

DOCUMENTO DEL GRUPO BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

**ESTRATEGIA DEL GRUPO BID CON COLOMBIA
(2019-2022)**

JULIO 2019

Este documento fue preparado y bajo la dirección de Rafael de la Cruz (CAN/CAN), Jefe de Equipo y Leandro Andrián (CAN/CCO), con contribuciones de Maria Acevedo (DSP/DCO), Freddy Andara (VPC/FMP), Diego Arisi (IFD/ICS), Fernando Balcázar (CSD/RND), Gibet Camos (INE/TSP), Mylenna Cárdenas (VPC/FMP), Jaime Cardona (SCL/SPH), Francesca Castellani (VPC/VPC), John Castro (VPC/FMP), Álvaro Concha (IFD/CMF), Olga Lucía De Narváez (INO/IEN), Carolina González (SCL/LMK), Eugenio Hillman (VPC/FMP), Ramiro López-Ghio (CAN/CCO), Osmel Manzano (CAN/CAN), Mario Loterszpil (Consultor), Vianca Merchán (VPC/FMP), Manuel José Navarrete (INE/WSA), Edgar Orellana (INE/WSA), Miguel Orellana (VPC/FMP), Francisca Rojas (CSD/HUD), Natalia Sanz (INE/TSP), Christine Ternent (GRU/CCO), Alexandra Planas (INE/ENE), Fernando Vargas (IFD/CTI), Alejandra Villota (INT/TIN) y Francisco Zegarra (CAN/CAN).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

I. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO.....	7
II. PRESENCIA DEL GRUPO BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) EN COLOMBIA	9
III. ÁREAS ESTRATÉGICAS.....	16
IV. ESCENARIO FINANCIERO INDICATIVO	33
V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA.....	33
VI. RIESGOS	35
Anexo I. Matriz de resultados	37
Anexo II. Marco de Financiamiento indicativo	43
Anexo III. Indicadores económicos y sociales.....	44
Anexo IV. Respuestas de la Administración a la Evaluación del Programa de País: Colombia 2015-2018...45	
Anexo V. Matriz de efectividad del desarrollo	47

ENLACES ELECTRÓNICOS

[DESAFÍOS DE DESARROLLO DEL PAÍS](#)

[NOTA TÉCNICA FIDUCIARIA](#)

[COORDINACIÓN CON DONANTES](#)

[INFORME DE CARTERA](#)

[DIÁLOGO CON LA SOCIEDAD CIVIL](#)

[PLAN NACIONAL DE DESARROLLO](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

4G	Concesiones viales de la cuarta generación
AEI	Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020
ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociaciones Público-Privadas
BID	Grupo Banco Interamericano de Desarrollo
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
CDC	Documento de Desafíos de Desarrollo de País
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
COLPENSIONES	Administradora Colombiana de Pensiones
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPE	Programa de Evaluación de País.
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EBP	Estrategia del Grupo BID
FEM	Foro Económico Mundial
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GS	Garantía Soberana
GWh	Gigavatio-hora
I+D+i	Gasto en Investigación, desarrollo e innovación
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IE	Instituciones educativas
IETS	Instituto de Evaluación de Tecnologías de la Salud
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IVA	Impuesto al Valor Agregado

MG	Megavatio
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
PGN	Procuraduría General de la Nación
OATP	Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de la Naciones Unidas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
RPM	Régimen de Prima Media
SETP	Sistemas Estratégicos de Transporte Público
SGS	Sin Garantía Soberana
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SITP	Sistema Integrado de Transporte Público
TIC	Tecnologías de Información y Comunicaciones

RESUMEN EJECUTIVO

Contexto socioeconómico	Colombia ha crecido en los últimos 15 años a un ritmo promedio del 4,1% anual. Como resultado, el país ha conseguido reducir rápidamente diferentes brechas socioeconómicas, en particular la pobreza entre 2002 y 2018 pasó de 49,7% al 27%, y la clase media se ubica en más del 50%. Sin embargo, los choques externos que impactaron la economía en los últimos años desaceleraron el crecimiento. Aun cuando las políticas públicas han resguardado la estabilidad macroeconómica, los logros en materia social también han mostrado un menor dinamismo. En este nuevo entorno, caracterizado por mayor volatilidad internacional, el fin del superciclo de los <i>commodities</i> y un proceso rápido y masivo de inmigración, es imprescindible fortalecer los fundamentos internos del crecimiento, y en particular se necesitan ganancias significativas de productividad para acelerar el crecimiento económico y el progreso social.
El Grupo BID en Colombia	La Estrategia del Grupo BID (EBP) con Colombia 2015-2018 priorizó las siguientes áreas (i) aumentar la productividad; (ii) gestión pública e instituciones; e (iii) incrementar la movilidad social y consolidar la clase media. Adicionalmente, la EBP contempló tres áreas transversales: (a) género y diversidad; (b) cambio climático; e (iii) integración. Durante el período de la EBP precedente se aprobaron 19 operaciones de préstamo con garantía soberana (GS) por US\$3.559,4 millones y 10 operaciones sin garantía soberana (SGS) por US\$994,7 millones. BID Lab aprobó 20 operaciones por US\$21,3 millones.
Áreas estratégicas	El objetivo de la EBP 2019-2022 continúa siendo apoyar las áreas de política que contribuyan a lograr la visión de largo plazo de llevar a Colombia a ser un país de altos ingresos con movilidad social. Así se plantea apoyar la transformación institucional y productiva de Colombia y promover la movilidad social. De esta manera, la EBP continúa priorizando las tres áreas estratégicas que ya están en proceso de implementación. En el marco de estas prioridades y programas del Banco, se otorgará especial relevancia a la atención de inmigrantes venezolanos. Las acciones previstas se alinean con el actual Plan Nacional de Desarrollo, el cual prioriza, entre otras áreas, el fortalecimiento de las instituciones; el crecimiento económico inclusivo apalancado en mayor productividad; y la reducción de la pobreza y el desarrollo social.
Marco de financiamiento	Se anticipan aprobaciones de préstamos con garantía soberana por alrededor de US\$ 1.000 millones anuales en promedio durante 2019-2022. Los desembolsos con garantía soberana se proyectan en US\$4.074 millones. A este financiamiento se sumarán recursos de cooperación técnica, inversión y préstamos y sin garantía soberana para el sector privado que serán canalizados por BIDInvest y BIDLab.

Riesgos	Los principales riesgos para la implementación de la EBP se relacionan con: (i) la volatilidad de la macroeconomía y su efecto sobre las finanzas públicas; (ii) la falta de recursos fiscales suficientes y riesgos de ejecución de la inversión pública; y (iii) riesgos específicos de las operaciones sin garantía soberana.
Validez de la Estrategia	La Estrategia del Grupo BID con Colombia 2019-2022 será válida a partir de su aprobación hasta el 7 de agosto de 2022.

I. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO¹

- 1.1. **Entre el año 2000 y 2014, la economía de Colombia mostró un desempeño positivo, para luego entrar en una senda descendente de crecimiento debido a la caída del precio del petróleo.** Comparado con la década de los 90's, Colombia sumó a su tasa de crecimiento anual 1,4 puntos porcentuales en promedio, llegando a 4,3% en el periodo 2000-2014. En este mismo periodo se logró controlar la inflación que se redujo del 22% al 4,9% anual en promedio y se observó una consolidación de las cuentas fiscales y externas. Así, el balance fiscal del gobierno central pasó de -4,6% del PIB en 2000 a -2,4% en 2014. Por su parte el déficit de cuenta corriente se estabilizó en 3% del PIB, financiado primordialmente por inversión extranjera directa. Con la caída del precio del petróleo a mediados de 2014, las finanzas públicas se deterioraron hasta llegar a un déficit fiscal de 4% del PIB² y un déficit de cuenta corriente de 6% en 2016. Por su parte, el crecimiento se redujo paulatinamente hasta llegar a 1,4% anual en 2017. En 2018 la economía retomó una senda de crecimiento, con una tasa de 2,8% anual, y las proyecciones para los próximos años indican que la tasa de crecimiento del PIB será del 3.5% anual si se mantienen las condiciones actuales de inversión, empleo y productividad.
- 1.2. **Las condiciones externas y las políticas monetaria y fiscal crearon las condiciones necesarias para un crecimiento sostenido.** Los términos de intercambio mejoraron un 58% entre los 90's y 2018 por el aumento en el precio de los *commodities*. Esto impulsó el incremento del valor de las exportaciones, especialmente de petróleo y minería que representaban más 60% del total para el periodo 2011-2017. El manejo de la política monetaria y fiscal permitió que Colombia obtenga el grado de inversión desde 2011. El establecimiento de la regla fiscal en 2011 busca un equilibrio del balance del sector público, con una senda decreciente del déficit fiscal. En política monetaria, desde los 90's el Banco de la República implementó un esquema de metas de inflación que ha permitido obtener tasas de inflación bajas y estables. En este contexto, el tipo de cambio flexible actúa como estabilizador automático ante choques externos. El financiamiento de la cuenta corriente se dio en un contexto internacional de bajas tasas de interés y flujos de capital que crecieron sustancialmente. Así, el flujo de Inversión Extranjera Directa (IED), pasó de un promedio de 1,7% del PIB anual en los 90s a 3,7% en promedio para el periodo 2000-2018.
- 1.3. **Acabado el superciclo del precio de los *commodities*, la economía colombiana sufrió desbalances fiscales y externos, a la vez que está creciendo a tasas más bajas.** El choque sobre el precio del petróleo en 2014 provocó aumentos en los déficits externo y fiscal, depreciación del tipo de cambio y aumento de la tasa de inflación. A partir de 2018 se observa que las cuentas externas y la tasa de inflación han convergido a sus valores históricos. Por otro lado, el déficit fiscal continúa con una trayectoria decreciente para converger en el mediano plazo a la meta impuesta por la Regla Fiscal (-1% del PIB). Así en 2018 el PIB creció al 2,8% anual, el déficit fiscal cerró en 3,1% del PIB y el déficit de cuenta corriente en 3,8% del PIB. Por otro lado, la inflación estuvo dentro del rango meta, cerrando en 3,2% anual. En un escenario sin reformas de política, las proyecciones para el período de vigencia de la EBP

¹ Las citas bibliográficas y fuentes de datos no señaladas en el documento de estrategia están referenciadas en el documento Desafíos de Desarrollo de Colombia y su Actualización (ver enlaces electrónicos).

² Cabe resaltar que la falta de cobertura contra las fluctuaciones del precio del petróleo exacerbó los efectos del shock sobre la economía.

muestran que el crecimiento del PIB sería cercano al 3,5% anual, con una inflación de 3,2% anual, un déficit fiscal menor al 2% del PIB y un déficit de la cuenta corriente de 2,5% del PIB.

- 1.4. **El desempeño económico y las políticas sociales disminuyeron la pobreza y posibilitaron el aumento de la clase media.**³ Colombia ha sido tradicionalmente un país de baja movilidad social. Sin embargo, a partir del 2002, los cambios en el empleo, los ingresos laborales y el aumento de las transferencias a la población de menores recursos impulsaron una evolución favorable de la dinámica social. Entre 2002 y 2014 la pobreza monetaria pasó de 49,7% a 28,5%, en tanto que la pobreza extrema descendió de 17,7% a 8,1%. A su vez, la clase media tuvo un fuerte impulso; a principios de los 2000 la misma se acercaba al 37% de la población, hoy este mismo indicador está por encima de 50% de los hogares colombianos.⁴ En el mismo período el desempleo pasó del 16% al 9%. La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, mejoró marginalmente pasando de 0.57 a 0.54 en el mismo período. A partir de 2014, después del choque que redujo sensiblemente el precio del petróleo, los indicadores sociales, como el empleo y la pobreza han mostrado un menor dinamismo. La pobreza continuó bajando, pero a un ritmo menor, llegando en 2018 a 27% de pobreza moderada y 7,2% de pobreza extrema. La tasa de desempleo, en cambio, se mantuvo en un promedio de 9%.⁵
- 1.5. **Colombia enfrenta la necesidad de encontrar nuevos motores de crecimiento económico que apalanquen al mismo tiempo mayor productividad.**⁶ Acelerar el crecimiento económico potencial requerirá una transición hacia un modelo de desarrollo diferente en el que las ganancias de productividad tengan un mayor protagonismo (primera área estratégica). Muchas de estas intervenciones requieren de recursos públicos y fuertes instituciones (segunda área estratégica) en un contexto de consolidación fiscal. Un reto importante es el flujo migratorio desde Venezuela. De acuerdo con la ONU, se estima que alrededor de 3,7 millones de personas han salido de Venezuela, de los cuales 1,2 millones viven en Colombia. Entre 2017 y 2018 más de 1,3 millón de nuevos inmigrantes han ingresado a Colombia. Este fenómeno impone un desafío fiscal dado que esta ola de inmigrantes demanda servicios de salud, educación, primera infancia y ayuda humanitaria. Este choque está teniendo un fuerte impacto sobre el gasto público y demandas inmediatas en los mercados laborales, en educación y salud pública. Finalmente, con el objetivo de consolidar el crecimiento de la clase media, se hace necesario llevar a cabo acciones de reformulación de estrategias sociales para asegurar la red de protección de la clase media (tercera área estratégica), con énfasis en los sectores más vulnerables.
- 1.6. **Los desafíos identificados son consistentes con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad (PND).**⁷ El PND se articula en torno a tres ejes

³ Ver Actualización del CDC.

⁴ Ver CDC y su Actualización.

⁵ Fuente: DANE.

⁶ En BID (2010): “[La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos](#)”, la problemática de la baja productividad en ALC está asociada a: (i) altos índices de informalidad; (ii) algunas políticas sociales que desplazan a trabajadores hacia actividades de baja productividad; (iii) altos costos del transporte, energía y servicios logísticos; (iv) acceso limitado al crédito; (v) volatilidad macroeconómica; (vi) regímenes tributarios discriminatorios; y (vii) baja innovación y ausencia de políticas de desarrollo productivo eficientes; y (viii) escasa diversificación productiva.

⁷ En 2018, uno de los antecedentes que contribuyeron a la discusión sobre un pacto nacional para el desarrollo, fue el “Gran Acuerdo Nacional por el Futuro de Colombia”, en el cual el Banco tuvo una activa intervención. El mismo consistió en un proceso en el que participaron 120 expertos y se formularon metas cuantificables para un período de 4 años. Entre los actores más destacados se encuentran: la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), el Consejo Privado de Competitividad, Proantioquia, la Cámara

estratégicos y catorce líneas transversales. Los ejes estratégicos corresponden a: (i) un pacto por la legalidad; (ii) un pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad; y (iii) un pacto por la equidad. Las líneas transversales (pactos) se relacionan con: (i) sostenibilidad; (ii) ciencia, tecnología e innovación; (iii) transporte y logística; (iv) transformación digital; (v) servicios públicos; (vi) minería y energía; (vii) economía naranja y cultura; (viii) construcción de la paz; (ix) grupos étnicos; (x) personas con discapacidad; y (xi) equidad de las mujeres.

II. PRESENCIA DEL GRUPO BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) EN COLOMBIA

(i) Análisis y resultados de la estrategia del Grupo BID con el país 2015-18⁸

- 2.1 La EBP 2015-2018 ha sido un importante instrumento de diálogo sobre el desarrollo de Colombia.** Los diálogos de política y los procesos de consultas con el gobierno, con los sectores empresariales, de la sociedad civil y otros actores, han estimulado la discusión sobre la naturaleza y los medios para acelerar el crecimiento del país. La Estrategia del Banco con Colombia tenía por objetivo apoyar las áreas de política que contribuyeran a lograr la visión de largo plazo de llevar a Colombia a ser un país de altos ingresos con movilidad social. Con ese objetivo se identificaron tres áreas estratégicas estrechamente interconectadas: (i) productividad de la economía; (ii) efectividad de la gestión pública; y (iii) movilidad social y consolidación de la clase media. Con base en los resultados obtenidos y la propia valoración que han realizado el gobierno y sectores representativos de la sociedad civil, estas son las mismas tres áreas prioritarias en las que se propone continuar apoyando al país. De esta forma, se requiere ampliar el horizonte temporal de esta Estrategia y se confirma la validez de continuar trabajando en los ejes estratégicos de la misma.
- 2.2 El Grupo BID es uno de los principales socios multilaterales de Colombia.** El financiamiento del BID con garantía soberana representa el 44,2% del financiamiento multilateral y el 14,3% del financiamiento externo.⁹ Durante el período de la estrategia¹⁰ el Banco aprobó US\$3.459,4 millones en 19 operaciones con garantía soberana.¹¹ El 76,9% del volumen de recursos aprobados se destinaron a las áreas de conectividad, mercados y finanzas, gestión fiscal, innovación para servir al ciudadano e infraestructura. El restante 23,1% fue distribuido entre las áreas de vivienda y desarrollo urbano, gestión de desastres naturales, desarrollo rural y áreas sociales. A su vez, se aprobaron 52 cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$50,6 millones, con énfasis en inversión social, medio ambiente y desastres naturales y reforma y modernización del Estado. BIDInvest aprobó 10 operaciones por US\$994,7 millones, con énfasis en los sectores de infraestructura y energía (70%) e instituciones financieras (29%). Cabe destacar, entre otros, el apoyo del Grupo BID a la Planta Hidroeléctrica Ituango, con una capacidad instalada esperada de 2.400 MW de energía renovable, que representará cerca del 20% de la energía total de Colombia. Asimismo, BIDLab aprobó 20 operaciones por un monto total de US\$21,3 millones, concentrándose en agricultura

Colombiana de la Construcción (CAMACOL) la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), la Corporación Excelencia en la Justicia, McKinsey & Company y el Banco Interamericano de Desarrollo.

⁸ Incluye resultados alcanzados durante el período de ejecución de la EBP, independientemente de la fecha de aprobación de las operaciones.

⁹ Datos a diciembre de 2018 del Sector Público no Financiero (fuente: Ministerio de Hacienda y Banco de la República).

¹⁰ Entre noviembre de 2015 y diciembre de 2018.

¹¹ 13 préstamos de inversión por US\$959,4 millones y 6 préstamos de apoyo a reformas de política por US\$2.500 millones.

sostenible, desarrollo de MIPYMES, emprendimiento dinámico, fondos de inversión, mercado de capitales, incorporación de tecnología en salud, emprendimiento e inclusión financiera (*Fintech*), ciudades inclusivas y economía del conocimiento.

- 2.3 **La cartera en ejecución con garantía soberana alcanzó US\$2.376,3 millones con un desembolso del 21%.**¹² Las operaciones de infraestructura representan la mayor proporción de la cartera según el volumen aprobado (47,9%); seguidas por desarrollo sostenible (24,1%), instituciones (25,6%), social (1,9%) e integración (0,5%). La cartera activa de cooperaciones técnicas no reembolsables incluye 65 operaciones por un monto aprobado vigente de US\$60,5 millones, concentradas en desarrollo sostenible (42%); infraestructura (35%); instituciones para el desarrollo (12%); sector social (10%) y apoyo al crecimiento económico y ejecución de operaciones (1,2%).
- 2.4 **BIDInvest tiene una exposición actual de US\$483,5 millones.** La misma está compuesta de 13 operaciones, concentrada principalmente en los sectores de intermediarios financieros, energía y transporte. Adicionalmente, cuenta con dos operaciones con recursos aprobados por US\$30 millones en proceso de cierre contractual en los sectores manufactura y mercados financieros. Al 30 de abril de 2019, BIDInvest cuenta con 6 operaciones específicas para Colombia en pipeline (en vía de aprobación) por valor de US\$380 millones, en los sectores de instituciones financieras, energía, y ciencia y tecnología. La cartera de BIDLab en Colombia tiene 45 proyectos por un valor de US\$54,5 millones, de los cuales US\$28,3 millones son de operaciones de inversión, US\$18,7 millones son de cooperación técnica, US\$4,6 millones de los préstamos del Programa de Empresariado Social, US\$2 millones de Préstamo FOMIN y US\$0,9 de Cooperación Técnica de Recuperación Contingente.
- 2.5 **La cartera del Grupo BID constituye una base fuerte de posicionamiento estratégico, consistente con las prioridades expresadas por el gobierno y alineada con los objetivos de la nueva EBP.** A nivel público, el BID ha financiado operaciones de préstamos y cooperaciones técnicas para apoyar la provisión de infraestructura y servicios públicos de calidad, la reducción de vulnerabilidad al cambio climático, la atención a desastres naturales y el apoyo al desarrollo sostenible de las zonas de postconflicto, la reducción de las brechas sociales y sectoriales, el apoyo al financiamiento al sector financiero público y privado, y mejoramiento de la calidad institucional. En términos de diálogo de política, el Banco ha desarrollado una importante actividad innovadora en apoyo a la política fiscal, pensiones, calidad de la educación, salud, focalización de subsidios, transparencia, eficiencia en la construcción, entre otros. De manera complementaria, BIDInvest ha concentrado sus operaciones en el mejoramiento de la infraestructura, en el acceso a financiamiento (especialmente de los segmentos menos atendidos), y a promover la innovación. De esta manera, se han cubierto las áreas estratégicas con resultados positivos, que a continuación se detallan.

Aumentar la productividad de la economía.

- 2.6 **Innovación, desarrollo empresarial y agrícola.** El Banco ayudó a mejorar la productividad de las MIPYMES a través del fomento al crédito para proyectos de inversión de mediano y

¹² Se define como cartera en ejecución - o activa - a las operaciones que han sido aprobadas por el Directorio o la Alta Administración y que aún no han sido cerradas desde el punto de vista operativo. Cuando el desembolso final es efectivo y se justifica de acuerdo con las disposiciones establecidas en las Directrices para la Gestión Financiera en Proyectos Financiados por el BID (OP-273-6) o las garantías soberanas, las operaciones alcanzan el cierre operacional en la fecha de ejecución o expiración. Datos al 31 de diciembre de 2018.

largo plazo¹³ mediante entes crediticios. De esta forma, se financiaron US\$200 millones de capital ordinario y se apalancaron otros US\$ 200 millones de contraparte local, que sirvieron para financiar a 1870 empresas. Se logró una mejora en el acceso al financiamiento de las empresas beneficiarias, ampliando el plazo promedio de los créditos otorgados con recursos del programa de 2.18 años a 4.3 años, y una mejora de la calidad de la cartera de sus subpréstamos que pasó de 2% a 1.09%. Asimismo, se contribuyó al suministro de información estadística periódica para que los sectores público y privado optimicen el diseño de instrumentos de política y toma de decisiones. A su vez, BID Lab invirtió en la *Fintech SEMPLI* que apoya con préstamos en línea a *startups* y *scalesups* operando en sectores de TIC's, ingeniería aplicada y logística¹⁴. En diálogos de política pública¹⁵, se contribuyó al desarrollo del sistema financiero de Colombia con: (i) el aumento del financiamiento para el desarrollo productivo¹⁶; (ii) el apoyo al desarrollo del mercado de capitales y la transparencia financiera¹⁷; y (iii) la mejora de la inclusión financiera para la población no bancarizada y MIPYMES.¹⁸

2.7 En innovación, el Banco apoyó en el fortalecimiento de COLCIENCIAS en cuanto a su capacidad de gestión, seguimiento y evaluación de sus programas a niveles regional y nacional. A su vez, se apoyó en estímulos a la innovación empresarial en los sectores de bio-combustibles y eficiencia energética¹⁹. También, se desarrolló un novedoso programa de innovación social que alcanzó a vincular a beneficiarios no convencionales para COLCIENCIAS (comunidades de poblaciones socialmente excluidas), con soluciones de acceso al agua potable en comunidades de las regiones Guajira, Putumayo y Risaralda²⁰. Finalmente, BID Lab llevó a cabo en Quibdó una metodología internacional de innovación (Ideas Lab) para identificar y definir proyectos productivos.

2.8 **Mejorar la calidad educativa.** El Banco ha contribuido con el proceso de modernización de la gestión descentralizada de la educación, apoyando al gobierno en los esfuerzos por reducir los rezagos e inequidades territoriales en cobertura y calidad educativa (i) profundizando su proceso de modernización de la gestión descentralizada, especialmente llegando a las entidades educativas; (ii) fomentando las competencias ciudadanas y una educación para el ejercicio de los derechos humanos en la educación básica; y (iii) aumentando el acceso y la graduación en la educación técnica y tecnológica a través del fortalecimiento de la oferta actual y generación de nueva oferta educativa de calidad.²¹

¹³ CO-L1132 y CO-L1222. *Préstamos para Financiamiento de Proyectos de Inversión, Reconversión Productiva y Desarrollo Exportador.*

¹⁴ SEMPLI es una plataforma de préstamos online para capital de trabajo orientado a PYMES en Colombia, con créditos hasta \$600 millones, con otorgamientos en 48 horas, mediante un proceso tecnológico y automatizado de análisis crediticio y segmentación riesgo.

¹⁵ CO-L1144 y CO-L1214. *Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero.*

¹⁶ El crédito al sector agrícola, como porcentaje del PIB del mismo sector, pasó de 31% en 2013 a 33.8% en 2017

¹⁷ En 2017 se inscribieron 54 nuevas emisiones en la bolsa de valores.

¹⁸ La población adulta con al menos un producto financiero pasó de 69% en 2014 a 77% en 2016; las MIPYMES con un préstamo bancario o línea de crédito pasaron de 57.2% en 2010 a 64.7% en 2018.

¹⁹ CO-L1092. *Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.*

²⁰ Se identificaron 119 necesidades en comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas con las que se hizo un trabajo previo. De esta forma se encontraron soluciones al suministro de energía limpia para el bienestar de las comunidades del Pacífico Colombiano. Fuente: PCR: CO-L1092 *Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación-Fase I.*

²¹ CO-L1093. *Programa de Apoyo al Plan de Educación de Calidad para la Prosperidad.*

- 2.9 **Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano y disminuir costos de transacción de la economía.** Las intervenciones del Grupo BID en el sector de transporte buscaron mejorar la conectividad para incrementar la productividad y competitividad del país, apoyando a los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP)²²; impulsando la inversión en infraestructura a partir de sinergias público-privadas (APP) y fortaleciendo la institucionalidad necesaria para ello.²³ A través de programas subnacionales se han mejorado las condiciones de habitabilidad en barrios de bajos ingresos a partir de equipamientos sociales, espacio público y vías urbanas²⁴. Asimismo, BIDInvest se encuentra financiando 3 operaciones 4G²⁵ y dos concesiones aeroportuarias. Finalmente, el Banco contribuyó a la creación de la Empresa Metro de Bogotá y lidera el financiamiento del Metro con una línea de crédito de US\$600 millones.²⁶

Mejorar la efectividad de la gestión pública

- 2.10 **Mejorar los ingresos del estado.** A través del asesoramiento en política tributaria y el impulso de la facturación electrónica, el Banco ha sido un socio clave para el país apoyando la profundización de la reforma fiscal de 2016,²⁷ la cual permitió un recaudo adicional cercano al 1% del PIB en 2017 y 2018. También, se espera que Colombia mejore el recaudo tributario a través de la factura electrónica en 0,4% del PIB en 2019, se reduzca el tiempo para desaduanar importaciones en tres horas y se contribuya a mejorar el perfil de la deuda pública²⁸. Asimismo, a través del programa de masificación de la factura electrónica, para el año 2021 se proyecta que 153.000 empresas expidan factura electrónica. Esto fortalecerá la capacidad de la DIAN para llevar a cabo sus labores de fiscalización y de manejo del riesgo de evasión, elusión y contrabando, mejorar la eficiencia, transparencia y control en las operaciones tributarias y aduaneras, reducir y optimizar los tiempos y costos asociados a la facturación para los contribuyentes, incluyendo las PYMES y los exportadores e importadores. En el mediano plazo, la factura electrónica integral para el IVA (consumidores y comercio internacional), junto con el cruce de información con las bases de datos del impuesto sobre la renta, producirá un ingreso adicional de 4% del PIB.
- 2.11 **Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno.** Las Entidades Territoriales ejecutan un alto porcentaje del gasto público colombiano, alrededor del 73% del gasto total del país en educación y 61% del gasto en salud. En consonancia con ello, en materia de asistencia financiera y técnica a los gobiernos locales, se dio continuidad a la línea de crédito a entidades territoriales para fortalecimiento fiscal y financiamiento del gasto de inversión pública.²⁹ Asimismo, se acompañó al país con el desarrollo de herramientas que apoyan la gestión pública por resultados, específicamente, con el lanzamiento e implementación de la herramienta tecnológica MapaRegalías, con información georreferenciada de los proyectos registrados en el Banco de Proyectos del

²² CO-L1091. *Programa de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP)*.

²³ CO-L1131. *Programa de Apoyo a la Participación Público-Privada en Infraestructura*.

²⁴ CO-L1125. *Programa de apoyo al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*; y operaciones de la CCLIP CO-X1018 *Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública en Entidades Territoriales*.

²⁵ Programa de cuarta generación de APP en Colombia.

²⁶ CO-O0003/CO-L1234. *Primera línea del metro de Bogotá (PLMB) - tramo 1*

²⁷ *Programático para la Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia* compuesto de dos tramos: CO-L1142 (2015) y CO-L1227 (2018).

²⁸ Se espera que para 2019 la vida media de la deuda interna llegue a los 6,4 años, 11,1 años la vida media de la deuda externa y que la composición de la deuda pública en moneda extranjera no supere el 32% con respecto del total. *Fuente:* Matriz de resultados operación CO-L1227 *Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia II*.

²⁹ CO-L1133, CO-L1155 y CO-L1165.

Departamento Nacional de Planeación, indicando la ubicación geográfica donde se está desarrollando cada proyecto y sus principales características y beneficiarios. También, con el diseño del proyecto de Ley para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), se realizaría una contribución importante a la gestión del presupuesto público, promoviendo la creación de un cuerpo independiente que pueda prestar asesoría sobre las implicaciones presupuestales de las leyes en proceso de discusión en el Congreso.

- 2.12 **Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia.** Se han logrado avances significativos que han resultado en un incremento de la percepción de la agilidad, consistencia y confianza en el sistema de justicia. Así, se ha llevado a cabo la implementación de un nuevo modelo judicial que opera en Altas Cortes, la capacitación de 340 jueces y funcionarios en materia de gerencia jurídica, el equipamiento de 18 salas de audiencia, 93 mil expedientes organizados de acuerdo a lineamientos legales, se ha entregado un nuevo sistema de información jurisprudencial de las altas cortes y de la jurisdicción administrativa, se ha implementado una nueva estrategia de servicios al ciudadano y se ha puesto en marcha un nuevo portal de la rama judicial.³⁰ Asimismo, se ha fortalecido la defensa jurídica del estado, donde se incrementaron las sentencias en última instancia a favor de la Nación en un 25%, y el porcentaje de conciliaciones sobre el total en un 12%. Con el apoyo al Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación se han logrado mejorar los índices de cumplimiento normativo en gobiernos departamentales y en el Ministerio de Protección Social y en el Instituto Nacional de Vías. Los resultados logrados mejoraron en más de 10 puntos porcentuales los índices de cumplimiento normativo, a partir de la entrega de planes de fortalecimiento del sistema integral de prevención, la implementación del sistema de información de la gestión preventiva, la aplicación del protocolo para el control de la gestión preventiva para la administración pública, la ejecución del proyecto nacional de capacitación preventiva, la aplicación de la guía de contratación pública para el operador preventivo, entre otros.³¹

Incrementar la movilidad social y consolidar la clase media.

- 2.13 **Seguir reduciendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema.** Se apoyó al Gobierno de Colombia en la construcción de políticas públicas para ampliar la cobertura de los programas de transferencias y su focalización. Así, se aprobó una operación³² para mejorar la equidad y eficiencia del gasto en subsidios financiados con el presupuesto nacional. Las condiciones de política³³ de la serie programática, buscan mejorar la asignación de subsidios incrementando en 40% los programas que asignan subsidios de acuerdo con los principios establecidos en el marco normativo, y en 60% el porcentaje de programas que asignan subsidios en que existen identificadores presupuestales y la eficiencia en la focalización de estos con base al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). Para 2020 se ha proyectado que 1.102 municipios apliquen el SISBEN IV, se reduzca en 8% los errores de inclusión/exclusión, y se incrementen en 8 el número de programas que utilizan el SISBEN como criterio de focalización. Asimismo, se aprobó la operación Colombia Sostenible que

³⁰ Fuente: CO-L1041 Proyecto para el fortalecimiento de los servicios de justicia.

³¹ Fuente: Reporte de Progreso CO-L1098 Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación.

³² CO-L1163. Programa de Apoyo a la Reforma de Subsidios.

³³ (i) Proyecto de ley para organizar la asignación de subsidios, (ii) propuesta de enmienda al Decreto 1082 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Planeación), (iii) documento técnico “Sistema para la focalización integral y la movilidad social, SISBEN IV” distribuido a revisión preliminar del CONPES, y (iv) decreto sobre interoperabilidad, que permita que los programas sociales accedan a la misma información actualizada, posibilitando la trazabilidad de las familias que participan en algún programa social.

promoverá la sostenibilidad ambiental y socioeconómica con énfasis en los municipios afectados por el conflicto armado.

- 2.14 **Reducir la informalidad de la economía.** El apoyo del Banco ha contribuido al desarrollo de habilidades y de emprendimiento social de adolescentes y jóvenes entre 15 y 25 años en situación de riesgo y exclusión económica. Así, se capacitó a más de 8.000 emprendedores que dieron como resultado el diseño de 40 iniciativas de cambio que generan grandes impactos en sus comunidades. Asimismo, el Banco está apoyando al gobierno colombiano en el diseño e implementación de la nueva política nacional de capital humano, apoyando la coordinación de los *stakeholders* públicos y privados y la adaptación de las estrategias de capital humano a las políticas de aumento de la productividad. En este sentido, se incentivó la formalización empresarial para la competitividad regional, trabajando con las 6 cámaras de comercio más grandes del país. Las lecciones aprendidas del proyecto y su metodología fueron insumos para el gobierno nacional en la redacción del documento CONPES No 3956 “Política de Formalización Empresarial”. También, se promocionó la inclusión laboral de personas con discapacidad bajo el programa de “Pacto de Productividad”, a través del cual se desarrolló y puso en marcha un modelo y una arquitectura organizacional que vincula laboralmente a personas con discapacidad en Colombia, llevando a cabo una transformación institucional, empresarial y de política pública en el ámbito laboral.³⁴
- 2.15 **Consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo.** Se apoyó al gobierno colombiano para poner a prueba un nuevo modelo de salud³⁵ para mejorar el acceso y la calidad de los servicios, e identificar diferentes mecanismos para articular a los actores del sistema. Además, se dio continuidad al apoyo en la definición del proceso para implementar la política de generación de valor agregado para las tecnologías de salud, donde el Instituto Nacional de Vigilancia del Medicamento (INVIMA) y el Instituto de Evaluación de Tecnologías de la Salud (IETS) aumentaron sus capacidades para detectar las nuevas tecnologías de salud que llegarán al mercado colombiano³⁶, asegurando mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados al sector. Este apoyo además contempla la elaboración de guías para aumentar la socialización de los resultados de la evaluación de las tecnologías en salud. También, se asistió a Colombia Compra Eficiente y a la Secretaría de Salud a establecer un proceso de negociación centralizada de los precios de los medicamentos en los tratamientos de la hepatitis C y del VIH. También se brindó apoyo técnico al gobierno para identificar una agenda de reformas al sistema de protección económica a la vejez. También se apoyó a COLPENSIONES en la identificación de oportunidades para modernizar procesos de gestión de historias laborales y determinación de beneficios³⁷.
- 2.16 **Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad.** Como resultado del apoyo del Banco se ampliará la conexión a sistemas de agua potable de 62.000 hogares, de los cuales 56.000 son afrocolombianos, y más de 17.000 hogares con conexión al sistema de alcantarillado entre las poblaciones de Buenaventura y Quibdó. Asimismo, se beneficiará a los

³⁴ CO-T1425. *Modelo de Inclusión Social para Personas con Discapacidad.* A la fecha se viene avanzando de manera importante en el desarrollo del modelo de competencias livianas o socioemocionales que beneficiará a personas con discapacidad en Colombia, a sus familias, a los cuidadores, a los organismos de rehabilitación y a organismos públicos que promueven el empleo y empleabilidad para esta población vulnerable. Asimismo, se seleccionaron dos emprendimientos de propiedad de personas con discapacidad que, adicionalmente, tienen contratadas a personas con discapacidad, mismas que recibirán la asistencia técnica para fortalecer su productividad y competitividad.

³⁵ CO-T1318. *Pilotaje de un Modelo Experimental de Prestación de Servicios de Salud.*

³⁶ CO-T1356. *Apoyo a la profundización de las reformas del sistema general de seguridad social.*

³⁷ CO-T1474. *Fortalecimiento a la Gestión de la Seguridad Social.*

municipios del Litoral Pacífico elevando el porcentaje de cobertura de energía eléctrica al 92% y asegurando la conexión al sistema eléctrico a más de 9.000 hogares afrocolombianos³⁸. En la isla de San Andrés, está desarrollándose un proyecto para incrementar el acceso a agua y saneamiento de poblaciones vulnerables y al mejoramiento de la prestación del servicio de energía a partir de la gestión eficiente de la demanda³⁹. Además, se apoyará a la recuperación del municipio de Mocoa con la implementación del plan maestro de alcantarillado de la población. Finalmente, a través de operaciones de apoyo a entidades territoriales, se ha buscado incrementar el acceso y calidad de los servicios públicos y servicios sociales. Con cooperación técnica apoyada por Suiza, se está desarrollando un vasto programa de apoyo a la calidad gerencial de empresas de agua en 10 ciudades del país.

- 2.17 **Temas transversales.** El Banco ha apoyado diversas áreas de oportunidades en género y cambio climático, entre los cuales destaca el programa de Bonos de Impacto Social⁴⁰, un innovador modelo de financiamiento atado a resultados de empleo en Colombia que está apoyando a mejorar la calidad de vida de poblaciones tradicionalmente excluidas, incluyendo jóvenes en riesgo y jefas de familia a fin de que tengan acceso a empleos formales. Como resultado se busca beneficiar a más de 7.600 personas desempleadas, de las cuales 50% serán mujeres. Asimismo, se está apoyando la creación de Centros de Equidad de la Mujer en Medellín y Quibdó, y actividades de fortalecimiento en las secretarías de la mujer para dejar capacidades instaladas en temas de planeación y ejecución de proyectos en beneficio de la mujer.
- 2.18 A través de BIDLab se está apoyando a la creación del primer Banco de Hábitat, el cual canaliza recursos privados a actividades de restauración y conservación de tierras privadas. A través de este esquema pionero en América Latina, las empresas que causen daños ambientales podrán compensarlo comprando créditos generados por las operaciones del Banco Hábitat, que espera tener un impacto en 600 hectáreas a través de 350 créditos ambientales.⁴¹ Por su parte, BIDInvest se encuentra apoyando a clientes con recursos de asistencia técnica para el

³⁸ CO-L1156. *Programa de Agua, Saneamiento Básico y Electrificación para el Pacífico Colombia.*

³⁹ CO-L1119. *Programa de Gestión Eficiente de la Demanda de Energía en Zonas No Interconectadas – Piloto Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.* A partir del cambio de electrodomésticos se espera mejorar la prestación del servicio de energía, con un impacto positivo en la reducción de Gases Efecto Invernadero (GEI) y reducción de costos en la prestación del servicio.

⁴⁰ Los Bonos de Impacto Social (BIS) son vehículos financieros que permiten canalizar recursos privados hacia la financiación de intervenciones que atienden problemas sociales. Típicamente se establecen contratos entre el gobierno y un intermediario (generalmente ONG) que atrae recursos de inversionistas privados y coordina la ejecución de la intervención. Los Bonos de Impacto Social invitan al sector privado a anticipar los recursos para que los proveedores de servicios puedan realizar las intervenciones y el gobierno solo paga si se logran los resultados, verificados por un experto externo. Es decir, el riesgo de la intervención se le traslada al sector privado. De esta manera, el gobierno deja de pagar por actividades y se concentra en pagar por los resultados. Por ejemplo, en vez de pagar por la formación para el trabajo de personas de difícil colocación, paga cuando la persona consigue un empleo formal.

Los Bonos de Impacto Social se iniciaron en 2010 en el Reino Unido. El primer país en desarrollo en lanzar un Bono de Impacto Social fue Colombia, con un programa del BID Lab, cofinanciado con la Cooperación Suiza (SECO) y ejecutado por la Fundación Corona. En 2017, el Departamento de Prosperidad Social (DPS) y el Grupo BID, firmaron el primer BIS para generar empleo para personas vulnerables. El proyecto cerró exitosamente en diciembre de 2018 y se están analizando sus resultados para documentar los resultados y mejores prácticas. El segundo Bono del programa se lanzó en marzo de 2019 con la Alcaldía de Cali. Como lección aprendida internacional se está estructurando un Fondo de Pago por Resultados entre DPS y el proyecto del Grupo BID como una estrategia para escalar el uso de los Bonos en Colombia y América Latina.

⁴¹ Los Bancos de Hábitat tienen como fin servir como esquemas agregados de compensación, en donde varias empresas pueden resarcir sus afectaciones al medio ambiente en una sola área, donde quien genera los impactos únicamente realiza pagos en la medida en que se cumplen diferentes hitos en el proceso de diseño, estructuración, y mantenimiento de las unidades de biodiversidad, las cuales tienen su equivalente en términos de hectáreas.

crecimiento de su cartera verde. La operación de Davivienda financiará aproximadamente 250.000 préstamos para la construcción de vivienda en Colombia, contemplando incluir criterios de sostenibilidad y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

(ii) Lecciones aprendidas

- 2.19 **Las lecciones aprendidas se sustentan en la experiencia acumulada del Banco en el país, el diálogo con diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil, así como, en los hallazgos y recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE, ver Anexo IV).**
- 2.20 **Lecciones aprendidas:** (i) el diálogo continuo de política sobre la necesidad de acelerar el crecimiento que ha promovido el Banco, ha estimulado una discusión en amplios sectores de la sociedad y ha establecido una agenda de trabajo común sustentada en la EBP; (ii) mantener canales de comunicación abiertos y continuos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha permitido impulsar el desempeño de los proyectos con dificultades; (iii) el Banco puede jugar un papel destacado como catalizador de recursos de otras instituciones, habiéndose logrado acuerdos de cofinanciamiento por US\$300 millones como en el Fondo Colombia Sostenible⁴², recursos de fondos coreanos por US\$50 millones para el PBL Digital, apalancamiento del fondo Chino, y atracción de financiamiento por US\$700 millones en la represa Ituango, un proyecto hidroeléctrico apoyado por la división de energía del Banco y financiado por BIDInvest; (iv) un adecuado uso de las cooperaciones técnicas puede servir al Grupo BID para posicionarse como actor clave en temas estratégicos para el gobierno; y (v) para lograr un impacto sistémico en el acceso a financiamiento para PYMES, es importante asociarse con instituciones financieras con una importante presencia en el país.⁴³

III. ÁREAS ESTRATÉGICAS

- 3.1 **Estrategia del Grupo BID con el país 2019-2022.** Este documento propone acelerar el crecimiento de la economía colombiana por encima de su actual tendencia, hasta llegar a cifras del rango 6-7% anual en el mediano y largo plazo⁴⁴. Para lograr esta visión, que va más allá del periodo de esta estrategia, es necesario incrementar sustancialmente la provisión y calidad de bienes públicos, infraestructura y logística. A su vez, es necesario aumentar la disponibilidad de recursos fiscales para la inversión pública. Finalmente, se requiere fortalecer y consolidar la clase media para garantizar una sociedad con movilidad social.
- 3.2 **Para acelerar el crecimiento, Colombia requiere enfrentar tres grandes desafíos.**⁴⁵ Los tres objetivos estratégicos son: (i) productividad de la economía; (ii) efectividad de la gestión

⁴² Con recursos de Noruega, Suecia y Suiza.

⁴³ En particular, en cuanto a BIDInvest, las instituciones financieras pueden desempeñarse de forma subóptima, aun cuando sean líderes en financiamiento “verde”, si estas no logran identificar ex ante el conjunto de beneficiarios de dichas líneas.

⁴⁴ Ver CDC.

⁴⁵ Estos desafíos fueron identificados como los principales cuellos de botella para el desarrollo en la EBP anterior y en la actualización del CDC. En el párrafo 11 de la actualización del CDC se realiza una comparación de las brechas de desarrollo entre los periodos 2015-2018 y 2019-2022. En el mismo se observa que los desafíos identificados en el CDC continúan vigentes. A su vez, la actualización del CDC y el diálogo con la Sociedad Civil permitieron identificar nuevos retos, en particular destacan la digitalización de la economía y la inmigración.

pública; y (iii) movilidad social y consolidación de la clase media.⁴⁶ A su vez, la EBP dará continuidad y apoyo a los temas transversales de género y diversidad, cambio climático, integración y donde la economía digital e inmigración se presentan como nuevos desafíos (ver actualización del CDC). El apoyo del Grupo BID se brindará con nuevas intervenciones (con y sin garantía soberana) y con las operaciones en cartera, además de asistencia técnica, estudios analíticos y diálogo de políticas. La EBP 2019-2022 está alineada con la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020 (AEI)⁴⁷, el Plan de Negocios de BIDInvest 2016-2019 (PDB) y el Plan de Negocios de BIDLab 2019-2021 (ver párrafos 3.15, 3.23 y 3.35). En el marco de estas prioridades y programas del Banco, se otorgará especial relevancia a la atención de inmigrantes. Por último, la EBP se encuentra alineada con el Plan Nacional de Desarrollo⁴⁸.

(i) Productividad de la Economía

- 3.3 **La convergencia hacia los países desarrollados se encuentra estancada.** El PIB per cápita de Colombia representa 24% del de Estados Unidos y apenas ha existido convergencia en los últimos 30 años, donde la brecha disminuyó sólo 4% entre 1990 y 2017. Este desempeño se debe principalmente al estancamiento de la productividad. El crecimiento de la economía colombiana entre el 2000 y 2018 fue causado por acumulación de factores. Así, mientras el aporte de la productividad⁴⁹ al crecimiento del PIB fue negativo en el período 1990-2018 (-0,7% anual en promedio), en Estados Unidos la productividad aportó 0,5 puntos porcentuales anuales al crecimiento del PIB.⁵⁰ A su vez, actualmente se requieren cuatro trabajadores colombianos para generar el valor que genera un trabajador estadounidense y 1,6 trabajadores colombianos para generar el valor de un trabajador chileno o uno uruguayo.⁵¹
- 3.4 **La baja productividad se debe a múltiples factores.** Con base en los hallazgos en el CDC, entre los elementos que limitan el crecimiento de la productividad incluyen: (i) estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola; (ii) lograr una educación de calidad y dar prioridad a la población más vulnerable y (iii) elevar la calidad y dotación de la infraestructura.
- 3.5 **Innovación y ecosistemas digitales** (ver CDC párrafos 3.2 a 3.7 y actualización del CDC párrafos 38, 39, 44 y 47 a 50). La inversión en innovación es un factor crítico para el crecimiento económico de largo plazo, y no simplemente un resultado de ese crecimiento.⁵² Aun cuando durante los últimos años, Colombia ha venido avanzando en la consolidación de las bases para su inserción en la nueva economía digital⁵³, existe un rezago significativo en

⁴⁶ Todas las referencias se encuentran en el CDC y su actualización.

⁴⁷ La EBP es igualmente coherente con la Actualización de la Estrategia Institucional (2010-2020). Documento AB-3008.

⁴⁸ La EBP se alinea con el PND en: (i) un pacto por la legalidad; (ii) un pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad; y (iii) un pacto por la equidad. También con las líneas transversales de: (i) sostenibilidad; (ii) ciencia, tecnología e innovación; (iii) transporte y logística; (iv) transformación digital; (v) servicios públicos; (vi) economía naranja y cultura; (vii) construcción de la paz; (viii) grupos étnicos; (iv) personas con discapacidad; y (x) equidad de las mujeres.

⁴⁹ Medida como la Productividad Total de Factores.

⁵⁰ Esta caída se acentuó en los años posteriores a la disminución del precio del petróleo. Así, para el periodo 2015-2018 el aporte de la productividad al crecimiento del PIB fue -1,4% anual promedio.

⁵¹ Cálculos propios basados en *The Conference Board*.

⁵² La Era de la Productividad (BID, 2010).

⁵³ Desde principios de la década, los operadores de redes móviles contribuyeron a la expansión invirtiendo US\$9.000 millones en redes y espectro radioeléctrico. Gracias a ello, la cobertura de banda ancha 3G en Colombia supera hoy el 90% y la tecnología 4G se encuentra en rápida expansión, alcanzando a casi dos tercios de la población. El denominado *ecosistema móvil* generó alrededor de 64.000 puestos de trabajo en 2016 y realizó un aporte de casi US\$2.300 millones

innovación. Así, el índice de capacidad de innovación muestra que Colombia se encuentra por debajo de los países avanzados⁵⁴. A su vez, la cantidad de aplicaciones de patentes (por millón de habitantes) muestra a Colombia rezagada respecto a ALC y los países Avanzados⁵⁵. Por otro lado, las empresas colombianas muestran baja utilización de instrumentos digitales como computación en la nube (17%), *big data* (3%) o inteligencia artificial (2%). Mas aun, solo 28% de las empresas entregan productos en línea y apenas el 12% de las firmas cuentan con una estrategia de transformación digital.⁵⁶ Entre los factores que explican los rezagos en innovación y la baja velocidad de transformación digital se encuentran: (i) bajos niveles de inversión en I+D+i⁵⁷; (ii) falta de capital humano calificado⁵⁸; y (iii) bajo desarrollo de los ecosistemas de innovación y emprendimiento, incluyendo el acceso a financiamiento, que potencien la transición a la economía digital (como el financiamiento de capital semilla para el desarrollo de *start-ups*).⁵⁹

3.6 *Propuestas de política.* Para acelerar la transformación digital en Colombia es necesario trabajar coordinadamente entre gobierno y empresas considerando los siguientes ejes estratégicos: (i) aumentar la inversión en I+D+i⁶⁰; (ii) mejorar el acceso a la educación digital y promover la formación e inserción a gran escala de profesionales en ciencia, tecnología e innovación; y (iii) fortalecer ecosistemas locales de innovación y emprendimiento digital, impulsar el comercio electrónico y el financiamiento para capital semilla para el desarrollo de *start-ups*.⁶¹

3.7 **Financiamiento para el sector privado** (ver CDC párrafos 3.8 a 3.12 y actualización del CDC párrafos 40 y 41). La relevancia del acceso al financiamiento y del desarrollo de los sistemas financieros como factor determinante de la dinámica de la productividad ha sido ampliamente documentada. La profundización del crédito es baja en Colombia (49,4% del PIB), a pesar de su expansión desde el año 2000 cuando llegaba al 20%, aún se encuentra muy por debajo de la OCDE (101,5%).⁶² Por ejemplo, el acceso al crédito empresarial está limitado en Colombia. Mientras que las MIPYMES representan el 99% de las empresas, el 80% del empleo privado

en concepto de impuestos y tasas regulatorias durante ese mismo año. GSMA (2017). “Country overview: Colombia La colaboración público-privada para promover la innovación y la creación de nuevas empresas”.

⁵⁴ El índice de capacidad de innovación del WEF (2018) muestra a Colombia con un valor de 3,8 frente al de Europa y EE.UU. con 4,8.

⁵⁵ En 2017, Colombia tuvo un valor de 1,9 aplicaciones de patentes (por millón de habitantes), comparado con ALC con 3,7, las economías del sudeste asiático con 59,7 y Europa y EE.UU. con 80,7.

⁵⁶ Ver actualización del CDC y Observatorio de Economía Digital. ABC de la Digitalización. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Disponible en http://micrositios.mintic.gov.co/abc_digitalizacion_empresas/.

⁵⁷ El gasto total anual en investigación y desarrollo (I+D+i) colombiano es 0,27% del PIB, un 40% de lo invertido en el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) que llega a 0,67%, y siete veces menos que el promedio de los países de la OCDE con 1,9%

⁵⁸ Por ejemplo, Colombia cuenta con 346 investigadores por cada millón de habitantes, en comparación con los 4.712 de España, 1.514 de Argentina, y 872 de Brasil.

⁵⁹ Colombia ocupa el lugar 103 de 126 países en el área de desarrollo de redes de innovación, que refleja elementos como colaboración entre centros educativos e industria para desarrollar investigación, la presencia de clusters de innovación, alianzas estratégicas para lograr joint-ventures, y registros de patentes.

⁶⁰ En el sector de ciencia, tecnología e innovación se debería aumentar la inversión total hasta alcanzar progresivamente niveles cercanos a 2.3% del PIB, equiparándose con el promedio de los países de la OCDE y emergentes más dinámicos en la generación y transferencia de tecnologías (ver CDC y su actualización).

⁶¹ Fomentando el aumento en inversión en innovación y la adopción de nuevas tecnologías disruptivas, apalancando capital semilla para *start-ups*, con especial énfasis en las que tengan alto potencial de crecimiento por su capacidad de generar empleo y nuevos emprendimientos en su cadena de valor, articular ecosistemas digitales colaborativos y continuar apoyando el despliegue de infraestructura convergente (Ver actualización del CDC).

⁶² *World Development Indicators*, con información disponible para 2016.

y el 35% del PIB, estas empresas sólo reciben el 14% de los créditos comerciales.⁶³ También, el costo de financiamiento se constituye en un impedimento importante, pues 24% de las PYMES lo identifica como uno de sus principales obstáculos, frente a 16% en ALC.⁶⁴ Existen brechas de acceso y equidad en servicios financieros de los hogares. Así, el 45% de los adultos reporta tener una cuenta en el sistema financiero, versus 50% en ALC y 92% en países de la OCDE. Solo el 6,9% de los hogares tiene un crédito hipotecario, inferior al promedio de ALC (7,3%) y la OCDE (27,2%). El uso de los medios de pagos electrónicos es inferior al registrado en economías similares, el 37% de los adultos hizo o recibió un pago digital, comparado con 43% en ALC y 88% en la OCDE.⁶⁵ Entre las causas de estas limitaciones, se encuentran: (i) las escasas garantías admisibles y el débil cumplimiento de los contratos que aumentan la aversión al riesgo de los bancos y reducen la oferta de crédito⁶⁶; (ii) la dificultad para evaluar la bancabilidad de los emprendimientos informales, generando asimetrías de información en el sistema financiero⁶⁷; y (iii) déficits de información entre las empresas, principalmente las más pequeñas, sobre productos alternativos de financiamiento formal como el *leasing* y el *factoring*.⁶⁸

3.8 *Propuestas de política.* Para promover el aumento en el acceso a la financiación del sector privado es necesario: (i) apoyar el mejoramiento del marco regulatorio concerniente a la política de desarrollo financiero, en particular sobre garantías y cumplimiento de los contratos; (ii) apoyar la profundización del mercado financiero a través de la mitigación de las asimetrías de información y la bancarización de los segmentos con mayores restricciones en el mercado de crédito; y (iii) desarrollar la industria de *Fintech* para promover la inclusión financiera en el país, y también mejorar los esquemas de educación financiera especialmente en sitios de difícil acceso.⁶⁹

3.9 **Desarrollo Agrícola** (ver CDC párrafos 3.13 a 3.18 y actualización del CDC párrafos 42 y 43). La agricultura tiene la capacidad de ejercer múltiples funciones para el desarrollo. Dichas funciones tienen que ver con el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza y del hambre, y el logro de mayores niveles de equidad y de seguridad alimentaria. El sector rural colombiano se asienta sobre 22 millones de hectáreas de tierra cultivable, de las cuales sólo 5,3 millones se cultivan. Además de su contribución al PIB, el sector agrícola es intensivo en mano de obra y es central en la estrategia de desarrollo rural de Colombia.⁷⁰ El estancamiento del sector agropecuario está explicado en gran parte por la baja productividad.⁷¹ Mientras que la economía ha venido creciendo en la última década a una tasa promedio de 4.1% por año, el sector agropecuario lo ha hecho a una tasa del 2.7%. Su participación en el PIB pasó del 7,4% al 6,2% entre 2005 y 2018. Entre los elementos que desincentivan las inversiones para fomentar aumentos de productividad y el desempeño del

⁶³ El 88% de los emprendimientos informales, por su parte, reportan no haber tenido acceso al crédito (Gran Encuesta Microempresarial, ANIF, 2018).

⁶⁴ Enterprise Survey, 2017.

⁶⁵ Global Findex, con información correspondiente a 2017.

⁶⁶ Colombia se encuentra en el puesto 177 de 190 en el indicador de cumplimiento de contratos, de acuerdo al *Doing Business* del Banco Mundial de 2019.

⁶⁷ Ver párrafo 3.7.

⁶⁸ Asobancaria (2017), “La educación financiera como motor de las MIPYMES en Colombia”. Semana Económica, Edición 1094, Bogotá.

⁶⁹ BIDInvest priorizará el apoyo a la banca y a los intermediarios financieros no bancarios para que logren una mayor intermediación de recursos financieros para los hogares y empresas en el área rural y las mujeres y las empresas con liderazgo femenino.

⁷⁰ El sector agrícola emplea el 16% de la fuerza laboral en Colombia (World Development Indicators).

⁷¹ La productividad agrícola medida por el valor agregado por trabajador alcanza el 13% de los niveles de la OECD.

sector se encuentran: (i) distribución del gasto público sectorial sesgado hacia subsidios⁷²; (ii) inseguridad jurídica sobre la propiedad⁷³; y (iii) limitado acceso a servicios financieros.⁷⁴

- 3.10 *Propuestas de política.* Para promover el incremento en la productividad agrícola y la complejidad de la canasta exportadora se debería: (i) reorientar el gasto público sectorial hacia la provisión de bienes públicos; (ii) regularizar la propiedad de la tierra; y (iii) fomentar la inversión privada en áreas rurales, incorporando prácticas agrícolas climáticamente inteligentes, y un mejor acceso y mayor participación de la producción en los mercados locales y en las cadenas globales de valor.
- 3.11 **Educación** (ver CDC párrafos 3.19 a 3.25 y actualización del CDC párrafos 36 y 37). La educación tiene un impacto directo en la productividad y en los ingresos de los individuos y, en consecuencia, en el crecimiento económico de los países. En las últimas décadas, Colombia ha hecho esfuerzos significativos por aumentar la escolaridad de la población, llegando a 97% en los primeros seis años de educación. No obstante, el gasto educativo, aunque haya aumentado, es inferior a las necesidades. Además, existen deficiencias en la calidad educativa y en especial en zonas rurales, como lo revela las pruebas PISA⁷⁵ donde Colombia continúa entre las más bajas posiciones.⁷⁶ La automatización de empleos ha dejado vulnerables a muchos trabajadores, y en muchos casos fuera del mercado formal de trabajo, a quienes no alcanzan las competencias necesarias para acceder a nuevos puestos de trabajo y actualmente el sistema educativo y de capacitación no responden de manera flexible y rápida a la demanda de nuevas habilidades. Entre los factores que explican el bajo desempeño se encuentran: (i) las deficiencias en la formación y desempeño docentes⁷⁷; (ii) la baja eficiencia del gasto en educación⁷⁸; y (iii) las inequidades territoriales entre zonas urbanas y rurales, y las deficiencias en la infraestructura educativa existente.⁷⁹
- 3.12 *Propuestas de política.* En educación, se debe fomentar políticas que aumenten su calidad en todo el territorio a través de: (i) promocionar el desarrollo docente de calidad; (ii) apoyar una mejor asignación de los recursos; y (iii) reducir el déficit en infraestructura y las inequidades territoriales del sector, mediante el financiamiento a inversiones en proyectos educativos, incluyendo iniciativas bajo la modalidad de APP.⁸⁰

⁷² Alrededor del 90% del gasto público sectorial se concentra en subsidios.

⁷³ Se estima que al menos el 59% de los hogares rurales carecen de títulos de propiedad formales. https://ceo.uniandes.edu.co/images/Documentos/170519-Decreto_ley_tierras_Final_consulta_previa.pdf

⁷⁴ Solo el 3% de la cartera bancaria se destina al sector agrícola.

⁷⁵ Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos por su sigla en inglés.

⁷⁶ De un total de 44 países, Colombia se posicionó 41 en matemáticas y 40 tanto en lecto escritura y en ciencias.

⁷⁷ Ver "La profesión docente en Colombia: normatividad, formación, selección y evaluación" 2018. Documento de trabajo # 54 universidad de los Andes <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/book/12-documentos-de-trabajo/138-la-profesion-docente-en-colombia-normatividad-formacion-seleccion-y-evaluacion>.

⁷⁸ Las pruebas PISA se encuentran por debajo de los países que destinan recursos similares en términos del gasto educativo con relación al PIB. La brecha de eficiencia respecto a este grupo de países es 23%.

⁷⁹ Se estima un déficit de 51.134 aulas escolares. Rodríguez et al. (2018). Participación privada en infraestructura: su evolución en Colombia y el apoyo del Grupo BID. BID, BIDInvest.

⁸⁰ Como beneficios de estas inversiones, el DNP ha estimado que para 2015 la inversión en infraestructura de carreteras 4G que se desarrolla bajo contratos APP de iniciativas públicas habría tenido un efecto multiplicador directo en el PIB de un 1.02% e indirecto de un 0,61%, generando un efecto multiplicador total de 1.63% del PIB. Por otra parte, se estiman que dichos proyectos habrían generado entre 180 mil y 450 mil nuevos empleos en la economía. Fuente: ANI-DNP: APP en Infraestructura en Colombia. Agosto 2016.

- 3.13 **Elevar la calidad y dotación de la infraestructura**⁸¹ (ver CDC párrafos 3.26 a 3.37 y actualización del CDC párrafos 15 a 18). Los costos de transporte en Colombia, así como los bajos niveles de digitalización y adopción de nuevas tecnologías en el sector, representan un obstáculo para la productividad y conectividad del país. Por ejemplo, los costos de transporte internos y de exportación de un contenedor es más del doble en Colombia que el promedio de ALC y de la OCDE.⁸² A su vez, la densidad de la red vial en Colombia es baja, con 530km por millón de habitantes, significativamente menor que países de similares niveles de desarrollo como Brasil (1.066km) y México (1.188km). Asimismo, el índice de calidad de carreteras de Colombia representa el 50% del valor atribuido a la OCDE o a Chile, y clasifica 25% por debajo de la región. Por ejemplo, la calidad de la infraestructura afecta negativamente la competitividad de los servicios exportables, como el turismo.⁸³ La organización de la industria del transporte de carga presenta problemas estructurales: (i) alta edad del parque automotor; (ii) informalidad; (iii) los índices de trazabilidad y de cumplimiento de tiempos de despachos se posicionan en los puestos 111 y 108 entre 160 países, respectivamente; y (iv) los precios del transporte de carga se encuentran regulados y al nivel de las empresas menos eficientes. La matriz modal de carga no está diversificada y depende fuertemente del modo carretero. Estas brechas y costos se deben a múltiples factores: (i) la dotación y calidad de la infraestructura de transporte es baja⁸⁴, especialmente de la red terciaria, crítica para mejorar la calidad de vida de la población rural y la productividad del sector agrícola; (ii) la prestación de los servicios de transporte de carga presenta ineficiencias (informalidad y esquema de tarifas)^{85 86}; (iii) baja capacidad y nivel de servicio de la infraestructura fluvial, y de su integración a una red multimodal de transporte de carga⁸⁷; y (iv) el cambio climático que afecta la infraestructura del país y el uso de recursos energéticos.⁸⁸
- 3.14 *Propuestas de política.* Se debe continuar con políticas que tiendan a: (i) fortalecer la dotación y calidad de la infraestructura de transporte vial, portuario y aeroportuario⁸⁹, e implementar el

⁸¹ La importancia de la inversión en infraestructura por su impacto directo en el crecimiento económico como parte de la formación bruta de capital fijo, e indirecto permitiendo que los factores de producción se vuelvan más productivos; fue señalada en la EBP de Colombia 2015-2018 y muy recientemente en el Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2019, del Banco.

⁸² Exportar un contenedor cuesta cerca de US\$2.160, un 80% superior al promedio de LAC. Un 65% de estos costos, equivalente a US\$1,525, corresponde al transporte interior, mientras que el promedio de OCDE que se ubica en US\$345 y en Brasil y México US\$763 y US\$1,300, respectivamente.

⁸³ El Foro de Opinión de Ejecutivos califica la calidad de la infraestructura turística con un puntaje de 4.4 sobre un máximo de 7, mientras que la media de la OECD es 5.3 (FEM, 2018). Además de la infraestructura turística, otro reto importante para la industria turística es su sostenibilidad, que califica debajo de ALC y la OECD en la misma encuesta.

⁸⁴ Además de la falta de dotación, de acuerdo con el Foro Económico Mundial, el índice de calidad de carretera representa 50% del valor atribuido a la OCDE y a Chile, y clasifica 25% por debajo del promedio de América Latina (ver CDC).

⁸⁵ Cerca del 40% de camiones (sin incluir volquetas) tiene más de 15 años de operación, y el 90% del parque automotor de carga es propiedad de personas naturales o pequeñas asociaciones.

⁸⁶ También, se presenta una baja consolidación de sistemas eficientes para la prestación de servicios de transporte de carga y pasajeros (urbanos e interurbanos).

⁸⁷ Menos del 2% de la carga se realiza a través de redes fluviales.

⁸⁸ Por ejemplo, la ola de lluvias producida por el fenómeno de La Niña entre 2010-2011, produjo pérdidas en el sector transporte por 0,62% del PIB.

⁸⁹ Incluyendo los sistemas de transporte urbanos y a través de mecanismos de APPs, priorizando las inversiones resilientes al cambio climático y las que contribuyan a mejorar la inserción internacional de los bienes producidos en Colombia.

plan maestro de transporte intermodal a largo plazo⁹⁰ ⁹¹; (ii) implementar reformas regulatorias del sector del transporte automotor de carga; (iii) consolidar el transporte intermodal, a través del desarrollo del modo férreo y fluvial; y (iv) desarrollar infraestructura resiliente para disminuir los impactos y costos del cambio climático.

- 3.15 **Alineación.** Esta área estratégica contribuye con la implementación de la AEI del Grupo BID en los desafíos de bajos niveles de productividad e innovación e integración económica rezagada; y sus objetivos de: (i) incluir a todos los segmentos de la población en los mercados financieros; (ii) ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura; (iii) desarrollar capital humano de calidad; (iv) ofrecer ecosistemas adecuados de conocimiento e innovación; (v) ofrecer planificación urbana e infraestructura rural; (vi) mejorar la infraestructura regional; y (vii) hacer frente a los efectos económicos y sociales del cambio climático. Estas iniciativas también contribuyen a las prioridades estratégicas del Plan de Negocios de BIDInvest 2017-2019 de apoyar al desarrollo de infraestructura, de reforzar las capacidades del sector corporativo, y de generar alianzas con el sector financiero para trabajar en los ámbitos prioritarios de acción, como apoyo a las PYMES.⁹² En cuando al BIDLab, estas acciones contribuyen con su mandato de apoyar la innovación para la inclusión a través de financiación, conocimiento y conexiones a proyectos y *start ups* que permitan generar impacto exponencial para las poblaciones vulnerables, en particular en las áreas temáticas de agricultura climáticamente inteligente, ciudades inclusivas y economía del conocimiento con temas transversales de género y diversidad, cambio climático y desarrollo de ecosistemas de innovación.

(ii) Efectividad de la gestión pública

- 3.16 **Las instituciones determinan el volumen, la calidad, la oportunidad y la accesibilidad de los servicios suministrados a la población.** Asimismo, tienen la capacidad de limitar los obstáculos para la productividad y el crecimiento empresarial y son un factor de certidumbre en las transacciones y la resolución de conflictos. Esta área de política se enfoca en la eficacia de la inversión pública y del manejo administrativo del Estado. Las líneas de acción son: (i) aumentar los ingresos del Estado; (ii) incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno; y (iii) mejorar la calidad de la justicia.
- 3.17 **Ingresos del Estado** (ver CDC párrafos 3.38 a 3.43 y actualización del CDC párrafos 27 a 32). En Colombia, los niveles de ingresos tributarios del Gobierno Central y de las entidades territoriales no han logrado superar el 18% del PIB en los últimos 10 años. Este nivel de presión tributaria es bajo en comparación al promedio de la OCDE (26% del PIB), al igual que en relación con algunos países de la Región de similar nivel de desarrollo. La limitada recaudación

⁹⁰ El plan maestro debe incluir la ejecución de proyectos estratégicos y que contemple las siguientes prioridades: (i) implementación de las soluciones a cuellos de botella y acceso a ciudades en los principales corredores de comercio; (ii) mejoramiento y ampliación de la capacidad de los corredores existentes; (iii) priorización y financiación de un esquema de mantenimiento permanente para la red vial; (iv) consolidación del transporte intermodal, a través del desarrollo del modo férreo y fluvial, lo cual requiere del fortalecimiento institucional para la regulación y gestión de estos modos y la estructuración de modelos de que permitan viabilizar su operación; (v) definición de competencias e incentivos para el desarrollo de infraestructura logística especializada, para lo cual se deben identificar proyectos piloto que permitan solucionar problemáticas en puntos específicos como Buenaventura y el río Magdalena y a la vez potenciar el transporte intermodal; y (vi) mejoramiento de los procesos de facilitación e integración comercial.

⁹¹ Se hace necesario también de implementar políticas y estrategias para la masificación de la infraestructura digital, que utilice redes de infraestructura actual.

⁹² Estas propuestas de acción también están alineadas con la Actualización del Plan de Negocios aprobada en 2018 (CII/GA-77-4).

tributaria está determinada principalmente por tres factores: (i) estructura tributaria con incentivos y exenciones que permean la base impositiva⁹³; (ii) deficiente administración tributaria^{94 95}; e (iii) informalidad de la economía.⁹⁶

- 3.18 *Propuestas de política.* Para hacer frente al desafío de aumentar los ingresos públicos se debería: (i) incrementar los ingresos a través de una reforma tributaria integral en todos los niveles de gobierno que promueva la ampliación de la base tributaria y mejor fiscalización para aumentar la recaudación y la equidad del sistema; (ii) continuar el fortalecimiento la DIAN y la eficiencia de los procesos de administración tributaria; y (iii) acelerar la implementación de la factura electrónica para aumentar la recaudación y promover la formalización de contribuyentes.
- 3.19 **Calidad del gasto y de la inversión pública** (ver CDC párrafos 3.44 a 3.48 y actualización del CDC párrafos 33 y 34). Colombia muestra baja capacidad en la ejecución del gasto público, déficit de calidad en la inversión y los servicios públicos, en el servicio civil y en la implementación de políticas. En el índice de eficiencia gubernamental del Foro Económico Mundial (FEM), Colombia se encuentra por debajo del promedio de las principales economías de la región y de la OCDE. Esto se traduce, por ejemplo, en un malgasto en el componente de compras públicas que se estima en aproximadamente 1,5% PIB.⁹⁷ Esta deficiencia, se debe en parte al alto porcentaje de gasto en adquisiciones a nivel regional y local que representa cerca del 42% del gasto general en este rubro.⁹⁸ Así mismo existen desafíos en materia de transparencia. Por ejemplo, en el ranking de Instituciones Públicas del FEM, que mide la calidad institucional, Colombia se ubica en el lugar 117 de 137, por debajo de Barbados, Chile, Costa Rica y Uruguay. Entre los factores que explican esta baja eficiencia se encuentran⁹⁹: (i) debilidades institucionales¹⁰⁰; y (ii) limitados mecanismos de rendición de cuentas.¹⁰¹
- 3.20 *Propuestas de política.* Para hacer frente al desafío que genera la efectividad de la gestión pública se requiere políticas que tiendan: (i) fortalecer el papel de las instituciones del Centro de Gobierno a través del mecanismo de *delivery unit*, medidas para proteger los recursos destinados a la inversión pública¹⁰², y fomentar el uso de instrumentos de pagos por éxito¹⁰³; y

⁹³ El gasto tributario en Colombia está cerca del 4% en IVA e impuesto a la renta.

⁹⁴ La DIAN cuenta con presencia en sólo 43 de los 1,121 municipios del país y se realizan 0.1% de inspecciones sobre contribuyentes activos, cifra inferior al 3.1% promedio de la región.

⁹⁵ En adición, Colombia podría implementar una cobertura contra las fluctuaciones del precio del petróleo, como ha venido haciendo México en los últimos años para evitar pérdidas repentinas en los ingresos tributarios.

⁹⁶ Ver párrafo 3.26.

⁹⁷ BID. Izquierdo, Pessino y Vuletin eds. (2018). “Mejor Gasto para Mejores Vidas”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

⁹⁸ BID. Izquierdo, Pessino y Vuletin eds. (2018). “Mejor Gasto para Mejores Vidas”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

⁹⁹ Más del 50% de la ineficiencia en el uso del capital físico y del capital humano que inciden en la inversión pública se explica por deficiencias de la gestión pública.

¹⁰⁰ Entre las debilidades institucionales se puede mencionar: (a) proliferación de normas y licencias que se deben tramitar con cada proyecto de inversión, tanto en el Gobierno Central como en instancias departamentales y locales; (b) controles y decisiones que se multiplican y superponen, sin adecuada coordinación; y (c) procesos de consulta ciudadana que llevan tiempos excesivos.

¹⁰¹ El indicador del Banco Mundial sobre voz y rendición de cuentas es un 36% del promedio de la Región.

¹⁰² Tal como se señala en el último Informe Macroeconómico del Banco “Construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante” es particularmente pertinente en países que están revisando sus marcos de política fiscal, o que aún no han optado por reglas fiscales cuyo objetivo es directa o indirectamente proteger la inversión pública.

¹⁰³ Por ejemplo, los Bonos de Impacto Social y el Fondo de Pago por Resultados (ver nota al pie 36).

(ii) promover herramientas de gobierno digital en todos los niveles del Estado, poniendo énfasis en la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas.

3.21 **Eficiencia y calidad de la justicia** (ver CDC párrafos 3.49 a 3.55 y actualización del CDC párrafos 55 y 56). La constitución de 1991 creó la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, y la figura de la tutela. En 1996 se avanzó adicionalmente en la simplificación y transparencia de los procesos judiciales, con la creación de los juicios orales que fueron implementados progresivamente en los siguientes años. La seguridad ciudadana en los últimos años ha mostrado una mejora considerable a través de la reducción en el número de homicidios, secuestros y extorsiones. La aprobación de un nuevo Código de Policía es también un paso adelante en el resguardo de las garantías ciudadanas y la efectividad de la acción policial.¹⁰⁴ La vulnerabilidad fronteriza ha requerido también de la asignación de importantes recursos destinados a la seguridad interna y a los cuidados de los inmigrantes.¹⁰⁵ El incremento de la superficie con narco-cultivos en los últimos años es un dato preocupante.¹⁰⁶ La aplicación de la ley y el encarcelamiento de corruptos no ha mejorado significativamente los indicadores de transparencia. La violencia intrafamiliar y de género¹⁰⁷, y los delitos sexuales continúan siendo un problema que afecta al conjunto de la sociedad colombiana. Estos hechos hacen que la percepción de los ciudadanos sobre el sistema judicial continúe siendo negativa¹⁰⁸. De esta manera, entre las causas que explican estos retos se encuentran: (i) los tiempos y costos procesales han mejorado, aunque aún existen deficiencias¹⁰⁹; (iii) la efectividad de las investigaciones criminales es baja¹¹⁰; (iv) existe evidencia de corrupción en el sistema judicial¹¹¹; y (vi) el nivel de impunidad en la violencia de género es elevado.¹¹²

3.22 *Propuestas de Política.* Para hacer frente al desafío que genera la eficiencia y calidad de la justicia se debería procurar: (i) consolidar la política de descongestión del sistema judicial; (ii) modernizar la infraestructura tecnológica de información y de servicios de apoyo a la investigación criminal; (iii) promover la confiabilidad pública en el sistema judicial, incrementando la información, la transparencia y combatiendo la corrupción; y (iv) otorgar atención prioritaria a quienes enfrentan mayor riesgo y vulnerabilidad.

¹⁰⁴ Entre el 2002 y el 2015, el número de homicidios por cada 100,000 mil habitantes se redujo un 64% y una tendencia similar se ha registrado en el número de secuestros y extorsiones. Fuente: Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CEDES), Julio 2017

¹⁰⁵ Linares, R. (2019). Seguridad y política fronteriza: una mirada a la situación de frontera entre Venezuela y Colombia. *Opera*, 24, 135-156. Universidad del Externado, enero-junio 2019, Bogotá.

¹⁰⁶ Entre 2016 y 2017 el área neta con cultivos de coca aumentó un 16%, con un total de 171.000 hectáreas. (Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (2018). “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017”. Naciones Unidas, Bogotá)

¹⁰⁷ En el periodo 2017-2018, la violencia intrafamiliar a menores de edad y mujeres se ha estancado, con un promedio anual de 10.560 y 42.440 casos reportados, respectivamente (fuente Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, informe estadístico diciembre 2018, Bogotá). A su vez, En 2017 se notificaron un total de 98.999 casos sospechosos de violencias de género e intrafamiliar, un aumento de 5,4% comparado con el 2016 (93.614 casos notificados) (Fuente: Instituto Nacional de Salud, Boletín Epidemiológico Semanal 21, mayo 2018, Bogotá).

¹⁰⁸ La encuesta Gallup 2017 destaca que el 83% de los colombianos tuvieron una imagen desfavorable del sistema judicial.

¹⁰⁹ Ver CDC párrafo 4.34.

¹¹⁰ El índice de efectividad en Colombia alcanza el valor de 0.2, similar al promedio de ALC, con la excepción de Chile que logra un valor de 0.42, mientras que los países de altos ingresos de la OCDE alcanzan un valor de 0.62 (ver CDC).

¹¹¹ De acuerdo a Transparencia Internacional (2017), entre un 11% y 20% de los encuestados manifestó haber pagado sobornos tanto a funcionarios del sistema judicial como a la policía.

¹¹² Por ejemplo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el 86% de los casos de violencia de pareja es a la mujer. Dicha cifra en valores absolutos ha aumentado (5% entre 2015 y 2017).

3.23 **Alineación.** Esta área estratégica contribuye con implementación de la AEI del Grupo BID en los desafíos de Exclusión social y desigualdad y Bajos niveles de productividad e innovación; y sus objetivos de: (i) crear una política fiscal más distributiva; (ii) fortalecer la capacidad del Estado; (iii) ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura; (iv) establecer marcos institucionales idóneos; y (v) fortalecer la capacidad institucional y el Estado de derecho.

(iii) Movilidad social y consolidación de la clase media

3.24 El crecimiento de la clase media implica una demanda creciente por servicios de calidad (por ejemplo, educación superior y salud de tercer nivel). Este perfil de demanda impone retos importantes para los gobiernos en materia de gestión y financiamiento para asegurar calidad de la oferta. Consolidar la clase media significa también evitar su retroceso a la pobreza. Para lograr lo anterior, es necesario fortalecer la red de aseguramiento de la misma. Las líneas de acción son: (i) continuar apoyando los programas de disminución de la pobreza y eliminar la pobreza extrema; (ii) reducir la informalidad de la economía; (iii) consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo; e (iv) incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad.

3.25 **Pobreza** (ver CDC párrafos 3.57 a 3.62 y actualización del CDC párrafos 68 y 76). A pesar de los importantes avances que se dieron en la última década, Colombia aún debe hacer grandes esfuerzos para erradicar la pobreza, que aún afecta al 27% de la población colombiana.¹¹³ Persiste la desigualdad y alrededor de 7% de la población está por debajo de la línea de pobreza extrema y con una alta incidencia en la población rural. Así, datos a 2018 muestran que mientras el total nacional de pobreza extrema fue 7,2%, en las zonas rurales la misma fue 15,4%. También, la incidencia de la pobreza es mayor en mujeres jefes de hogar y en minorías étnicas.¹¹⁴ Así mismo, existen problemas de focalización en los principales programas de protección social¹¹⁵. A su vez, se estima que cerca de 150.000 inmigrantes se encuentran en situación de pobreza extrema y no estarían recibiendo ayuda humanitaria.¹¹⁶

3.26 *Propuestas de Política.* Para hacer frente al desafío de reducir la pobreza y eliminar la pobreza extrema se requerirá: (i) ampliar la cobertura de los programas de transferencias y mejorar la focalización hacia los pobres extremos, particularmente en áreas rurales; (ii) incrementar el subsidio de Más Familias en Acción y Colombia Mayor para los pobres extremos, particularmente en áreas rurales; (iii) mejorar la focalización y aumentar la cobertura y la

¹¹³ El análisis de la dinámica de la pobreza muestra que, para muchos, la movilidad ascendente es aún restringida. El 80% de los colombianos que eran pobres extremos en 2003 siguieron siendo pobres en el 2013 y 42% de quienes eran pobres moderados en 2003 permaneció en la pobreza diez años después.

¹¹⁴ La incidencia de la pobreza en mujeres y hombres Jefe de Hogar es 29,6% y 25,7%, respectivamente. Por otra parte, los departamentos con mayor porcentaje de minorías étnicas (por ejemplo, Chocó (58,7%) La Guajira (52,6%), Cauca (48,7%) son los que muestran mayor tasa de pobreza, respecto al total nacional (27%).

¹¹⁵ Más Familias en Acción como otras intervenciones dirigidas a la población de niveles bajos de SISBEN carecen de reglas sistemáticas de salida que se activen al salir de la pobreza. A su vez, se estima que el porcentaje de beneficiarios rurales es solo de 47% para MFA, 46.6% para la Red Unidos y 36% para el ICBF. El Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Más Familias en Acción (MFA), dirigido a todas las familias vulnerables del país, beneficia alrededor de 2.8 millones de familias. El programa de inclusión social Red Unidos, dirigidos a los pobres extremos y enfocado en asegurar el acercamiento a la oferta de servicios públicos a esta población llega a casi 800 mil de familias. Finalmente, los servicios de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) benefician a 1.7 millones de niños y niñas en primera infancia y mujeres gestantes. El porcentaje de beneficiarios rurales de MFA, Red Unidos y del ICBF es 47%, 46.6% y 36% respectivamente. Aunque la cobertura en zona rural se ha incrementado, el país aún debe mejorar las condiciones de las familias en estas zonas.

¹¹⁶ Basados en cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

calidad de los programas de Cero a Siempre y articularlos con Más Familias en Acción¹¹⁷; (iv) focalizar las transferencias de manera especial en las minorías étnicas; y (v) mejorar la capacidad de seguimiento, monitoreo y graduación de hogares beneficiarios de programas sociales a través de la interoperabilidad entre sus sistemas de información.

- 3.27 **Informalidad** (ver CDC párrafos 3.63 a 3.69 y actualización del CDC párrafos 58 a 60). Aunque existen avances en la reducción de la informalidad laboral y empresarial, la misma es un factor que perjudica la productividad, las finanzas públicas, la sostenibilidad del sistema de salud y la cobertura del sistema de pensiones. Así mismo perjudica la eficiencia y cobertura del seguro de desempleo colombiano.¹¹⁸ El fenómeno de la informalidad se destaca en la nueva ola migratoria, de aquellos inmigrantes empleados, más del 46% lo hacían en actividades informales en 2018¹¹⁹. Entre los factores que explican el nivel de informalidad en Colombia se encuentran: (i) la alta rotación entre las modalidades de trabajo y una alta incidencia de contratos temporales y de formalización de las empresas¹²⁰; (ii) los altos costos laborales¹²¹; y (iii) la brecha de habilidades en el mercado laboral y la debilidad del sistema de formación del trabajo.¹²²
- 3.28 *Propuestas de Política*. Para hacer frente al desafío de reducir la informalidad se deberían apoyar políticas para: (i) crear mecanismos que incentiven la formalización (tributarios, inserción laboral de mujeres y personas con discapacidades, y un ambiente propicio para la creación y crecimiento de las empresas); (ii) fortalecer sistemas de aseguramiento para la clase media que faciliten las transiciones entre empleos (seguros de desempleo) y la reinserción laboral y que sustituyan modelos de protección que incrementan el costo de contratación formal (indemnización por despido)¹²³; y (iii) aumentar la productividad laboral a través de mayor pertinencia en la formación para el trabajo (alineación de la formación para el trabajo con la demanda de las empresas) y mayor efectividad y cobertura en los servicios de empleo (que emparejan a buscadores con vacantes)..
- 3.29 **Sistema de pensiones** (ver CDC párrafos 3.70 a 3.74 y actualización del CDC párrafos 61 y 62). El sistema actual tiene problemas de cobertura, equidad, suficiencia y sostenibilidad. Dado que sólo la mitad de los trabajadores contribuye al sistema, pocos trabajadores logran acumular los requerimientos para una pensión contributiva, donde solo el 27% de los adultos mayores a 65 recibe una pensión. Por la dinámica de envejecimiento de la población y la informalidad en

¹¹⁷ Una medida importante ha sido el establecimiento de una nueva metodología para el cálculo del mecanismo de focalización SISBEN basado en la presunción de ingreso de los individuos reconociendo la capacidad de los hogares para generar ingresos. Por otro lado, para el caso particular de los servicios de DIT, la cobertura se está incrementando ya que después de los acuerdos de paz se estableció el compromiso de lograr atención universal de la primera infancia en las zonas rurales y rurales dispersas a través de la modalidad propia y familiar del ICBF.

¹¹⁸ Mecanismo de Protección al Cesante.

¹¹⁹ Informe de ANIF octubre de 2018 en base a Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV).

¹²⁰ Una tercera parte de los asalariados formales se encuentra bajo una situación de trabajo temporal, lo que provoca una alta rotación entre las modalidades laborales.

¹²¹ Entre las principales razones que dificultan la contratación de trabajadores formales con contratos a término indefinido destacan: (i) las indemnizaciones por despido (40%); (ii) altos costos no salariales (35%); y (iii) el nivel del salario mínimo (18%).

¹²² En Colombia, 45% de las firmas consideran la formación inadecuada como una restricción muy seria para sus operaciones y una de cada tres empresas colombianas no logra llenar sus vacantes por la falta de talento/habilidades de la fuerza laboral (ver CDC).

¹²³ Con una gestión eficiente del Mecanismo de Protección al Cesante, se podrían financiar ingresos equivalentes al salario mínimo y las contribuciones en seguridad social de 190 mil desempleados durante cuatro meses. Si se reasignaran fondos eficientemente que actualmente administran las Cajas de Compensación, los beneficiarios aumentarían a 330 mil desempleados.

el mercado de trabajo, esta cifra podría bajar a 18% en 2075. El régimen de prima media es muy regresivo y tiene subsidios implícitos que favorecen a los pensionados con más recursos. En el caso del régimen de ahorro individual, hay problemas de viabilidad; en el 80% de los casos los pensionados optan por la opción de retiro programado, por lo que absorben el riesgo de longevidad. Hay también problemas de inequidad horizontal: los trabajadores que se pensionan por el régimen de ahorro individual pueden tener pensiones inferiores a trabajadores que se pensionan en el régimen de prima media con trayectorias de cotización idénticas y asumen mayores riesgos de rentabilidad. Esto genera traslados entre regímenes que son ineficientes y presionan el sistema. Finalmente, el gobierno destina 3,9% del PIB a cubrir el déficit del régimen de prima media administrado por COLPENSIONES y los regímenes especiales de los sectores defensa y educación. Entre los factores que explican la baja cobertura se encuentra: (i) el sistema previsional está fragmentado en varios regímenes con reglas y beneficios distintos, lo que genera traslados entre regímenes ineficientes y perjudiciales para los afiliados; y (ii) el sistema es además oneroso y deficitario.

3.30 *Propuestas de Política.* Para mejorar el sistema de pensiones se debería procurar: (i) aumentar la cobertura a partir de un incremento en el monto y ampliación de los subsidios del programa Colombia Mayor, y un complemento de estos subsidios con mesadas del programa BEPS. Los recursos para lograr este objetivo vendrían del ahorro generado en el sistema contributivo por quienes no reúnen los requisitos para una pensión, y por reducción de costos a la formalidad laboral que permitan aumentar la cobertura contributiva; (ii) mejorar el funcionamiento del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) estableciendo un seguro de longevidad financiado a partir de un fondo de mutualización en la etapa de desacumulación¹²⁴, aumentando la competencia entre las AFPs¹²⁵ y creando un fondo de estabilización que haga aportes en los ciclos de baja rentabilidad de las inversiones de las AFPs, permitiendo mayor certidumbre sobre los montos de las futuras pensiones; y (iii) mejorar el funcionamiento del sistema de prima media (RPM), estableciendo un sistema de cuentas nacionales que otorgue pensiones actuarialmente justas, y hacer ajustes institucionales que aseguren la sostenibilidad fiscal futura del sistema pensional. Las ventajas de estas medidas serían varias: una mejora en la manera en que los colombianos comparten los riesgos de longevidad; una mayor progresividad del gasto; una mayor comparabilidad entre las reglas de definición de beneficios del RAIS y el RPM; y en el largo plazo, una disminución significativa del costo fiscal del sistema pensional. Eventualmente el país debería moverse hacia la integración del sistema contributivo. Las mejoras aquí planteadas de los sistemas RPM y RAIS harían factible transitar hacia un sistema integrado multi-pilar o hacia un sistema contributivo basado únicamente en uno de los dos sistemas.

3.31 **Sistema de Salud** (ver CDC párrafos 3.75 a 3.80 y actualización del CDC párrafos 63 a 67). En lo referente al sistema de salud, el mismo se basa en un modelo de aseguramiento. Bajo este sistema los usuarios son beneficiarios de un seguro de salud que cubre un plan obligatorio de beneficios. La financiación del seguro tiene dos regímenes: (i) el contributivo, cofinanciado por el empleador y el empleado o por los trabajadores por cuenta propia; y (ii) el subsidiado

¹²⁴ La etapa de desacumulación es aquella en la cual lo acumulado en las cuentas de los trabajadores comienza a ser usado para financiar un producto de retiro. El fondo funcionaría bajo el principio de un seguro mutualista y se podría financiar con ahorro colectivo y/o presupuesto nacional. Este instrumento garantizaría niveles mínimos de pensión, distribuiría riesgos (tasa de interés, inflación salarial, judicialización) y permitiría transparentar los pasivos contingentes y recursos para fondarlos. Esta opción requiere el desarrollo de regulación y supervisión que impidan el riesgo moral implícito de un mecanismo de esta naturaleza.

¹²⁵ Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía de Colombia.

por el Estado para aquellos ciudadanos que no tienen empleo. Este sistema ha permitido una cobertura de salud casi universal con una afiliación del 95,7%¹²⁶ de la población. Entre los desafíos que presenta el sistema está la vulnerabilidad fiscal creada por las medidas del Tribunal Constitucional que obliga a proveer tratamientos, medicinas y tecnologías de alto costo. Lo último se agrava debido al mecanismo para el pago de estos servicios¹²⁷. A pesar de la alta cobertura de aseguramiento, hay retos en materia de cobertura efectiva de servicios de salud. Por ejemplo, se presenta baja detección temprana de los riesgos de la población. Alrededor de la tercera parte de los pacientes con diabetes no han sido diagnosticados¹²⁸ y solo 30,1% de mujeres y 38,2% de los hombres afirman haber realizado exámenes básicos de detección oportuna en el último año para las principales enfermedades crónicas¹²⁹. En Colombia el 60% de la mortalidad materna se concentra en el 50% de la población más pobre multidimensionalmente¹³⁰. Adicionalmente, existe un déficit importante en infraestructura sanitaria, pues el 90% de la misma está concentrada en las áreas metropolitanas del país. Finalmente, existen importantes retos en materia de fortalecimiento de los sistemas de información del sector para mejorar su transparencia y eficiencia. Las bases de datos y sistemas existentes están subutilizadas, no son interoperables y carecen de adecuados controles de calidad. De esta manera los desafíos en el sistema de salud se dan en: (i) la sostenibilidad financiera del sistema¹³¹; (ii) la cobertura efectiva de servicios de salud (iii) el déficit de infraestructura, en particular en zonas rurales; y (vi) sistemas de información.

- 3.32 *Propuestas de política.* Para hacer frente a los desafíos del sistema de salud se debería procurar: (i) reducir la evasión y elusión de la cotización a la salud; (ii) controlar el gasto en servicios de salud de alto costo; (iii) mejorar el acceso efectivo a servicios de salud, especialmente de enfermedades crónicas y transmisibles; (iii) fortalecer la infraestructura sanitaria en zonas rurales y dispersas a través de la estructuración de redes integradas de servicios y el impulso de la inversión privada; y (iv) fortalecer los sistemas de información del sector y promover su interoperabilidad.
- 3.33 **Acceso equitativo a servicios básicos de calidad** (ver CDC párrafos 3.81 a 3.86 y actualización del CDC párrafos 19 a 26). Colombia ha hecho significativos avances en la provisión de servicios de agua y alcantarillado y energía eléctrica. Sin embargo, la cobertura no es universal. En particular, se presentan deficiencias de cobertura e inequidades en las zonas rurales y en las regiones del Caribe y el Pacífico. A su vez, se presentan problemas de potabilidad y continuidad en el servicio de agua¹³². Además, existen problemas en la calidad y cobertura del servicio de energía.¹³³ Entre los factores que explican este rezago se encuentran

¹²⁶ Cifras del Ministerio de Salud y Protección Social con corte a abril de 2019.

¹²⁷ El mecanismo de recobros para el pago de estos servicios no tiene un techo presupuestal, el costo unitario de los servicios pagados presenta una elevada varianza y cerca del 25% de los reembolsos a las EPS son objetados.

¹²⁸ Vecino A, Trujillo AJ, Ruiz F (2012) Undetected diabetes in Colombia. *Int. J. Public Policy*, Vol. 8, Nos. 4/5/6, pp. 362-373.

¹²⁹ Presión arterial y control de colesterol y para mujeres citología y mamografía. Fuente: BID. Desde el Paciente. 2018.

¹³⁰ Análisis de Situación de Salud 2017, Ministerio de Salud y Protección Social, 2018.

¹³¹ Se proyecta para los próximos años un déficit corriente anual de entre 0,2% y 0,5% del PIB del sistema de salud público.

¹³² La cobertura de los servicios de agua y alcantarillado es para la zona urbana en acueducto del 99,8% y en alcantarillado del 97,8%; y para la zona rural del 86,5% y 77,5% en acceso a agua y saneamiento respectivamente. La región Pacífico tiene en promedio una cobertura 10% inferior al resto del país, al igual que el caso de las zonas rurales del Caribe que llegan a sólo 58% de cobertura. (ver CDC y su actualización).

¹³³ La cobertura eléctrica para el año 2017 fue del 97,02%. Quedan 431.137 viviendas sin servicio, de las cuales 223.688 se encuentran en zonas interconectables y 207.449 están ubicadas en Zonas No Interconectadas (ZNI). Para alcanzar la universalización del servicio se requieren inversiones de COP\$5 billones (*Fuente:* Bases PND 2018-2022). Por otro lado,

(i) falta de financiación¹³⁴ (ii) gobernanza de las empresas prestadoras de servicios¹³⁵; (iii) deficiencias en los esquemas de prestación a nivel rural¹³⁶; y (iv) vulnerabilidad al cambio climático.^{137 138 139}

3.34 *Propuestas de política.* Para mejorar el acceso equitativo a los servicios básicos se requiere: (i) financiar inversiones en infraestructura de agua y saneamiento, asegurando una gestión integral del recurso hídrico; (ii) modernizar y actualizar los sistemas gerenciales y de gobernanza de las empresas prestadoras de servicios¹⁴⁰; (iii) ampliar el abastecimiento de energía a Zonas no Interconectadas; y (vi) ampliar de la capacidad de generación con energías renovables y gas natural.¹⁴¹

3.35 **Alineación.** Esta área estratégica contribuye con la implementación de la AEI del Grupo BID en los desafíos de Exclusión social y desigualdad y Bajos niveles de productividad e innovación; y sus objetivos de: (i) erradicar la pobreza extrema; (ii) ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura; (iii) desarrollar capital humano de calidad; y (iv) igualdad de género y diversidad. Estas iniciativas también contribuyen a las prioridades estratégicas del Plan de Negocios de BIDInvest 2017-2019 de apoyar al desarrollo de infraestructura, incluyendo infraestructura social¹⁴², y el BID Lab en innovación para la inclusión de poblaciones vulnerables.

en el país hay casi dos millones de personas que aún no cuentan con acceso a la electricidad. Según datos del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE), actualmente el 51% del territorio colombiano corresponde a zonas no interconectadas e incluyen varios departamentos que cuentan con una cobertura inferior al 50% en las zonas rurales.

¹³⁴ 43% de los prestadores se encuentran en un nivel de riesgo financiero alto, el 17% en un nivel medio y el 40% en un nivel bajo.

¹³⁵ En agua, Un 43% de los prestadores se encuentran en un nivel de riesgo financiero alto, el 17% en un nivel medio y el 40% en un nivel bajo.

¹³⁶ Por ejemplo, en energía, en las zonas interconectadas a la red nacional (ZNI) se encuentran instalados 215 MW de capacidad de generación, de los cuales solamente el 8% es generado con energías renovables y 92% corresponde a generación con plantas diésel con 438.129 usuarios. Las redes de distribución a través de las cuales estos usuarios se conectan al servicio son redes construidas artesanalmente, o que no cumplen con los requisitos técnicos mínimos exigidos por las normas.

¹³⁷ Durante el período 1970 – 2012, se han documentado más de 2,900 registros de afectaciones naturales a la infraestructura de acueducto y alcantarillado, de los cuales el 35% se concentraron en los años 2010 – 2012 (ver CDC).

¹³⁸ La baja cobertura de acceso a saneamiento manejado de forma segura está relacionada con la ausencia del tratamiento de aguas residuales. La falta de adecuado tratamiento y/o disposición de las aguas residuales urbanas, antes de verterse en ríos, lagos o el mar, deteriora la calidad del recurso, limita su utilización sostenible, impacta la biodiversidad y pone en riesgo la salubridad de las personas. A su vez, En Colombia sólo se recicla el 17% de las toneladas que son dispuestas en rellenos sanitarios, aún persisten 89 sitios de disposición inadecuados y en los próximos cinco años 321 rellenos sanitarios cumplirán su vida útil.

¹³⁹ De acuerdo con estudios realizados por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Colombia es altamente vulnerable a los impactos del Cambio Climático. Este riesgo se correlaciona con la marcada dependencia del Sistema de Interconexión Nacional (SIN) al recurso hídrico para generar electricidad ya que casi el 70% de capacidad instalada de generación es hidráulica. Esta concentración hace que el sistema sea vulnerable ante escenarios de hidrología crítica, como ocurre con la recurrencia cíclica del fenómeno El Niño.

¹⁴⁰ Reduciendo el costo fiscal de los subsidios y las inequidades en el ámbito urbano-rural, mientras que simultáneamente se promueva la economía circular con el fin de aumentar el aprovechamiento y disminuir la cantidad de disposición final de residuos sólidos.

¹⁴¹ Esto también permitiría asegurar la confiabilidad, eficiencia y sostenibilidad del sector eléctrico colombiano en el largo plazo, con el fin de diversificar la matriz de generación eléctrica, propiciar cambios en la disponibilidad de gas para generación, una mejor gestión de la demanda a través de medidas de eficiencia energética y la reforma del mercado de energía mayorista.

¹⁴² Estas propuestas de acción también están alineadas con la Actualización del Plan de Negocios aprobada en 2018 (CII/GA-77-4).

Temas transversales

- 3.36 La EBP plantea abordar de forma transversal los desafíos relacionados con inmigración, género y diversidad, discapacidad, cambio climático, digitalización de la economía e integración.
- 3.37 **Inmigración** (ver actualización del CDC párrafos 77 a 81). En Colombia existen más de 1,3 millones de inmigrantes provenientes de Venezuela, la mayoría de los cuales llegaron en los últimos tres años. El 39% se encuentra en situación irregular¹⁴³. El deterioro de la economía venezolana permite predecir que el flujo migratorio continuará en el futuro inmediato. La inmigración presenta un desafío en materia fiscal, mercados laborales, salud y educación, entre otros.¹⁴⁴ De esta población, el 28% son menores de 17 años. A su vez, cerca de 600 mil inmigrantes tenían permiso de trabajo. Con referencia a las condiciones laborales, el 24% de los inmigrantes son empleados informales, el 22% trabajan como independientes, el 18% está desempleado y solo el 1% posee un empleo formal.¹⁴⁵ En relación a la situación social, solamente el 27% de los inmigrantes reportaron tener acceso a servicios de salud.¹⁴⁶ El 52% de los hijos de los venezolanos que están en Colombia no están estudiando.¹⁴⁷ Estimaciones propias y del gobierno proyectan que el impacto fiscal de proveer servicios a esta población estaría en 0,5%-0,7% del PIB anual en los próximos tres años.¹⁴⁸ El Banco ha participado activamente en diálogos de políticas públicas para tratar la temática de la inmigración con el gobierno de Colombia y otros países de la región. El mayor reto que tiene Colombia, al igual que otros países receptores de inmigración, es lograr la integración de esta población a sus economías. Este proceso será complejo, pero generará un bono demográfico y un impulso económico de mediano y largo plazo basado en disponibilidad de empleo, dinamismo de la demanda doméstica e incremento en el pago de impuestos.¹⁴⁹ De esta manera, el grupo BID acompañará el compromiso que ha asumido Colombia de brindar a los inmigrantes apoyo en su integración en la economía y la sociedad, incluyendo servicios de salud y educación, además de otorgarles permisos de trabajo para facilitar su integración en el mercado laboral. El Banco ha aprobado el uso de recursos de la Facilidad no Reembolsable para apoyar a comunidades que reciben flujos migratorios intrarregionales repentinos y de gran magnitud que estarán disponibles para complementar operaciones de crédito para aquellos países que así lo requieran. Igualmente, el Banco en Colombia ha comenzado a implementar acciones de apoyo al país para enfrentar las necesidades de los inmigrantes y de la población de sus comunidades receptoras a través de operaciones financieras en ejecución, entre las cuales se encuentran: (i) *educación*: diseño de estrategias y lineamientos escolares para la incorporación de estudiantes inmigrantes y la inclusión sociocultural, especialmente en escuelas rurales y de frontera; (ii) *salud*: por un lado, focalización de recursos en prioridades de salud pública¹⁵⁰ en departamentos con alta concentración de inmigrantes; y por otro lado, ampliación de cobertura del sistema de salud mediante un incremento de la afiliación y financiamiento de servicios a inmigrantes vulnerables¹⁵¹; (iii) *formalización, empleo y emprendimiento*: programas de formación para capacitar y certificar al capital humano, integrando a la población inmigrante; (iv)

¹⁴³ Inmigrantes ingresados sin documentación.

¹⁴⁴ Ver actualización del CDC.

¹⁴⁵ Informe de ANIF octubre de 2018 en base a Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV).

¹⁴⁶ Ver actualización del CDC.

¹⁴⁷ <https://migravenezuela.com/>

¹⁴⁸ Informe del Comité Consultivo de la Regla Fiscal 2019.

¹⁴⁹ Para una discusión sobre los efectos económicos positivos de la inmigración ver blogs.bid.org: “El veredicto es claro: la inmigración favorece a la economía”.

¹⁵⁰ Hipertensión, sarampión, diabetes, malaria, dengue, desnutrición y atención prenatal.

¹⁵¹ Madres gestantes y menores de edad.

fortalecimiento empresarial para la internacionalización: fomento empresarial, con foco especial en empresas lideradas por mujeres y aquellas que vinculen a población inmigrante; y (v) *servicios básicos*: atención especial en asentamientos informales como el acceso a programas de agua y saneamiento en municipios con aumentos intempestivos de demanda por servicios como resultado del flujo migratorio reciente. Adicionalmente, el Banco estará apoyando al gobierno en diversas áreas relacionadas a la inmigración, incluyendo estudios y trabajos estadísticos que permitan ir mejorando el diagnóstico para la aplicación de las políticas.

- 3.38 **Género, diversidad y discapacidad** (ver actualización del CDC párrafos 4, 6, 11, 41, 75 y 75). Colombia presenta desafíos en materia de género y diversidad. Así, existen brechas en materia de acceso al financiamiento, emprendimiento, salud, trabajo, educación, y violencia de género¹⁵², entre otros.¹⁵³ Por ejemplo, aunque la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha crecido y se encuentra por encima del promedio de la región¹⁵⁴, los esfuerzos deben continuar ya que la tasa de desempleo femenino (12,7%) es un 70% superior a la masculina (7,4%).¹⁵⁵ Los hogares pobres con jefe de hogar mujer muestran una tasa de pobreza mayor que aquellos con jefe de hogar hombre.¹⁵⁶ A su vez, existen inequidades hacia las minorías (mayormente rural) en temas de educación, salud y pobreza.¹⁵⁷ En materia de discapacidad, el Estado Colombiano en los últimos años ha venido avanzando en materia de su política de inclusión económica y social de personas con discapacidad.¹⁵⁸ Sin embargo, continúan retos en esta materia como: (i) calidad, oportunidad y pertinencia de la atención prestada a las personas con discapacidad; (ii) incorporación de estrategias de promoción de la inclusión social, educativa y laboral; (iii) fortalecimiento de la institución responsable de la articulación y seguimiento de las políticas públicas, y (iv) eliminación de prácticas discriminatorias. En respuesta, el Grupo BID plantea apoyar acciones, tanto en áreas urbanas como rurales, que, bajo un enfoque integral, potencien el empoderamiento social, económico y productivo de mujeres, poblaciones indígenas, afrodescendientes y jóvenes. A su vez, acciones que permitan el fortalecimiento de las políticas para la inclusión social y productiva de personas con discapacidad reduciendo las barreras¹⁵⁹ que impiden la interacción de personas con deficiencias físicas y/o intelectuales evitando su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones.
- 3.39 **Cambio Climático** (ver actualización del CDC párrafos 7, 11, 19, 24, 26, 42). El capital natural ha sido impactado por la rápida expansión de la frontera agrícola, el conflicto armado, el desarrollo urbano y la vulnerabilidad al cambio climático. Por un lado, el creciente proceso de deforestación (especialmente en las zonas de postconflicto) ha contribuido al incremento en las emisiones de CO₂ y a la disminución de las reservas de carbono en la masa vegetal.¹⁶⁰ Por otro lado, Colombia es altamente vulnerable a fenómenos climáticos adversos.¹⁶¹ El Grupo BID anticipa acompañar medidas orientadas a preservar y expandir el capital natural y de adaptación

¹⁵² Ver párrafo 3.21.

¹⁵³ Ver actualización del CDC.

¹⁵⁴ La tasa de empleo femenino, medida para mujeres entre 15-64 años, subió del 46% en 2001 al 56% en 2015.

¹⁵⁵ Promedio para 2018. Fuente DANE.

¹⁵⁶ A 2017, los hogares con jefe de hogar mujer mostraban una incidencia de pobreza de 29,7% frente a 25,5% con jefes de hogar hombre.

¹⁵⁷ Ver CDC.

¹⁵⁸ Ley estatutaria 1618 de 2013 y el documento CONPES 166 de 2013.

¹⁵⁹ Físicas, actitudinales, económicas, normativas y del entorno.

¹⁶⁰ Ver actualización del CDC párrafo 7.

¹⁶¹ *Idem*.

al cambio climático y gestión de los riesgos de desastres naturales. A su vez, con el fin de contribuir a afianzar la estabilización y consolidación de la paz, se tendrá un énfasis especial en municipios de zonas afectadas por el conflicto armado respondiendo a los desafíos de: (i) la deforestación y la pérdida de capital natural; (ii) la pobreza rural y el desarrollo territorial; y (iii) la mitigación y adaptación al cambio climático.

- 3.40 **Economía digital** (ver actualización del CDC párrafos 44 a 50). Colombia ha hecho esfuerzos para desarrollar su infraestructura digital.¹⁶² No obstante, el país enfrenta importantes retos en materia de utilización y capacidad de adaptación a las tecnologías digitales. En particular, existen brechas en: (i) los sistemas de gobierno electrónico; (ii) el desarrollo de ecosistemas de innovación y emprendimiento digital y la adopción de estas tecnologías en el sector productivo; y (iii) de competencia en el sector de telecomunicaciones.¹⁶³ A su vez, la digitalización de la economía presenta retos en educación y mercados laborales.¹⁶⁴ El Grupo BID continuará apoyando la transformación digital del país y su capacidad de absorción de nuevas tecnologías, particularmente en la provisión de servicios públicos (digitalización del Estado, educación, salud, justicia y seguridad), la incorporación y desarrollo de tecnologías digitales en el sector productivo y agrícola, la promoción del capital humano altamente calificado y la formalización del mercado laboral.
- 3.41 **Integración Económica** (ver CDC párrafo 2.20). En los últimos 20 años Colombia ha implementado una estrategia agresiva de liberalización comercial e integración económica. Así, Colombia cuenta a la fecha con 16 acuerdos comerciales vigentes con acceso a 62 mercados y a 1.500 millones de consumidores. Además, Colombia forma parte de la Alianza del Pacífico, iniciativa que ha logrado avances variados en materia de integración comercial, laboral, financiera y en educación han sido variados¹⁶⁵. Sin embargo, su nivel de inserción en los mercados internacionales está muy por debajo de países de tamaño y niveles de desarrollo similares,¹⁶⁶ limitando la contribución de la integración económica al crecimiento sostenible y al aumento de la productividad del país¹⁶⁷. Este fenómeno puede ser explicado principalmente por tres factores: (i) las exportaciones colombianas continúan exhibiendo un alto grado de concentración en bienes primarios y poco sofisticados¹⁶⁸; (ii) los flujos de IED que recibe el país están focalizados en actividades extractivas,¹⁶⁹ de bajo valor agregado, que no permiten

¹⁶² Ver CDC y su Actualización.

¹⁶³ Ver actualización del CDC.

¹⁶⁴ Un estudio que examina las ocupaciones demandadas en los portales web de mayor tráfico en cinco países de la región (Argentina, Colombia, Chile, México y Perú) encuentra que una cuarta parte de las ocupaciones en estos portales son altamente automatizables (tareas rutinarias cognitivas fácilmente codificables). Se trata de ocupaciones que exigen bajo nivel educativo y que tienen alta rotación. Así, un segmento dinámico del mercado de trabajo estaría expuesto a riesgos de transformación tecnológica, y sus ocupaciones podrían desaparecer o transformarse hacia tareas menos rutinarias y con mayor contenido interpersonal. González-Velosa, C y Peña, N. (2019) “Demanda de Trabajo en América Latina: ¿Qué podemos aprender de los portales de vacantes online?” Nota Técnica en proceso de publicación. BID

¹⁶⁵ Ver <https://alianzapacifico.net>

¹⁶⁶ El índice de apertura comercial del país, que mide el nivel de exportaciones e importaciones de bienes y servicios sobre PIB es 34%, comparativamente el de Perú es 46%, el de Chile 55%, el de México 77% y el promedio de ALC es 43%. Banco de Datos, Banco Mundial.

¹⁶⁷ Ver Andrián y Garay (2017). “Apertura comercial y crecimiento de la productividad total de los factores”. IDB-PB-272, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

¹⁶⁸ Dos tercios de las exportaciones de bienes se concentran en petróleo, carbón, café, y ferróniquel.

¹⁶⁹ Entre 2010-2017 más del 50% de IED se dirigió a petróleo/minas, de acuerdo con datos del Banco de la República. Por su parte, la IED en busca de eficiencia productiva que recibe el país, la cual tiene el potencial de diversificar la economía, insertándola en cadenas globales de valor, representa tan sólo el 15% de la IED. El valor esperado para países de similar ingreso per cápita se estima entre 20% - 40%. Banco Mundial, 2017

desarrollar todos los beneficios relacionados con la IED¹⁷⁰; y (iii) los tiempos y costos promedio para exportar e importar en el país¹⁷¹ se han incrementado considerablemente, convirtiéndose en una limitante importante para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales y para la competitividad del país. El Grupo BID acompañará líneas de acción y diálogo enfocadas en promover la internacionalización de la economía colombiana, a través de (i) la promoción de nuevos sectores exportadores; (ii) la atracción y facilitación de IED que identifica sectores productivos y que tiene el potencial de insertar a la economía en cadenas globales de valor¹⁷²; (iii) la optimización y digitalización de los procesos de comercio exterior e inversión, así como la mejora de la eficiencia y eficacia de la gestión aduanera del país; y (iv) la consolidación de los avances realizados en materia de integración regional, en particular en el contexto de la Alianza del Pacífico.

IV. ESCENARIO FINANCIERO INDICATIVO

- 4.1 **Las necesidades de financiamiento se irían reduciendo en los próximos años.** Se proyecta que durante 2019-22 las necesidades brutas de financiamiento pasarían de 7,6% del PIB en 2019 a 3,9% en 2022.¹⁷³ Se espera que las necesidades de financiamiento sean cubiertas con emisiones de deuda en los mercados internacionales, colocaciones de deuda interna, así como endeudamiento con bilaterales y multilaterales.
- 4.2 **El BID proyecta aprobaciones de préstamos con garantía soberana por US\$3.969,7 millones.** Este monto, sujeto a la disponibilidad de capital ordinario del Banco, es similar al estipulado durante el período de estrategia anterior (2015-18). El escenario financiero prevé aprobaciones anuales de US\$992 millones en promedio y desembolsos promedio de US\$1.018,5 millones. En este contexto, se anticipa que los flujos netos de préstamos serán positivos durante el período de estrategia. Como resultado, se proyecta que la deuda con el BID se incrementará de 6,0% de la deuda total del Sector Público No Financiero (SPNF) en 2018 a 6,4% en 2022. Asimismo, la deuda con el BID, como proporción de la deuda externa pública, pasaría de 14,5% en 2018 a 15,5% al final del período de estrategia.

V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

- 5.1 **Ejecución de la cartera.** Aun cuando los resultados han sido satisfactorios, la ejecución de la cartera es y seguirá siendo un gran desafío para el trabajo operativo del Grupo BID. Por lo tanto, el Grupo BID priorizará, con base en las lecciones operativas identificadas anteriormente, la ejecución de operaciones de inversión, las cuales incorporarán, según sea pertinente, el fortalecimiento institucional de las entidades ejecutoras y organismos de control.¹⁷⁴ A su vez, el grupo BID continuará con la revisión de cartera periódica con los ejecutores; y mantener canales de comunicación abiertos y continuos con el MHCP y el DNP

¹⁷⁰ Entre estos beneficios se encuentra la transferencia de tecnología de punta, de mejores prácticas gerenciales y sobre todo la participación del país en las cadenas globales de valor.

¹⁷¹ De acuerdo con el índice de comercio transfronterizo del *Doing Business 2019*, Colombia exhibe los tiempos de cumplimiento documental para exportar e importar y de despacho aduanero más altos de la región, tardando en promedio 112 horas en procesos de importación y exportación. Comparativamente, el tiempo promedio de estos procesos en ALC es 62 horas y países como Chile, Perú y México, los principales competidores de Colombia tardan en promedio 48 horas.

¹⁷² Por ejemplo: servicios, metalmecánica y automotriz, agroindustria, químicos, confecciones.

¹⁷³ En base al déficit del gobierno central proyectado en el MFMP y al perfil de amortizaciones de deuda pública del gobierno central proyectadas para el período 2019-22.

¹⁷⁴ En este contexto, será fundamental programar estratégicamente el apoyo de cooperación técnica en los tres niveles de asistencia técnica que ofrece el Banco: (i) apoyo operativo; (ii) apoyo al cliente; y (iii) generación y disseminación de conocimiento. Para esto se plantea: (i) establecer un mecanismo de seguimiento y monitoreo de resultados y efectividad en el uso de la cooperación técnica; (ii) impulsar una agenda de conocimiento, lecciones aprendidas y buenas prácticas con foco en operaciones y temas complejos.

ha permitido impulsar el desempeño de los proyectos con dificultades. Estos mecanismos han mostrado ser instrumentos eficientes para destrabar los cuellos de botella que se presentan en la ejecución de los proyectos.

- 5.2 **Sistemas Nacionales.** Para la gestión fiduciaria de las operaciones, el Banco descansa en la supervisión de la ejecución en los siguientes sistemas nacionales: (i) Sistema de Compras y Contrataciones Públicas: Informativo, Licitación Pública Nacional, Comparación de Precios y Consultoría Individual y (ii) Sistema de Administración Financiera Pública: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Reportes. Durante el periodo de la estrategia, se continuará apoyando al gobierno en el fortalecimiento de la función de control gubernamental para un potencial uso en las operaciones que el Banco financia, con asistencia técnica para la reducción de las brechas identificadas en la evaluación de la Contraloría General de la República-CGR con base en la aplicación de la metodología “Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” (MMD EFS), desarrollada por la INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), y con capacitación al equipo que realizará, como piloto, la auditoría de un proyecto financiado por el Banco. Así mismo, se mantendrá el diálogo con la Contaduría General de la Nación en la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). En lo que concierne al sistema de compras gubernamentales, en marzo de 2019, el Directorio del Banco aprobó el uso del sistema de forma avanzada en los proyectos que el Banco financia; adicionalmente, el Banco continuará trabajando con el Gobierno de Colombia en la mejora de la gestión de adquisiciones mediante la implementación de una agenda para el uso y fortalecimiento del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas.

Matriz de uso de sistemas nacionales

Uso de Sistemas Nacionales	Línea Base 2018	Uso Estimado 2022	Acciones previstas durante la EBP
Presupuesto	100%	100%	Seguimiento al funcionamiento del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación 2.
Tesorería	100%	100%	Seguimiento al funcionamiento del SIIF Nación 2.
Contabilidad y Reportes	18%	25% ¹⁷⁵	1. Mantener como requisito fiduciario en el Anexo III y la condición contractual en las Estipulaciones Especiales de los contratos de préstamo, la parametrización del presupuesto de los proyectos en el módulo de presupuesto del SIIF Nación 2, de acuerdo con la clasificación definida en la tabla de costos del anexo único del Contrato de Préstamo.

¹⁷⁵ Se destaca que las funcionalidades del sistema validadas en relación con el uso y aplicación del Subsistema de Contabilidad y Reportes en los proyectos del BID, dependerá del cumplimiento de las siguientes condiciones: (i) Los componentes y sub-componentes de los proyectos deben estar desagregados en el Módulo de Presupuesto del SIIF Nación II, de acuerdo con la clasificación definida en el Anexo Único de los Contratos de Préstamo y Convenios de Cooperación Técnica de operaciones ejecutadas por entidades del nivel central, desde el inicio de ejecución de los mismos; (ii) La entidad ejecutora debe formar parte del PGN y pertenecer a la Administración Central.

En otros ejecutores de gasto público como es el caso de los gobiernos locales, entidades u organismos descentralizados o autónomos, encargos fiduciarios, administradores de recursos y otros, que no forman parte del PGN o bien, que por sus marcos legales tienen autonomía presupuestal y financiera, no utilizan el SIIF Nación II, no es factible utilizar el sistema nacional.

Uso de Sistemas Nacionales	Línea Base 2018	Uso Estimado 2022	Acciones previstas durante la EBP
			2. Mantener el diálogo con la Contaduría General de la Nación en la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). 3. Seguimiento al funcionamiento del SIIF Nación 2.
Auditoría Interna	0%	0%	No hay acciones previstas.
Control Externo	0%	5%	1. Asistencia técnica para la reducción de las brechas identificadas en la evaluación de la CGR con base en la aplicación de la metodología “Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” (MMD EFS). 2. Capacitación al equipo que realizará como piloto la auditoría de un proyecto financiado por el Banco.
Sistema Informativo	100%	100%	Seguimiento al funcionamiento del SECOP.
Comparación de Precios	0%	20%	El Banco podrá avanzar con el uso de sistemas nacionales en la medida que acuerde con el Gobierno una propuesta de validación y mapa de ruta.
Consultoría Individual	0%	20%	
LPN Parcial	0%	20%	
LPN Avanzado	0%	20%	

- 5.3 **Coordinación con otros cooperantes.** El Banco prevé una estrecha colaboración, entre otros, con: (i) el Reino Unido en temas de infraestructura, productividad, promoción de la participación del sector privado y cambio climático; (ii) Corea, en el sector de TICs; (iii) la Agencia Francesa de Cooperación en préstamos de política; y (iv) Bancos multilaterales (Banco Mundial y Banco Europeo e Inversiones) en proyectos como el del Metro de Bogotá.
- 5.4 **Coordinación al interior del Grupo BID.** La coordinación entre el BID, BIDInvest y el BIDLab seguirá los siguientes parámetros: (i) la implementación conjunta de la presente Estrategia; (ii) la planificación de misiones conjuntas de relacionamiento con las autoridades y clientes en especial en áreas en donde se requieren reformas de política y/o hay sinergias evidentes para trabajar complementariamente; (iii) la organización de actividades conjuntas de difusión; y (iv) maximización de sinergias operativas.

VI. RIESGOS

- 6.1 **Riesgo macroeconómico.** Colombia ha crecido en los últimos 15 años. Como resultado, el país ha conseguido reducir rápidamente diferentes brechas socioeconómicas. Sin embargo, como consecuencia de choques externos, en el último lustro el crecimiento se redujo y se ha enmarcado en un contexto de debilidades institucionales (ver sección I). No obstante, existen

Con base en lo anterior, el subsistema no necesariamente va a mostrar un incremento en el índice de uso actual, porque el mismo está vinculado al esquema de ejecución de los Proyectos. Sobre todo, teniendo en cuenta que, por petición de la Vicepresidencia de Países del Banco, debe prevalecer la ejecución del proyecto al modelo de ejecución en sí mismo.

factores de riesgo ligados a choques externos que podrían afectar la continuidad y sostenibilidad del crecimiento observado. La volatilidad del precio internacional del petróleo, la incertidumbre económica de los socios comerciales, así como un entorno comercial global más proteccionista, podrían afectar negativamente la actividad económica del país y los flujos comerciales de bienes y servicios. De igual forma, la incertidumbre en los mercados financieros internacionales podría incidir negativamente sobre los flujos de capital y encarecer el financiamiento externo público y privado. A su vez, el flujo migratorio reciente impone desafíos fiscales en el corto plazo. En respuesta a estos riesgos, la EBP 2019-2022 plantea: (i) potenciar los factores domésticos de crecimiento y facilitar la inserción de las exportaciones colombianas en nuevos mercados, por medio de apoyos a sectores rezagados como el agropecuario, el financiamiento para la inversión privada y la provisión de infraestructura; y (ii) ampliar el espacio de respuesta fiscal contracíclica, a través de acciones dirigidas a fortalecer las capacidades de gestión pública, particularmente en términos de eficiencia del gasto y de aumento de la recaudación tributaria; y (iii) promover acciones que aceleren los dividendos que genera la integración socioeconómica de los inmigrantes en el mediano plazo (aumento de oferta de trabajo, mayor dinamismo de la demanda doméstica y mayor recaudación tributaria).

- 6.2 **Falta de recursos fiscales suficientes y riesgos de ejecución en la inversión pública.** Las inversiones requeridas por el país pueden verse afectadas por las limitaciones fiscales, más aún bajo un marco legal de convergencia presupuestaria, basado en la regla fiscal, que limita la capacidad de endeudamiento. En este escenario, podrían presentarse adicionalmente costos fiscales derivados del choque migratorio y otros que afecten la disponibilidad de recursos de mediano y largo plazo. Como medidas de mitigación, el Banco se propone incrementar la recaudación tributaria a través de varios mecanismos. Unos de ellos es el fortalecimiento de la DIAN a través de la implementación de la factura electrónica para el IVA y de reformas estructurales de esta institución. Igualmente, el Banco seguirá acompañando al gobierno en la ampliación de la base tributaria y en fortalecer la planificación y gestión estratégica del sector público. Finalmente, el grupo BID acompañará inversiones y garantías al sector privado, especialmente en la ampliación del financiamiento y para la creación de infraestructura y bienes públicos.
- 6.3 **Riesgos específicos a las operaciones sin garantía soberana.** Las operaciones sin garantía soberana enfrentan riesgos específicos derivados de las capacidades de gestión de los potenciales clientes y entidades financieras. Esto podría impactar la identificación de potenciales clientes, el costo de las operaciones, los tiempos de preparación y ejecución de las mismas. Para mitigar estos riesgos, BIDInvest buscará fortalecer las capacidades de gestión de sus clientes directos, así como de instituciones financieras con las que BIDInvest trabaja.

Anexo I. Matriz de resultados

Prioridades (Estrategias) del Gobierno*	Áreas Estratégicas	Objetivo Estratégico	Resultados Esperados	Indicador	Línea de Base**	Fuente
Sostenibilidad; minería y energía; transporte; ciencia, tecnología e innovación; y conectar territorios	Aumentar la productividad de la economía	Estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola	<i>Aumentar la inversión total (público y privada) en I&D</i>	Inversión total en I+D (% PIB)	2016: 0,27%	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT)
			<i>Aumentar el acceso al crédito del sector privado</i>	Crédito doméstico al sector privado (% PIB)	2017: 49,4%	Banco Mundial (BM): Worldwide Governance Indicators (WDI)
			<i>Incrementar la productividad de la agricultura</i>	Agricultura, valor agregado (% del PIB)	2018: 6,2%	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
		Mejorar la calidad educativa	<i>Mejorar el nivel de aprendizaje de los estudiantes secundarios</i>	Score pruebas PISA en lecto-escritura matemáticas ciencias	2015: 425/700 390/700 416/700	OCDE
		Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano, disminuir costos de transacción de la economía y mejorado la inserción internacional de los bienes producidos en Colombia	<i>Fortalecer / Mejorar la calidad de la infraestructura de transporte</i>	Red vial pavimentada en buen y muy bueno estado (% del total)***	2017: 39,6%	INVIAS
			<i>Aumentar el uso del transporte urbano</i>	Kilómetros de infraestructura vial intervenida para sistemas de transporte urbano	2018: 1.071,9	DNP
Servicios públicos; paz, cultura de la legalidad, víctimas y estabilización; y gobierno eficiente	Mejorar la efectividad de la gestión pública	Apoyar a un pacto fiscal para mejorar los ingresos del estado	<i>Aumentar los ingresos del Estado</i>	Recaudación Tributaria nacional + subnacional (% del PIB)	2017: 16,7%	Fondo Monetario Internacional, Government Financial Statistics
					Nac.: 14,2%	
					Subnac.: 2,5%	
		Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno	<i>Incrementar la efectividad de gestión pública</i>	Índice de Efectividad Gubernamental****	2017: -0,7	BM -WDI
<i>Mejorar los mecanismos de información, rendición de cuentas y transparencia del estado</i>	Promedio simple de los índices de control de corrupción, voz y rendición de cuentas y calidad de la regulación****		2017: 0,03	BM -WDI		

		Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia	<i>Mejorar la calidad de la justicia</i>	Índice de Independencia Judicial (1-7)****	2018: 3,0	FEM – Global Competitiveness Index database
Pacto por mayor equidad	Incrementar la movilidad social y consolidar la clase media	Seguir reduciendo la pobreza, y eliminar la pobreza extrema	<i>Reducción de la pobreza extrema</i>	Tasa Total de pobreza extrema Tasa de pobreza extrema rural Tasa de pobreza extrema urbana	2017: 7,4% 15,4% 5,0%	DANE
		Reducir la informalidad de la economía	<i>Disminuir el empleo informal</i>	Proporción de la población ocupada en el empleo informal	2018: 48,2%	DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)
		Consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo	<i>Incrementar la cobertura del sistema de pensiones</i>	Porcentaje de ocupados que cotizan al Sistema General de Pensiones:)	2018: 48,9%	Cálculos propios en base a DNP-Sinergia y DANE-GEIH
			<i>Incrementar la cobertura del sistema de salud</i>	% de población total con aseguramiento en salud Total % asegurado al régimen contributivo de salud Total % asegurado al régimen subsidiado de salud	2017: 94,6% 49,7% 50,0%	DANE - Encuesta de Calidad de Vida (ECV)
		Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad	<i>Incrementar la cobertura de hogares rurales con energía eléctrica</i>	% de hogares rurales con energía eléctrica en el país	2017: 98,4%	DANE ECV
			<i>Incrementar la cobertura de hogares con agua potable</i>	% de hogares con acceso a acueducto	2017: 62,0%	DANE ECV
	Sectores Transversales					
Equidad de las mujeres y grupos étnicos	Género y diversidad	Reducir las brechas sociales de las minorías étnicas	<i>Reducción de la pobreza extrema en las minorías étnicas</i>	Tasa de pobreza extrema para minorías étnicas (promedio de departamentos con prevalencia mayor a 20% del total)	2017: 16,1	DANE
		Reducir brecha de empleo de las mujeres	<i>Reducción de la tasa de desempleo de las mujeres</i>	Tasa de desempleo femenino	2017: 12,7%	DANE
Sostenibilidad	Cambio Climático	Preservar el capital natural	<i>Reducir la deforestación</i>	Tasa anual de deforestación	2017: -0,38%	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

Pacto por mayor equidad	Inmigración	Reducir las barreras a la integración social	<i>Mayor acceso a servicios de salud y educación</i>	% de migrantes venezolanos afiliados al sistema General del SGSSS Matrícula total de estudiantes nacidos en Venezuela	2018: 5% 2018: 21.746	Consejo Nacional de Política Económica y Social 3950
Transformación digital	Economía digital	Reducir la brecha digital en la economía	<i>Mayor uso de herramientas digitales</i>	Promedio de Adopción de Tecnologías Digitales Maduras por empresas Promedio de Adopción de Tecnologías Digitales Avanzadas por empresas*****	2017: 58,7% 2017: 7,1%	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – ABC de la digitalización
Pacto para apoyar a nuestros emprendedores y empresarios	Integración Económica	Reducir las barreras a la integración	<i>Reducir los costos de exportación</i>	Costo para exportar: cumplimiento en fronteras*****	2018: US\$630	Banco Mundial, Doing Business

*El Plan Nacional de Desarrollo tiene tres grandes objetivos que se constituyen en sus pilares: (i) un pacto para transitar a una Colombia sin crimen, sin corrupción y con justicia; (ii) un pacto para apoyar a nuestros emprendedores y empresarios; (iii) un pacto por mayor equidad. Las líneas transversales se relacionan con: (i) sostenibilidad; (ii) minería y energía; (iii) servicios públicos; (iv) transporte; (v) ciencia, tecnología e innovación; (vi) economía naranja y cultura; (vii) transformación digital; (viii) equidad de las mujeres; (ix) grupos étnicos; (x) personas con discapacidad; (xi) paz, cultura de la legalidad, víctimas y estabilización; (xii) gobierno eficiente; (xiii) conectar territorios; y (xiv) énfasis en las regiones.

** La periodicidad de los indicadores es anual

*** El estado superficial de la red pavimentada se define mediante la auscultación visual de la superficie de rodadura, a través de la asignación de calificativos contemplados para cada grupo de carreteras pavimentadas. El estado superficial de la vía se determina por sus condiciones presentes en la siguiente forma:

- 1) **Muy bueno.** Las vías calificadas en muy buen estado son aquellas que requieren sólo de acciones de mantenimiento rutinario, debido a su buen estado o a su reciente construcción.
- 2) **Bueno.** Estas vías se identifican porque requieren de un mantenimiento rutinario y probablemente un tratamiento superficial o bacheo para cubrir áreas fisuradas inferiores al 15% del área total.
- 3) **Regular.** Son aquellas que requieren un mantenimiento rutinario y probablemente un refuerzo asfáltico en su superficie con la aplicación de espesores relativos al volumen de tránsito.
- 4) **Malo.** Las vías en malas condiciones serán aquellas que requieren de la rehabilitación de su superficie en áreas importantes.
- 5) **Muy malo.** Las vías en muy malas condiciones son aquellas que requieren de reconstrucciones importantes con costos similares a los de construcción.

Fuente: Guía Metodológica para el Diseño de Obras de Rehabilitación de Pavimentos Asfálticos de Carreteras, 2008. INVIAS

**** *Efectividad del Gobierno* capta la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado de su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de políticas, y la credibilidad del gobierno con el compromiso con dichas políticas.

Control de Corrupción capta la percepción de la medida en que se ejerce el poder público para beneficio privado, así como la "captación" del Estado por elites e intereses privados.

Voz y rendición de cuentas capta la percepción de la medida en que los ciudadanos de un país son capaces de participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y medios de comunicación libres.

Calidad regulatoria capta la percepción de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y regulaciones sólidas que permiten y de promueven el desarrollo del sector privado.

Índice de Independencia Judicial capta la percepción sobre la independencia del poder judicial de influencias de miembros del gobierno, ciudadanos o empresas.

***** El promedio de adopción de tecnologías maduras por empresa corresponde a los porcentajes de empresas que: usan computadoras, usan internet, empresas con página web, de empleados que acceden a internet regularmente, que usan internet para correo electrónico, usan internet para obtener información sobre bienes y servicios, usan internet para obtener información del gobierno, usan internet para banca electrónica, usan internet para interactuar con organizaciones gubernamentales, usan internet para proveer servicios a clientes, usan internet para entregar productos en línea, reciben órdenes de compra por internet, emiten órdenes de compra de bienes y servicios por internet, usan internet para Contratación interna o externa, y porcentaje de ventas totales por comercio electrónico y digitales. El promedio de Adopción de Tecnologías Digitales Avanzadas por empresas corresponde a los porcentajes de empresas: con sistemas de ciberseguridad, con computación en la nube, con sensores/M2M/internet de las cosas, empresas con robótica, con impresoras 3D, con realidad virtual, con *big data*, con inteligencia artificial, y con *blockchain*.

***** El costo del cumplimiento en la frontera incluyen el tiempo y el costo de la obtención, preparación y presentación de documentos durante la manipulación en el puerto o en la frontera, el despacho de aduanas y los procedimientos de inspección.

Matriz de sistemas nacionales

Objetivo Estratégico	Resultado esperado	Indicador	Unidad de medida	Línea de Base	Año base	Objetivo principal	Distribución del tiempo	Alineación CRF
Incremento del Uso de Sistemas Nacionales	Incrementar el Uso del Subsistema de Contabilidad y Reportes	Cartera Activa que usa el Subsistema de Contabilidad y Reportes	% de la cartera activa	18%	2018	25%*	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso del Subsistema de Control Externo	Cartera Activa que usa el Subsistema de Control Externo	% de la cartera activa	0%	2018	5%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso del Subsistema de Comparación de Precios	Cartera Activa que usa el Subsistema de Comparación de Precios	% de la cartera activa	0%	2018	20%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso del Subsistema de Consultoría Individual	Cartera Activa que usa el Subsistema de Consultoría Individual	% de la cartera activa	0%	2018	20%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso del Subsistema de LPN Parcial	Cartera Activa que usa el Subsistema de LPN Parcial	% de la cartera activa	0%	2018	20%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso del Subsistema de LPN Avanzado	Cartera Activa que usa el Subsistema de LPN Avanzado	% de la cartera activa	0%	2018	20%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad

Fortalecimiento de Sistemas Nacionales	Implementación del plan de acción resultado de la evaluación SAI-PMF	Avance en la implementación del plan de acción	% de avance en la implementación del plan	0%	2018	75%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Implementación del plan de acción resultado de la evaluación MAPS	Avance en la implementación del plan de acción	% de avance en la implementación del plan	0%	2018	75%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Ejecutores Asesorados en materia de Compras Verdes	Consultorías de apoyo en compras verdes	# de consultorías contratadas por el Banco	0	2018	4	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el desarrollo de compras innovadoras	Talleres de Capacitación en compras innovadoras	# de talleres realizados	0	2018	4	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad

* Se destaca que las funcionalidades del sistema validadas en relación con el uso y aplicación del Subsistema de Contabilidad y Reportes en los proyectos del BID, dependerá del cumplimiento de las siguientes condiciones: (i) Los componentes y sub-componentes de los proyectos deben estar desagregados en el Módulo de Presupuesto del SIIF Nación II, de acuerdo con la clasificación definida en el Anexo Único de los Contratos de Préstamo y Convenios de Cooperación Técnica de operaciones ejecutadas por entidades del nivel central, desde el inicio de ejecución de los mismos; (ii) La entidad ejecutora debe formar parte del PGN y pertenecer a la Administración Central. En otros ejecutores de gasto público como es el caso de los gobiernos locales, entidades u organismos descentralizados o autónomos, encargos fiduciarios, administradores de recursos y otros, que no forman parte del PGN o bien, que por sus marcos legales tienen autonomía presupuestal y financiera, no utilizan el SIIF Nación II, no es factible utilizar el sistema nacional. Con base en lo anterior, el subsistema no necesariamente va a mostrar un incremento en el índice de uso actual, porque el mismo está vinculado al esquema de ejecución de los Proyectos. Sobre todo, teniendo en cuenta que, por petición de la Vicepresidencia de Países del Banco, debe prevalecer la ejecución del proyecto al modelo de ejecución en sí mismo.

Anexo II. Marco de Financiamiento indicativo

Flujo Neto de Operaciones de préstamo con Garantía Soberana (millones de US\$)

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio 2019-22	Total 2019-22
Aprobaciones	941.4	969.3	1,010.7	1,038.0	910.0	1,080.0	989.9	989.9	992.4	3,969.7
Desembolsos	1,062.6	1,094.6	1,035.0	839.6	1,050.0	1,008.0	1,008.0	1,008.0	1,018.5	4,073.9
Amortizaciones	567.4	473.0	492.0	484.0	524.5	504.1	504.1	504.1	509.2	2,036.8
Flujos netos	495.2	621.6	543.0	355.6	525.5	503.9	503.9	503.9	509.3	2,037.0
Suscrip. y contribuciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Flujos neto de préstamo	495.2	621.6	543.0	355.6	525.5	503.9	503.9	503.9	509.3	2,037.0
Intereses y cargos	187.9	205.6	264.0	312.0	242.4	242.4	242.4	242.4	242.4	969.5
Flujo neta de caja	307.3	416.0	279.0	43.6	283.1	261.5	261.5	261.5	266.9	1,067.5
Deuda BID	8,720.3	9,341.9	9,884.9	10,240.5	10,766.0	11,269.8	11,773.7	12,277.5	11,521.7	
Deuda Multilateral	19,217.6	21,064.3	21,535.6	22,877.3	21,015.8	22,490.3	23,677.1	24,594.8	25,455.3	
Deuda Externa	64,252.3	69,259.9	70,085.8	70,622.6	67,645.9	72,391.9	76,212.1	79,165.9	81,935.7	
Deuda Total	149,873.3	146,988.3	164,446.7	169,575.5	163,296.0	174,752.8	183,974.8	191,105.1	197,791.4	
Deuda BID/Deuda Mult.	45.4%	44.3%	45.9%	44.8%	51.2%	50.1%	49.7%	49.9%	50.2%	
Deuda BID/Deuda Externa	13.6%	13.5%	14.1%	14.5%	15.9%	15.6%	15.4%	15.5%	15.6%	
Deuda BID/Deuda Total	5.8%	6.4%	6.0%	6.0%	6.6%	6.4%	6.4%	6.4%	6.5%	

Notas: (1) proyección de aprobaciones, para 2019-2020 según proyección de CAN/CAN, para 2021-2022 promedio del periodo de EBP 2015-2018. (2) Proyección de desembolsos, para 2019 proyección de desembolsos registrado en sistema, para 2020-2022 promedio del periodo de EBP 2015-2018. (3) Proyecciones de amortizaciones, intereses y cargos con base en BID hasta 2019, para 2020-2022 promedio del período de EBP 2015-2018. (4) Deuda del Sector Público no Financiero - SPNF (fuente: Ministerio de Hacienda y Banco de la república). Proyecciones basadas en Análisis de Sostenibilidad de la Deuda de la Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas de marzo de 2019 para Gobierno Central y añadida tasa de variación a deuda total SPNF. (5) Proyección deuda BID con base en proyección de desembolsos y amortizaciones. (6) Proyección resto deuda multilateral con base en promedio de participación en deuda externa para el período 2014-2018 (fuente: Banco de la República).

Anexo III. Indicadores económicos y sociales

Cuadro 1.1: Indicadores Macroeconómicos Seleccionados

	2014	2015	2016	2017	2018pr**	2019p**	Fuente
Sector real							
Crecimiento anual del PIB real	4,7%	3,0%	2,1%	1,4%	2,6%	3,1%	(i)
Crecimiento anual de la FBKF real	9,9%	2,8%	-2,9%	1,9%	1,5%	4,5%	(i)
Crecimiento anual del consumo de los hogares	4,6%	3,1%	1,6%	2,1%	3,6%	3,3%	(i)
Sector público—GNC							
Ingresos (% del PIB)	16,6%	16,1%	14,9%	15,6%	15,1%	16,3%	(ii)
de los cuales ingresos petroleros (% del PIB)	2,7%	1,2%	-0,1%	0,2%	1,0%	1,1%	(iii)
Gastos (% del PIB)	19,3%	19,2%	18,9%	18,9%	18,1%	19,1%	(ii)
Resultado Global (% del PIB)	-2,7%	-3,0%	-4,0%	-3,6%	-3,1%	-2,7%	(ii)
Resultado Primario (% del PIB)	-0,4%	-0,5%	-1,1%	-0,7%	-0,3%	0,1%	(ii)
Resultado estructural (% del PIB)	-2,3%	-2,2%	-2,2 %	-2,0%	-1,9%	-1,8%	(ii)
Deuda Bruta (% del PIB)	40,0%	43,9%	45,0%	47,6%	45,0%	45,9%	(ii)
Monetario y tipo de cambio							
Inflación anual (fin de período)	3,7%	6,8%	5,7%	4,0%	3,2%	3,3%	(i)
TCN (COP/US\$ - promedio de período)	2001,1	2749,1	3051,8	2952,1	2958,1	3169,2	(iv)
RER (promedio de período)	104,1	121,2	122,3	123,1	123,7	N/A	(iv)
Financiero							
Crédito del sector financiero (% del PIB)	40,2%	47,2%	47,1%	46,0%	45,1%	N/A	(v)
Activos del sistema financiero (% del PIB)	63,6%	68,8%	66,6%	65,1%	63,8%	N/A	(v)
Sector Externo							
Balance comercial (% del PIB)	-1,6%	-5,4%	-3,9%	-1,95%	-2,15%	-2,30%	(iv)
Cuenta Corriente (% del PIB)	-5,2%	-6,5%	-4,4%	-3,4%	-3,8%	-3,9%	(iv)
IED (% del PIB)	4,2%	4,0%	4,8%	4,7%	3,3%	2,8%	(iv)
Inversión de portafolio (% del PIB)	4,9%	3,3%	3,1%	2,5%	0,10%	0,60%	(iv)
Indicadores Sociales							
Tasa de desempleo (promedio anual)	9,1%	8,9%	9,2%	9,4%	9,7%	9,9%	(i)
Tasa de Pobreza	28.5%	27.8%	28.0%	26.9%	27,0%	N/A	(i)
Coefficiente de Gini	0.538	0.522	0.517	0.508	0.517	N/A	(i)

** 2018p: preliminar. 2019pr: proyecciones. Fuente: MHCP, Latinfocus, y WEO.

(i) DANE.

(ii) MHCP.

(iii) ACP y MHCP.

(iv) Banrep.

(v) Superintendencia Financiera de Colombia.

Anexo IV. Respuestas de la Administración a la Evaluación del Programa de País: Colombia 2015-2018

OVE recomendación	Respuesta de la Administración
<p>Recomendación 1: A pesar de tener un programa relevante en el contexto fiscal y económico actual, el Banco, en diálogo con el Gobierno, debería considerar cómo crear modelos de intervención que continúen siendo apropiados en el futuro. Si Colombia mantiene tasas de crecimiento económico elevadas, eventualmente el Banco necesitará considerar una combinación diferente de instrumentos para mantener su rol como socio preferente en el desarrollo. Por ejemplo, mientras el Banco continúe mejorando la implementación de préstamos de inversión podría considerar el uso de los préstamos basados en resultados que financian un marco de gastos de un programa gubernamental, posiblemente facilitando la ejecución y bajando los costos transaccionales. Además, para profundizar su relevancia, el Grupo BID podría considerar aumentar el uso de préstamos en moneda local cuando sea pertinente.</p>	<p>De acuerdo</p> <p>Proposición de acciones: Cabe destacar que la relevancia del Grupo BID en Colombia se debe en gran parte al excelente nivel de diálogo y asesoramiento técnico que hace atractivo para el gobierno y el sector privado mantener una relación financiera muy activa con el Banco. Además, la reputación del Grupo BID es un incentivo adicional que tienen el sector público y privado para profundizar la relación con el BID y BIDInvest. Durante el período de la estrategia 2019-2022, el Grupo BID incentivará la diversificación de instrumentos usados en Colombia de modo de presentarle al cliente un mayor número de opciones. Este abordaje ya ha sido iniciado. Por ejemplo, el Banco y el Gobierno de Colombia (GdC) han acordado en la Programación 2019-2020 una operación por resultados. Asimismo, BIDInvest ya ofrece préstamos en moneda local orientados a todos los sectores del sector privado y continuará haciéndolo cuando sea pertinente y relevante. Por ejemplo, en 2018 el Grupo BID cerró un contrato de crédito en pesos proveído por la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) al BID y a BIDInvest respectivamente que se ha usado para financiar una operación de infraestructura en pesos (Ruta del Cacao). Además, cabe destacar que el BID dispone de una tesorería en moneda local que permite financiar operaciones en pesos como la de Banco Mundo Mujer. Con ambos instrumentos, el Grupo BID está equipado para ofrecer préstamos a largo y corto plazo en tasa fija, variable o indexada a la inflación y de ese modo cubrir las necesidades del sector privado identificadas hasta la fecha.</p>
<p>Recomendación 2: Dadas las brechas en desarrollo al nivel subnacional, el Grupo BID debería continuar buscando una forma efectiva de intervenir en esta área, considerando las limitaciones institucionales y normativas que tiene el país</p> <p>Como parte de este ejercicio, el Grupo BID debería considerar los modelos de intervención de desarrollo subnacional que se han aplicado en otros países que sean pertinentes al contexto colombiano</p>	<p>De Acuerdo</p> <p>Proposición de acciones: El BID ha venido apoyando a los gobiernos subnacionales con instrumentos tanto de inversión (por ejemplo, a través de una línea de crédito condicional para proyectos de inversión subnacional), como de asistencia técnica (por ejemplo, con la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles). El mecanismo propuesto en su momento por el GdC, y por el cual el Banco financia actualmente proyectos de inversión en Gobiernos subnacionales está siendo revisado conjuntamente con el GdC. Esto con el fin de lograr una vía más efectiva de apoyo a los gobiernos subnacionales</p>

	<p>para que logren beneficiarse en mayor medida de las condiciones financieras y del asesoramiento técnico provisto por el Banco.</p> <p>Por otra parte, es importante tener presente que conforme a la Resolución de Busán (Resolución AG-9/15 y CII/AG-2-15), BIDInvest tiene el mandato de llevar a cabo toda la gama de operaciones que hasta la “Fusión hacia afuera” se llevaban a cabo en las ventanillas de operaciones sin garantía soberana del Grupo BID, <i>excluyendo sin embargo las operaciones con gobiernos sub-soberanos</i>. Por lo que los gobiernos subnacionales seguirán siendo atendidos por el BID.</p>
<p>Recomendación 3:</p> <p>El Grupo BID podría buscar nichos para apoyar el desarrollo subnacional a través de instrumentos financieros combinando inversión pública y privada.</p>	<p>De acuerdo</p> <hr/> <p>Proposición de acciones:</p> <p>La estrategia del Grupo BID con Colombia 2019-2022 fomentará el trabajo conjunto a nivel subnacional entre el BID y BIDInvest de modo de buscar sinergias que maximicen el impacto de la inversión del Grupo. El Grupo BID ha impulsado esta colaboración con operaciones aprobadas en sectores claves de competencia subnacional como en servicios públicos (por ejemplo, Hidroituango). Otro sector donde el Grupo BID está avanzando en lograr sinergias con los brazos público y privado a nivel subnacional es el de la ciencia, tecnología e innovación. Desde el período 2015-2018, el BID ha profundizado el apoyo al desarrollo del polo tecnológico RUTA N- Universidad de Antioquia en Medellín y desde 2019 se inició el trabajo de BIDInvest para avanzar en una operación de crédito). Asimismo, el BID y el BIDInvest han apoyado a los sectores público y privado de Colombia en la estructuración y financiación de APPs (Financiera de Desarrollo Nacional-concesiones 4G). Este modelo se promoverá para el uso de las entidades subnacionales, con el BID apoyando a las entidades públicas y el BIDInvest apoyando al sector privado.</p>

Anexo V. Matriz de efectividad del desarrollo

ESTRATEGIA DE PAÍS: MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO	
<p>En agosto de 2008, el Directorio Ejecutivo aprobó el Marco de Efectividad en el Desarrollo (documento GN-2489) para aumentar la evaluabilidad de todos los productos de desarrollo del Banco.</p> <p>La Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las estrategias de país es una lista de verificación de los elementos que se necesitan para evaluar una estrategia de país. Se basa en los criterios de evaluación de las Normas de Buenas Prácticas para la Evaluación de Programas y Estrategias de País elaborados por el Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (ECG) de los bancos multilaterales de desarrollo.</p>	
ESTRATEGIA DE PAÍS	
<p>ALINEACIÓN ESTRATÉGICA Se refiere al grado en que el diseño y los objetivos de la estrategia de país son coherentes con los desafíos de desarrollo de país, y los planes y prioridades de desarrollo del gobierno.</p>	
<p>EFECTIVIDAD Mide la probabilidad de que se logren los objetivos propuestos en la estrategia de país mediante la revisión de tres dimensiones, a saber: (i) la calidad del diagnóstico en que se basan las medidas del Banco en cada ámbito de trabajo; (ii) la calidad de la matriz de resultados para la estrategia; y (iii) el uso y el grado de desarrollo de los sistemas nacionales.</p>	
Dimensiones de efectividad	
I. Diagnóstico de país - Desafíos de Desarrollo de País	Sí/No
- El documento Desafíos de Desarrollo de País identifica claramente los principales desafíos de desarrollo que prioriza la estrategia del Banco con el país	Sí
- Los principales desafíos de desarrollo que figuran en el documento Desafíos de Desarrollo de País se basan en pruebas empíricas	Sí
II. Diagnóstico de las áreas prioritarias de la Estrategia de País**	%
- Identificación de las principales limitaciones y desafíos del área prioritaria	100%
- Identificación de los principales factores /causas que contribuyen a las limitaciones y desafíos específicos	100%
III. Matriz de resultados*	%
- Los objetivos estratégicos están claramente definidos	100%
- Los resultados previstos están claramente definidos	100%
- Los objetivos estratégicos y los resultados previstos se vinculan directamente con las principales limitaciones identificadas en el diagnóstico	100%
- Los indicadores corresponden a resultados y son SMART (específicos, medibles, realizables, realistas y sujetos a plazos)	100%
- Los indicadores tienen valores básicos de referencia	100%
IV. Lógica vertical	
- La Estrategia de País** tiene una lógica vertical	Sí
<p>* La matriz de resultados está compuesta de indicadores pertinentes en función de los resultados previstos y miden el avance en la consecución de dichos resultados. Los resultados previstos emanan de los objetivos estratégicos.</p>	
<p>** La Estrategia de País incluye el documento Desafíos de Desarrollo de País</p> <p><i>Diagnóstico de la Estrategia de País:</i> Como parte de la Estrategia de País se presentó un diagnóstico de los desafíos de desarrollo de país (véase Desafíos de Desarrollo de País y su actualización). El documento Desafíos de Desarrollo de País y el diagnóstico actualizado son integrales y se basan en datos empíricos. El diagnóstico identifica tres áreas prioritarias para la intervención del Banco. Productividad de la Economía que promueva mayor capital físico y humano, más innovación y acceso al crédito; Mejorar la eficiencia del Estado y la sostenibilidad fiscal y; Promover la movilidad social y disminuir la pobreza.</p> <p>-El diagnóstico identifica y dimensiona claramente, con base en pruebas empíricas, las principales limitaciones y desafíos del área prioritaria. -El diagnóstico identifica y dimensiona claramente, con base en pruebas empíricas, los principales factores o causas que contribuyen a las limitaciones y desafíos específicos de las áreas prioritarias. -El diagnóstico ofrece recomendaciones de política para la acción del Banco que se basan en pruebas empíricas.</p> <p>Matriz de resultados: La sección de la matriz de resultados que corresponde a la nueva área estratégica incluye 13 objetivos estratégicos para la acción del Banco, 32 resultados previstos y 39 indicadores para cuantificar el avance.</p> <p>El 100% de los objetivos estratégicos se especifican claramente. El 100% de los resultados previstos se especifican claramente. El 100% de los objetivos de la Estrategia de País se relaciona directamente con las principales limitaciones identificadas en el diagnóstico. El 100% de los indicadores usados son SMART. El 100% de los indicadores tienen valores básicos de referencia.</p> <p>Sistemas nacionales: Se dispone de diagnósticos sobre todos los subsistemas de gestión financiera. Se continuará usando el 100% de los subsistemas de presupuesto y tesorería, y se empleará parcialmente el subsistema de contabilidad y presentación de informes. En términos de adquisiciones y contrataciones, existe un diagnóstico del sistema de información disponible. Se prevé que trabajemos en el fortalecimiento de los subsistemas de adquisiciones y contrataciones. La Estrategia de País tiene una lógica vertical.</p>	
<p>RIESGOS. Los principales riesgos que encara la implementación de la Estrategia de País del Banco se vinculan a (i) riesgos macroeconómicos vinculados a la sostenibilidad fiscal y a las conmociones externas; (ii) riesgo de ejecución relativo a una baja capacidad de los organismos ejecutores; y (iii) riesgos relativos a la ejecución de BID Invest.</p>	