L1098 ha excedido las metas de cumplimiento de las normas relativas a la gestión pública en seis entidades territoriales y dos nacionales y ha mejorado inicialmente el porcentaje de cumplimiento normativo del Ministerio de Protección Social que pasó de 67,4% a 77,4%. El CO-L1097 tiene datos preliminares que muestran que el Estado se ha ahorrado aproximadamente \$70 billones de pesos colombianos en litigios ganados por el Estado desde la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) con el proyecto. Además, el Estado gana aproximadamente el 51% de los pleitos de los que es parte (antes de la creación de la ANDJE sólo ganaba el 27%), y se ha mejorado la estimación de los pasivos contingentes derivados de los litigios, lo que ayuda a las previsiones de tesorería y al pago de la deuda.

## C. Movilidad social y consolidación de la clase media

<b>Objetivos estratégicos de la EBP</b>	3.1	Seguir reduciendo la pobreza, y eliminar la pobreza extrema.
	3.2	Reducir la informalidad de la economía.
	3.3	Consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo.
	3.4	Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad.

Fuente: EBP 2015-2016.

3.26 El programa en esta área se enfocó principalmente en el acceso a infraestructura de agua y saneamiento y energía y la eficiencia de los subsidios sociales, pero los préstamos de inversión han tenido retos en la implementación limitando el logro de resultados. Mientras los dos PBP se desembolsaron con rapidez, la ejecución de los préstamos de inversión ha sido lenta. La falta de experiencia previa con el Banco por parte de las entidades subnacionales fue un factor importante en los retrasos de ejecución. Por ello, aún es temprano para mostrar resultados. El programa en la subárea de agua y saneamiento contribuyó a incrementar el acceso a agua potable y saneamiento básico en el país, pero no logró alcanzar los resultados propuestos debido a los desafíos en implementación. Los PBPs en energía y protección social fueron las primeras fases de dos operaciones y por eso no se han cumplido con todas las reformas propuestas. La sostenibilidad de los resultados de las pocas operaciones de inversión que han avanzado depende en gran parte de la capacidad institucional de las unidades ejecutoras y las entidades subnacionales.

### 1. Agua y saneamiento

Número del proyecto	Nombre	Tipo	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Millones	
CO-L1232	Proyecto para la Implementación del Plan Maestro de Alcantarillado de Mocoa (Etapa 1)	INV	2017	30	0,3
CO-L1156*	Programa de Agua, Saneamiento Básico y Electrificación para el Pacífico Colombia	INV	2015	231,4	12
CO-G1002**	Adaptación a los Impactos Climáticos en Regulación y Suministro de Agua en el Área de Chingaza-Sumapaz-Guerrero	IGR	2014	4,2	57
CO-L1105	Programa de Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales en Zonas Rurales	INV	2012	60	38
CO-L1034	Programa de Saneamiento del Río Medellín - Segunda Etapa	INV	2009	450	100
CO-L1028	Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Municipio de Pasto	INV	2009	27,1	100

Además, se aprobaron cinco CTs (una reembolsable) por US\$18 millones.  
 \* Solo el componente de agua y saneamiento equivale al 57% del monto aprobado.  
 \*\* Operación financiada a través de recursos del Fondo especial de Cambio Climático (SCCF).

Fuente: OVE, con datos del Data Warehouse.

3.27 El Banco ha tenido una presencia histórica en el financiamiento de proyectos de infraestructura de agua y saneamiento en el País. Durante los últimos 10 años, el Banco ha aprobado más proyectos de inversión que las otras instituciones multilaterales (su cartera representa 4 veces el monto de la del Banco Mundial en el sector). Esta presencia y experiencia es reconocida por las unidades ejecutoras y contrapartes, quienes reconocen que la presencia de los especialistas sectoriales del BID en Colombia contribuye a una comunicación rápida y eficiente, a un dialogo permanente durante la ejecución de las operaciones, y al acceso a asistencia y soporte técnico durante el proceso.

3.28 El programa de la subárea se enfocó en regiones de Colombia menos desarrolladas. La falta de experiencia sobre los procedimientos y requisitos de los proyectos por parte de los operadores, contratistas e interventoría fue uno de los factores que más afectó la implementación de las operaciones en el territorio. Por ejemplo, la falta de conocimiento de unidades ejecutoras subnacionales y operadores de red sobre requisitos ambientales, sociales y fiduciarios impidió tres préstamos en su fase inicial (CO-L1156, CO-L1034 y CO-L1028)<sup>40</sup>. La ejecución de proyectos como CO-L1105 y CO-L1156 también experimentó demoras debido a análisis de riesgos inadecuados en el diseño que no tuvieron en cuenta el contexto del sector. Finalmente, cambios administrativos y de prioridades a nivel nacional y

40 Lo que ocasionó que los préstamos tomaran en promedio un año desde que lograron la primera elegibilidad hasta el primer desembolso (los préstamos de la cartera bajo evaluación tomaron en promedio 2,6 meses).

municipal afectaron negativamente la ejecución de algunos préstamos. Como respuesta, el Banco apoyó con capacitaciones técnicas, la contratación de consultores y CTs para agilizar los procesos y ejecución de los préstamos.

3.29 Dado los retrasos en ejecución, el programa de agua potable y saneamiento del Banco durante el periodo muestra resultados y avances parciales en sus operaciones. Por un lado, el proyecto enfocado en el Municipio de Pasto (CO-L1028) superó la meta inicial y garantizó la disponibilidad de agua potable a 78,600 usuarios urbanos<sup>41</sup>, de los cuales 42,464<sup>42</sup> corresponden a hogares de los estratos 1 y 2. El préstamo logró reducir el indicador de agua no contabilizada de Empopasto<sup>43</sup> de 42,1% a 30%<sup>44</sup> y cumplió los indicadores de desarrollo empresarial pero no alcanzó la meta del indicador de eficiencia energética ni sus metas a nivel rural debido principalmente a la no aceptación por parte de las comunidades de la facturación por consumo. Los demás préstamos no han avanzado lo suficiente para presentar resultados, pero algunos han conseguido generar algunos productos. Por ejemplo, el CO-L1156 ya inició la construcción de dos tanques de almacenamiento de Loma Alta en Buenaventura y la construcción del alcantarillado fase I en Quibdó.

## 2. Energía

Número del proyecto	Nombre	Tipo	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Millones	
CO-L1217	Programa Nacional para Asegurar un Suministro de Energía Sostenible y Eficiente	PBP	2017	300	100
CO-L1119**	Programa de gestión eficiente de la demanda de energía en zonas no interconectadas piloto Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	INV	2016	10	6
CO-G1007	Financiamiento No Reembolsable para la Inversión en el Programa de Transferencia de Riesgo en Proyectos de Energía Geotérmica	IGR	2016	9,5	0
11794-04****	EPM - Ituango Hydropower Plant	SP	2016	400	
CO-L1226	Proyecto Hidroeléctrico de Ituango	SP	2016	50	
CO-L1156*	Programa de Agua, Saneamiento Básico y Electrificación para el Pacífico Colombia*	INV	2015	231,4	12
CO-X1009***	Inversiones Catalizadoras para Energía Geotérmica	IGR	2011	0,8	100

41 15% más que la meta inicial.

42 54% del total.

43 Empresa de Obras Sanitarias de Pasto.

44 Superando la meta inicial de 37%.

Además, se aprobaron seis CTs por US\$2,9 millones.

\*El componente de energía corresponde al 39% del monto total aprobado.

\*\* Operaciones financiadas a través de recursos del Fondo de Tecnología Limpia (CTF).

\*\*\* Operación financiada a través de recursos del Fondo de Facilidad Mundial Medio Ambiente (GEF).

\*\*\*\* La operación cuenta con un B-Loan que desembolsó un total de US\$275 millones durante el período de referencia.

Fuente: OVE, con datos del Data Warehouse.

- 3.30 El trabajo del Banco en la subárea de energía es reciente en el país y se enfocó en la diversificación de la matriz energética, la eficiencia energética y la cobertura del servicio en zonas rurales. A pesar de que el Banco tiene amplia experiencia en el sector de más de una década, solo en la EBP actual introdujo operaciones de préstamo. Dentro de la EBP 2011-2014, el sector fue parte de las áreas de diálogo, en particular en los temas de eficiencia energética y energía renovable. Dentro de la cartera que cubre 2006-2014, se encuentran CTs por US\$ 10 millones, que abordaron temas diversos. Con la aprobación de préstamos durante el periodo 2015-2018, el Banco se ubicó como el primer multilateral y cooperante en el sector de minas y energía enfocado en la reconversión de la matriz energética y en el aumento de cobertura del servicio<sup>45</sup>.
- 3.31 Aunque no hay evidencia de coordinación explícita entre las operaciones del Banco y BID Invest, el uso de instrumentos financieros fue complementario. En energía, BID Invest aprobó un proyecto de inversión que se benefició de recursos de CT del Banco que apoyaron los diseños de factibilidad del proyecto. El diseño de la CT consideró que el proyecto eventualmente podría contar con financiamiento de BID Invest a través de una operación sin garantía soberana dada la disponibilidad de recursos en esta ventanilla para este tipo de proyectos (proyecto de generación de gran escala).
- 3.32 La operación de PBP, aprobada en 2017, explica gran parte de los desembolsos del programa del Banco en el sector, dado que los préstamos de inversión han experimentado retos en implementación. A la fecha, los recursos de las operaciones con garantía soberana (SG por sus siglas en inglés) aprobadas después de 2015 tienen un desembolso agregado de 74%. Esto se explica por la operación de PBP (CO-L1217) que supone el 73% de los recursos aprobados en el período de análisis. De las demás operaciones SG aprobadas durante el periodo, sólo se ha desembolsado el 4% de los recursos. El conocimiento de condiciones previas y procedimientos del Banco fue el aspecto que más influyó la implementación de las operaciones de

45 Durante el periodo de análisis, la mayor parte de préstamos con garantía soberana y donaciones externas provinieron del BID con un portafolio de US\$416 millones, seguido por el Banco Mundial con un portafolio de casi US\$43 millones.

inversión SG<sup>46</sup>. Problemas de orden público y la oposición de agentes involucrados también afectaron la ejecución de algunas operaciones de inversión<sup>47</sup>. La implementación de los proyectos de geotermia se vio afectada por la falta de conocimiento del tema en el país y de interés de los agentes involucrados. Las medidas de mitigación no fueron suficientes para prevenir que los riesgos identificados se materializaran dado la falta de experiencia de las unidades ejecutoras.

3.33 Las condiciones de política del primer PBP del sector fueron relevantes para el sector, pero su profundidad fue en su mayoría baja, centrándose en el diseño de lineamientos de política para la diversificación de la matriz energética y gestión eficiente de su demanda. Considerando la primera fase de la operación del Programa de reforma del sector se nota que más de la mitad de las condiciones de política tuvo profundidad baja (56%)<sup>48</sup>. La primera fase del Programa se enfoca en la definición, diseño y formulación de: lineamientos para aplicar incentivos y evaluar los proyectos de inversión en fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER); la regulación de las condiciones de conexión, medida y entrega de excedentes al Sistema interconectado nacional (SIN); la regulación para la interconexión regional; los criterios de ejecución al esquema de comercialización de Gas Natural; la guía para la implementación de planes de gestión eficiente de energía en entidades públicas; y de los mecanismos para la desconexión voluntaria de la demanda para dar confiabilidad al SIN. En esta primera fase también se registraron los proyectos de generación FNCER conectados a la red y en zonas no interconectadas (ZNI) reglamentado; y se adoptaron el plan de expansión de generación y transmisión 2015-2029 y los lineamientos de política para la expansión de cobertura del servicio en el SIN y las ZNI con FNCER<sup>49</sup>.

---

46 El préstamo CO-L1156 ha presentado retrasos en su ejecución debido en parte a la falta de conocimiento de los operadores de red rurales en los procesos del Banco. Así mismo, el componente de diagnóstico de proyectos energéticos sostenibles se atrasó debido a que los proyectos no incorporaban su sostenibilidad en las propuestas, este aspecto no era requerido con otros fondos del MEM. De otra parte, el CO-L1119 también presentó demoras debido a la falta de experiencia de la unidad ejecutora y del Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGGE) en temas de Banca multilateral lo que llevó al Banco a mitigar estas demoras prestando apoyo en adquisiciones.

47 Por ejemplo, CO-L1156 reportó atrasos adicionales debido a inconvenientes de orden público reportados en el área de influencia de la interconexión eléctrica Río Gualajo (Tumaco - Nariño) que generaron desplazamiento de familias. Por su parte, el Programa CO-L1119 tuvo desafíos con la comunidad beneficiaria potencial ya que su oposición al programa hace que su participación sea un reto para la ejecución.

48 En conjunto, de aprobarse la segunda fase del PBP, casi la mitad (49%) de las condiciones de política del Programa de reforma serían de relevancia media y alta.

49 Dentro de los compromisos de profundidad media y alta de la segunda fase del programa de reforma, prevista para el primer semestre de 2019, se encuentran la implementación y establecimiento de la regulación adicional para FNCER y la definición de requerimientos técnicos para la generación con fuentes solares, eólicas y geotérmicas; registro de los proyectos de generación FNCER en operación; adopción

3.34 En general, los resultados del programa de la subárea de energía son limitados. Los resultados de la primera operación de PBP son limitados debido al alcance de los compromisos programáticos del mismo. Se prevén resultados de la primera operación para 2020 y tanto estos como su sostenibilidad dependen de la implementación y adopción de las reformas que respondan a los desafíos del sector. A la fecha se está trabajando en la segunda operación de PBP del sector, apoyado con recursos de CT y se espera se apruebe durante el primer semestre de 2019. Ya se cumplieron todas las condiciones de esta operación, la mayoría de ellas basadas en la definición, diseño y formulación de lineamientos de política para la diversificación de la matriz energética y gestión eficiente de su demanda. Con un bajo porcentaje de recursos desembolsados en préstamos y donaciones de inversión, los avances en productos son limitados y aun no se tienen resultados.

### 3. Protección social y salud

Número de operación	Nombre	Tipo	Aprobado		Disbursed (%)
			Año	Monto (US\$ millones)	
CO-L1163	Programa de Apoyo a la Reforma de Subsidios	PBP	2016	400	100
Además, se aprobaron 11 CTs por US\$2,9 millones de apoyo al cliente y 1 operación de servicios remunerados de asesoría y conocimiento.					

Fuente: OVE, con datos del Data Warehouse.

3.35 El programa de la subárea usó una combinación de un PBP y 11 CTs para apoyar al gobierno en sus programas y reformas. El PBP apoyó al gobierno en mejorar la equidad y eficiencia del gasto en subsidios financiados con el presupuesto nacional. Las CTs posibilitaron al Banco mantener su cercanía y diálogo con el gobierno en el área de protección social y salud durante un período caracterizado por una reducción fuerte en el gasto público en el sector (ver párrafo 2.8). Por ejemplo, financiaron apoyo al gobierno, principalmente en áreas de evaluación, diseño, e implementación de programas, reformas y políticas. Cuatro CTs financiaron apoyo a instituciones sin fines de lucro en el diseño e implementación de programas. Los temas que tocaron el conjunto de CTs incluyeron: el sistema pensional, la seguridad social, reformas en el desarrollo y salud de niños, el embarazo adolescente, la participación de las mujeres en el mercado laboral y la reducción de la informalidad.

---

el plan de expansión de generación y transmisión 2017-2031; concesión de al menos una ZNI como área de servicio exclusivo; adopción del plan indicativo de expansión de cobertura de gas natural y estabilización de la operación de mercado de gas natural.

3.36 La profundidad de las condiciones de política fue en su mayoría baja, centrándose en mejorar la calidad de datos y aumentar la eficiencia de focalización de programas sociales. La operación, la primera de una serie de dos, tuvo tres de cuatro condiciones de profundidad baja (75%). Esas condiciones resultaron en una propuesta de enmienda de un decreto con un objetivo de mejorar la calidad de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), un nuevo modelo de clasificación de hogares y un nuevo sistema interoperable de registros administrativos. La otra condición, que tuvo mediana profundidad, resultó en la elaboración de un proyecto de ley aprobado por el director del DNP con el objetivo de racionalizar y optimizar los subsidios. Las ocho condiciones para una posible segunda operación son seis de mediana profundidad y dos de alta profundidad<sup>50</sup>. No hay cronograma para la segunda operación, pero ya se ve avance con el cumplimiento de las condiciones relacionadas a la implementación del Sisbén y el sistema de interoperabilidad de programas sociales que han beneficiado de una CT (CO-T1418) y la prestación de servicios remunerados de asesoría y conocimiento (CO-R1002). Dada la buena lógica vertical del PBP, la probabilidad de que su cumplimiento resulte en mejorar la equidad y eficiencia del gasto en subsidios es alta.

#### D. Temas transversales – género y diversidad, cambio climático e integración

<b>Objetivos de la EBP</b>	<b>Género y diversidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir las brechas sociales de las minorías étnicas</li> <li>• Reducir la violencia de género</li> </ul>
	<b>Cambio climático</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la resiliencia de la infraestructura al cambio climático</li> </ul>
	<b>Integración</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir las barreras a la integración</li> </ul>

Fuente: EBP 2015-2018.

3.37 El programa integró al menos uno de los temas transversales en el 40% de los préstamos (ver Tabla A1.1 en Anexo I). El tema de cambio climático se integró en 20% de los préstamos que promovieron principalmente la sostenibilidad del sector energético y la preservación y restauración de ecosistemas degradados. De igual manera, el área transversal de género y diversidad fue tratado en 20% de los préstamos y apoyó el cierre de brechas en el Litoral Pacífico (comunidades

<sup>50</sup> Esas condiciones son orientadas a la aprobación de la ley de racionalización y optimización de los subsidios por parte del Congreso Nacional, resultando en una asignación más eficiente de los subsidios y la implementación del nuevo Sisbén y el sistema de interoperabilidad de programas sociales.



afrodescendientes e indígenas), capacitaciones en actividades productivas y apoyo a mujeres emprendedoras y violencia basada en género en sistemas de tránsito público. Finalmente, los temas de integración se incluyeron en 8% de los préstamos a través del apoyo a la mejora de la conexión en las regiones (en particular al área oriental de Bogotá/Cundinamarca y la región del sur) y del fortalecimiento a la competitividad del comercio interno y externo.

3.38 Los temas transversales también fueron apoyados a través de CTs y en un número limitado de operaciones de inversión no reembolsables. Cambio climático fue el único tema transversal con operaciones de inversión directa con cinco operaciones de inversión no reembolsados por más de US\$25 millones. Estas operaciones, financiadas por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo de Tecnología Limpia y el Fondo de Colombia Sostenible, fueron orientadas a biodiversidad, adaptación al impacto climático en la regulación y oferta de agua y el financiamiento de la generación de energía geotérmica. Además, hubo 18 CTs por US\$22,5 millones apoyando la financiación de inversiones en energías renovables en las ZNI, el manejo de recursos naturales y respuestas a desastres naturales. Siete CTs por US\$2 millones apoyaron el tema de género y diversidad con un enfoque de capacitación laboral y emprendimiento de mujeres y minorías. Finalmente, solo una CT apoyó el tema de integración.



# 04

Resumen y  
recomendaciones

- 4.1 La Evaluación encontró que el Banco continúa siendo un socio importante en el país utilizando una combinación de instrumentos relevantes para su contexto fiscal y financiero. La estrategia fue basada en un análisis profundo de los retos de desarrollo e identificó las áreas en dónde el Banco tenía ventajas comparativas para acompañar al país en el proceso de reformas, diálogo y apoyo técnico. El contexto durante el período requería desembolsos predecibles con un costo competitivo y flujos técnicos para acompañar al país en sus programas de desarrollo. Los PBPs cumplieron con esas necesidades financieras y aseguraron el avance de reformas de política relevantes para el país. Las CTs, en su mayoría apoyaron el diálogo de política, así como el diagnóstico, diseño y cumplimiento de condicionalidades de los programas financiados por el Banco y por el gobierno.
- 4.2 A pesar de experimentar retos de implementación de los préstamos de inversión, el portafolio mejoró en términos de costos y eficiencia. Muchos préstamos sufrieron de problemas derivados del diseño y conocimiento de los procedimientos del Banco, especialmente en entidades subnacionales. El Banco respondió con asistencia técnica, facilitando mejoras en implementación en muchos proyectos. Sin embargo, el portafolio mejoró en casi todos los indicadores de costos y eficiencia, comparado al período anterior. Notablemente, hubo menos proyectos cancelados y ninguna serie de PBP fue truncada.
- 4.3 El programa apoyó reformas de políticas a través de los PBPs y tuvo resultados mixtos en los préstamos de inversión, con mejor desempeño en las áreas de gestión pública y productividad en la economía. Los PBPs representaron la mayoría de volumen del portafolio en las tres áreas estratégicas y en general, sus condiciones apoyaron reformas prioritarias del país como en las subáreas fiscal, sector financiero y APPs. En términos de préstamos de inversión, el logro de resultados fue limitado en varias subáreas por los retos de implementación, pero se pudo superar los retos y avanzar en subáreas como fortalecimiento institucional y buen gobierno y justicia.
- 4.4 El valor agregado del Banco durante el período se puede caracterizar en tres temas: (i) garantizar el cumplimiento de reformas en los tiempos deseados; (ii) ser percibido como un intermediario honesto; y (iii) difundir su experiencia regional. El apoyo técnico y los flujos financieros que el país recibe de los PBPs ha sido un factor importante para asegurar la implementación de reformas prioritarias del gobierno en los tiempos deseados. Adicionalmente, el Banco ha sido un socio preferido en el diálogo y apoyo técnico, aportando al país en el diseño e implementación de reformas y programas prioritarios.

Finalmente, la experiencia del Banco en los demás países de la región le ha permitido compartir experiencias con el gobierno, específicamente en temas y programas nuevos e innovadores, como la factura electrónica y APPs.

4.5 Pensando en la relación futura del Banco con un país de ingreso medio-alto que sigue creciendo, OVE propone las siguientes recomendaciones:

1. A pesar de tener un programa relevante en el contexto fiscal y económico actual, el Banco, en diálogo con el Gobierno, debería considerar cómo crear modelos de intervención que continúen siendo apropiados en el futuro. Si Colombia mantiene tasas de crecimiento económico elevadas, eventualmente el Banco necesitará considerar una combinación diferente de instrumentos para mantener su rol como socio preferente en el desarrollo. Por ejemplo, mientras el Banco continúe mejorando la implementación de préstamos de inversión podría considerar el uso de los préstamos basados en resultados que financian un marco de gastos de un programa gubernamental, posiblemente facilitando la ejecución y bajando los costos transaccionales. Además, para profundizar su relevancia, el Grupo BID podría considerar aumentar el uso de préstamos en moneda local cuando sea pertinente.

Dadas las brechas en desarrollo al nivel subnacional, el Grupo BID debería continuar buscando una forma efectiva de intervenir en esta área, considerando las limitaciones institucionales y normativas que tiene el país.

2. Como parte de este ejercicio, el Grupo BID debería considerar los modelos de intervención de desarrollo subnacional que se han aplicado en otros países que sean pertinentes al contexto colombiano.
3. El Grupo BID podría buscar nichos para apoyar el desarrollo subnacional a través de instrumentos financieros combinando inversión pública y privada. Por ejemplo, en apoyo a estructuraciones y financiamiento de APPs que se adecuen a los objetivos de desarrollo del grupo BID a nivel subnacional o en apoyo a la profundización de mercados financieros para desarrollar mercados de bonos municipales.



# Referencias y bibliografía

- BID. *Colombia. Estrategia de País del BID 2015-2018*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- Banco Mundial. *Systematic Country Diagnostic - Colombia*. Washington: Banco Mundial, 2015.
- . *World Development Indicators*. 2018. <https://data.worldbank.org/products/wdi> (último acceso: 2018).
- . *Worldwide Governance Indicators*. Septiembre de 2018. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (último acceso: 27 de Septiembre de 2018).
- DANE. *Estadísticas por Temas*. 2018. <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema> (último acceso: 2018).
- El Tiempo. “Seis de cada diez que acuden a la justicia se declaran insatisfechos. Dane y DNP realizaron la mayor encuesta en el mundo sobre necesidades jurídicas”. *El Tiempo*, 14 de Mayo de 2017.
- Gallup. “Gallup Colombia: Encuesta bimestral”. Agosto de 2018.
- Infralatam. 2018. <http://infralatam.info/> (último acceso: 2018).
- MHCP. *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018.
- OCDE. *OECD Economic Surveys: Colombia Economic Assessment*. Paris: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, 2013.
- OCDE. *PISA 2015: Results in Focus*. Paris: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, 2018.
- Reina, M., y C.A. y Ramírez, T. Mesa. *Elementos para una Política Pública Frente a la Crisis de Venezuela*. Bogotá: Fedesarrollo, 2018.
- Sistema de Información Eléctrico Colombiano. 2018. <http://www.siel.gov.co/> (último acceso: 2018).
- Transparency International. *Índice de Percepción de la Corrupción. 2018*. [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017) (último acceso: 2019).
- UNESCO. 2018. <http://uis.unesco.org/> (último acceso: 2018).

WEF. *Índice de Competitividad Global*. 2017. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/> (último acceso: 2018).

World Bank. *Doing Business 2018 Reforming to Create Jobs - Economy Profile of Colombia*. Washington : World Bank Group, 2018.

# Anexo I

## Tablas y gráficos



**Tabla A1.1. Portafolio de préstamos y operaciones de inversión**

Productividad de la economía		Número y nombre del proyecto					Desembolsado (Millones)		Alineación con objetivos	
Objetivos estratégicos de la EBP	1.1 Estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola. 1.2 Mejorar la calidad educativa. 1.3 Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano y disminuir costos de transacción de la economía.	Año	Tipo	Aprobado (Millones)	Desembolsado (Millones)	Desarrollo empresarial e instituciones financieras		Alineación con objetivos		
						Desarrollo empresarial e instituciones financieras				
						Programa para la Mejora de la Conectividad y Digitalización de la Economía	Financiamiento de Proyectos de Inversión, Reversión Productiva y Desarrollo Exportador			
CO-L1233		2018	PBP	300	0%			1.1		
CO-L1222		2017	INV	90,7	100%			1.1, G		
CO-L1214		2017	PBP	450	100%			1.1		
12114-01		2017	SP	200				1.3		
CO-L1161		2016	INV	9,3	37,8%			1.3, D, CC		
11619-02		2016	SP	20				1.1, 3.1		
CO-L1144		2015	PBP	500	100%			1.1		
CO3985A-01		2015		5				1.1		
CO-L1124		2013	INV	10	100%			CC		
CO-L1132		2013	INV	200	100%			1.1		
CO3440A-03		2013	SP	45				1.1		
<b>Desarrollo rural</b>										
CO-L1166		2017	INV	100	0%			1.1, 3.1, G, CC		
<b>Educación</b>										
CO-L1093		2012	INV	46	96,1%			1.2, G		
<b>Transporte y logística</b>										
12252-01		2018	SP	133,3				1.3, I		
CO-L1234		2018	INV	70	0%			1.3, G		

CO-L1162	Apoyo al Programa de Asociaciones Público-Privadas (APP) de Colombia	2016	PBP	400	100%	1.1, 1.3
CO-L1159	Perimetral Oriental de Bogotá Asociación Público Privada	2015	SP	156		1.3, I
CO-L1131	Programa de Apoyo a Participación Público Privada en Infraestructura	2013	INV	25	50,4%	1.1, 1.3
CO-L1111	Apoyo a la Implementación de la Política Nacional de Seguridad Vial	2013	CTR	5,2	100%	1.3, D, G
CO-L1109	Apoyo a la Implementación de la Política Nacional Logística	2013	CTR	15	60,2%	1.3, I
CO-L1091	Programa de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP)	2011	INV	202	64,4%	1.3
CO-L1019	Proyecto Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa-Fase I	2009	INV	43,9	100%	1.3, I
<b>Efectividad de la gestión pública</b>						
<b>Objetivos estratégicos de la EBP</b>	2.1 Apoyar a un pacto fiscal para mejorar los ingresos del estado.					
	2.2 Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno.					
	2.3 Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia.					
<b>Número y nombre del proyecto</b>						
<b>Fiscal</b>						
CO-L1227	Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia II	2018	PBP	600	100%	2.1, 2.2
CO-L1138	Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia	2014	INV	12	70,3%	2.1, 2.2
CO-L1142	Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia	2014	PBP	400	100%	2.1, 2.2
<b>Fortalecimiento institucional</b>						
CO-L1140	Programa para el Fortalecimiento Institucional del Sector Minero Energético	2015	INV	30	24,9%	2.2
CO-L1102	Proyecto de Eficiencia al Servicio del Ciudadano	2014	INV	20	75,8%	2.2
CO-L1126	Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública	2013	INV	8	80,2%	2.2
<b>Desarrollo urbano</b>						
CO-L1165	Programa de Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública para Entidades Territoriales y sus Empresas de Servicios Públicos	2016	INV	150	0%	1.3, 2.2, 3.4
CO-L1155	Segunda Operación Bajo la Línea de Crédito Condicional Multisectorial: Programa	2015	INV	150	18%	1.3, 2.2, 3.4
CO-L1133	Programa de Fortalecimiento Fiscal y Gasto en Inversión Pública-Barranquilla	2014	INV	100	92%	2.2, 3.4

CO-L1125	Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés	2013	INV	70	61.4%	1.1, 1.3, 2.2, 3.2, 3.4, D, G, CC
Buen gobierno y justicia						
CO-L1236	Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo	2018	INV	18	0%	2.2, 2.3, D, G
CO-L1225	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Procuraduría General de la Nación	2017	INV	40	8,7%	2.2
CO-L1154	Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República	2015	INV	30	69,8%	2.2
CO-L1097	Programa de Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado	2012	INV	10	99,7%	2.1, 2.2, 2.3
CO-L1098	Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación - Segunda Etapa	2011	INV	8,1	100%	2.3
CO-L1041	Proyecto para el Fortalecimiento de los Servicios de Justicia	2009	INV	17,5	100%	2.3
Movilidad social y consolidación de la clase media						
Objetivos estratégicos de la EBP	3.1	Seguir reduciendo la pobreza, y eliminar la pobreza extrema.				
	3.2	Reducir la informalidad de la economía.				
	3.3	Consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo.				
	3.4	Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad.				
Número y nombre del proyecto						
Agua y saneamiento						
CO-L1232	Proyecto para la Implementación del Plan Maestro de Alcantarillado de Mocoa (Etapa 1)	2017	INV	30	0,3%	3.4, CC
CO-L1156	Programa de Agua, Saneamiento Básico y Electrificación para el Pacífico Colombia	2015	INV	231,4	12,4%	3.1, 3.4, D, G
CO-G1002	Adaptación a los Impactos Climáticos en Regulación y Suministro de Agua en el Área de Chingaza, Sumapaz y Guerrero	2014	IGR	4,2	57,2%	3.4, CC
CO-L1105	Programa de Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales en Zonas Rurales	2012	INV	60	38%	3.4
CO-L1034	Programa de Saneamiento del Río Medellín - Segunda Etapa	2009	INV	450	100%	3.4
CO-L1028	Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Municipio de Pasto	2009	INV	27,1	100%	3.4
Energía						
CO-L1217	Programa Nacional para Asegurar un Suministro de Energía Sostenible y Eficiente	2017	PBP	300	100%	1.3, 3.4, CC

CO-L1119	Programa de Gestión Eficiente de la demanda de Energía en Zonas no Interconectadas - Piloto Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	2016	INV	10	6,1%	1.3, 3.4, D, G, CC
CO-G1007	Financiamiento No Reembolsable para la Inversión en el Programa de Transferencia de Riesgo en Proyectos de Energía Geotérmica	2016	IGR	9.5	0%	1.3, 3.4, CC
11794-04	Proyecto Hidroeléctrico de Ituango	2016	SP	400		1.3, 3.4
CO-L1226	Proyecto Hidroeléctrico de Ituango	2016	SP	50		1.3, 3.4
CO-L1156	Programa de Agua, Saneamiento Básico y Electrificación para el Pacífico Colombia	2011	INV	5231.42	12.4%	3.1, 3.4, D, G
CO-X1009	Inversiones Catalizadoras para Energía Geotérmica	2015	IGR	2.7	100%	3.4, CC
<b>Protección social y salud</b>						
CO-L1163	Programa de Apoyo a la Reforma de Subsidios	2016	PBP	400	100%	2.2, 3.1

Nota: Áreas transversales: D= Diversidad, G= Género, CC= Cambio Climático, I= Integración.

Tipo de instrumento: CTR=Cooperación Técnica Reembolsable, IGR=Operación de Inversión no Reembolsable, INV=Préstamo de Inversión, PBP= Operación Programática Basada en Reformas de Política, SP=Préstamo del Sector Privado

Fuente: Elaboración propia con información de DataWarehouse.

**Tabla A1.2. Portafolio de Cooperación Técnica y Servicios Remunerados**

Productividad de la economía		Número y nombre del proyecto	Año	Tipo	Aprobado (US\$ miles)	Desembolsado (US\$ miles)	Alineamiento con objetivos
Objetivos estratégicos de la EBP							
1.1	Estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola						
1.2	Mejorar la calidad educativa						
1.3	Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano y disminuir costos de transacción de la economía						
Desarrollo empresarial							
<b>CO-T1402</b>	Apoyo preparación de la Operación CO-L1161 para estructurar una estrategia financiera		2015	TCP	145,9	145,9 (100%)	<b>1.1, 1.3, CC</b>
<b>CO-T1409</b>	Mitigación de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero Mediante Proyectos de Energías Renovables		2015	TCP	500	63,7 (12,7%)	<b>1.1, 1.3, CC</b>
<b>CO-T1423</b>	Mecanismos de Financiamiento para la Inversión Privada en Energía Eficiente (EE)		2016	TCP	1.999,7	471 (23,6%)	<b>1.3</b>
<b>CO-T1426</b>	Desarrollo del Sector Microfinanciero Rural		2017	TCP	200	107,4 (53,7%)	<b>1.1</b>
<b>CO-T1439</b>	Fortalecimiento de Instrumentos de Financieros para Empresas Innovadoras en Etapa Temprana		2017	TCP	390	127 (32,6%)	<b>1.2</b>
<b>CO-T1455</b>	Diseminación de Conocimientos ECOCASAS		2017	TCP	11,6	11,6 (100%)	<b>1.3, CC</b>
<b>CO-T1475</b>	Transferencia de Tecnología desde una Perspectiva de Jalonamiento del Mercado, como un Catalizador de la Innovación en Colombia		2018	TCP	600	0%	<b>1.1</b>
<b>CO-T1491</b>	Acelerando el Hub de Negocios Estratégicos Disruptivos de Ciencias de la Vida en Medellín		2018	TCP	350	0%	<b>1.1</b>
Desarrollo rural							
<b>CO-T1387</b>	Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a Nivel Nacional y Regional		2016	TCP	4.157	946,3 (22,8%)	<b>1.1, CC</b>
<b>CO-T1395</b>	Evaluación de los Servicios Ecosistémicos del Bosque Tropical Seco		2015	TCP	549,4	335,4 (61,1%)	<b>1.1, CC</b>
<b>CO-T1412</b>	Manejo Sostenible y Conservación de la Biodiversidad en la Cuenca del Río Magdalena		2016	TCP	6.363,6	866,8 (13,6%)	<b>1.1, CC</b>
<b>CO-T1456</b>	Apoyo a la emergencia por inundaciones en Mocoa, Putumayo		2017	TCP	200	200 (100%)	<b>1.1, CC</b>
<b>CO-G1012</b>	Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal		2018	TCP	1.500	0%	<b>1.1, CC</b>

<b>CO-T1492</b>	Monitoreo, Reporte y Verificación del Sector de Agricultura, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra (AFOLU) en Colombia	2018	TCP	2.992,2	0%	<b>1.1, CC</b>
<b>CO-T1493</b>	Restauración y Conservación de los Ecosistemas Transformados del PNN Serranía de la Macarena	2018	TCP	700	0%	<b>1.1, CC</b>
<b>CO-T1495</b>	Apoyo al Portafolio de Proyectos REDD+ en el Chocó Biogeográfico	2018	TCP	3.348,4	0%	<b>1.1, CC</b>
<b>Educación</b>						
<b>CO-T1397</b>	Prospectivas de la educación superior: hacia una Colombia educada con calidad	2015	TCP	7,8	7,8 (100%)	<b>1.2</b>
<b>CO-T1406</b>	Apoyo para mejorar la efectividad y la equidad de la inversión educativa	2016	TCP	111,8	103,1 (92,2%)	<b>1.2</b>
<b>CO-T1422</b>	Mejora de la Calidad Educativa para el Área Rural	2016	TCP	570	413,8 (72,6%)	<b>1.2</b>
<b>CO-T1468</b>	Mejoramiento de la Gestión Escolar en Colombia	2018	TCP	250	8,1 (3,2%)	<b>1.2</b>
<b>CO-T1480</b>	Experiencias Innovadoras para la Ampliación de la Jornada Escolar y el Fortalecimiento de las Competencias Ciudadanas	2018	TCP	13,9	13,9 (100%)	<b>1.2</b>
<b>Transporte y logística</b>						
<b>CO-T1393</b>	Apoyo a la Estructuración, Implementación, Gestión y Sostenibilidad de la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB) durante la Etapa Precontractual y Contractual	2018	TCP	500	57,7 (11,5%)	<b>1.3</b>
<b>CO-T1394</b>	Apoyo a la Estructuración del Esquema Institucional del Metro de Bogotá	2015	TCP	498,7	498,7 (100%)	<b>1.3</b>
<b>CO-T1416</b>	Apoyo a la preparación e implementación del Programa de Asociaciones Público Privadas (APP) de Colombia	2016	TCP	500	297,9 (59,6%)	<b>1.3</b>
<b>CO-T1431</b>	Fortalecimiento de los esquemas de gestión de transporte público urbano en Bogotá	2016	TCP	400	204,8 (51,2%)	<b>1.3</b>
<b>CO-T1444</b>	Apoyo a la Formulación de Lineamientos de Política para el Sector Ferroviario en Colombia	2018	TCP	500	46,4 (9,3%)	<b>1.3</b>

<b>Efectividad de la gestión pública</b>						
<b>Objetivos estratégicos de la EBP</b>	2.1 Apoyar a un pacto fiscal para mejorar los ingresos del estado.					
	2.2 Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno.					
2.3 Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia.						<b>Alineación con objetivos</b>
<b>Número y nombre del proyecto</b>		<b>Año</b>	<b>Tipo</b>	<b>Aprobado (US\$ miles)</b>	<b>Desembolsado (US\$ miles)</b>	
<b>Fiscal</b>						
<b>CO-T1432</b>	Programa de Apoyo a la Implementación de la Política de Empresas de Propiedad Estatal	2016	TCP	420	416,4 (99,1%)	<b>2.2</b>
<b>CO-T1479</b>	Apoyo a la implementación de la operación CO-L1227	2018	TCP	60	0 (0%)	<b>2.2</b>
<b>Fortalecimiento institucional</b>						
<b>CO-T1379</b>	Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Líderes Jóvenes de la Región P	2015	TCP	119,8	119,8 (100%)	<b>G</b>
<b>CO-T1404</b>	Apoyo a la adaptación e implementación del modelo <i>Cure Violence</i> en Cali	2016	TCP	625,7	233,2 (37,3%)	<b>2.3</b>
<b>CO-T1454</b>	Apoyo a Colombia para la Construcción de una Moderna Gobernanza de la Seguridad Ciudadana para el Posconflicto	2018	TCP	450	30 (6,7%)	<b>2.3</b>
<b>CO-T1473</b>	Mujeres Colombianas Construyendo el Futuro	2017	TCP	100	16 (16%)	
<b>Desarrollo urbano</b>						
<b>CO-T1410</b>	Apoyo a la puesta en marcha y ejecución para el Programa de Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública para Municipios, sus Entidades Descentraliza	2016	TCP	300	145,2 (48,4%)	<b>2.2</b>
<b>CO-T1424</b>	Inclusión Social y Sostenibilidad Urbana en Pescaito - Santa Marta	2016	TCP	950	806,8 (84,9%)	<b>2.2</b>
<b>Buen gobierno</b>						
<b>CO-T1389</b>	Fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República para mejorar	2015	TCP	298,8	298,8 (100%)	<b>2.2</b>
<b>CO-T1449</b>	Modernización de la Procuraduría General de la Nación para la Participación Ciudadana	2017	TCP	300	158,6 (52,9%)	<b>2.2</b>
<b>CO-T1471</b>	Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo	2018	TCP	250	96,6 (38,7%)	<b>2.3</b>

<b>Movilidad social y consolidación de la clase media</b>							
<b>Objetivos estratégicos de la EBP</b>		<b>Número y nombre del proyecto</b>	<b>Año</b>	<b>Tipo</b>	<b>Aprobado (US\$ miles)</b>	<b>Desembolsado (US\$ miles)</b>	<b>Alineación con objetivos</b>
3.1	Seguir reduciendo la pobreza, y eliminar la pobreza extrema						
3.2	Reducir la informalidad de la economía						
3.3	Consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo						
3.4	Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad						
<b>Agua y saneamiento</b>							
<b>CO-T1396</b>	Apoyo a los estudios de embalses de regulación para mitigar efectos causados		2015	TCP	964,3	964,3 (100%)	CC
<b>CO-T1407</b>	Apoyo al Plan Integral de Intervención para el Pacífico Colombiano		2015	TCP	644,5	644,5 (100%)	3.1, 3.4
<b>CO-T1417</b>	Apoyo al Sector de Agua y Saneamiento a través de la Aplicación AquaRating in Colombia		2016	TCP	600	483,1 (80,5%)	3.4
<b>CO-T1457</b>	Desarrollo Integral de Empresas de Acueducto y Alcantarillado Urbanas en Colombia		2017	TCP	15.500	1.584,1 (10,2%)	3.4
<b>CO-T1485</b>	Apoyo al Plan Maestro de Alcantarillado de Mocoa (CO-L1232) y al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022		2018	TCP	300	4,6 (1,5%)	3.1, 3.4
<b>Energía</b>							
<b>CO-T1408</b>	Apoyo a Energización Sostenible del Plan Integral de Intervención para el Pacífico		2015	TCP	500	370,8 (74,2%)	3.1, 3.4
<b>CO-T1411</b>	Política pública para remover obstáculos a soluciones de energía renovable en ZNI		2016	TCP	477	310,4 (65,1%)	CC
<b>CO-T1438</b>	Apoyo al Programa Nacional para Asegurar un Suministro de Energía Sostenible y Eficiente		2018	TCP	300	31,5 (10,5%)	3.4, CC
<b>CO-T1453</b>	CANEF - Colombia Fase I: Apoyo Integral al Sector Extractivo		2017	TCP	690	674,5 (97,7%)	CC
<b>CO-T1470</b>	Apoyo al Programa de Eficiencia Energética del Caribe		2018	TCP	400	28 (7%)	CC
<b>CO-T1482</b>	CANEF - Colombia Fase II: Apoyo Integral al Sector Extractivo		2018	TCP	550	117,9 (21,4%)	CC



Protección social y salud							
<b>CO-R1002</b>	Servicios Remunerados de Asesoría y Conocimiento entre Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) y el BID	2017	FFS	100	N/A		<b>3.1</b>
<b>CO-T1356</b>	Apoyo a la profundización de las reformas del Sistema General de Seguridad Social	2015	TCP	400	304,5 (76,1%)		<b>3.3</b>
<b>CO-T1388</b>	Apoyo a la construcción de la política de inclusión social y productiva	2015	TCP	200	189,4 (94,7%)		<b>3.3</b>
<b>CO-T1405</b>	Red Sentir. Conciencia Juvenil	2015	TCP	414	408,6 (98,7%)		<b>3.1</b>
<b>CO-T1418</b>	Apoyo a la reforma de los subsidios Sociales	2017	TCP	250	97,4 (39,0%)		<b>3.4</b>
<b>CO-T1419</b>	Apoyo a la Gestión de la Calidad de los Servicios de Desarrollo Infantil en Colombia	2016	TCP	500	337,9 (67,6%)		<b>3.4</b>
<b>CO-T1433</b>	Rediseño del programa de acompañamiento familiar de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá	2017	TCP	100	33,3 (33,3%)		<b>3.1</b>
<b>CO-T1435</b>	Apoyo al diseño de la red de servicios de salud en Bogota	2017	TCP	100	49,4 (49,4%)		<b>3.3</b>
<b>CO-T1452</b>	Cuantificando la demanda femenina por horario laboral flexible en el mercado de trabajo en Bogotá	2017	TCP	150	78,9 (52,6%)		<b>3.4, G</b>
<b>CO-T1467</b>	Rediseño de la modalidad familiar de atención a la primera infancia	2017	TCP	500	16,9 (3,4%)		<b>3.4</b>
<b>CO-T1472</b>	Transferencia de Conocimiento Público-Privado para la Mejora del Desempeño Institucional	2018	TCP	150	0 (0%)		<b>3.2</b>
<b>CO-T1478</b>	Apoyo para Mejorar la Eficiencia en la Gestión del Sistema de Salud del Valle del Cauca	2018	TCP	150	0 (0%)		<b>3.3</b>

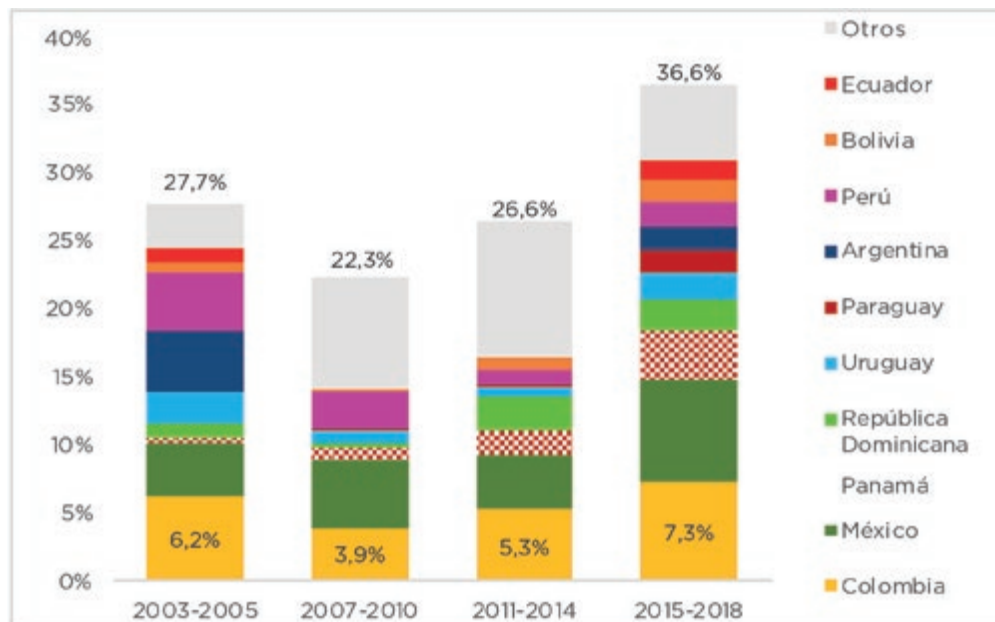
## UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS

**Tabla A1.3. Los 10 países con mayor participación de PBLs en su cartera: 2015-2018**

País	Aprobaciones de PBLs	
	Participación en la cartera de préstamos (%)	Monto (millones US\$)
Colombia	75	2.950
El Salvador	61	350
Jamaica	61	465
República Dominicana	57	1.000
Guatemala	54	250
Panamá	53	1.400
Uruguay	52	747
México	51	3.050
Perú	49	700
Paraguay	43	700

*Fuente:* OVE, basado en datos del Data Warehouse

**Gráfico A1.1. Porcentaje de PBLs aprobados en relación con la cartera total del Banco**



*Fuente:* OVE basado en datos del Data Warehouse.

**Tabla A1.4. CTs aprobadas por país:  
2015-2018**

País	CT aprobadas	
	Monto (US\$ millones)	Número
Colombia	57	67
Brasil	27	53
Ecuador	25	65
México	25	52
Perú	24	43
Bolivia	23	63
Paraguay	21	49
Panamá	18	48
Argentina	18	42
Honduras	17	47
Uruguay	15	51
Nicaragua	15	32
Guatemala	14	30
Chile	10	31
El Salvador	10	33
Haití	10	26
República Dominicana	10	29
Guyana	9	19
Costa Rica	8	28
Jamaica	8	26
Belice	7	21
Surinam	6	16
Bahamas	5	11
Barbados	3	12
Venezuela	3	7
Trinidad y Tobago	3	8
BID	389	909
<i>Fuente:</i> OVE, basado en datos del Data Warehouse		

## Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 [iadb.org/evaluacion](http://iadb.org/evaluacion)

 [facebook.com/idbevaluation](https://facebook.com/idbevaluation)

 [@BID\\_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)