



Revisión Independiente del Programa de País

Colombia 2019-2022

Copyright © 2023 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, 2023

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

**RE-578-2
Abril 2023**

**Revisión Independiente del
Programa de País**

Colombia 2019-2022

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Reconocimientos	vi
Siglas y abreviaturas	vi
Resumen ejecutivo	viii
Introducción.....	01
Contexto del país.....	02
A. Situación macroeconómica.....	03
B. Desarrollo social.....	05
C. Desarrollo productivo.....	07
Estrategia de país del Grupo BID	10
Programa de país.....	18
A. Descripción	19
B. Alineación con los objetivos de la EBP.....	21
Implementación y resultados	26
A. Implementación del programa	27
B. Contribución del programa a los objetivos	32
Conclusiones.....	44
Referencias.....	48

Anexo: [Información complementaria](#)

[Respuesta de la Administración del BID y BID Invest](#)

Reconocimientos

Este documento fue preparado por Alejandro Soriano (líder de equipo), Regina Legarreta, Oliver Peña-Habib, Henry Dyer, Elizabeth Salazar, María Clemencia Monroy y Julie King, bajo la dirección de Ivory Yong, directora de OVE.

Siglas y abreviaturas

AFD	Agencia Francesa de Desarrollo (por sus siglas en francés)
ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociación público-privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento/Banco de Desarrollo de América Latina
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino (por sus siglas en inglés)
CCLIP	Línea de crédito condicional para proyectos de inversión (por sus siglas en inglés)
CDC	Retos de desarrollo del país (por sus siglas en inglés)
CGS	Con garantía soberana
CPD	Documento de Programa de País
CPE	Evaluación de Programa de País (por sus siglas en inglés)
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
EBP	Estrategia del Banco con el País
FFS	Servicios remunerados de asesoría (por sus siglas en inglés)
ICPR	Revisión Independiente de Programa de País (por sus siglas en inglés)
IGR	Donación de inversión (por sus siglas en inglés)
INV	Préstamo de inversión (por sus siglas en inglés)
KFW	Banco Alemán de Desarrollo (por sus siglas en alemán)
NR	No reembolsable

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Objetivo estratégico
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBP	Préstamo programático de apoyo a reformas de políticas (por sus siglas en inglés)
PBR	Préstamo basado en resultados
PIB	Producto interno bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (por sus siglas en inglés)
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PP	Programa de país
RE	Resultado esperado
ReTS	Sistema de Seguimiento de Recomendaciones de Evaluación (por sus siglas en inglés)
SGS	Sin garantía soberana
TCP	Operación de cooperación técnica (por sus siglas en inglés)
TIC	Tecnologías de la información y comunicaciones
TSCF	Programa de Comercio Exterior y Cadenas Productivas (por sus siglas en inglés)
ZNI	Zonas no interconectadas

Resumen ejecutivo

Propósito. Esta Revisión Independiente de Programa de País (ICPR) analizó la estrategia y el programa del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Colombia en el periodo 2019-2022. La ICPR busca reforzar la rendición de cuentas sobre el trabajo del Grupo BID en el país, proveyendo al Directorio información útil para considerar la siguiente estrategia e invitando a la Administración a incorporar sus conclusiones en beneficio de la nueva estrategia y programa. La ICPR se basa en una exhaustiva revisión documental y en la triangulación de información provista por más de 60 informantes clave, que incluyen especialistas del Grupo BID y contrapartes en el país.

Contexto del país. Colombia ha logrado avances que le han permitido convertirse en el tercer país de América Latina y el Caribe (ALC) en acceder a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La economía creció más que el promedio de ALC y sustentó una creciente clase media. Sin embargo, este crecimiento ha sido volátil, ligado al precio del petróleo (principal exportación del país) y a choques externos. Colombia sigue siendo uno de los países más desiguales del mundo y la pandemia de COVID-19 revirtió muchos de los logros en la reducción de la pobreza. Aunque la respuesta a la pandemia afectó las cuentas fiscales, Colombia tiene un marco macroeconómico estable que aún le permite un amplio acceso a los mercados de capitales (aunque a tasas más altas respecto a la situación prepandemia debido al alza global de los intereses y al incremento en la percepción de riesgo país). Sin embargo, su productividad lleva décadas de estancamiento. La desconfianza en la justicia, la carga de los trámites burocráticos, las barreras a la competencia en los mercados internos, la continua percepción de inseguridad (a pesar de las notables mejoras) y las deficiencias en las capacidades de la fuerza laboral y de las empresas continúan pesando sobre la competitividad del país. Finalmente, aunque Colombia se ha comprometido con unas metas climáticas ambiciosas, se enfrenta a desafíos que incluyen controlar una deforestación explosiva desde el Acuerdo de Paz de 2016, en zonas antes controladas por la guerrilla.

Objetivos y temas transversales. La Estrategia del Banco con el País (EBP) definió 10 objetivos estratégicos (OE) y 16 resultados esperados (RE) en tres áreas prioritarias: i) aumentar la productividad de la economía; ii) mejorar la efectividad de la gestión pública, e iii) incrementar la movilidad social y consolidar la clase media. Además, la

EBP propuso integrar al programa cinco temas transversales: género y diversidad, cambio climático, integración económica, inmigración y economía digital.

Objetivos estratégicos (OE) de la EBP
Área prioritaria 1: Aumentar la productividad de la economía
OE1. Estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola
OE2. Mejorar la calidad educativa
OE3. Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano, disminuir costos de transacción de la economía y mejorar la inserción internacional de los bienes producidos en Colombia
Área prioritaria 2: Mejorar la efectividad de la gestión pública
OE4. Apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado
OE5. Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de Gobierno
OE6. Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia
Área prioritaria 3: Incrementar la movilidad social y consolidar la clase media
OE7. Seguir reduciendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema
OE8. Reducir la informalidad de la economía
OE9. Consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo
OE10. Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad

Relevancia de los objetivos y del diseño de la EBP. Los objetivos se basaron en las prioridades identificadas en un diagnóstico sistemático elaborado por el Grupo BID (CDC, 2018) y estaban alineados con las prioridades nacionales fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Si bien las circunstancias en el país y el mundo cambiaron con la pandemia, los retos de desarrollo que atendían los objetivos y temas transversales de la EBP mantuvieron su importancia para Colombia y lograron enmarcar la respuesta del Grupo BID. Sin embargo, la relevancia de la EBP y su diseño se vieron afectados por cinco elementos. Primero, la EBP fue poco selectiva, careciendo de una priorización basada en las ventajas comparativas y capacidades demostradas del Grupo BID. Segundo, la formulación de algunos objetivos les dio un alcance demasiado amplio y genérico, principalmente en las áreas prioritarias de gestión pública y desarrollo social. Tercero, en la práctica, los temas transversales de la EBP ampliaron aún más su alcance, pues actuaron como cuasiobjetivos que recibieron un apoyo directo equivalente al 60% del monto aprobado en el periodo. Cuarto, en cuanto a su diseño, la EBP tuvo deficiencias de evaluabilidad, con inconsistencias en la lógica vertical y problemas con algunos indicadores (fuentes que no se actualizaron e imprecisiones en las líneas de base). Quinto, la EBP propuso mecanismos de mitigación de riesgos inadecuados e insuficientemente detallados.

Programa de país. El programa de país (PP) consistió en 275 operaciones por US\$7.535 millones. Estas incluyeron tanto las aprobaciones durante el periodo —US\$3.711 millones en préstamos

con garantía soberana (CGS) y US\$149 millones en operaciones no reembolsables, más US\$1.604 millones sin garantía soberana (SGS)— como operaciones heredadas de periodos anteriores —101 operaciones con US\$2.071 millones pendientes por desembolsar al inicio del periodo—. El 74% de las aprobaciones CGS fue en préstamos programáticos (PBP); el monto aprobado en operaciones no reembolsables casi triplicó el del periodo anterior, y las aprobaciones de BID Invest representaron un aumento de más del 65% respecto al periodo anterior. El Grupo BID también apoyó al país a través de servicios de asesoría, con una de las oficinas de país más grandes del BID y con el acceso a otros recursos mediante la emisión de bonos.

Alineación del programa. El programa se alineó en diferentes grados con los objetivos de la EBP: OVE valoró su alineación como fuerte hacia seis OE y débil hacia los cuatro restantes. Las debilidades de alineación se debieron a que algunas aprobaciones clave no se concretaron (por ejemplo, en agricultura y pensiones) y a que algunos objetivos no tuvieron operaciones que estuvieran diseñadas para atenderlos de manera directa (por ejemplo, en educación y pobreza). Los temas transversales de cambio climático y género se integraron en alrededor del 34% y el 26% de las operaciones del programa respectivamente, mientras que los de integración económica, inmigración y economía digital se integraron en porcentajes que varían entre el 4 y el 8% de las operaciones.

Respuesta al COVID-19. El Grupo BID logró apoyar la respuesta de Colombia al COVID-19 con 27 operaciones por US\$1.831 millones, sin perjudicar la alineación del PP con los objetivos de la EBP. Esto se logró incorporando elementos de respuesta a la pandemia en el diseño de estas operaciones, pero junto a otros elementos que atendían los objetivos de la EBP y representaban necesidades de mediano y largo plazo del país. Esto sugiere una posible lección sobre cómo balancear la flexibilidad para responder a las prioridades de corto plazo con el apoyo a las necesidades de largo plazo de los países.

Implementación del programa. En general, la programación anual anticipó adecuadamente las operaciones y se utilizaron los montos globales planeados, lo que refleja un buen diálogo con las contrapartes en el país. Las cancelaciones ascendieron solo al 2% del monto del programa pero, junto con otras modificaciones al PP, afectaron desproporcionadamente el apoyo a objetivos relacionados con servicios básicos, transporte urbano y gestión fiscal. Respecto al periodo anterior, los desembolsos CGS se mantuvieron relativamente estables. En su mayor parte, se canalizaron vía PBP (83% del total) cuyos desembolsos se adelantaron moderadamente durante la pandemia. Los desembolsos SGS más que se triplicaron, impulsados por el aumento en las capacidades de originación de BID Invest luego de la fusión hacia afuera del sector privado; BID Invest tuvo una fuerte presencia en Colombia y amplió su oferta de soluciones en moneda

local y productos innovadores de mercado de capitales, así como su participación en la financiación de concesiones público-privadas. Los gastos en preparación y ejecución de préstamos de inversión CGS (INV) aumentaron, pero estuvieron un 30% por debajo del promedio del BID. Los tiempos de preparación aumentaron, pero los de ejecución (al menos en lo relativo a lograr elegibilidad para desembolsos) disminuyeron significativamente. Casi tres cuartas partes de los INV enfrentaron al menos un desafío de ejecución, incluyendo debilidades de los entes ejecutores (sobre todo a nivel subnacional), cambios de prioridades y choques externos.

Contribución del programa a los objetivos. El PP solo logró contribuciones medias o bajas hacia los objetivos de la EBP. OVE encontró que el programa tuvo mayores contribuciones: (i) cuando las operaciones se asociaron con políticas de largo plazo del país (por ejemplo, en salud), (ii) cuando se lograron sinergias dentro del Grupo BID que promovieron un abordaje multisectorial, incluyendo la participación del sector privado (por ejemplo, en transporte carretero) o (iii) cuando se apoyaron sistemas informáticos que se convirtieron en pilares de procesos de reforma (por ejemplo, en administración tributaria o justicia). Estos factores estuvieron presentes en distintas operaciones del programa, incluyendo los PBP. Por ejemplo, las series PBP se asociaron a políticas de largo plazo que el país continuó implementando, a pesar de no solicitar las segundas fases para dos tercios de ellas. Por su parte, las bajas contribuciones se asociaron con (i) una débil alineación del PP (falta de cobertura o factibilidad para avanzar el objetivo), (ii) un insuficiente grado de ejecución al cierre de este ICPR o (iii) la falta de evidencia sobre resultados (ya sea porque no los hubo o porque no se reportó información sobre ellos).

En el área prioritaria de productividad, la contribución del PP a *aumentar el crédito al sector privado* fue media porque solo alrededor de la mitad de las operaciones —mayormente canalizadas a través de intermediarios financieros públicos y privados— ha mostrado avances. Lo mismo sucedió con *eleva la calidad de la infraestructura*, debido a algunos retrasos en las operaciones viales por problemas de ejecución y cancelaciones parciales en las de transporte urbano. Por otro lado, los productos generados para *aumentar la inversión en investigación y desarrollo* no muestran evidencia de haberse traducido en resultados. La contribución a mejorar la *productividad agrícola* y a *mejorar el aprendizaje de los estudiantes secundarios* fue baja porque el PP abordó estos desafíos solo de manera indirecta, ya que ninguna de las operaciones se enfocó específicamente en ellos.

En el área prioritaria de gestión pública, el aporte del PP a mejorar los ingresos del Estado fue bajo pues, a pesar de mostrar algunos avances puntuales, varias operaciones de apoyo a la gestión fiscal subnacional se modificaron y dejaron de apoyarla y otras operaciones a nivel nacional han tenido una lenta ejecución o son muy recientes. La

evaluación de la única operación que completó su ejecución (factura electrónica) no ha logrado encontrar evidencia de efectos sobre el resultado esperado de aumentar la recaudación. La contribución a *incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles del Gobierno* fue media. Debido a la amplia formulación del OE y de uno de sus RE (incrementar la efectividad de la gestión pública), esta contribución se dio en áreas dispersas. Hubo aportes a mejorar los mecanismos de información, rendición de cuentas y transparencia del Estado, particularmente respecto a los proyectos de inversión pública y a la gestión de la información del sector minero-energético. Asimismo, mediante PBP, el Banco apoyó mejoras regulatorias para promover la participación del sector privado en los sectores de tecnologías de la información y comunicación (TIC) e industrias creativas, cambio climático y energía. El avance hacia *aumentar la eficiencia y calidad de la justicia* fue bajo porque las operaciones son aún demasiado recientes o carecen de evidencia sobre resultados.

En el área prioritaria de desarrollo social, la contribución del PP a *seguir reduciendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema* fue baja porque solo tres cooperaciones técnicas (TCP) atendieron el tema directamente. Estas produjeron insumos analíticos relevantes, pero no hay evidencia de que se hayan utilizado y traducido en una reducción de la pobreza. Respecto a *reducir el empleo informal*, la contribución también fue baja porque las operaciones se hallan en grados tempranos de ejecución. A través de PBP, se apoyó la inclusión laboral de migrantes y personas con discapacidad, pero aún no se reportan resultados de desarrollo derivados de estas acciones. El Banco apoyó iniciativas de formación para el trabajo con TCP, pero no se reporta si avanzaron el objetivo. Respecto a *consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo*, la contribución fue media debido a que hubo resultados en salud pero no en pensiones. En salud, el Banco apoyó, mediante condiciones de política de PBP e indicadores vinculados a desembolsos de un préstamo basado en resultados (PBR), un aumento en la cobertura de salud del 1% a través de la mayor cobertura de migrantes y personas con discapacidad. En pensiones, luego de que no se aprobara una operación planeada, no hubo apoyo significativo. La contribución del PP fue media respecto al *acceso equitativo a servicios básicos*. El PP se asoció a un incremento importante en la capacidad instalada en zonas no interconectadas (ZNI) y presentó avances menores en cobertura eléctrica. En cobertura de agua potable, el PP también cosechó algunos logros en territorios específicos, pero sufrió demoras y ajustes por choques externos.

Conclusiones. Los objetivos de la EBP 2019-2022 fueron relevantes para atender los retos de desarrollo de Colombia y las prioridades del país. El periodo estuvo marcado por una pandemia global que no podía anticiparse cuando se formuló la EBP. Sin embargo, el Grupo BID demostró capacidad para adaptar el programa integrando

elementos de respuesta a la pandemia a operaciones que continuaron atendiendo los objetivos de la EBP. Esto sugiere una posible lección sobre cómo ser flexibles ante prioridades de corto plazo sin desviar la atención a las necesidades de largo plazo de los países.

La utilidad de la EBP como guía para el programa se vio limitada por su poca selectividad. Los objetivos resultaron poco realistas respecto a lo que se podría avanzar y los temas transversales dispersaron aún más el foco de la EBP. Las medidas para mitigar los riesgos identificados no eran adecuadas. La matriz de resultados tuvo deficiencias de evaluabilidad y no fue monitoreada apropiadamente. Pese a que el Grupo BID demostró una capacidad destacable para la programación de las operaciones en Colombia, no logró evitar debilidades en la alineación del programa con cuatro de los 10 OE. Esto se debió a que, para algunos objetivos, se frustraron operaciones clave y, para otros, las operaciones no tuvieron un diseño que se focalizara en atenderlos.

La contribución del Grupo BID al avance de los objetivos fue baja en seis OE y media en cuatro. En los objetivos donde los avances fueron mayores, algunos factores clave fueron que el programa apoyó políticas de largo plazo del país y que se generaron sinergias dentro del Grupo para abordar los problemas de manera multisectorial (incluyendo la participación del sector privado y el apoyo en tecnología y sistemas informáticos). En contraste, los objetivos con menores contribuciones se vieron afectados por las propias debilidades de alineación mencionadas, los problemas de ejecución que enfrentaron los proyectos de inversión y la falta de evidencia de resultados reportada por las operaciones.



01

Introducción

- 1.1 Esta Revisión Independiente de Programa de País (ICPR) analiza la estrategia y el programa del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Colombia para el periodo 2019-2022. Las ICPR son revisiones independientes de la Estrategia del Grupo BID con el País (EBP) más reciente y del programa de país (PP) correspondiente. Analizan la relevancia de la EBP y brindan información agregada sobre la relevancia e implementación del PP. En la medida en la que la información disponible lo permita, las ICPR también reportan sobre la efectividad del PP. Según el Protocolo para Productos País de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), las ICPR se enfocan en la rendición de cuentas y, en línea con ello, no formulan recomendaciones, sino que proveen conclusiones para informar la consideración de la futura EBP por el Directorio y para que la Administración las utilice si las considera útiles.
- 1.2 La ICPR se basa en una exhaustiva revisión documental y en la triangulación de información con especialistas del Grupo BID e informantes externos. OVE revisó el documento de Retos de Desarrollo del País (CDC) del Grupo BID y los diagnósticos de otros cooperantes, resumiéndolos en una sección sobre el contexto del país. También evaluó la relevancia de los objetivos planteados en la EBP 2019-2022; describió el PP, analizando su alineación con la EBP, y examinó la implementación del PP y sus contribuciones a los objetivos fijados en la EBP. La ICPR se basa en una revisión sistemática de la información documental de las operaciones e insumos derivados de una combinación de cuestionarios semiestructurados y entrevistas virtuales a más de 60 informantes, incluyendo todos los especialistas del Grupo BID a cargo de las operaciones, contrapartes clave en el Gobierno de Colombia e integrantes de las agencias ejecutoras.



02

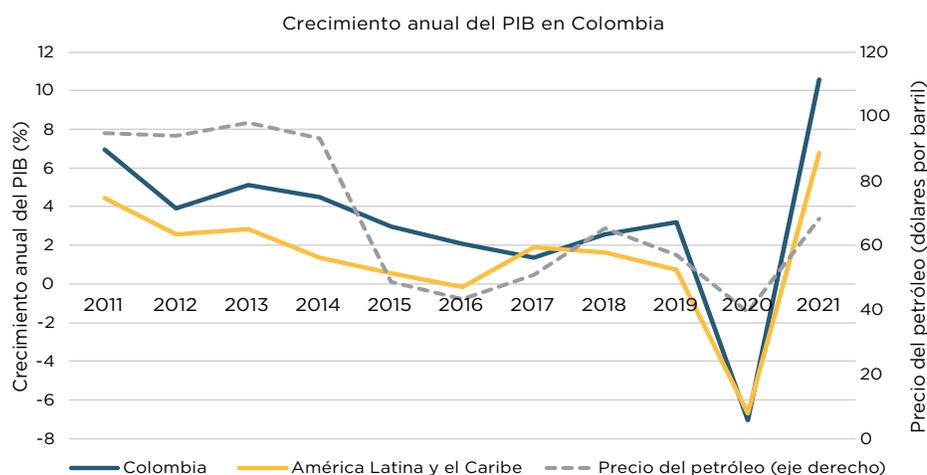
Contexto
del país

2.1 Colombia es un país de alta riqueza natural y dinamismo demográfico. Con acceso tanto al océano Pacífico como al Atlántico y surcado por la trifurcación de la cordillera de los Andes, Colombia posee una geografía accidentada, con abundantes ríos y recursos naturales. Una buena parte de sus más de 50 millones de habitantes es joven (el 40% tiene menos de 25 años) y dos tercios habita en centros urbanos dispersos en el territorio¹. En los últimos años, Colombia experimentó una de las mayores tasas de crecimiento poblacional del mundo (llegando a casi el 2% anual en 2018), impulsada por la recepción masiva de unos 1,8 millones de inmigrantes venezolanos.

A. Situación macroeconómica

2.2 Colombia ha crecido más que el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) y ya es la cuarta mayor economía de la región. En el periodo 2011-2019, el producto interno bruto (PIB) de Colombia se expandió a una tasa promedio anual superior al promedio de ALC (3,6% vs. 1,7%, Gráfico 2.1). En 2020 la pandemia llevó a una caída del PIB del 7%, aunque ya en el 2021, la economía consiguió recuperarse y creció en un 10,6%, seguido por un crecimiento más moderado del 5,8% en 2022. Con un PIB per cápita de US\$6.131 (2021), superior al promedio de ALC, Colombia es un país de renta media-alta según la clasificación del Banco Mundial. En 2020, Colombia se convirtió en el tercer país de ALC en ser aceptado como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), fruto de un proceso de reformas iniciado en 2013.

Gráfico 2.1
Crecimiento anual del PIB
Fuente: FMI, 2022.



¹ Unos 70 polos urbanos superan los 100.000 habitantes. Los cinco mayores —Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena son el centro de regiones con características marcadamente diferenciadas.

- 2.3 No obstante, el crecimiento ha mostrado volatilidad ante factores exógenos. El PIB muestra una fuerte correlación con el precio del petróleo². El país también es vulnerable a los desastres naturales³. El confinamiento consecuencia de la pandemia desde abril de 2020 y las protestas civiles desde mayo del mismo año afectaron motores clave del crecimiento: el consumo interno privado cayó un 8% y las exportaciones un 25%. La fuerte respuesta del Gobierno⁴ y la recuperación del precio del petróleo contribuyeron a que el país creciera en 2021 a una de las mayores tasas de ALC.
- 2.4 El sólido marco de política macroeconómica y fiscal ayudó a amortiguar estos choques externos, pero la pandemia impuso presiones significativas. Colombia mantiene una política monetaria independiente, con un esquema de inflación objetivo y tipo de cambio flexible, además de una política fiscal basada en reglas. La regla fiscal se cumplió desde su inicio en 2012 hasta la crisis por COVID-19, cuando se suspendió por dos años (2020-2021). Colombia mantenía déficits comerciales y fiscales moderados, pero estos se acentuaron a partir del 2020. La balanza comercial es deficitaria, con exportaciones poco diversificadas⁵. El déficit fiscal promedió el 2,3% del PIB en el periodo 2011-2019, elevándose al 7,8% en 2020. Hasta la pandemia, el gasto público se mantuvo relativamente estable, con recortes que impactaron mayormente la inversión pública. Por otro lado, el gasto presenta ineficiencias importantes que se estiman en un 5% del PIB (16% del gasto total)⁶, además de una alta rigidez, debida en parte a las transferencias obligatorias a los gobiernos subnacionales. Estos ejecutan el 32% del gasto del Gobierno (versus un 18,6% promedio en ALC), a pesar de presentar fuertes debilidades de gestión.
- 2.5 La deuda pública ha crecido, pero el país mantiene un amplio acceso al financiamiento en los mercados de capital (aunque con costos crecientes respecto a la situación prepandemia). La deuda bruta del sector público no financiero continuó un ascenso gradual hasta la pandemia, pasando del 42,9% del PIB en 2011 al 55,6% en 2019. En 2021 subió al 70,3% del PIB, como consecuencia de la respuesta a la pandemia y la caída del PIB. Incluso después

2 Con el petróleo a un precio promedio de US\$95 por barril, Colombia creció a una tasa promedio del 5,1% (2011-2014), que bajó a menos de la mitad (2,4%) con el petróleo a US\$52 por barril (2015-2019).

3 Colombia se ubica en el puesto 37 de 180 países por el monto de pérdidas por desastres relacionados al clima (Germanwatch, 2021; datos correspondientes a 2019). Además, el país está expuesto a eventos de baja frecuencia y alto impacto, como sismos y erupciones volcánicas.

4 Se estima que esta respuesta insumió recursos equivalentes a alrededor del 10% del PIB.

5 De 2019 a 2021, el déficit comercial promedió el 6,9% del PIB. Antes de la pandemia (2019) los combustibles fósiles seguían siendo el principal rubro de exportación (43% por valor), seguidos por productos agrícolas y mineros (20% y 10% respectivamente). The Growth Lab at Harvard University, 2022.

6 De la Cruz *et al.* (2020) identifican ineficiencias relacionadas con compras públicas, remuneraciones del servicio civil y filtraciones en las transferencias sociales.

de la pandemia, Colombia siguió teniendo un acceso favorable a los mercados de capital locales e internacionales⁷. Pero para fines de 2022 el costo del financiamiento externo se había elevado considerablemente por el alza de las tasas globales de interés y la continuidad de una mayor percepción de riesgo país.

- 2.6 La presión tributaria es insuficiente para sustentar la inversión necesaria. La presión tributaria es menor que el promedio de la OCDE (18% del PIB versus 26% promedio OCDE), pero similar a la de los otros países de ALC miembros de esta misma organización (Chile, Costa Rica y México). Comparado con el resto de los países de la OCDE, Colombia tiene: (i) altos niveles de gasto tributario (estimado en un 6,5% del PIB); (ii) baja recaudación entre personas naturales (por un alto umbral de aplicación de impuesto a la renta y una alta informalidad); y (iii) presión tributaria concentrada en las empresas (con altas tasas impositivas nominales y una multiplicidad de impuestos de poca recaudación). La inversión para cerrar las brechas de infraestructura con países comparables es del orden del 30% del PIB. Esto contrasta con la inversión pública en infraestructura, que promedió un 1,1% del PIB durante el periodo 2015-2019. En 2012, el país renovó su Marco para la Participación Privada en Infraestructura, atrayendo inversión privada adicional que promedió un 1,2% del PIB en el mismo periodo.

B. Desarrollo social

- 2.7 El crecimiento económico previo a la pandemia, acompañado por políticas activas de desarrollo social, se tradujo en una reducción significativa de la pobreza. La pobreza monetaria se redujo del 49,7% en 2002 al 35,7% en 2019, y la pobreza extrema, pasó del 17,7% al 9,6%. En 2020, la pandemia elevó la pobreza al 42,5% y la pobreza extrema al 15,1%. La posterior recuperación económica y los programas de respuesta del Gobierno redujeron la tasa de pobreza al 39,3% y la pobreza extrema al 12,2% en 2021. Entre otras medidas de respuesta, se creó el programa Ingreso Solidario de transferencias monetarias no condicionadas, hubo devoluciones del Impuesto al Valor Agregado y subsidios al empleo formal.
- 2.8 La clase media emergente se ha revelado frágil, perpetuando al país como uno de los más desiguales del mundo. La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini sigue siendo la más alta de

7 En 2021, Colombia realizó cinco emisiones principales de bonos: i) a 40 años por US\$1.300 millones a una tasa de 3,99% (la emisión de mayor plazo a la fecha); ii) a 10 años por US\$1.540 millones a 2,8% (la segunda tasa más baja lograda a ese plazo); iii) a 11 años por US\$2.000 millones a 3,356%; iv) a 20 años por US\$1.000 millones a 4,235%; v) y la primera emisión de bonos verdes soberanos por COP\$750.000 millones (la segunda emisión estatal de este tipo en ALC, luego de Chile en 2019).

ALC y una de las mayores del mundo (0,513 en 2019 y 0,542 en 2020). El crecimiento sostenido y políticas públicas activas expandieron la clase media. En 2014, por primera vez en su historia, Colombia tenía más personas en la clase media que en la pobreza (30,2% versus 28,5%). Sin embargo, la mayoría de ellas se integraron al grupo de los “vulnerables” (ingresos de US\$4 a US\$10 por día), compuesto por alrededor del 35% de la población en 2019 (DANE).

2.9 Colombia tiene uno de los menores niveles de movilidad social del mundo, perpetuado por una marcada desigualdad en el acceso a la educación y el empleo. El acceso desigual a las oportunidades ha creado un ciclo intergeneracional de pobreza. Las escuelas privadas, a las que concurren los más ricos, tienen mejores resultados educacionales que las escuelas públicas⁸. La brecha de cobertura entre ricos y pobres es amplia en los niveles preescolar y terciario. A pesar de los esfuerzos del Gobierno, la matrícula terciaria se ha estancado (53% en 2015 versus 55% en 2019). La informalidad y precariedad laborales también limitan las oportunidades. Casi dos tercios de los trabajadores carecen de beneficios básicos, como la participación en un plan de pensiones.

2.10 Hay también importantes desigualdades en el acceso a servicios como la salud, agua y saneamiento y conectividad digital. El gasto público en salud es relativamente alto (6,3% del PIB en 2019), pero una de cada cuatro personas (especialmente las más pobres) tiene dificultades de acceso efectivo a los servicios de salud pública. La inversión en agua y saneamiento es mayor al promedio de ALC (0,4% del PIB versus 0,26%), pero solo el 40% de la población rural tiene acceso a servicio de agua mejorado y solo el 18% a servicios de saneamiento mejorados. En 2019, Colombia aprobó una ley de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), pero esto no redujo el costo de la banda ancha (tres veces el promedio de la OCDE), ni mitigó la posición dominante del mayor operador.

2.11 Las desigualdades existen también a nivel territorial, por situación migratoria, etnia, género y discapacidad. Hay marcadas desigualdades territoriales, perpetuadas por el largo conflicto armado y la correspondiente baja presencia estatal en buena parte de las zonas rurales⁹. Desde 1985, casi uno de cada seis colombianos ha sufrido desplazamiento forzado. La tasa de pobreza entre los

8 Entre los países que administran PISA, Colombia tiene la quinta mayor tasa de matrícula en escuelas privadas independientes (17% de estudiantes de 15 años) y la cuarta mayor brecha entre escuelas públicas y privadas en puntajes de lectura (83 puntos) (Banco Mundial, 2022; OCDE, 2020).

9 A nivel regional, el PIB per cápita de 1950 está altamente correlacionado con el actual. El Acuerdo de Paz de 2016 cerró décadas de conflicto armado, pero la violencia en áreas remotas ha aumentado. La implementación de compromisos del Acuerdo de Paz también está demorada, particularmente la Reforma Rural Integral, que a 2020 había avanzado solo en un 4%.

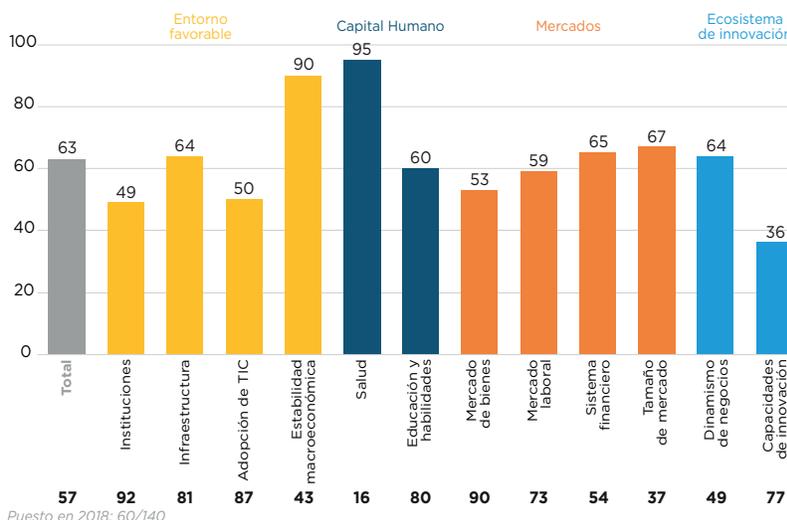
desplazados más que duplica el promedio nacional¹⁰. El 10% de los colombianos afrodescendientes y el 5% de los indígenas siguen siendo sustancialmente más pobres que el promedio. Las inequidades de género incluyen violencia doméstica, menores tasas de educación terciaria y baja representación en la política, la gerencia empresarial y en las ocupaciones mejor remuneradas¹¹. Además, se estima que un 2,6% de la población sufre algún grado de discapacidad, enfrentando desigualdades en su acceso laboral y a servicios.

C. Desarrollo productivo

2.12 La productividad de la economía lleva décadas sin crecer. Con un crecimiento económico basado en aumentos en la base de capital y mano de obra, la productividad total de los factores se ha reducido en casi un 2% ente 1987 y 2016 (The Conference Board, 2017). En 2019, Colombia ocupó el puesto 57 de entre 141 países, según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, una mejora de tres puestos con respecto a 2018. El índice sugiere que las áreas con más potencial de mejora son el fortalecimiento de las instituciones, la expansión de la conectividad e informática, el aumento de la inversión en I+D y el impulso del ecosistema de innovación (Gráfico 2.2)¹².

Gráfico 2.2
Índice de Competitividad Global 2019

Fuente: Foro Económico.



- 10 La tasa de pobreza entre los desplazados fue estimada en un 63,8% según la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos 2013-2014. También se estima que el 15% de los migrantes venezolanos sufrían de pobreza extrema en 2021 (DNP, 2022).
- 11 El 18% de los miembros del Congreso eran mujeres en 2020, una de las proporciones más bajas de ALC. Solo un 18,9% de las empresas tenía una directora senior y un 17,3% era de propiedad mayoritaria femenina.
- 12 En el pilar institucional, las calificaciones más bajas son en percepción de seguridad del país, desconfianza sobre la futura orientación del Gobierno, independencia del poder judicial, carga regulatoria e incidencia de corrupción. Otras áreas donde hay lugar para mejoras son: la penetración de banda ancha móvil y uso de internet y la inversión en investigación y desarrollo que es 10 veces menor que el promedio de la OCDE (0,29% del PIB frente al 2,95% del PIB). La fuerza laboral también se encuentra rezagada tanto por sus habilidades actuales (8,3 años de escolaridad versus casi 14 en la OCDE), como por su adaptabilidad a las necesidades futuras (habilidades digitales).

2.13 Aunque ha habido avances, el modelo productivo del país perpetúa desafíos de sostenibilidad. La Ley de Acción Climática (2169/2021) fue un avance en la ruta del país hacia la mitigación y la adaptación al cambio climático¹³. Sin embargo, los principales sectores productivos (petróleo, minería y agropecuario) y la alta tasa de urbanización (82% en 2020), aún tienen un fuerte efecto sobre el medio ambiente. Además, alrededor del 60% de la tierra en zonas rurales carece de un título de propiedad formal, lo que tiene efectos negativos sobre su manejo sostenible. La débil presencia estatal en territorios anteriormente en conflicto permitió un aumento desmedido de la deforestación entre 2001 y 2020 (4,6 millones de hectáreas), que se ha acelerado desde 2016. Este deterioro ambiental afecta no solo la salud de la población y las reservas de capital natural del país, sino que también aumenta su riesgo de desastres naturales.

13 La ley persigue, entre otros, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 51% para 2030 y carbono neutralidad a 2050: también establece metas por sector y un sistema para su monitoreo.



03

Estrategia de país
del Grupo BID

3.1 La EBP 2019-2022 fijó tres áreas prioritarias: (1) aumentar la productividad de la economía, (2) mejorar la efectividad de la gestión pública e (3) incrementar la movilidad social y consolidar la clase media¹⁴. Para cada una de estas áreas, la EBP definió objetivos estratégicos (OE) –10 en total–, y para cada OE estableció resultados esperados (RE) –16 en total–, con indicadores para facilitar el seguimiento de su progreso. En adelante, estos OE y sus RE se mencionan colectivamente como los *objetivos de la EBP*. El Cuadro 3.1 presenta las tres áreas prioritarias, detallando sus respectivos OE y RE.

Cuadro 3.1. Áreas prioritarias, OE y RE de la EBP 2019-2022

Objetivos estratégicos	Resultados previstos(a)
Área prioritaria 1: Aumentar la productividad de la economía	
OE1. Estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola	RE1.1. Aumentar la inversión total (pública y privada) en investigación y desarrollo
	RE1.2. Aumentar el acceso al crédito del sector privado
	RE1.3. Incrementar la productividad de la agricultura
OE2. Mejorar la calidad educativa	RE2.1. Mejorar el nivel de aprendizaje de los estudiantes secundarios
OE3. Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano, disminuir costos de transacción de la economía y mejorar la inserción internacional de los bienes producidos en Colombia	RE3.1. Mejorar la calidad de la infraestructura de transporte
	RE3.2. Aumentar el uso del transporte urbano
Área prioritaria 2: Mejorar la efectividad de la gestión pública	
OE4. Apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado	RE4.1. Aumentar los ingresos del Estado
OE5. Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno	RE5.1. Incrementar la efectividad de la gestión pública
	RE5.2. Mejorar los mecanismos de información, rendición de cuentas y transparencia del Estado
OE6. Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia	RE6.1. Mejorar la calidad de la justicia
Área prioritaria 3: Incrementar la movilidad social y consolidar la clase media	
OE7. Seguir reduciendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema	RE7.1. Reducir la pobreza extrema
OE8. Reducir la informalidad de la economía	RE8.1. Disminuir el empleo informal
OE9. Consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo	RE9.1. Incrementar la cobertura del sistema de pensiones
	RE9.2. Incrementar la cobertura del sistema de salud
OE10. Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad	RE10.1. Incrementar la cobertura de hogares rurales con energía eléctrica
	RE10.2. Incrementar la cobertura de hogares con agua potable

Fuente: EBP 2019-2022 (documento [GN-2972](#)).

¹⁴ La EBP 2019-2022 fue aprobada el 31 de julio de 2019, con vigencia hasta el 7 de agosto 2022. Como el resto de las EBP del Grupo BID, su validez se extendió por un periodo de transición de 12 meses.

- 3.2 Los objetivos de la EBP 2019-2022 fueron idénticos a los de la EBP 2015-2018 y de una amplitud similar a los de la EBP 2012-2014. La completa coincidencia de OE y RE entre dos EBP sucesivas es inusual. Sin embargo, esta continuidad es consistente con el diagnóstico del BID que identificaba retos de desarrollo cuya atención requería un horizonte de 20 años¹⁵. Coincidente con la practica anterior de fijar objetivos a nivel sectorial, la EBP 2012-2014 había fijado 21 OE y 34 RE en 12 sectores. Sin embargo, la amplitud de esta EBP no era tanto mayor que la de las dos EBP siguientes: excepto por vivienda y desarrollo urbano y gestión de riesgos, todos los objetivos sectoriales previos continuaron en gran parte bajo los nuevos paraguas multisectoriales de las EBP 2015-2018 y 2019-2022.
- 3.3 Los objetivos fueron relevantes para atender las prioridades nacionales y los retos de desarrollo del país, abarcando la mayor parte de ellos. Las prioridades del país se fijaron en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND) (Recuadro 3.1). La EBP 2019-2022 se alineó con estas prioridades, cubriendo casi todas ellas¹⁶. Bajo el área prioritaria de *productividad*, la EBP fijó objetivos que atacaban la falta de inversión en innovación, las restricciones al financiamiento productivo, la baja productividad agrícola, la baja calidad de la infraestructura de transporte y las brechas en el aprendizaje a nivel secundario. Esto atendía desde diversos ángulos el problema del estancamiento de la productividad identificado en el diagnóstico realizado por el Grupo BID (CDC) y el PND 2018-2022. Bajo el área de *gestión pública*, la EBP fijó objetivos de mejora de los ingresos fiscales, la efectividad de la gestión pública, los mecanismos de rendición de cuentas y la calidad de la justicia, lo cual coincidió con el CDC y el PND 2018-2020 en cuanto a la importancia de promover un incremento de la recaudación fiscal y la calidad de la justicia. Finalmente, bajo el área prioritaria de *desarrollo social*, la EBP fijó objetivos de reducción de la pobreza extrema y disminución del empleo informal, así como el incremento de la cobertura de servicios de salud, pensiones, electricidad, agua y saneamiento. El CDC y el PND 2018-2022 coincidían en señalar la reducción de la desigualdad como el mayor desafío de desarrollo del país. Por tanto, era coherente procurar la reducción de la pobreza extrema, acompañada del acceso al empleo y servicios básicos de calidad.

15 Según el CDC (BID, 2015), “el carácter de los retos del país [requería

16 Respecto al pacto por la legalidad (Recuadro 3.1), la EBP incorporó objetivos de mejora de la gestión pública y la justicia. Respecto al pacto por el emprendimiento incorporó objetivos de mejora de la productividad, infraestructura, formalización, empleo e innovación, y agregó objetivos de productividad rural y educación. Respecto al pacto por la equidad, la EBP fijó objetivos de reducción de pobreza, así como en salud y servicios básicos. Finalmente, de los 14 pactos transversales todos menos dos (minería y paz) fueron incorporados como objetivos o como temas transversales de la EBP.

Recuadro 3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Los PND son el principal instrumento de planeación del país y establecen las prioridades para el periodo de gobierno. El “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” tuvo tres ejes estratégicos: (i) un **pacto por la legalidad** para cimentar una seguridad efectiva y justicia transparente; (ii) un **pacto por el emprendimiento** para promover la formalización y la productividad de una economía dinámica, incluyente y sostenible; y (iii) un **pacto por la equidad** impulsando una política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a los mercados. Según el (2019), estos tres pactos se complementan: “el círculo virtuoso de legalidad y emprendimiento se cierra con la equidad, [que es] el gran [...] objetivo del PND 2018-2022”.

Además, 14 líneas o pactos transversales “operan como habilitadores [...] y espacios de coordinación [entre los actores públicos y privados, y los diferentes niveles de gobierno, territoriales y regionales, para lograr] esa mayor equidad”: (i) sostenibilidad; (ii) ciencia, tecnología e innovación; (iii) transporte y logística; (iv) transformación digital; (v) servicios públicos (agua y energía); (vi) recursos minero-energéticos; (vii) economía naranja y cultura; (viii) construcción de la paz; (ix) equidad de oportunidades para grupos étnicos; (x) inclusión de personas con discapacidad; (xi) equidad para las mujeres; (xii) gestión pública efectiva; (xiii) descentralización; y (xiv) productividad y equidad entre regiones.

3.4 Pese a su alineación con las prioridades y retos del país, cinco elementos afectaron la relevancia y el diseño de la EBP. El primero fue que la EBP fue poco selectiva, careciendo de una priorización basada en las ventajas comparativas y las capacidades demostradas del Grupo BID. Por un lado, los objetivos no reflejaron una clara división de tareas con otros actores del desarrollo. Aunque la EBP anticipó los aportes de otros cooperantes¹⁷, propuso objetivos superpuestos a los de estos (Recuadro 3.2) sin presentar un análisis de las potenciales sinergias y ventajas comparativas. Los objetivos fueron idénticos a los del periodo anterior, pero no hay evidencia de que se haya realizado un análisis de lo que funcionó bien o no, o cuáles fueron las áreas en las que el Grupo BID había logrado mayores o menores contribuciones en el periodo anterior, de forma que este pudiera servir de insumo para la selección de los objetivos. Dicho ejercicio podría haberse apoyado, por ejemplo, en la anterior Evaluación de Programa de País (CPE) realizada por OVE (documento [RE-529-3](#)), que mostraba que el programa lograba mejores contribuciones en áreas como el aumento del acceso al crédito del sector privado, la gestión fiscal y la protección social,

¹⁷ Un anexo de la EBP listaba la presencia sectorial de otros cooperantes, sin analizar potenciales sinergias y superposiciones. La EBP solo anticipaba “una estrecha colaboración, entre otros, con: (i) el Reino Unido en [...] infraestructura, productividad, [...] sector privado y cambio climático; (ii) Corea, en el sector de TIC; (iii) la Agencia Francesa de Desarrollo en préstamos de política; y (iv) Bancos multilaterales (Banco Mundial y Banco Europeo de Inversiones) en proyectos como el del Metro de Bogotá.” Aunque no planeada, y por tanto no relacionada a la fijación de los objetivos de la EBP, hubo otras colaboraciones durante el periodo, por ejemplo, en respuesta a la pandemia.

mientras que eran limitadas las contribuciones en sectores como agricultura y educación, sectores que la EBP continuó sin analizar cómo mejorarlos.

Recuadro 3.2. Objetivos de otros cooperantes

Grupo Banco Mundial: El Marco de Alianza País del 2016-2021 (CPF, por sus siglas en inglés) orientaba el apoyo hacia tres pilares: (i) fomentar un desarrollo territorial equilibrado fortaleciendo la gestión pública a nivel territorial y mejorando la gestión de recursos naturales; (ii) mejorar la inclusión social y la movilidad a través de una mejor prestación de servicios básicos, con foco en agua, saneamiento, educación superior y empleo; y (iii) apoyar la sostenibilidad fiscal mejorando ingresos y gastos, incrementar la productividad mejorando el ambiente de negocios, innovación y acceso a financiamiento productivo, y desarrollar ciudades competitivas, mejorando sus capacidades de planificación y servicios de infraestructura. En el periodo, Colombia contrató créditos para estos temas, además de integración de migrantes y respuesta al COVID-19. Más del 90% de los recursos provistos por el Banco Mundial fueron de libre disponibilidad.

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF): La CAF apoyó el logro de metas de cambio climático, biodiversidad, fomento de la economía naranja, infraestructura local y, más tarde, apoyo para la crisis de la COVID-19. Más del 90% de los recursos fueron de libre disponibilidad.

Banco Alemán de Desarrollo (KfW): KfW se centró en consolidar el proceso de paz y objetivos climáticos. Similarmente, más del 90% de los recursos fueron bajo esquemas programáticos.

Agencia Francesa de Desarrollo (AFD): La AFD también ha apoyado la agenda de crecimiento sostenible y un proyecto de desarrollo local. Un 77% de los recursos fueron de libre disponibilidad.

Fuente: OVE, con base en documentación pública de los diferentes cooperantes y en el Informe de Créditos Externos Contratados 2017-2022 de Minhacienda, 2022.

- 3.5 En segundo lugar, la formulación de algunos objetivos les dio un alcance demasiado amplio y genérico, principalmente en las áreas prioritarias de *gestión pública y desarrollo social*. La estructura de objetivos de las EBP consta de tres niveles (áreas prioritarias, OE y RE) que requieren de una especificidad creciente para poder “guiar [...] el apoyo operativo del Grupo del BID durante [el] período” (párrafo 1.1.a, Directrices para las EBP, documento [GN-2468-9](#)). Sin embargo, aun en el nivel más específico de la EBP se incluyeron RE demasiado amplios como *incrementar la efectividad de la gestión pública*, cuyo indicador de progreso asociado —el Índice de Efectividad Gubernamental del Banco Mundial— combinaba la calidad de la prestación de servicios públicos, la calidad de la burocracia, la competencia de los funcionarios públicos, la independencia del servicio civil a las presiones políticas y la credibilidad del compromiso del Gobierno con las políticas. En el nivel intermedio (OE) también se definieron objetivos como *eliminar la pobreza extrema o reducir la informalidad de la economía*, que resultaron demasiado

genéricos para guiar el programa en el horizonte temporal de la EBP, particularmente dada la profundidad y larga data de los desafíos de desigualdad e informalidad del país.

- 3.6 En tercer lugar, se incluyeron cinco temas transversales que, en la práctica, fungieron como cuasiobjetivos y ampliaron aún más el alcance de la EBP. Los cinco temas transversales de la EBP fueron: (i) género, diversidad y discapacidad, con foco en reducir brechas sociales de minorías étnicas, mujeres y población con discapacidad; (ii) cambio climático, con foco en la preservación del capital natural y particularmente en reducir la deforestación; (iii) integración económica, con foco en reducir los costos de exportación; (iv) inmigración, con foco en promover la integración de los migrantes mediante un mejor acceso a los servicios de salud y educación; y (v) economía digital, enfocada en promover un mayor uso de herramientas digitales en la economía. En la práctica, algunas de las operaciones más grandes del PP se dedicaron a atender estos temas de forma directa. Cada tema transversal tuvo al menos un gran préstamo programático de apoyo a reformas de políticas (PBP): uno atendió discapacidad (primer tema), dos atendieron cambio climático (segundo tema), otro se enfocó en comercio exterior (tercer tema), otro en migración (cuarto tema) y otro más en digitalización de la economía (quinto tema). En total, estos PBP dieron cuenta del 60% de las aprobaciones con garantía soberana del periodo.
- 3.7 En cuarto lugar, la matriz de resultados de la EBP tuvo algunas deficiencias en su evaluabilidad. Aunque la lógica vertical entre los RE y los OE fue generalmente adecuada, tuvo debilidades de formulación¹⁸ y soporte¹⁹ en algunos OE y en el orden lógico entre OE y sus RE²⁰. Además de estas deficiencias de evaluabilidad, algunos indicadores no fueron monitoreados

18 Por ejemplo, el OE4 se formuló como *apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado*. La acción de apoyar es indefinida en su alcance y no es un objetivo per se, sino un medio para lograr un objetivo.

19 Por ejemplo, en la EBP 2015-2018, el OE3 se enfocaba en la *calidad de la infraestructura* y tenía dos RE relacionados con infraestructura vial y urbana. En la EBP 2019-2022, el OE3 amplió su alcance, añadiendo *mejorar la inserción internacional de los bienes producidos en Colombia* (único cambio en los OE respecto a la EBP anterior). Sin embargo, sus dos RE no se modificaron ni hay evidencia de que se haya analizado si eran suficientes para sustentar el mayor alcance del OE3. De hecho, el CDC indicaba que además de la infraestructura se debían atacar desafíos como barreras arancelarias y no arancelarias (temas que no se incluyeron en la EBP, pero que el programa sí atendió).

20 Por ejemplo, en educación, el RE era *mejorar el nivel de aprendizaje de los estudiantes secundarios*, correspondiente al OE2 de *mejorar la calidad educativa*. Aunque el RE se enfoca adecuadamente en uno de los ciclos educativos (secundario), es un objetivo de mayor nivel que el OE, ya que *mejorar la calidad educativa* (el OE) es una de las posibles herramientas (junto con, por ejemplo, reducir la repitencia o el abandono escolar) para mejorar el nivel de aprendizaje (el RE). Similarmente, el RE de *aumentar los ingresos del Estado* es de mayor nivel que su OE4 de *apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado*, ya que los ingresos pueden aumentar con o sin pacto fiscal, por ejemplo, controlando la evasión.

oportunamente según lo establecido en las Directrices para las EBP, advirtiéndose solo al final del periodo problemas con algunos indicadores seleccionados²¹.

3.8 Por último, los mecanismos de mitigación de riesgos propuestos en la EBP fueron inadecuados e insuficientemente detallados²². En su diseño, la EBP identificó tres riesgos: (i) choques macroeconómicos, (ii) falta de recursos fiscales y capacidad para ejecutar la inversión pública, y (iii) riesgos específicos de las operaciones sin garantía soberana. La EBP propuso atender los primeros dos riesgos a través de las propias operaciones del programa, lo cual habría sido difícil dado el rezago entre el riesgo y los resultados de la operación. Por ejemplo, para contrarrestar en el corto plazo choques como la caída del precio del petróleo, la EBP propuso “facilitar la inserción de las exportaciones colombianas en nuevos mercados, por medio de apoyos a sectores rezagados como el agropecuario.” Similarmente, el “fortalecimiento de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) a través de [...] reformas estructurales de esta institución” solo podrían ser medidas efectivas de mitigación en el mediano plazo. Respecto al tercer riesgo relacionado con las “capacidades de gestión de los potenciales clientes privados y entidades financieras”, solo se mencionaba que BID Invest buscaría fortalecerlas, sin detallar suficientemente los mecanismos para llevarlo a cabo. Finalmente, cuando sobrevino la pandemia —un riesgo no anticipable que podría haber requerido una redefinición de los objetivos— no hay evidencia de que se haya analizado la necesidad de actualizar los objetivos utilizando los mecanismos disponibles para ello.

21 Para la elaboración de esta ICPR, OVE solicitó a la Administración la actualización de los indicadores de la matriz de resultados de la EBP. Recién en ese momento se advirtió que los valores de la línea de base eran incorrectos para dos indicadores; otros dos no tenían valores actualizados disponibles, y uno tuvo un cambio en su cálculo a raíz de una corrección muestral que alteró significativamente el valor de su línea de base (ver Anexo II).

22 Las EBP requieren la “identificación de los principales factores de riesgo que podrían obstaculizar el logro de los objetivos de desarrollo de las intervenciones del BID” (énfasis agregado). Párrafo 4.13, Directrices para las EBP.



04

Programa de país

A. Descripción

- 4.1 El PP consistió en 237 operaciones con garantía soberana (CGS) y 38 sin garantía soberana (SGS) por un total de US\$7.535 millones. Durante el periodo considerado por OVE²³, el BID aprobó US\$3.711 millones en préstamos CGS, superando el marco de financiamiento estimado y las aprobaciones del periodo anterior²⁴. También aprobó US\$148,5 millones en instrumentos no reembolsables, cantidad que casi triplicaba los montos del periodo anterior (ver Recuadro 4.1). Por su parte, BID Invest aprobó US\$1.604 millones, un aumento del 65% respecto al periodo anterior²⁵. Además de estas aprobaciones (145 CGS y 29 SGS), el PP también incluyó 101 operaciones heredadas de periodos estratégicos anteriores (92 CGS y 9 SGS) que tenían algún saldo por desembolsar al inicio del periodo (con saldos que totalizaban US\$2.071 millones)²⁶. Las 275 operaciones del PP consideradas en esta ICPR se detallan en el Anexo IV.
- 4.2 El Grupo BID también apoyó al país mediante otras modalidades no incluidas en el programa financiero. Los clientes resaltaron el apoyo y el seguimiento cercano por parte de los especialistas del Grupo BID. La Representación en Colombia es una de las más grandes del BID, con especialistas residentes en prácticamente todos los sectores²⁷ y fuerte apoyo de profesionales de la Sede²⁸. Además, el BID aprobó dos operaciones bajo la modalidad de

23 Conforme al Protocolo para Productos País de OVE (documento [RE-348-8](#)), el periodo de revisión abarca desde la aprobación de la EBP (31 de julio de 2019) hasta la fecha de corte establecida por OVE (en este caso, el 7 de agosto de 2022, último día de vigencia original de la EBP).

24 La EBP estimó aprobaciones por US\$3.969 millones para el periodo 2019-2022 (años calendario, más extenso que el periodo de revisión de OVE). Considerando los años calendario completos, las aprobaciones de préstamos durante 2019-2022 totalizaron US\$4.311 millones, superando las estimaciones. Asimismo, durante la vigencia de la EBP anterior (del 10 de noviembre de 2015 al 6 de agosto de 2018), se aprobaron US\$3.109 millones, monto que también fue superado durante 2019-2022.

25 Las aprobaciones SGS durante la vigencia de la EBP 2015-2018 (del 10 de noviembre 2015 al 6 de agosto 2018) sumaron US\$975 millones.

26 En línea con las Directrices para las EBP (documento [GN-2468-9](#)) y los criterios establecidos en el Protocolo para Productos de País de OVE (documento [RE-348-8](#)), el portafolio incluye operaciones heredadas de periodos anteriores. Es decir, aquellas aprobadas antes del 31 de julio 2019 que tenían algún monto pendiente de desembolso a esa fecha, además de las operaciones aprobadas y totalmente desembolsadas entre el 31 diciembre 2018 (fecha de corte de la CPE 2015-2018) y el 31 de julio 2019. También se incluyen las operaciones de BID Invest que prepararon (o que debían preparar) un informe ampliado de supervisión durante el periodo de análisis.

27 En 2022, tenía 127 funcionarios excluyendo contratistas y consultores, comparado con un promedio de 51 funcionarios en las otras Representaciones. Estos se distribuyeron en todos los grados de las carreras técnicas del BID y de BID Invest, con relativamente poco personal de soporte.

28 En el periodo 2019-2022 (años calendario), el número de misiones para Colombia fue el cuarto más alto de los países prestatarios del BID (después de Brasil, Argentina y Panamá).

servicios remunerados de asesoría (FFS)²⁹. BID Invest hizo fuerte uso de servicios de asesoría de apoyo al cliente, investigación y difusión (US\$1,9 millones en 25 asesorías) y, en menor medida, para apoyo operativo (US\$151.000 en cuatro asesorías). Casi la mitad (47%) de las operaciones SGS del PP contó con un acompañamiento de asesoría no reembolsable que, en promedio, equivalió al 0,10% del monto de estas transacciones.

Recuadro 4.1. Financiamiento no reembolsable, concesional y fondos bajo administración

Las operaciones de financiamiento no reembolsable (cooperaciones técnicas, donaciones de inversión, préstamos de inversión no reembolsables y préstamos programáticos no reembolsables) representaron un 3,6% de la cartera CGS del periodo (un importante aumento en comparación con el periodo anterior). Como porcentaje de la cartera de préstamos, fueron mayores que las de casi todos los países A y B (excepto Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago). La mitad del monto no reembolsable correspondió a 26 donaciones de inversión: una complementó un préstamo programático con casi US\$18 millones de libre disponibilidad y siete, por un total de US\$31,4 millones, suplementaron préstamos de inversión. La otra mitad del monto no reembolsable correspondió a cooperaciones técnicas, principalmente de apoyo al cliente (71% de las operaciones y 78% del monto), seguido de apoyo operativo (un 25% de las operaciones y un 20% del monto) e investigación y difusión (con un 4% y un 2%). La mayor parte de este financiamiento (88%) provino de fondos de terceros.

Además del financiamiento no reembolsable, Colombia utilizó al BID como facilitador para acceder a dos fondos fiduciarios que proveyeron financiamiento concesional o adicional para alrededor del 3,2% del monto de préstamos de la cartera CGS. Un 2,4% provino del Mecanismo de Cofinanciamiento para el Desarrollo de Infraestructura de Corea para América Latina y el Caribe, y un 0,8% del Fondo para Tecnología Limpia. BID Invest también facilitó el acceso a alrededor de US\$80 millones de financiamiento reembolsable adicional, proveniente en su mayoría del Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe (63%) y el Fondo Climático de Canadá para el Sector Privado en las Américas (25%). El BID adiciona estos montos a los de las respectivas operaciones por lo que ya están considerados en el PP, mientras BID Invest los contabiliza separadamente, como movilización de recursos.

4.3 El BID y BID Invest promovieron el acceso a otros recursos mediante un apoyo activo a la emisión de bonos. Con apoyo del BID, Colombia fue el segundo país de ALC en emitir bonos verdes soberanos. BID Invest respaldó cinco bonos temáticos por parte de instituciones financieras (Davivienda, Banco W, La Hipotecaria, Bancolombia y Bancóldex), incluyendo los primeros bonos de género, bonos sostenibles y de economía creativa (bonos naranjas) en el país. También respaldó dos bonos corporativos vinculados a sostenibilidad y al desarrollo social³⁰. Los bonos buscaron aumentar el acceso al financiamiento para proyectos con impactos ambientales y sociales positivos, sentando

29 Las FFS se usaron principalmente para atender brechas de capacidad institucional a nivel subnacional.

30 Las operaciones que apoyaron esta estrategia de financiación fueron la serie PBP CO-L1264 y CO-L1274; CO-L1254; operaciones SGS 12114-02, 13166-01, 11501-03, 13189-01, 12621-01, 13522-01 y 13522-01/2021.

precedente para incentivar a otras entidades del mercado a avanzar metas de sostenibilidad ligadas a sus estrategias de fondeo (documento [CII/PR-975-2](#)).

B. Alineación con los objetivos de la EBP

4.4 El PP se alineó en diferentes grados con los objetivos de la EBP. El Cuadro 4.1 (y en más detalle el Anexo VI) describen la alineación del PP con los objetivos. De los 10 OE, OVE valoró como “fuerte” su alineación con seis, y “débil” con cuatro³¹. Los OE con un mayor grado de alineación fueron *incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública* (OE5), *estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola* (OE1), e *incrementar el acceso a los servicios básicos* (OE10). Aunque no fue un objetivo de la EBP, la respuesta al COVID-19 también recibió un apoyo significativo del PP. Mientras que el apoyo CGS se distribuyó entre todos los objetivos, la mayoría del apoyo SGS se concentró en el área prioritaria de *mejorar la productividad*. Finalmente, solo una parte mínima del PP (16 operaciones no reembolsables por unos US\$10 millones) no estuvo alineada con ninguno de los objetivos

Cuadro 4.1. Alineación del programa por objetivo de la EBP 2019-2022

Objetivos estratégicos (OE)	Resultados esperados ^a ● Fuerte ● Débil	Portafolio heredado			Aprobaciones 2019-2022			Total	
		CGS	SGS	NR ^a	CGS	SGS	NR ^b		
Área prioritaria 1. Aumentar la productividad de la economía									
OE1. Estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola	● ● ●	#	3	7	16	10	21	28	85
		US\$M	452,4	34,2	11	2.304,1	781,9	32,8	3.616,4
OE2. Mejorar la calidad educativa	●	#	2		6	3		9	20
		US\$M	150,8		1	410		2,9	564,7
OE3. Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano, disminuir costos de transacción de la economía y mejorar la inserción internacional de los bienes producidos en Colombia	● ●	#	7	2	8	4	6	12	39
		US\$M	299,1	125	1,9	254	765	9,3	1.454,3

³¹ La alineación se valora como “fuerte” cuando el programa tuvo suficiente *cobertura* (se desplegaron operaciones relevantes para todos los RE del OE) y *factibilidad* (se podrían lograr avances en todos los RE del OE si estas operaciones se implementaran conforme a su diseño). En contraste, la alineación se valora como “débil” cuando el programa presenta alguna debilidad de *cobertura* o de *factibilidad* en al menos uno de los RE del OE. OVE también considera la categoría “sin cobertura” en aquellos casos en los que el programa no despliega operaciones relevantes para ninguno de los RE del OE, pero no se encontraron estos casos en el programa de Colombia.

Objetivos estratégicos (OE)	Resultados esperados ^a	Portafolio heredado			Aprobaciones 2019-2022			Total	
		CGS	SGS	NR ^a	CGS	SGS	NR ^b		
Área prioritaria 2. Mejorar la efectividad de la gestión pública									
OE4. Apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado	●	#	5		2	3		3	13
		US\$M	293,7		0,1	315		0,6	609,4
OE5. Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno	●●	#	8		15	11		21	55
		US\$M	1.058,9		7,4	2.934		25,6	4.025,9
OE6. Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia	●	#	1		3	4		1	9
		US\$M	34,1		0,3	700		0,4	734,8
Área prioritaria 3. Incrementar la movilidad social y consolidar la clase media									
OE7. Seguir reduciendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema	●	#			4	2	1	12	19
		US\$M			0,8	350	160	23,6	534,4
OE8. Reducir la informalidad de la economía	●	#	1		4	5		8	18
		US\$M	3,6		0,4	640,2		7,1	651,3
OE9. Consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo	●●	#	2		9	5		12	28
		US\$M	113,1		0,9	777,2		19,6	910,8
OE10. Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad	●●	#	10		14	4	10	15	53
		US\$M	1.166,4		27	121,9	212,9	12,7	1.540,9
Operaciones con apoyo para respuesta a COVID-19									
Respuesta COVID-19 ^c		#	1			5	2	19	27
		US\$M	105,1			1.567,6	140	18,2	1.830,9
Operaciones no alineadas									
No alineado		#							16
		US\$M							9,9
Total^d		#	23	9	69	25	29	120	275
		US\$M	1.857,3	159,1	54,1	3.711,1	1.604,2	148,5	7.534,3

Fuentes: OVE, con datos del BID, 2022, y de BID Invest ,2016, 2022.

Notas: ^aCada punto refleja un resultado esperado. ^bNR incluye todas las operaciones no reembolsables. Una operación heredada tuvo reasignación de fondos para atender la emergencia sanitaria. ^cEl cuadro incluye repetición en aquellos casos en los que la misma operación estuvo alineada con más de un OE; pero en el total general de operaciones y montos se elimina esta duplicidad.

4.5 Las debilidades de alineación se debieron a que algunas aprobaciones clave no se materializaron y a que algunos objetivos no fueron atendidos directamente. En los seis objetivos con alineación fuerte (Cuadro 4.1), el programa de país desplegó operaciones suficientes para atenderlos. En contraste, bajo el objetivo de *desarrollo empresarial y agrícola* (OE1), no logró aprobarse el principal apoyo previsto: un préstamo de inversión CGS (INV) por US\$30 millones³². Bajo el objetivo del *sistema de pensiones y salud* (OE9), tampoco logró concretarse el INV planeado para apoyar la transformación del ente público de pensiones. Esto debilitó la alineación del PP con dichos

32 CO-L1247 y CO-T1511 para apoyar el Programa de Competitividad Agropecuaria en Colombia.

objetivos. En otros dos casos, no hubo suficientes operaciones alineadas que estuvieran diseñadas para atender directamente algunos de los OE o RE. Por ejemplo, en cuanto al objetivo de *mejorar la calidad educativa* (OE2), a pesar de contar con INV, cooperaciones técnicas (TCP) y un PBP relacionados, el foco de la mayoría de estas operaciones no fue *mejorar el nivel de aprendizaje de los estudiantes secundarios* (como lo establecía el RE2.1), sino mejorar escuelas rurales y facilitar el acceso a poblaciones vulnerables, incluyendo migrantes. Asimismo, bajo el objetivo de *seguir reduciendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema* (OE7), si bien todo el PP podría tener un efecto indirecto en este, solo tres TCP lo atendieron directamente (buscando mejorar elementos operativos del sistema de atención a la pobreza). Finalmente, una parte menor del PP se alineó con los OE, pero no con sus RE, no logrando, por tanto, sustentar la lógica de intervención prevista por la EBP³³.

- 4.6 Los temas transversales no se integraron adecuadamente en el PP (Anexo VII). Aunque el PP incluyó operaciones específicas para atender todos los temas transversales, solo los temas de cambio climático y género, diversidad y discapacidad lograron incorporarse a una parte importante del PP (al 34% y el 26% de las operaciones, respectivamente)³⁴. Aun así, estos temas no se incorporaron en algunos OE donde hubieran sido relevantes³⁵. La integración de los temas de inmigración, economía digital e integración económica fue menor (8%, 8% y 4% de las operaciones, respectivamente). También hubo brechas de oportunidad en su integración al PP: integración económica se consideró solo en el 10% de las operaciones alineadas con el OE1 (desarrollo productivo) y economía digital solo en el 28% de las operaciones alineadas con el OE5 (gestión pública).
- 4.7 El Grupo BID logró apoyar la respuesta al COVID-19 de Colombia sin perjudicar la alineación del PP con los objetivos de la EBP, lo que sugiere una lección sobre cómo balancear la flexibilidad con las necesidades de largo plazo del país. El Grupo BID apoyó la respuesta de Colombia a la pandemia con 27 operaciones que

33 Alrededor del 3% de las operaciones del programa (o un 4% de su monto total) estaban alineadas con alguno de los OE de la EBP, pero no con sus RE. Por volumen, las mayores operaciones en este grupo fueron apoyos de BID Invest en telecomunicaciones, y operaciones del BID —mayormente TCP— en desarrollo urbano, hotelería, sector extractivo, educación inicial e inclusión de personas con discapacidad.

34 OVE considera que una operación ha incorporado un tema transversal si este ha sido considerado en uno o más de los siguientes elementos de su diseño: (i) diagnóstico, (ii) objetivos generales o específicos, (iii) actividades propuestas o (iv) indicadores de resultados.

35 Por ejemplo, solo el 25% de las operaciones alineadas con el OE2 de mejorar la *calidad educativa* o el 42% de las del OE7 de *incrementar la movilidad social y consolidar la clase media* incluyeron una perspectiva de género, diversidad y discapacidad; y solo el 37% de las correspondientes al OE3 relacionado con la *calidad de la infraestructura*, y el 49% de las del OE10 relacionado con la *cobertura de servicios básicos*, incorporaron una perspectiva de cambio climático.

ascendieron a US\$1.831 millones (casi el 25% del programa), que contribuyeron a un aumento de desembolsos en 2020 y 2021³⁶ (Recuadro 4.2). Estas operaciones fueron principalmente PBP e instrumentos no reembolsables que ofrecieron un apoyo financiero y técnico rápido y flexible a las prioridades de corto plazo del país. A pesar de esta respuesta de dimensiones considerables, los objetivos de la EBP no quedaron desatendidos. Esto se logró incorporando la pandemia en el diseño de las operaciones como uno de los elementos a atender, pero sin descuidar los objetivos de la EBP, que reflejan prioridades de mediano y largo plazo. Prácticamente ninguna de estas operaciones se dedicó exclusivamente al COVID-19 y casi todas lograron alinearse con, al menos, un objetivo. Las contrapartes del Gobierno entrevistadas por OVE destacaron el acompañamiento del Banco y apreciaron su adaptabilidad, tanto para atender necesidades técnicas como para adecuar los requisitos de ejecución (p. ej., ampliando plazos, facilitando el acceso a especialistas y buscando soluciones adecuadas al contexto, como permitir la presentación virtual de ofertas durante los procesos de adquisiciones). Esto sugiere una lección para el Grupo BID, que a menudo se enfrenta a una aparente disyuntiva entre ser lo suficientemente flexible para responder a las prioridades de corto plazo de los países y seguir apoyando sus necesidades de desarrollo de mediano y largo plazo. La experiencia en Colombia sugiere la factibilidad de combinar ambas en el diseño mismo de los proyectos.

Recuadro 4.2. Apoyo del Grupo BID a la respuesta al COVID-19

El Grupo BID apoyó la respuesta de Colombia a la pandemia con 27 operaciones por US\$1.831 millones. Esto representó casi un 25% del total del programa de US\$7.535 millones. Dichas operaciones habían desembolsado unos US\$1.800 millones a diciembre 2022. La Administración del Grupo BID identificó tres PBP como explícitamente de respuesta a COVID-19 (véase BID, 2022a). Además de estos, OVE identificó diversos elementos de respuesta a la pandemia en otros tres préstamos CGS, en dos préstamos SGS y en 19 operaciones no reembolsables.

Cuatro PBP aportaron US\$1.418 de apoyo presupuestal pospandemia. Estos consistieron en apoyo presupuestal explícitamente dirigido a apoyar a Colombia en el contexto de la pandemia: el Programa de Crecimiento Sostenible y Resiliente I y II (CO-L1264/2021 y CO-L1274/2022) y el Programa de Apoyo a Reformas de Política para la Inclusión Social y Económica de Población Migrante Venezolana en Colombia (CO-L1272/2021 y CO-J0014/2021) inyectaron US\$1.417,6 millones de apoyo presupuestal.

Otras 23 operaciones de menor monto incluyeron como objetivo apoyar la respuesta de Colombia a la crisis generada por la pandemia, pero pocas se enfocaron exclusivamente en ella. En conjunto, estas operaciones ascendieron a US\$413 millones concentrados en dos INV por US\$255 millones (CO-L1155/2015 y CO-L1248/2020), el más antiguo de los cuales es anterior a la pandemia, pero fue reformulado para permitir la financiación de infraestructura de salud a nivel subnacional). Además, se aprobaron dos préstamos SGS (13150-01 y 12114-03) por

³⁶ En 2020 y 2021 los desembolsos CGS y SGS aumentaron alrededor del 25%, comparados con 2019.

US\$140 millones, tres IGR por US\$7,5 millones (CO-G1025/2020, CO-G1019/2020, CO-G1028/2020) y 16 TCP por US\$10,6 millones. De estas operaciones, solo una (CO-G1028/2020, por US\$3,5 millones) surgió como respuesta inmediata a la crisis para reforzar la prestación de servicios de salud en algunos departamentos fronterizos. El resto de las operaciones entregaron recursos para fortalecer la red hospitalaria, la atención de migrantes, comunidades vulnerables y adultos mayores, e inyectaron liquidez a intermediarios financieros para atender a pequeñas y medianas empresas afectadas por la pandemia, pero su foco no estuvo exclusivamente en el COVID-19. Las TCP se enfocaron en generar conocimiento relevante ante la situación de crisis, con algunas operaciones relacionadas con la obtención de datos y el registro de contagios (CO-T1591/2020, CO-T1644/2021). Otras TCP menores apoyaron el manejo de la pandemia en sectores específicos.

Fuente: OVE, con base en datos del Grupo BID y entrevistas a contrapartes.



05

Implementación y resultados

A. Implementación del programa

- 5.1 La programación anual anticipó adecuadamente las operaciones y utilizó los montos globales planeados, reflejando un buen diálogo con las contrapartes en el país³⁷. El 100% de los PBP y el 86% de los INV anticipados para el periodo fueron aprobados, lo que se compara favorablemente con las tasas de anticipación reportadas por OVE en otros países (del orden del 50%). Aun así, algunas operaciones que no se concretaron restaron una porción importante de los montos planeados para apoyar ciertos OE y RE³⁸. Respecto a los montos, los INV se aprobaron sin gran modificación respecto a su monto anticipado, pero los PBP se aprobaron por montos mucho mayores (72% más, en promedio). La anticipación de TCP e IGR fue menor (67%) y el monto de la operación promedio aprobada fue alrededor de la mitad que el anticipado. Sin embargo, el PP usó casi la misma cantidad de los recursos originalmente planeados (98,5%), vía TCP e IGR no planeadas. Solo el 40% de las operaciones SGS identificadas preliminarmente en la programación fue aprobada, canalizando menos del 15% del programa SGS del periodo.
- 5.2 Menos del 2% del monto del PP fue cancelado, pero las cancelaciones —y modificaciones— afectaron desproporcionadamente el apoyo a algunos objetivos³⁹. Las razones reportadas para algunas de las mayores cancelaciones fueron una baja tasa de ejecución y largas demoras, así como el interés del Gobierno en reducir el alcance original de las operaciones. No hubo reformulaciones en el periodo, pero se modificaron dos Líneas de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) con el banco nacional de desarrollo Findeter que reasignaron recursos entre componentes, restando apoyo a la gestión fiscal subnacional (documentos [PR-4460-1](#) y [PR-4460-2](#)).
- 5.3 Los desembolsos de préstamos CGS fueron mayormente vía PBP (83% del total), logrando además adelantarse moderadamente durante la pandemia. El promedio anual de desembolsos durante 2019-2022 fue de US\$1.119 millones, mayor que el estimado en la EBP (US\$1.019 millones) y que el periodo anterior (US\$1.034 millones). (Gráfico 5.1). La participación de PBP en los desembolsos

37 En línea con las directrices vigentes, cada noviembre el Grupo BID preparó un CPD buscando anticipar las operaciones a ser aprobadas el próximo año calendario. Ver Anexo VIII para un análisis de los CPD del periodo.

38 Como se discutió en la sección anterior, los tres OE más afectados por operaciones planeadas que no se concretaron fueron los de desarrollo empresarial (US\$100 millones no aprobados, 2,8% del monto total aprobado alineado con este OE), infraestructura (US\$330 millones, 28,6% del monto aprobado alineado) y servicios básicos (US\$368 millones, 21,9% del monto aprobado alineado).

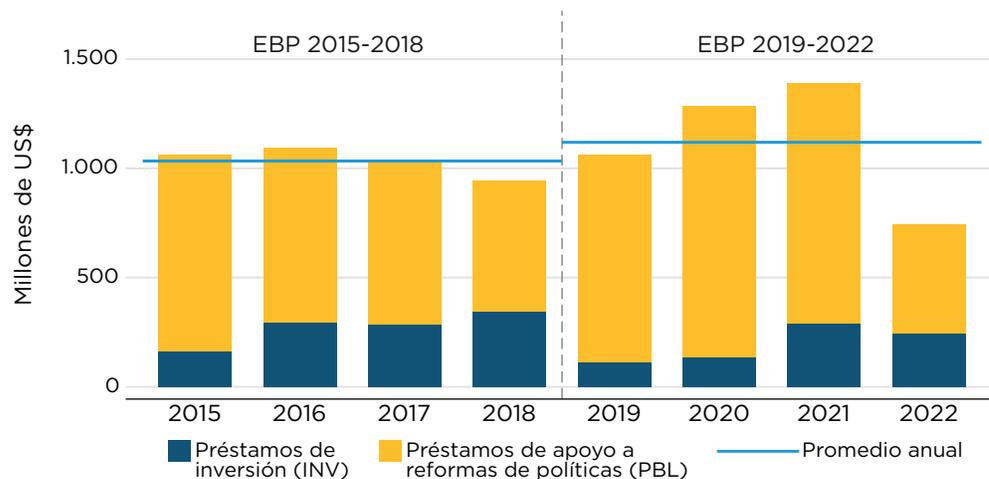
39 En infraestructura, hubo cancelaciones (casi US\$74 millones CGS y US\$27 millones SGS) que afectaron el apoyo al transporte público, desarrollo urbano, APP y logística. En servicios básicos, las cancelaciones (US\$41 millones) afectaron el apoyo CGS a agua y saneamiento en zonas rurales. El Anexo VIII detalla las cancelaciones por OE.

aumentó al 83%, comparado con el 73% del periodo 2015-2018. En otros países, los desembolsos pospandemia provocaron que se excediera el marco de financiamiento estimado. Sin embargo, en Colombia los desembolsos solo superaron ligeramente las previsiones, con un adelanto moderado a 2020-2021 de los desembolsos previstos para 2022.

Gráfico 5.1

Desembolsos de préstamos CGS

Fuente: OVE, con datos del BID (2022).



Nota: Los datos de desembolsos CGS solo están validados por el Departamento de Finanzas a partir de 2017.

5.4 Los desembolsos SGS más que se triplicaron respecto al periodo anterior (Gráfico 5.2)⁴⁰. Esto se relaciona con un aumento en las capacidades de originación de BID Invest luego de la fusión hacia afuera del sector privado⁴¹. En Colombia, BID Invest dinamizó sus operaciones de concesiones (como las carreteras 4G y el Puerto de Urabá), el apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas a través de la banca pública y privada, operaciones en moneda local y de mercados de capitales (como la suscripción de las primeras emisiones de bonos de género y sostenibles en Colombia) y una operación del Programa de Comercio Exterior y Cadenas Productivas (TSCF)⁴², entre otras. Esto le permitió jugar un rol contracíclico durante la pandemia, destacable además por haberse producido en coordinación con el sector público.

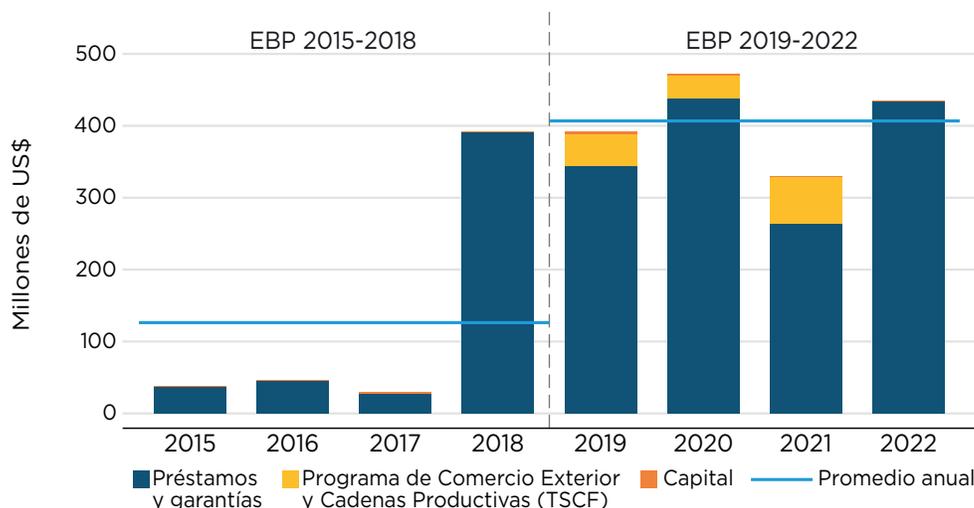
40 Como es usual, la EBP no estimó un marco de financiamiento para las operaciones SGS. Sin embargo, 2018 marcó un punto de inflexión para los desembolsos SGS en Colombia: pasaron de un promedio de US\$38 millones anuales, en 2015-2017, a casi US\$400 millones en 2018, continuando en 2019-2022, con desembolsos SGS que promediaron los US\$407 millones anuales.

41 En 2015, las Asambleas de Gobernadores del BID y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) aprobaron la consolidación de las actividades del sector privado del Grupo BID en la CII (documento [CII/AG2/15](#)). Esta *fusión hacia afuera del sector privado* entró en vigor el 1 de enero de 2016.

42 Esta operación, en el sector de telecomunicaciones, no se alineó a los objetivos estratégicos de la EBP.

Gráfico 5.2**Desembolsos y emisiones de garantías SGS**

Fuente: OVE, con datos de BID Invest 2016, 2022.



5.5 Para los PBP, los gastos y los tiempos se mantuvieron relativamente estables; para los INV, los gastos aumentaron y los tiempos parecen haber mejorado. Los gastos en PBP permanecieron relativamente estables comparados con el periodo estratégico anterior y continuaron siendo menores que los promedios del Departamento de Países del Grupo Andino (CAN) (ver Anexo VIII). Los tiempos de preparación de PBP bajaron (de 14 a 12 meses), siendo aún algo mayores que en CAN (nueve meses). Por su parte, los gastos de preparación por millón aprobado de INV aumentaron casi un 30% y los de ejecución por millón desembolsado aumentaron un 77%⁴³. Los tiempos de preparación de los INV aprobados en 2019-2022 también aumentaron (18 meses, versus 13 en el periodo anterior). Los tiempos promedio en alcanzar elegibilidad se redujeron de 14 a 5 meses para los INV⁴⁴, pero aún es temprano para evaluar los tiempos de ejecución totales de INV, ya que los aprobados en 2019-2022 han desembolsado solo 35% en promedio.

5.6 El Banco continuó ensayando, junto con el país, esquemas para agilizar la preparación y ejecución de operaciones. Para agilizar la preparación de INV individuales, el Banco utilizó tres CCLIP bajo las que se aprobaron siete INV a cargo de Bancóldex (US\$124,3 millones), Findeter (US\$400 millones) y el Ministerio de Justicia (US\$100 millones). El proceso de aprobación por parte del país se realizó para cada CCLIP y su primera operación, obviando su necesidad para las siguientes⁴⁵. En cuanto a ejecución, el

43 En preparación, los gastos totales en INV aumentaron alrededor del 30% y el monto de aprobaciones se mantuvo relativamente constante. En ejecución, los gastos totales en INV aumentaron alrededor del 15%, pero esto se combinó con una disminución de los desembolsos de INV de alrededor del 35%.

44 A octubre 2022, 16 de los 17 INV aprobados en el periodo habían logrado elegibilidad para desembolsos.

45 El marco normativo colombiano requiere largos procesos de preparación. Las operaciones de crédito externo CGS pasan por un proceso que incluye la obtención de un concepto favorable del CONPES previo a la negociación final de los créditos y la

Banco aprobó un INV bajo la modalidad de préstamo basado en resultados (PBR) que se firmó en marzo de 2021 y terminó de desembolsar en julio de 2022. Otros esfuerzos incluyeron el uso de un instrumento financiero público innovador para la ejecución de un INV. Según entrevistas, el fondo utilizado agilizó procesos de ejecución al independizarlos del ciclo presupuestario anual y la autorización de vigencias futuras⁴⁶.

5.7 Hubo avances en la implementación de las recomendaciones de la CPE 2015-2018. En la revisión del Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones de Evaluaciones (ReTS) de 2022, OVE encontró relevantes los planes de acción de la Administración para buscar modelos de intervención adecuados al contexto colombiano de crecimiento económico y mayor acceso a mercados de crédito (recomendación 1), y a la necesidad de cerrar brechas de desarrollo a nivel subnacional (recomendaciones 2 y 3). Por el lado de la recomendación 1, si bien el contexto de crecimiento económico del país cambió con la llegada de la pandemia, el tipo de apoyo solicitado por Colombia continuó siendo dominado por PBP. No obstante, el Grupo BID promovió el uso de instrumentos novedosos con potenciales ahorros en costos de transacción. Destacan los esfuerzos de BID Invest para incrementar su negocio en moneda local. Por el lado de las recomendaciones 2 y 3, tanto el ReTS como la revisión de portafolio de esta ICPR identificaron un progreso sustancial, con una amplia cartera de operaciones dirigidas a abordar brechas de desarrollo subnacional en diferentes sectores. Esta incluyó operaciones para acompañar al Gobierno en el desarrollo de una cartera de proyectos de asociaciones público-privadas (APP) en ámbitos subnacionales. Sin embargo, la efectividad del trabajo a nivel subnacional continúa siendo un desafío, con marcados retrasos y falta de evidencia sobre resultados (Anexo III).

5.8 Los INV enfrentaron problemas que incluyeron debilidades de los entes ejecutores (sobre todo a nivel subnacional), cambios de prioridades y choques externos. Tres cuartas partes de los INV enfrentaron al menos un problema de ejecución significativo (ver Anexo VIII)⁴⁷. Más de un tercio fueron afectados directamente (y una proporción mayor en forma indirecta) por la pandemia y las medidas para contenerla —incluyendo confinamientos y cierre

aprobación de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público (CICP). En el caso de créditos de destinación específica para entidades descentralizadas (como Bancóldex o Findeter), también es necesaria la aprobación del DNP y una contra-garantía de la entidad en favor del soberano.

46 El préstamo fue suscrito por un patrimonio autónomo denominado Fondo DIAN para Colombia, cuyos procesos y mecanismos de control son más ágiles que los de otros entes públicos.

47 Este análisis se resume en el Anexo VIII y se basa en una revisión de informes de monitoreo de progreso (PMR), cuestionarios a los líderes de proyecto e información de entrevistas a contrapartes externas.

de fronteras—, así como sus secuelas —como la crisis global de cadenas de suministro. Las operaciones de infraestructura (alineadas principalmente con el OE3 y el OE9) se vieron especialmente impactadas por ceses en la construcción⁴⁸. Otros problemas fueron similares a los identificados en la CPE 2015-2018, incluyendo las brechas de capacidad institucional en los ejecutores subnacionales, que dificultaron la coordinación entre los múltiples actores involucrados en estas operaciones (ejecutores, donantes y comunidades). La ejecución de la cartera también se benefició de la alta capacidad de algunas contrapartes⁴⁹, pero aún hay espacio para profundizar el intercambio de buenas prácticas⁵⁰. Un tercio de los INV fueron afectados por cambios en las prioridades del Gobierno o del cliente, generalmente asociados al cambio de Gobierno. El BID respondió facilitando el diálogo entre los cuadros técnicos de las unidades ejecutoras y las nuevas autoridades. Las protestas y paros nacionales de 2021 también dificultaron la ejecución, tanto directamente como a través de cambios en las prioridades del Gobierno y las unidades ejecutoras⁵¹. La depreciación del peso colombiano durante 2022 generó retrasos en la ejecución de la cartera denominada en dólares, pues los montos por ejecutar sobrepasaron los techos presupuestales de algunas unidades ejecutoras⁵². La asignación presupuestal anual también generó desafíos en proyectos plurianuales.

- 5.9 Hubo avances en el fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales, pero perduran los desafíos para utilizar mejor los mecanismos de licitación y control nacionales. El Banco continuó trabajando en el fortalecimiento de los sistemas fiduciarios nacionales—principalmente los sistemas de contabilidad y reporte, de control externo y adquisiciones— a través de INV y TCP con la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Entre estas actividades de fortalecimiento destaca la aprobación del uso del sistema nacional de adquisiciones para préstamos del Banco y la implementación de un piloto para el uso del sistema de control externo. Durante el periodo hubo un fuerte incremento en el uso del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación) y otros subsistemas nacionales para

48 Por ejemplo, la construcción de las carreteras 4G (11895-05, 13522-01, 13868-01, 12252-01) y la construcción de una planta desalinizadora dentro del programa de Abastecimiento de Agua en Zonas Rurales (CO-L1105) se retrasaron por los confinamientos y, más adelante, por problemas de logística en el envío de equipamiento.

49 Por ejemplo, Bancóldex y el DNP se han fortalecido a través de una relación de largo plazo con el Grupo BID.

50 Algunos ejecutores reportaron no haber tenido el suficiente acceso a lecciones aprendidas derivadas de la experiencia del BID en el país y en la región.

51 Por ejemplo, retrasaron la puesta en disposición de predios para la primera línea del metro y afectaron programas de agua y saneamiento en ciudades intermedias por los cierres de vías y carreteras.

52 Este fue el caso, por ejemplo, de la operación CO-L1263/2021 ejecutada por el Ministerio de Transporte.

emitir reportes financieros de los proyectos, así como una rápida implementación de los subsistemas de comparación de precios y consultoría individual (Anexo II). Sin embargo, el avance fue menor a lo planeado en el uso de los subsistemas de control externo y licitación pública nacional.

B. Contribución del programa a los objetivos

5.10 Esta sección resume las contribuciones del programa implementado a los objetivos de la EBP⁵³. En el periodo cerraron 86 operaciones CGS (la mayoría heredadas) y 10 operaciones SGS (seis de ellas parte de un mismo programa de garantías). Otras 50 CGS y 20 SGS habían desembolsado más del 50% a la fecha de cierre de esta ICPR, correspondientes al 57% del programa CGS y 79% del programa SGS. La ICPR considera todo el programa, pero la contribución observada surgió sobre todo de estas operaciones más maduras. En contraste, la falta de contribución se asoció tanto a falencias de estas operaciones más maduras, como a operaciones cuya ejecución se ha demorado. Bajo cada OE también se diferencian los casos de operaciones que no disponen de información sobre resultados a pesar de estar avanzadas, o que son muy recientes como para esperar resultados. En resumen, la contribución hacia cada OE se clasificó en alta, media o baja, siguiendo los criterios detallados en el Anexo VI⁵⁴.

5.11 Con base en el análisis detallado en el Anexo VI y resumido en el Cuadro 5.1, OVE solo puede reportar contribuciones medias o bajas del PP hacia la consecución de los objetivos estratégicos. Los cuatro OE con mejores contribuciones (medias) fueron: *Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano, disminuir costos de transacción de la economía y mejorar la inserción internacional de bienes producidos en Colombia* (OE3); *Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública* (OE5); *Consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo* (OE9), e *Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad* (OE10). El PP tuvo contribuciones bajas al resto de los OE.

53 El análisis está basado en un examen sistemático de fuentes documentales y sistemas de información del Grupo BID, así como la información resultante de contactar a todos los especialistas a cargo de las operaciones implementadas (alrededor de 50) y a contrapartes externas clave en el país (alrededor de 15 entrevistas virtuales). OVE recibió insumos de los especialistas del Grupo BID a través de 121 cuestionarios estructurados para las principales operaciones del programa: operaciones de financiamiento CGS y SGS, así como IGR y TCP aprobadas por montos mayores a US\$750.000.

54 La contribución se valora como “alta” cuando existe evidencia confiable de que el programa alineado logró avances hacia todos los RE del OE. Contribución “media” significa que existieron debilidades en los avances hacia una parte de los RE del OE o en la evidencia sobre los avances hacia una parte de los RE del OE. Contribución “baja” significa que existieron debilidades en los avances hacia la mayoría de los RE del OE o en la evidencia sobre la mayoría de los RE del OE.

Cuadro 5.1. Contribución del programa de país a los OE y RE

Objetivo estratégico	Contribución	Resultados esperados ^a
		● Alta ● Media ● Baja
OE1. Estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola	Baja	● ● ●
OE2. Mejorar la calidad educativa	Baja	●
OE3. Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano, disminuir costos de transacción de la economía y mejorar la inserción internacional de los bienes producidos en Colombia	Media	● ●
OE4. Apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado	Baja	●
OE5. Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno	Media	● ●
OE6. Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia	Baja	●
OE7. Seguir reduciendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema	Baja	●
OE8. Reducir la informalidad de la economía	Baja	●
OE 9. Consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo	Media	● ●
OE10. Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad	Media	● ●

Fuente: OVE.

Nota: ^a Cada punto refleja un resultado esperado.

5.12 Este análisis encontró patrones comunes que afectaron la capacidad del programa de alcanzar los objetivos planteados. OVE encontró que el PP logró mayores contribuciones (i) cuando las operaciones se asociaron con políticas de largo plazo del país (por ejemplo, en salud), (ii) cuando se crearon sinergias dentro del Grupo BID que promovieron un abordaje multisectorial (por ejemplo, para la atención a migrantes, personas con discapacidad o cambio climático), incluyendo la participación del sector privado (por ejemplo, en transporte carretero) o (iii) cuando se brindó soporte a sistemas informáticos que se convirtieron en pilares de procesos de reforma (por ejemplo, en administración tributaria o justicia). Estos factores estuvieron presentes en distintas operaciones del programa, incluyendo en los PBP, que los incorporaron tanto en forma directa en su diseño como a través de la complementariedad con otras operaciones de inversión y cooperación técnica. Por ejemplo, las series PBP se asociaron a políticas de largo plazo que el país continuó implementando⁵⁵, a pesar de no solicitar las segundas fases para dos tercios de ellas⁵⁶. En contraste, las bajas contribuciones se asociaron con (i) una débil alineación del PP (falta de cobertura o factibilidad

55 Según información pública, a la fecha de esta ICPR ya se habían cumplido al menos el 76% de las condiciones del segundo PBP de digitalización, el 100% del de discapacidad, el 83% del de migración y el 93% del de integración.

56 OVE analizó las series PBP y encontró que las condiciones de política de las operaciones iniciales tuvieron una profundidad media o alta (ver Anexo V). De las seis series, solo dos se completaron durante el periodo: la de energía, que se había iniciado en 2017, y la de crecimiento sostenible, completada en 2022.

de avanzar el objetivo), (ii) una insuficiente ejecución al cierre de esta ICPR (ya sea por atrasos de implementación o por tratarse de operaciones demasiado recientes) o (iii) la falta de evidencia sobre resultados (ya sea porque no los hubo o porque no se reportó información sobre ellos).

OE1: Estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola

- 5.13 El PP ha tenido una contribución baja al resultado esperado de *aumentar la inversión total en I+D* (RE1.1) pues a la fecha no hay evidencia de que los productos generados por las operaciones se hayan traducido en el resultado esperado. Dos PBP buscaron aumentar el uso de internet y TIC en las empresas: uno de ellos apoyó mejoras regulatorias para empresas de tecnología y creativas (economía naranja) (CO-L1254/2020) y el otro la aprobación de dos leyes con cláusulas de protección a la propiedad intelectual (CO-L1233/2018). Otro PBP, enfocado en crecimiento sostenible, apoyó proyectos de I+D para mitigación del cambio climático (CO-L1264/2021). Por último, cuatro TCP generaron productos relacionados con la creación de capacidades para acceder a financiamiento de proyectos de I+D, acelerar la innovación de empresas a través de su vinculación con universidades y fomentar habilidades de emprendimiento y acceso a nuevos mercados para micro y pequeñas empresas. Los productos generados por estas operaciones son potencialmente favorables para promover el resultado esperado de aumentar la inversión en I+D, pero a la fecha no hay evidencia de que lo hayan hecho. De hecho, la inversión total del país en I+D aún no se ha dinamizado y decreció del 0,27% del PIB en 2018 al 0,20% del PIB en 2020 (RICYT, 2022).
- 5.14 En contraste, la contribución del PP al resultado de *aumentar el acceso al crédito del sector privado* (RE1.2) fue media, impulsada por operaciones que canalizaron financiamiento vía intermediarios públicos y privados. Entre las contribuciones de las operaciones se destaca el aumento en el acceso a financiamiento de largo plazo para empresas privadas en el sector de energía renovable (CO-L1161/2016), la emisión de bonos temáticos con soporte de BID Invest con mayor efecto en el crecimiento de las carteras verdes y el aumento en microcréditos con mejores condiciones (menores tasas y mayores plazos) a microempresarios, aunque en menores cantidades a lo previsto. En un contexto adverso generado por la pandemia, poco más del 50% de las operaciones de financiamiento a través de instituciones financieras han mostrado evidencia de avances totales o parciales hacia sus metas de aumentar el acceso al crédito para el sector privado. A nivel país, el crédito doméstico al sector privado pasó de 49,4% del PIB en 2017 a 54,3% en 2020 (Banco Mundial, 2023). Por su escala, la contribución financiera directa del Grupo BID a

este resultado sería mínima⁵⁷. Sin embargo, parte de la cartera, particularmente las operaciones de apoyo a bonos temáticos, tuvo potenciales efectos de demostración. Aunque las emisiones temáticas comenzaron antes⁵⁸, durante este periodo el Grupo BID amplió su apoyo temático (bonos de género, sociales, verdes, sostenibles y economía naranja).

- 5.15 Finalmente, la contribución al resultado de *incrementar la productividad de la agricultura* (RE1.3) fue baja porque el PP no se enfocó en productividad, sino en promover la sostenibilidad ambiental. La mayor operación planeada para aumentar la productividad agrícola (CO-L1247/2022 por US\$30 millones) no se aprobó. Las otras operaciones alineadas con este resultado tenían algunos componentes menores de productividad agrícola, pero su foco principal estuvo en sostenibilidad y prevención de la deforestación. Varios proyectos pequeños hubieran podido aumentar la productividad agrícola en el marco de su foco en no expandir la frontera agrícola, pero la mayoría se encuentra aún en una etapa temprana para observar resultados. Por ejemplo, uno de estos proyectos se enfocó en implementar un curso sobre operaciones del Programa Colombia Sostenible relacionadas con desarrollo productivo agrícola, pero este programa multidonante aún se halla en etapa temprana de ejecución.

OE2: Mejorar la calidad educativa

- 5.16 La contribución del PP a este objetivo estratégico fue baja porque ninguna operación se enfocó en educación secundaria, que era el único RE (RE2.1). Varias operaciones tuvieron componentes de educación (como el PBP para personas con discapacidad, cuatro INV que han ejecutado muy lentamente y cerca de una docena de TCP), pero ninguna se enfocó de lleno en avanzar el RE definido en la EBP, relacionado a mejorar los aprendizajes en educación secundaria.

OE3: Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano, disminuir costos de transacción de la economía y mejorar la inserción internacional de los bienes producidos en Colombia

- 5.17 El PP contribuyó a *mejorar la calidad de la infraestructura de transporte* (RE3.1), pero algunos proyectos están aún en etapas tempranas de construcción, por lo que la contribución a la fecha fue media. Las operaciones de apoyo al diseño e implementación de la Política Nacional Logística contribuyeron a la integración

57 El monto de toda la cartera del Grupo BID del periodo -con diferentes años de aprobación- alineada con este objetivo representó alrededor del 2% del total del crédito al sector privado de Colombia.

58 La primera emisión de un bono temático (verde) en Colombia -por Bancolombia y suscripta por IFC- fue en 2016; y el primer bono verde emitido en la bolsa de valores -por Bancóldex, con apoyo del BID- fue en 2017.

de este concepto en la agenda de política pública del país; mientras que el apoyo al marco de participación público-privada en infraestructura se ha materializado en proyectos de infraestructura vial y fluvial. La construcción de autopistas 4G, en el marco de este esquema normativo, fue apoyada por BID Invest y, si bien no ha concluido, ha avanzado hacia el RE con la entrega de la Autopista al Mar 1 y avances en segmentos parciales conforme a lo planeado en otros proyectos. A nivel país, la red vial pavimentada que se encuentra en buen o muy buen estado pasó del 47,19% al 53,5%, entre 2018 y 2022 (INVIAS, 2022). Por otro lado, la construcción del Puerto de Urabá (12378-01/2019) recién comenzó en 2022 con el objetivo de que esté operativo en 2024. Cinco TCP generaron conocimiento y capacidad técnica para avanzar hacia la meta de un sistema intermodal nacional, con la rehabilitación de la red férrea y navegabilidad de los ríos⁵⁹, además de apoyar nuevas prioridades alrededor del fortalecimiento de la red vial terciaria.

5.18 La contribución al resultado de *augmentar el uso del transporte urbano* (RE3.2) también fue media, afectada por la baja ejecución y cancelaciones. Por un lado, el préstamo CO-L1234/2018 para el primer tramo de la línea del metro de Bogotá no desembolsó durante el periodo, y una operación SGS relevante fue cancelada. En consecuencia, en el periodo la contribución del PP se redujo al apoyo en la estructuración de la operación y al soporte mediante TCP a la agenda de sostenibilidad del transporte urbano⁶⁰. El primero se materializó en que la empresa continuó con la renovación de su flota, financiada sin participación de BID Invest; el segundo ha avanzado en electromovilidad y, en menor medida, en corredores verdes. La contribución en ciudades intermedias fue limitada, dado que el Programa de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (CO-L1091/2011) tuvo grandes retrasos y a la fecha de esta ICPR no hay evidencia de que hubiese alcanzado los resultados esperados.

OE4: Apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado

5.19 Varios aspectos del apoyo al resultado de *augmentar los ingresos del Estado* (RE4.1) han avanzado; pero, en total, la contribución ha sido baja porque se diluyó el foco subnacional y porque el resto de la cartera no evidenció contribuciones, sufrió demoras o es muy reciente. Una CCLIP (CO-X1018/2014) facilitaba el financiamiento a entidades subnacionales, pero los INV aprobados bajo ella se modificaron, reduciendo (en un caso en un 90%) sus componentes de inversión para el fortalecimiento

59 Por ejemplo, la TCP CO-T1444/2018 desarrolló un plan maestro como estrategia para reactivar la operación ferroviaria nacional, pero no se reporta si esto se tradujo en el RE de mejora de la calidad de la infraestructura.

60 El préstamo CO-L1234/2018 para el metro de Bogotá se retrasó debido a los paros nacionales y la pandemia; al cierre de 2022 no ha logrado desembolsar.

tributario⁶¹. Otro INV (CO-L1164/2019) apoyó la reforma del sistema de catastro del país, pero dada su lenta ejecución aún no tiene resultados en el aumento de recaudación por impuestos prediales⁶². Por el lado nacional, varios INV y TCP apoyaron la implementación de la factura electrónica, la modernización de la administración tributaria y el fortalecimiento de la agencia de defensa jurídica del Estado⁶³. La evaluación del único proyecto finalizado (factura electrónica) no pudo establecer un vínculo con mejoras en la recaudación⁶⁴; mientras que los proyectos en ejecución son más recientes y además han tenido demoras, por lo que aún no reportan resultados. A nivel país, la recaudación tributaria aún no se había dinamizado según lo esperado, en parte por los efectos de la pandemia⁶⁵.

OE5: Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno

5.20 El PP tuvo contribuciones puntuales al resultado de *incrementar la efectividad de la gestión pública* (RE5.1); si bien los cambios institucionales llevan tiempo y son difíciles de medir, el PP no tuvo contribuciones consistentes con la amplitud del objetivo. Unas pocas operaciones tuvieron una visión global del gasto y la inversión pública, pero no hay evidencia de resultados más allá de sus productos⁶⁶. Todos los PBP, más una docena de INV y casi 40 TCP atendieron múltiples aristas de la gestión pública, pero en forma dispersa. A través de ellos, el PP contribuyó a reducir tiempos administrativos en entidades gubernamentales diversas, principalmente mediante pequeños proyectos piloto con recursos de TCP⁶⁷. También contribuyó a mejoras de gestión en diversas entidades para la inclusión de migrantes venezolanos en el sistema educativo y el mercado laboral. Asimismo, ayudó

61 Tanto la primera (CO-L1133/2014) como la segunda operación (CO-L1155/2015) bajo la CCLIP se ejecutaron, pero no reportan haber logrado resultados en el área de mejora fiscal (este último redujo el componente correspondiente de US\$20 millones a US\$2 millones). Adicionalmente, un programa regional previo para San Andrés (CO-L1125/2013) tampoco mejoró el desempeño fiscal territorial.

62 CO-L1164/2019 ha tenido una lenta ejecución relacionada con problemas de coordinación entre sus cuatro unidades coejecutoras y dificultades para contratar a ONG bajo las reglas del BID para realizar el proceso de consulta previa con las comunidades.

63 Factura electrónica, CO-L1138/2014; modernización de la DIAN, CO-L1245/2020, CO-T1513/2019 y CO-T1637/2021; y fortalecimiento de la ANDJE, CO-L1251/2019.

64 Según la evaluación final del proyecto contratada por el gobierno “*con los datos disponibles [a la fecha] no sería posible relacionar la implementación de la factura electrónica con el incremento en el recaudo de impuestos*”.

65 Según los últimos datos disponibles a la fecha de preparación de esta ICPR, FMI (2022b), de 2018 a 2020, la recaudación nacional bajó del 14,52% al 14,05% del PIB y la subnacional solo creció del 2,63% al 2,77% del PIB.

66 Por ejemplo, el Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Estratégica del Sector Público (CO-L1243/2019) solo reporta la realización de capacitaciones a funcionarios.

67 Se redujeron los tiempos que dedican los funcionarios municipales a verificar los requisitos de proyectos de inversión (de 14 a menos de 1 día), los tiempos de atención médica en un piloto en el Instituto Nacional de Cancerología (reducción de 45%), los

a la gestión del sector ambiental mediante un mejor manejo de la información sobre deforestación, el análisis de áreas protegidas y el desarrollo de una agenda de cambio climático. También contribuyó con insumos analíticos para mejorar la gestión de los programas sociales mediante el fortalecimiento de sus mecanismos de focalización, pero aún es temprano para observar sus resultados. Para medir los avances hacia el objetivo, la EBP propuso indicadores agregados que resultaron ser de difícil monitoreo e interpretación⁶⁸.

5.21 El PP también contribuyó a *mejorar los mecanismos de información, rendición de cuentas y transparencia del Estado* (RE5.2). El PP contribuyó a mejorar la transparencia sobre proyectos de inversión pública, incrementando la proporción que cuenta con información completa y disponible en línea para los ciudadanos. También contribuyó a una mejor gestión de la información del sector minero-energético, con un convenio para compartir datos entre las entidades del sector y una plataforma que concentra información relevante de diferentes entidades. El Banco también hizo contribuciones a la mejora de la calidad regulatoria de TIC e industrias creativas, así como a mejoras regulatorias para promover la participación del sector privado en proyectos de cambio climático y del sector energético. Otras mejoras regulatorias más recientes (por ejemplo, promover la competitividad) aún no presentan resultados. También se apoyó al sistema de control estatal, pero en general no se cumplieron las metas previstas⁶⁹. Finalmente, el Banco aportó diagnósticos y estudios para fortalecer la rendición de cuentas sobre políticas públicas y los mecanismos de participación ciudadana.

OE6: Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia

5.22 La contribución al resultado de *mejorar la calidad de la justicia* (RE6.1) fue baja porque las operaciones son demasiado recientes o no existe evidencia sobre sus resultados. Las operaciones

tiempos de respuesta a quejas ciudadanas sobre servicios de salud ante la Defensoría del Pueblo de Colombia, como parte de un piloto (reducción de entre 40 y 50%); y los tiempos dedicados por la Universidad Nacional de Colombia en contratar servicios de consultoría (de 36 a 4 días).

68 La EBP eligió los indicadores agregados de efectividad gubernamental, control de la corrupción, voz y rendición de cuentas, y calidad regulatoria del Banco Mundial. Todos estos indicadores se mantuvieron prácticamente constantes durante el periodo. Si bien hubo ligeros aumentos en sus valores, los intervalos de confianza entre la línea de base y el valor más reciente (2021) se traslapan sustancialmente, por lo que los cambios no pueden considerarse significativos según su guía metodológica (Banco Mundial et al., 2022; Kaufmann et al., 2010).

69 El porcentaje de las recomendaciones de acciones de control que son implementadas por entidades públicas aumentó del 69% al 79%, por debajo de la meta del 100%. Los resultados de mejorar la calidad de las acciones de control también presentaron mejoras menores a la meta (75% de logro tanto en auditoría financiera como de cumplimiento). El aumento en la tasa de respuesta a las denuncias, peticiones y quejas ciudadanas tampoco superó su meta (creció del 45% al 80% cuando la meta era del 100%), según el informe de terminación del proyecto CO-L1154/2015.

de apoyo a la transformación digital de la justicia son jóvenes (primer año de ejecución) y aún no reportan resultados, aunque han completado productos vinculados con el desarrollo de conocimientos, metodologías, disseminación y capacitación para la transformación digital. El fortalecimiento de la función preventiva y judicial de la Procuraduría General de la Nación enfrentó desafíos de ejecución por cambios de prioridades de la nueva administración y reporta avances parciales en productos, pero no evidencia sobre resultados. En cuanto a la atención a grupos vulnerables, se destaca un PBP enfocado en personas con discapacidad (CO-L1252/2019), cuyas condiciones de política incluyeron la aprobación de un régimen jurídico más inclusivo para el ejercicio de su capacidad legal y la publicación de una herramienta para mejorar su acceso a la justicia. Sin embargo, la operación aún no reporta resultados de desarrollo. El segundo préstamo de la serie PBP no se ha aprobado, pero OVE constató que la totalidad de sus condiciones previstas fueron cumplidas por el país. A nivel país, el indicador seleccionado en la EBP (Índice de Independencia Judicial) tampoco presenta progreso.

OE7: Seguir reduciendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema

5.23 La contribución del PP a este objetivo estratégico fue baja por la falta de foco en su único resultado esperado de *reducir la pobreza extrema* (RE7.1). El PP tenía operaciones que indirectamente atacaban la pobreza promoviendo la integración socioeconómica de grupos específicos (por ejemplo, personas con discapacidad o población migrante). Sin embargo, solo tres TCP atendieron el tema de forma directa. Estas TCP han generado productos relevantes, pero no hay evidencia de que hayan contribuido al RE⁷⁰. A nivel país, la pobreza extrema ha aumentado del 8,2% al 12,2%, entre 2018 y 2021 (DANE, 2021a), principalmente por los efectos de la pandemia.

OE8: Reducir la informalidad de la economía

5.24 La contribución del PP al resultado esperado de disminuir el empleo informal (RE8.1) fue baja porque la ejecución de la principal operación relacionada se ha retrasado. El Programa para Fortalecer Políticas de Empleo (CO-L1250, CO-G1018 y CO-J0010) aprobado en 2019, continúa en etapas tempranas de

70 Dos de ellas (CO-T1418/2017 y CO-T1506/2020) generaron insumos analíticos para la optimización y mejor uso del registro de beneficiarios de programas sociales (SISBEN), pero se carece de una evaluación del efecto sobre la pobreza de los cambios promovidos por estas herramientas (mejoras de coordinación intergubernamental, mejora de sistemas de información y de mecanismos de focalización). Otra TCP (CO-T1577/2020) facilitó el diseño de un subsidio para personas en pobreza extrema frente a la pandemia de COVID-19, mediante transferencias bimestrales de alrededor de US\$25 como devolución del impuesto al valor agregado a unos 2 millones de hogares elegibles.

ejecución, lo que limita su contribución⁷¹. La cartera que apoyó a poblaciones vulnerables específicas también muestra pocos resultados. El PBP CO-L1252/2019 impulsó una estrategia para la inclusión laboral de personas con discapacidad y lineamientos institucionales para regular el despido de personas con discapacidad. Similarmente, otra operación (CO-L1272/2021 y CO-J0014/2021) contribuyó a facilitar la inclusión laboral de la población migrante venezolana, mediante un acuerdo bilateral para facilitar la validación de sus títulos de educación superior y un esquema para reconocer las competencias de mujeres dedicadas al cuidado infantil. Ninguno de los PBP reporta aún resultados de desarrollo, pero las contrapartes entrevistadas por OVE señalaron que las políticas de inclusión se han integrado en el Servicio Público de Empleo y dentro del Ministerio de Trabajo⁷². Además, hubo TCP que apoyaron poblaciones vulnerables específicas⁷³. A nivel país, la población ocupada con empleo informal bajó del 48,2% en 2018 al 45,6% en julio 2022.

OE9: Consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo

5.25 La contribución del PP a este objetivo estratégico fue media, sesgada hacia salud (RE9.2) y con menor apoyo en pensiones (RE9.1). Se registraron contribuciones importantes al resultado de *incrementar la cobertura del sistema de salud* (RE9.2). Dos PBP y un PBR estaban dirigidos a aumentar la cobertura de salud para inmigrantes y personas con discapacidad. Los documentos de proyecto reportan que estas operaciones promovieron un aumento de la cobertura en salud del orden del 1% a través de mejoras de la cobertura de estos grupos vulnerables. Además, diferentes INV, TCP e IGR buscaron mejorar el acceso a servicios de salud a nivel subnacional, la sostenibilidad del sistema, la atención preventiva y el acceso a servicios de salud en el contexto de la pandemia. A septiembre de 2022, se reportan 855.956 migrantes afiliados al sistema general de salud y 6.565 partos a mujeres no afiliadas al sistema⁷⁴. Por otro lado, la contribución

71 Los principales productos del programa serían tres sistemas de manejo de información: de calificaciones, gerencial y de información para el Sistema Público de Empleo. La unidad ejecutora reportó en noviembre de 2022 que el diseño de los sistemas estaba terminado y avanzaban los estudios y procesos para su implementación.

72 Iniciativa de certificación de competencias liderada por el Ministerio de Trabajo. Ver Mintrabajo (2022).

73 Las que han ejecutado apoyaron al Ministerio de Trabajo y fundaciones sin fines de lucro, con programas de formación para el trabajo, generando conocimiento teórico (CO-T1377/2014, con evaluaciones de impacto de intervenciones de fomento al empleo) y operativo (CO-T1509/2019, con manuales y acompañamiento en el diseño y gestión de políticas activas de empleo).

74 Además, hubo contribuciones indirectas a incrementar el acceso a pruebas diagnósticas de malaria en zonas rurales; en otros, hay resultados a nivel de productos no directamente relacionados con el RE9.2, como incremento en la capacidad diagnóstica del COVID-19, además de apoyo en la creación de muestras, encuestas y otras herramientas de seguimiento a la pandemia (CO-G1028/2020).

del PP al resultado de *incrementar la cobertura del sistema de pensiones* (RE9.1) fue menor. Dos TCP (CO-T1356/2015 y CO-T1474/2018) apoyaron con estudios para mejorar el sistema de seguimiento de legajos laborales y la fiscalización del sistema de pensiones⁷⁵. Contrastando con la contribución del BID, a nivel país, la cobertura de pensiones aumentó considerablemente.

OE10: Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad

5.26 La contribución del PP a este objetivo fue media, con brechas de evidencia respecto a sus efectos sobre el resultado de *incrementar la cobertura de hogares rurales con energía eléctrica* (RE10.1). Alrededor del 51% del territorio colombiano estaba fuera del alcance del Sistema Interconectado Nacional. Un PBP apoyó reformas para promover el acceso a la energía en las zonas no interconectadas (ZNI) mediante el uso de fuentes no convencionales de energía renovable. Otro PBP, complementado por una TCP, logró importantes avances normativos⁷⁶, reportando un incremento en la capacidad instalada de 9 a 21,3 MW en ZNI. Aunque es de esperar que esta capacidad haya derivado en un mayor servicio a nuevos clientes, solo hay información parcial sobre mejoras en cobertura⁷⁷. Otro INV relevante (CO-L1156/2015) sufrió retrasos considerables por problemas de inseguridad. El equipo de este proyecto reportó a OVE que ha beneficiado a más de 7.000 hogares rurales mediante microrredes, sistemas de generación híbridos solar-diésel y sistemas solares fotovoltaicos individuales. Otro INV en la zona de San Andrés cuyo foco no era la cobertura eléctrica, reporta haber beneficiado el acceso a electricidad de 10 entidades públicas (CO-L1119/2016). A pesar de estos avances, gran parte del PP para regiones específicas está demorado. Por su parte, BID Invest apoyó la capacidad instalada del sistema nacional, pero esto se dirigió a zonas que ya contaban con conexión, por lo que no contribuyó a aumentar la cobertura. A nivel país, la cobertura eléctrica en hogares rurales empeoró ligeramente, pasando del 90,4% al 89,1%, entre 2018 y 2021 (DANE, 2022).

75 Las TCP se enfocan en proveer mecanismos para enfrentar el desafío financiero frente a las reformas de SGSSS y la Ley Estatutaria de Salud. Asimismo, el apoyo para la modernización de la gestión de historias laborales y el fortalecimiento de los sistemas de fiscalización a través de la gestión de información y el intercambio de datos.

76 Destacan la creación de un registro de proyectos de generación con fuentes no convencionales de energía para las ZNI, la estructuración del primer proyecto de APP para atender ZNI y la adopción de los lineamientos del Plan Nacional de Electrificación Rural 2018-2031.

77 El DNP y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas no Interconectadas (IPSE) reportan aumentos de cobertura asociados a las reformas (pero no se refiere directamente a la contribución del PBP). Ver DPN (2022) e IPSE (2022).

5.27 En lo que se refiere al resultado de *incrementar la cobertura de hogares con agua potable* (RE10.2), la contribución del PP fue baja principalmente por problemas de ejecución y brechas de evidencia. Los únicos resultados reportados de aumento de cobertura corresponden a una operación heredada, relativamente pequeña (CO-L1105/2012), que reporta 46.177 habitantes beneficiados con acceso a agua potable y saneamiento básico en zonas rurales dispersas. Varios INV posteriores, de mayores montos, como los programas para el archipiélago de San Andrés (CO-L1125/2013), para la región Pacífico (CO-L1156/2015) y para La Guajira (CO-L1242/2020) reportan productos que incluyen estudios de prefactibilidad, así como obras de potabilización y saneamiento, pero ninguna reporta aumentos en cobertura de agua potable. Algo similar ocurre con los INV bajo una CCLIP con Findeter para financiar obra pública a nivel subnacional. Todos estos INV reportaron retrasos significativos y problemas de ejecución, que incluyeron inseguridad por la presencia de grupos armados y retrasos por la pandemia⁷⁸. A nivel país, el porcentaje de hogares con acceso a acueducto se mantuvo en niveles similares, pasando del 86,9% al 87,2%, entre 2018 y 2021 (DANE, 2022).

⁷⁸ Algunas TCP generaron productos como capacitaciones relacionadas con fortalecimiento institucional y apoyo técnico a soluciones de provisión en áreas remotas (e.g., CO-T1556/2020 y CO-T1555/2020), pero no hay evidencia de que esto se haya traducido en aumentos de cobertura.



06

Conclusiones

- 6.1 Aunque la mayoría del periodo transcurrió bajo los efectos de una pandemia global que no podía anticiparse cuando se formuló la EBP 2019-2022, el Grupo BID logró adaptar su apoyo sin desatender los objetivos iniciales de la EBP, que se mantuvieron relevantes. En 2019, la última CPE recomendaba al Grupo BID buscar nuevas formas de compromiso con el país, en el contexto de un amplio acceso a los mercados de capitales. Con la pandemia, este trabajo se retrasó y el país continuó buscando el apoyo del BID mayormente a través de PBP (83% de los desembolsos del periodo). En consonancia con el prudente manejo macroeconómico del país, aun después de la pandemia, se mantuvo el curso de los desembolsos previstos para el periodo (con un moderado adelanto a 2020-2021) y una continuidad en el apoyo a agendas de política de largo plazo (que el país continuó, incluso después de que algunos de los segundos tramos de los PBP no llegaron a concretarse). A esto se sumó un aumento del 65% en el financiamiento de BID Invest (incluyendo financiamiento en moneda local, a proyectos APP y emisiones de bonos temáticos), la rápida aprobación de casi US\$150 millones en operaciones no reembolsables no planeadas y la atracción de casi US\$200 millones en cofinanciamiento (incluyendo fondeo concesional proveniente de mecanismos globales multidonante).
- 6.2 La experiencia de Colombia sugiere una potencial lección sobre cómo ser flexibles ante prioridades de corto plazo sin desatender objetivos de largo plazo. Ante la urgencia de corto plazo creada por la pandemia, el Grupo BID mostró flexibilidad y logró apoyar la respuesta de Colombia con 27 operaciones por US\$1.831 millones (casi el 25% del programa). Las contrapartes en el Gobierno destacaron esta adaptabilidad, que no fue en detrimento del apoyo a los objetivos de la EBP. Las operaciones incorporaron la pandemia en su diseño como uno de los elementos a atender, pero junto a otros elementos alineados con los objetivos de la EBP y que representaban necesidades de largo plazo del país. Si bien aún es temprano para observar los resultados de esta combinación en términos de la contribución a los objetivos de la EBP, esto ofrece una posible lección sobre cómo balancear la necesaria flexibilidad a corto plazo sin desviar la atención de la institución a los grandes problemas de desarrollo de los países.
- 6.3 La EBP fue relevante pero se vio limitada por su poca selectividad. La EBP 2019-2022 fijó objetivos relevantes, basados en el diagnóstico del Grupo BID (CDC, 2018) y alineados con las prioridades nacionales. Sin embargo, la EBP fue poco selectiva, careciendo de una priorización basada en las ventajas comparativas y capacidades demostradas del Grupo BID e incluyó algunos objetivos demasiado amplios y genéricos (por ejemplo,

“eliminar la pobreza extrema”). Además, en la práctica, los cinco temas transversales de la EBP funcionaron como cuasiobjetivos, aumentando aún más su amplitud.

- 6.4 El diseño de la EBP presentó fallas en su evaluabilidad y en los mecanismos de mitigación de riesgos. La matriz de resultados de la EBP presentó debilidades de lógica vertical entre algunos objetivos y sus resultados esperados. Además, la matriz no parece haber sido utilizada como herramienta de monitoreo: hubo cambios significativos en las líneas de base de algunos indicadores que no fueron reportados y no se advirtió durante el periodo la imposibilidad de actualizar el progreso de algunos indicadores. Tampoco se reportó información de monitoreo de la matriz en los CPD según lo requieren las Directrices para las EBP (documento [GN-2468-9](#)). En cuanto a la mitigación de riesgos, la EBP planteó enfrentar riesgos de ejecución del programa mediante la ejecución de partes del propio programa. Además de las brechas de lógica de esta mitigación propuesta, la temporalidad no era adecuada, ya que las operaciones suelen tener largos procesos de maduración y no lograrían materializarse a tiempo para mitigar esos riesgos.
- 6.5 El Grupo BID logró un diálogo efectivo con el Gobierno, lo que se reflejó en una destacable capacidad de programación; aun así el programa presentó debilidades en su alineación con los objetivos de la EBP. La relativamente alta anticipación de la programación anual del Grupo BID para Colombia es destacable: el 100% de los PBP y el 86% de los INV anticipados fueron aprobados (lo que se compara favorablemente con tasas del orden del 50% en otros países). Pero esto no le permitió desplegar un programa que tuviera factibilidad de avanzar en todos los objetivos de la EBP. Por una parte, algunas operaciones que serían importantes para la alineación con algunos objetivos no llegaron a materializarse (por ejemplo, en agricultura o pensiones); y por otro, las operaciones relacionadas a algunos de los objetivos no tuvieron foco en alcanzar los OE y RE definidos en la EBP (por ejemplo, en pobreza o educación). Estos problemas resultaron en una alineación débil con cuatro de los 10 OE.
- 6.6 Tres factores impulsaron la contribución del PP a los objetivos, mientras otros tres la afectaron. La asociación del PP con políticas de largo plazo del país, sinergias dentro del Grupo BID que promovieron un abordaje multisectorial (incluyendo la participación del sector privado) y el soporte a sistemas informáticos, que se convirtieron en pilares de procesos de reforma, favorecieron el avance hacia los objetivos de la EBP. Sin embargo, más de la mitad de los objetivos tuvieron una contribución baja por parte del PP. Esto se asoció con debilidades de alineación, problemas de ejecución en proyectos de inversión

y modificaciones que restaron parte del apoyo planeado a los objetivos (por ejemplo, gestión fiscal subnacional). Los problemas de ejecución identificados en periodos estratégicos anteriores siguen vigentes, particularmente a nivel subnacional y en relación con adquisiciones. La falta de evidencia sobre resultados también impidió observar contribuciones durante el periodo. En algunos casos, se trata de operaciones jóvenes para las que es razonable que aún no se hayan alcanzado resultados, pero también hubo operaciones maduras que no proveyeron evidencia de contribuciones a los objetivos.

Referencias

- Banco Mundial. 2022. *Juntos para un futuro mejor. Actualización del diagnóstico sistemático de Colombia*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099342006202217806/pdf/IDU09342dc7f05065045e70aa0702f3e7862222e.pdf>
- _____. 2023. World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- BID. (Banco Interamericano de Desarrollo). 2022a. *El Grupo BID en respuesta al COVID-19*. <https://www.iadb.org/es/coronavirus/apoyo-paises>
- _____. 2022b. *Data Marketplace*.
- BID Invest. 2016a. *IDB-IIC Combined Historical Approvals up to 2015 [base de datos]*. Datos obtenidos mediante solicitud de información de OVE a BID Invest.
- _____. 2016b. *IDB-IIC Combined Historical Disbursements up to 2015 [base de datos]*.
- _____. 2022. *Azure SQL Database: metrics.Operational Use of Funds RPT [base de datos]*.
- _____. 2023. *Azure SQL Database: iic.Maestro Transaction [base de datos]*.
- DANE. (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas). 2021a. Comunicado de prensa: pobreza monetaria 2021. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf
- _____. 2021b. *Comunicado de prensa. Pobreza monetaria en Colombia según clases sociales. Variación del ingreso real per cápita por quintiles, 2020*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Comunicado-pobreza-monetaria-caracterizacion-clases-sociales-2020.pdf
- _____. 2022. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2021: Anexo: Cuadro 4. Hogares según acceso a servicios públicos*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2021>
- De la Cruz, R., Manzano, O., Loterszpil, M., Andrian, L. G., & Hirs, J. 2020. *Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: Colombia* (BID (ed.)). BID. <https://publications.iadb.org/es/como-acelerar-el-crecimiento-economico-y-fortalecer-la-clase-media-colombia>
- DNP. (Departamento Nacional de Planeación). 2019. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- _____. 2022. *Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela (OMV)*. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/observatorio-de-migracion/Paginas/default.aspx>
- FMI. (Fondo Monetario Internacional). 2023. *World Economic Outlook*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>
- Foro Económico Mundial. 2019. *The Global Competitiveness Report 2019*. <https://www.weforum.org/reports>

- Germanwatch. 2021. *Global Climate Risk Index 2021*. <https://www.germanwatch.org/en/19777#:~:text=The Global Climate Risk Index,direct economic losses were analysed>.
- INVIAS. (Instituto Nacional de Vías). 2022. *Estado de la red vial*. <https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/2-principal/57-estado-de-la-red-via#2018>
- Minhacienda. (Ministerio de Hacienda). 2022. *Investor Relations Colombia: Organismos multilaterales*. https://www.irc.gov.co/webcenter/portal/IRCEs/pages_Deuda/deudaexternagnc/organismosmultilaterales
- OCDE. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2020. *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*. <https://www.oecd.org/publications/pisa-2018-results-volume-v-ca768d40-en.htm>
- RICYT. (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología). 2022. *Indicadores*. <http://www.ricyt.org/en/category/indicators/>
- The Conference Board. 2017. *Total Economy Database. Growth Accounting and Total Factor Productivity, 1990-2016*. <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-archive>
- The Growth Lab at Harvard University. 2022. *Atlas of Economic Complexity*. <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/49/export-basket>

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

 [linkedin.com/showcase/idb-ove](https://www.linkedin.com/showcase/idb-ove)

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