



PROGRAMA DE PROFUNDIZACIÓN DE LA REFORMA FISCAL EN COLOMBIA I & II

Informe de Terminación de Proyecto (PCR) 3284/OC-CO / CO-L1142 4552/OC-CO / CO-L1227

Equipo de Proyecto Original (CO-L1142): Luiz Villela (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Edna Armendáriz (IFD/FMM); Francesca Castellani (CAN/CAN); Ramiro López-Ghio (FMM/CCO); Martin Ardanaz (IFD/FMM); Sergio Salinas (IFD/FMM); Kevin McTigue (LEG/SGO); Marcio Cracel (consultor), y Maria Lorena Kevish (IFD/FMM).

Equipo de Proyecto Original (CO-L1227): Ramiro Lopez-Ghio (FMM/CCO), Jefe de Equipo; Gustavo García (IFD/FMM), Jefe de Equipo Alterno; Pilar Jiménez de Arechaga (LEG/SGO); Leandro Andrian (CAN/CCO); Rodrigo Suescun (IFD/FMM); Miguel Orellana y Eugenio Hillman (FMP/CCO); Oswaldo Porras, Johanna Lopez Velandia (CSD/HUD), y Mariana Canillas (IFD/FMM).

Equipo PCR: Jefe de Equipo: Alejandro Gabriel Rasteletti (IFD/FMM); Iván Leonardo Urrea-Ríos (FMM/CCO); Wladimir Zanoní López (SPD/SDV); Mónica Charry (CCO).

Índice

Enlaces Electrónicos	ii
Enlaces electrónicos opcionales.....	ii
Acrónimos y abreviaturas	ii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO.....	1
I. INTRODUCCIÓN	2
II CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA.....	5
2.1 Relevancia.....	5
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	5
b. Alineación estratégica	6
c. Relevancia del diseño y Lógica Vertical	6
d. Cambios en la Matriz de Resultados.....	8
2.2 Eficacia	12
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto	12
b. Resultados alcanzados	13
c. Análisis de atribución de resultados.....	19
d. Resultados imprevistos	27
2.3 Sostenibilidad.....	28
a. Aspectos generales de sostenibilidad	28
III. CRITERIOS NO CENTRALES.....	29
3.1 Desempeño del Banco	29
3.2 Desempeño del Prestatario	30
IV. Hallazgos y recomendaciones.....	30
4.1 Dimensión técnico sectorial	30
4.2 Dimensión organizativa y administrativa	33
4.3 Dimensiones relacionadas con los procesos y actores públicos.....	33

Enlaces Electrónicos

1. Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo (DEM) (CO-L1142)
2. Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo (DEM) (CO-L1227)
3. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
4. Versión final del Informe de terminación del progreso (PMR) (CO-L1142)
5. Versión final del Informe de terminación del progreso (PMR) (CO-L1227)
6. [Lista de verificación PCR](#)
7. Matriz de Productos

Enlaces electrónicos opcionales

1. Informe de resultados de QRR (si corresponde)
2. [Bibliografía](#)

Acrónimos y abreviaturas

ANCP	Agencia Nacional de Compras Públicas
APP	Asociaciones Público-Privadas
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ET	Entidades Territoriales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNC	Gobierno Nacional Central
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OBE	Objetivo Específico
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PEFA	Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SGR	Sistema General de Regalías

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

NÚMERO (S) DE PROYECTO:		CO-L1142	CO-L1227
TÍTULO: PROGRAMA DE PROFUNDIZACIÓN DE LA REFORMA FISCAL EN COLOMBIA I & II			
INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: PRÉSTAMO PROGRAMÁTICO DE APOYO A REFORMAS DE POLÍTICA			
PAÍS: COLOMBIA			
PRESTATARIO: REPÚBLICA DE COLOMBIA			
PRÉSTAMO (S):		3284/OC-CO	4552/OC-CO
SECTOR / SUBSECTOR: REFORMA/MODERNIZACIÓN DEL ESTADO / POLÍTICA FISCAL PARA LA SOSTENIBILIDAD Y EL CRECIMIENTO			
FECHA DE APROBACIÓN POR EL DIRECTORIO:		23-SEP-2014	27-JUN-2018
FECHA DE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO:		11-DEC-2015	06-AUG-2018
FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA EL PRIMER DESEMBOLSO:		16-DEC-2015	07-DEC-2018
MONTO (S) DEL PRÉSTAMO			
CANTIDAD ORIGINAL: US\$		400.000.000	600.000.000
CANTIDAD ACTUAL: US\$		400.000.000	600.000.000
PARI PASSU: NO APLICA			
COSTO TOTAL DEL PROYECTO: US\$		400.000.000	600.000.000
MESES EN EJECUCIÓN			
DE APROBACIÓN:		3 MESES	5 MESES
DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTRATO:		1 MES	4 MESES
PERIODOS DE DESEMBOLSOS			
FECHA ORIGINAL DEL DESEMBOLSO FINAL:		11-DEC-2016	06-AUG-2019
FECHA ACTUAL DEL DESEMBOLSO FINAL:		11-DEC-2016	06-AUG-2019
EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES):		0	0
EXTENSIONES ESPECIALES (MESES):		0	0
DESEMBOLSOS			
CANTIDAD TOTAL DE DESEMBOLSOS HASTA LA FECHA:		400.000.000	600.000.000
PARA LA PRIMERA OPERACIÓN SE REALIZÓ UN (1) DESEMBOLSO POR UN MONTO DE US \$400MM EL 17 DE DICIEMBRE DE 2015, Y PARA LA SEGUNDA OPERACIÓN SE HIZO UN (1) DESEMBOLSO POR UN MONTO DE US\$600MM EL 12 DE DICIEMBRE DE 2018.			
REDIRECCIONAMIENTO. ¿TIENE ESTE PROYECTO?			
FONDOS RECIBIDOS DE OTRO PROYECTO: NO			
FONDOS ENVIADOS A OTRO PROYECTO: NO			
Calificaciones del desempeño del proyecto en los PMR:			
CO-L1142			
No.	PMR Fecha	Etapas de PCR	Desembolsos reales (millones de US\$)
1	II SEMESTRE 2015	Desde aprobación hasta desembolso	400.000.000
CO-L1227			
No.	PMR Fecha	Etapas de PCR	Desembolsos reales (millones de US\$)
1	II SEMESTRE 2018	Desde aprobación hasta desembolso	600.000.000
METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: N/A			
METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: N/A			

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD DE DESARROLLO: PARCIALMENTE EXITOSO

PERSONAL DEL BANCO

POSICIONES	EN PCR	EN LA APROBACIÓN
VICEPRESIDENTE VPS	ANA MARÍA RODRIGUEZ	SANTIAGO LEVY (OPERACIÓN I) Y ANA MARÍA RODRIGUEZ (OP. II)
VICEPRESIDENTE VPC	ALEXANDER DE LA ROSA	ALEXANDER DE LA ROSA
GERENTE DE PAÍS	VERÓNICA ZAVALA	GINA MONTIEL (OP. I) Y VERÓNICA ZAVALA (OP. II)
GERENTE SECTORIAL	MOISÉS SCHWARTZ	ANA MARÍA RODRIGUEZ (OP. I) Y MOISÉS SCHWARTZ (OP. II)
JEFE DE DIVISIÓN	EMILIO PINEDA	VICENTE FRETES
REPRESENTANTE DE PAÍS	TOMÁS BERMUDEZ	VERÓNICA ZAVALA (OP. I) Y TOMÁS BERMUDEZ (OP. II)
JEFE DE EQUIPO DEL PROYECTO	ALEJANDRO RASTELETTI	LUIS VILELA (OP I) Y RAMIRO LÓPEZ-GHIO (OP II)
JEFE DE EQUIPO DEL PCR	ALEJANDRO RASTELETTI	ALEJANDRO RASTELETTI

Tiempo y costo (directo) del personal

Ciclo de proyecto de etapa	# de semanas de personal	USD (incluidos los gastos de viaje y asesoría)
Preparación	16	\$ 74.560
Supervisión	36	\$ 11.000
Total	52	\$ 85.560

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO / PROGRAMA:

EL OBJETIVO DE ESTA SERIE PROGRAMÁTICA ES CONTRIBUIR A LA ESTABILIDAD FISCAL DE COLOMBIA MEDIANTE EL AUMENTO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA, EL USO MÁS EFICIENTE DEL GASTO PÚBLICO, Y LA MEJORA EN LA GESTIÓN DE LA DEUDA Y LOS PASIVOS PÚBLICOS, INCLUYENDO LOS CONTINGENTES. LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS INCLUYEN: (I) FORTALECER EL RECAUDO TRIBUTARIO; (II) MEJORAR LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO; Y (III) MEJORAR LA GESTIÓN DE LA DEUDA Y LOS PASIVOS CONTINGENTES.

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento presenta un único Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) para el Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia. El programa fue estructurado como una serie programática de apoyo a reforma de políticas de dos operaciones, vinculadas técnicamente, pero financiadas de forma independiente¹.

Las dos operaciones fueron acordadas con el Gobierno de Colombia para el apoyo a un conjunto de medidas estructurales destinadas a contribuir a la estabilidad fiscal mediante un marco de estabilidad macroeconómica, el aumento de la recaudación tributaria, el uso eficiente del gasto público, y la mejora en la gestión de la deuda y los pasivos públicos incluyendo los contingentes. El objetivo general de la serie fue mantener y profundizar un resultado fiscal sostenible como condición de crecimiento de mediano plazo y de salvaguarda frente a posibles efectos negativos de choques externos sobre el nivel de desarrollo.

¹ La primera operación fue aprobada en 2014 (CO-L1142), financiada con recursos del capital ordinario (CO) del Banco, por un monto de US\$400.000.000. La segunda operación (CO-L1227) fue aprobada en 2018 por un monto de US\$600.000.000 y también fue financiada con recursos de CO.

Al momento de inicio del programa (2014) Colombia presentaba un buen desempeño económico y fiscal. Entre 2010 y 2013 el Sector Público No Financiero registró un déficit promedio de 1,3%, el Gobierno Nacional Central (GNC) uno de 2,8% del Producto Interno Bruto (PIB), y la deuda pública del GNC se mantuvo alrededor de 31,1% del PIB en el periodo 2010 – 2013. En el mismo periodo, la recaudación, pasó de 10,2% del PIB a 12,5% del PIB, los gastos aumentaron de 17,2% a 19,1% del PIB, y el gasto en intereses continuaba siendo un rubro fundamental de las erogaciones públicas, contabilizando el 2,4% del PIB en promedio. No obstante, un diagnóstico de la situación fiscal realizado conjuntamente entre el Gobierno de Colombia y el BID² identificó que existían elementos en la política y en la gestión de ingresos tributarios y aduanas, en la calidad del gasto y en la administración de la deuda y los pasivos contingentes, que debían ser fortalecidos para la continuar la consolidación macro fiscal de mediano plazo³.

En materia de recaudación tributaria, los tributos de carácter temporal introducían alta incertidumbre sobre las metas de mediano plazo. La estructura tributaria a su vez contaba con problemas de equidad horizontal y el estatuto tributario tenía un nivel significativo de complejidad, lo cual afectaba las actividades de gestión. En materia de gestión tributaria, los retos provenían de diversas fuentes. El uso de facturas en papel limitaba la capacidad y efectividad de las autoridades fiscalizadoras para combatir el fraude y la evasión⁴; el Estatuto Aduanero vigente al inicio de la operación (no actualizado desde 1999) no cumplía con las mejores prácticas internacionales existentes, quedando obsoleto en el ejercicio del control aduanero; los procedimientos existentes en los sistemas aduaneros no facilitaban el comercio internacional ni protegían las fronteras aduaneras; y la deficiencia organizativa de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) junto con ausencia de recursos suficientes para combatir la evasión, la elusión y el contrabando, generaban una administración subóptima de la política tributaria⁵.

En lo relativo a la eficiencia del gasto público, Colombia presentaba problemas tanto en el gasto corriente como en el gasto de capital, particularmente en la gestión de la inversión pública⁶ y en el sistema de compras públicas. Las fallas institucionales causantes de la baja calidad del gasto público identificadas a lo largo del proceso presupuestal, correspondían tanto a elementos de gestión como de administración, a saber: (i) la ausencia de mecanismos técnicos para una adecuada priorización en la asignación del gasto; (ii) la desconexión entre la presupuestación y la evaluación; y (iii) las debilidades en los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación del gasto, siendo estas profundizadas por problemas en el sistema de gestión del servicio civil y por débiles mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia de la política fiscal. En particular, en el gasto corriente, la ausencia de mecanismos de estandarización de procesos de compra y de agregación de demanda para facilitar los procesos de adquisiciones públicas se identificaron como los principales obstáculos para generar eficiencias.

Respecto a la calidad en el gasto de capital, el gobierno había emprendido una reforma al Sistema General de Regalías⁷ para resolver problemas relacionados con la alta concentración de los recursos en pocas entidades territoriales (productoras). Adicionalmente, se habían presentado escasos avances en uno de los objetivos centrales del gasto de regalías, que era la ampliación de coberturas de los sectores sociales básicos (educación, salud, agua potable y

² Ver los respectivos POD referenciados más adelante.

³ Para un detalle del diagnóstico ver Propuesta de Préstamo [CO-L1142](#).

⁴ Ver diagnóstico de la Operación CO-L1138: Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia.

⁵ Una recaudación de 15% del PIB en comparación al promedio de América Latina para entonces (24% del PIB), y aún más baja si se consideran los países de similar ingreso (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: 31% del PIB).

⁶ Por ejemplo, las regalías no disminuyeron las desigualdades interregionales ni sociales (Echeverry, Alonso, & García, 2011). Ningún gobierno subnacional productor logró cumplir las coberturas sociales mínimas del Plan de Desarrollo 2006 – 2010, lo cual fue una evidencia contundente de la baja calidad del gasto en el funcionamiento del sistema.

⁷ Ver exposición de motivos [Ley 1540 de 2012](#).

mortalidad infantil) pese a la magnitud de los recursos transferidos, denotando ineficiencia en la asignación del gasto y fenómenos de corrupción regional y local. De este modo, se debía fortalecer la institucionalidad para operar el nuevo SGR. Los principales problemas enfrentados se relacionaban con: (i) la necesidad de generar una nueva institucionalidad para la operación del SGR; (ii) la baja capacidad de los gobiernos subnacionales en el proceso de estructuración de proyectos de inversión; (iii) la ausencia de indicadores que permitirían identificar el impacto del SGR sobre los resultados esperados de los distintos fondos que lo conforman; y (iv) la necesidad de identificar los cuellos de botella en los procesos administrativos del SGR para garantizar una rápida utilización de los recursos.

Adicionalmente, los desafíos con la gestión de la deuda y administración de los riesgos asociados a los pasivos contingentes se concentraban en: (i) el manejo de la deuda pública, el cual no se encontraba acompañado por mecanismos de monitoreo que permitiesen alcanzar los parámetros objetivos y metas de mediano plazo establecidos en la Nueva Estrategia de Gestión de Deuda, lo cual exponía las finanzas del Estado a riesgos de mercado; (ii) el manejo de los proyectos de APP, que no contaban con un esquema preciso de mitigación de riesgos asociados; (iii) los contratos de concesiones viales de primera, segunda y tercera generación, que habían desembocado en controversias judiciales, demandas y aplicación de multas para el gobierno, elevando así los pasivos contingentes; (iv) el esquema de mitigación de riesgos fiscales ante desastres naturales era inexistente; y (v) dado el elevado impacto fiscal presentado por desastres naturales y su alta recurrencia, se hacía necesaria la adopción de medidas de mitigación de riesgos fiscales potencialmente asociados al cambio climático.

Las debilidades mencionadas generaron la necesidad para el Gobierno de Colombia de iniciar diversas reformas y acciones de política para enfrentarlas. La serie programática acompañó tanto el proceso de diseño como de implementación de tales acciones. Para lograr el objetivo general de alcanzar un resultado fiscal sostenible, el programa incluyó tres objetivos específicos, adicionales al objetivo específico de mantenimiento de la estabilidad macroeconómica: (i) la recaudación tributaria; (ii) la eficiencia del gasto público; y (iii) la gestión de la deuda y administración de los riesgos asociados a los pasivos contingentes.

Al momento de diseño de la segunda operación del programa⁸, Colombia había avanzado en el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal referenciada, mediante la aprobación de dos reformas que se enfocaron en ampliar la base tributaria y controlar la evasión, incorporando la reglamentación de la factura electrónica, la modernización del estatuto aduanero y su gestión, el fortalecimiento institucional del funcionamiento del SGR, la consolidación del esquema de compras públicas, la creación de una estrategia de deuda y la mitigación de riesgos provenientes de APP y de la ocurrencia de desastres naturales. A pesar de estos avances, aún persistían retos en la gestión de las finanzas públicas. Los dos choques en precios de petróleo (2014 y 2016) demostraron que era necesario continuar profundizando los esfuerzos para fortalecer la institucionalidad fiscal, tanto en materia de ingresos y gastos como de administración de pasivos financieros y contingentes. Así, la serie programática, en su segundo tramo, continuó con el desarrollo normativo del programa de reformas y su aprobación e implementación efectiva.

Las reformas introducidas en el marco de esta serie programática contemplaron acciones de política para dar respuesta a los principales desafíos de la política económica identificados en materia de ingresos, calidad del gasto, y administración de pasivos financieros y contingentes. Para fortalecer los ingresos, se promovieron reformas tanto de política como de gestión tributaria para incrementar los ingresos tributarios nacionales y subnacionales. Para mejorar la calidad del gasto público, se apoyó el fortalecimiento institucional del SGR al interior del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se estructuraron herramientas de planificación subnacional, y se

⁸ Ver Propuesta de Préstamo [CO-L1227](#).

expidieron nuevos acuerdos marco de precios para compras públicas. Finalmente, para el problema de administración de deuda y pasivos contingentes, el programa contempló apoyar cambios en el marco de gestión de deuda y de pasivos contingentes de la nación. La lógica de estas acciones de política se describirá en el capítulo de relevancia, mientras que su soporte técnico se detallará en el capítulo de efectividad del diseño de la operación.

Las medidas apoyadas consistieron principalmente en: una reforma tributaria; creación de la regulación y preparación para la implementación y masificación de la Factura Electrónica; creación de un nuevo sistema de control aduanero y modernización del Estatuto Aduanero; modificaciones institucionales al interior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y de la regulación para mejorar la eficiencia de la fiscalización; creación de la Dirección del Sistema General de Regalías al interior del Departamento Nacional de Planeación; Reforma al SGR para incorporar mejoras identificadas mediante análisis realizados por el programa y para hacer frente a la implementación del Acuerdo de Paz y modificaciones a su funcionamiento operativo; reglamentación para la estandarización en la formulación de proyectos; creación de cinco nuevos marcos acuerdo de precios para el sistema estatal de compras públicas; creación de una nueva Estrategia de Gestión de Deuda; Formulación de la estrategia de mitigación de riesgos provenientes de contratos de APP; Creación de la Subdirección de Asociaciones Público Privadas del Ministerio de Hacienda; Generación de la Estrategia de Política de Gestión Financiera Pública ante el Riesgo de Desastres por Fenómenos de la Naturaleza; y la Formulación de la Política de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional con la respectiva creación de la institucionalidad al interior del Ministerio de Hacienda.

De esta forma, el conjunto de reformas impulsadas en el programa alentó una mejora de los ingresos tributarios, de la calidad del gasto, y de la administración de deuda y pasivos contingentes, que conllevaron a un fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal.

II CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

2.1 Relevancia

La serie programática tuvo una importante relevancia ya que las principales áreas de trabajo del préstamo (aumento de la recaudación tributaria, mayor eficiencia del gasto público, y la mejora en la gestión de la deuda y los pasivos públicos) fueron prioritarias para Colombia y el Banco. Adicionalmente, las medidas incluidas en el programa permitieron mitigar una situación compleja que puso a prueba la solidez macroeconómica de Colombia y obligó a tomar decisiones significativas de política económica para salvaguardar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. La serie programática también estuvo alineada con las necesidades de desarrollo del país y la estrategia institucional del Banco.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

La primera operación (CO-L1142) se alineó con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010-2014, el cual dispuso dentro de sus objetivos una mayor disciplina fiscal y un incremento del ahorro público. La primera operación recogió dentro de su diseño: la implementación de los mandatos de la reforma aprobada en 2012 al régimen de regalías al apoyar al gobierno de Colombia con la creación de la institucionalidad para su operación y un análisis de su desempeño; las bases para el proceso de modernización de la DIAN para elevar el recaudo y reducir la evasión; las formulación de políticas de mitigación de riesgos provenientes de APP y riesgos naturales, los ajustes al impuesto de renta, el incremento de la tarifa de IVA al 19%, la reducción de impuestos a la nómina, y la implementación de una nueva estrategia de manejo la deuda. Por su parte, la segunda operación (CO-L1227) continuó las reformas del sistema macro fiscal que habían empezado con la primera operación y que

fueron a su vez identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2014-2018, dando continuidad a las medidas, profundizando su implementación, y adicionando mejoras en la administración de los activos de la Nación para prevenir riesgos provenientes de la labor del Estado como propietario de empresas públicas, y generando elementos para la reforma del SGR de 2016.

El programa en general también fue consistente con las Estrategias de País con Colombia 2010-2014 (GN-2648-1) y 2015-2018 (GN-2832), cuyos objetivos en las áreas de Modernización del Estado y Gobernabilidad, y Efectividad de la Gestión Pública enfatizaron: (i) apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado, mediante la aprobación de una reforma tributaria integral, el aumento del número de contribuyentes y el incremento de la recaudación subnacional; y (ii) incrementar la calidad del gasto y capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno.

b. Alineación estratégica

Este programa fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alineó estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad e innovación por medio de la implementación de reformas para reducir la informalidad y la evasión, y del fortalecimiento institucional para incrementar la calidad del gasto de proyectos de inversión. El programa también se alineó con el tema transversal de capacidad institucional y Estado de derecho, por medio de mejoras en la recaudación de impuestos y ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas. El programa también fue consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al apoyar la generación de ingresos y la gestión macro fiscal y la gestión del gasto público. Adicionalmente el programa fue consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), al apoyar la gestión de políticas fiscales que favorezcan un mayor crecimiento en un contexto macroeconómico y fiscal estable.

c. Relevancia del diseño y Lógica Vertical

La teoría de cambio subyacente a la serie programática estuvo basada en la necesidad de fortalecer los pilares macro fiscales del país, tanto en el ingreso, como en el gasto y la administración de los pasivos del Estado, comprendiendo que estos pilares, junto a la estabilidad macroeconómica, son los fundamentos de un mayor espacio fiscal y, por consiguiente, de una senda de estabilidad fiscal en el mediano plazo. El énfasis en la sostenibilidad fiscal se debe a que la teoría económica demuestra que esta es una condición elemental para la solidez de los sistemas económicos y los procesos de desarrollo de largo plazo⁹.

Para alcanzar el objetivo general de contribuir a la estabilidad fiscal de Colombia, la serie programática contó con cuatro Objetivos Específicos (OBE): (i) estabilidad macroeconómica (OBE1); (ii) fortalecer el recaudo tributario (OBE2); (iii) mejorar la eficiencia del gasto público (OBE3); y (iv) mejorar la gestión de la deuda y los pasivos contingentes (OBE4). El objetivo específico de estabilidad macroeconómica es importante para alcanzar el objetivo general de fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal, ya que una de las regularidades que se desprenden de la literatura empírica del crecimiento económico es que la inestabilidad macroeconómica es perjudicial para el crecimiento¹⁰. A su vez, el crecimiento económico es importante para determinar la sostenibilidad fiscal de un gobierno¹¹, consecuencia de sus efectos sobre los ingresos y gastos públicos.

⁹ Lane (2003); Engen y otros (1992); Reinhart y Rogoff (2010).

¹⁰ Fatas (2000); Ramey y Ramey (1995); Hnatkovska y Loayza (2004); Yao (2014).

¹¹ Blanchard y otros (1990); Talvi y Végh (1998).

Por su parte, el objetivo de incremento de los ingresos tributarios se introdujo ya que existe amplia evidencia que muestra que un mayor espacio fiscal, basado en un sistema tributario más sólido y mejor administrado, conlleva al fortalecimiento la sostenibilidad de las finanzas públicas¹². Esto debido a que un incremento en los ingresos tributarios conlleva a una reducción del déficit fiscal, siendo este uno de los determinantes de la dinámica de la deuda pública, y un comportamiento estable de esta a su vez, es una medida de la sostenibilidad fiscal de mediano plazo¹³. En el mismo sentido, se introdujo el objetivo de incrementar la calidad del gasto, tanto por las ganancias en eficiencia vía ahorros que impactan los balances fiscales, como por los impactos de la calidad del gasto público en el crecimiento económico, el cual alienta la sostenibilidad de las finanzas públicas. Finalmente, la teoría económica ha enfatizado de forma sistemática que altos niveles de deuda y la no mitigación de pasivos contingentes¹⁴ pueden crear vulnerabilidades que amplifican y transmiten los choques macroeconómicos¹⁵ ¹⁶. De este modo, los objetivos específicos definidos por el programa estuvieron focalizados en alcanzar una mayor sostenibilidad fiscal lo que favorece el crecimiento económico¹⁷.

Para medir el logro de los OBE, se plantearon seis indicadores de resultado. Para el objetivo de fortalecer el recaudo tributario (OBE2), se incluyeron dos indicadores de resultado relacionados con las mejoras en la recaudación de impuestos y con las ganancias en eficiencia por mejoras en el sistema aduanero. Para el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto público (OBE3) se incorporaron dos indicadores relacionados con la mejora en la calidad de los proyectos de inversión presentados por los gobiernos subnacionales financiados por el SGR, y con ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas. Para el objetivo de mejorar la gestión de la deuda y los pasivos contingentes (OBE4) se incorporaron dos indicadores de resultado relacionados con la mejora del perfil de la deuda pública, y con una mejora en la gestión de empresas estatales del orden nacional¹⁸. Para la medición del objetivo de estabilidad macroeconómica (OBE1), el BID cuenta con una metodología que queda reflejada en el Informe Independiente de Condiciones Macroeconómicas (IAMC).

Para alcanzar los tres OBE y los resultados planteados, ambas operaciones fueron estructuradas en cuatro componentes: (i) Mantener la estabilidad macroeconómica; (ii) Fortalecer la gestión y recaudación de ingresos tributarios y aduaneros; (iii) Mejorar la eficiencia del gasto público; y (iv) Mejorar la gestión de la deuda pública y los pasivos contingentes. Cada uno de los componentes será explicado en detalle en secciones posteriores, detallando la forma en que apoyaron de manera directa al cumplimiento de resultados establecidos, los cuales, a su vez permitieron alcanzar OBE. Los cuatro componentes de las operaciones responden y se alinean de manera directa a los cuatro OBE establecidos.

El gráfico 1 sintetiza la lógica vertical del programa, vinculando los componentes y acciones de política con los resultados esperados, y estos últimos con el logro de los objetivos específicos y el objetivo general de Contribuir a la Estabilidad Fiscal de Colombia.

¹² Von Hagen y Harden (1995).

¹³ Escolano (2010).

¹⁴ En materia de administración de pasivos contingentes, varios gobiernos han enfrentado una fuerte inestabilidad fiscal como resultado de su una nula o deficiente administración de contingencias, es decir, obligaciones fiscales supeditadas a la ocurrencia de eventos con alguna probabilidad (demandas, desastres naturales, choques migratorios etc.) (Polackova, 1999). Esto se produce por la no presupuestación ni contabilización de estos, dado que no hacen parte del análisis fiscal convencional (IMF, 2010).

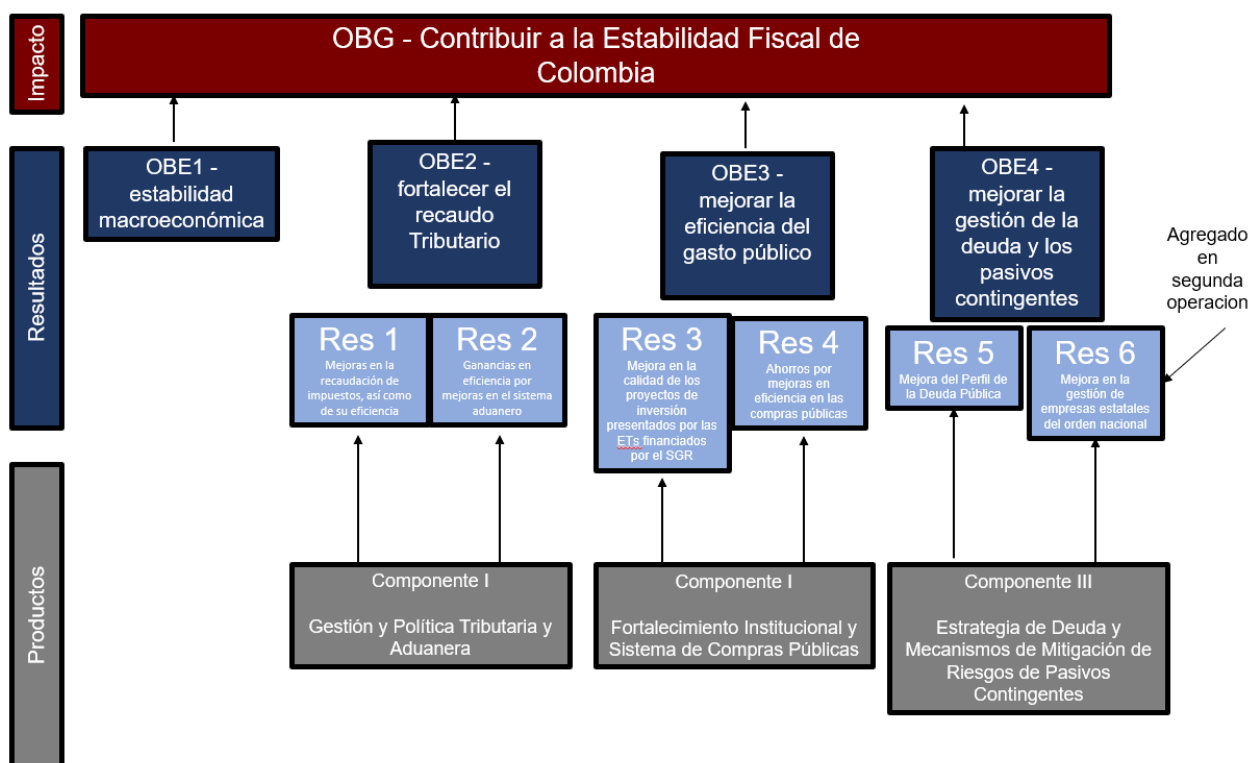
¹⁵ Un trabajo reciente de Bova y otros (2019) encontró que cuando se materializan los pasivos contingentes, son una fuente importante de presión fiscal.

¹⁶ OECD (2012); Montiel (2005).

¹⁷ Fatás y Mihov (2003).

¹⁸ Este último resultado se adicionó en la segunda operación CO-L1227.

Gráfico 1. Lógica Vertical Sintetizada de las Operaciones (CO-L1142 & CO-L1227)



Fuente: Construcción autores con base en documentación

d. Cambios en la Matriz de Resultados

Al momento de diseñar la segunda operación de la serie programática se introdujeron cinco cambios a la matriz de resultados planteada en la primera operación. Estos cambios consistieron en la introducción de un indicador, la sustitución de dos indicadores y la eliminación de un indicador.

Sección	Descripción	Tipo	Razón	Instrumento	Fecha
Resultado e Indicador	El indicador incluido fue uno relacionado con la “mejora en la gestión de empresas estatales del orden nacional”.	Inclusión	Esta incorporación se debió a que en la segunda operación se incluyó una condición de política adicional relacionada con el fortalecimiento de la gestión de las empresas de propiedad estatal del orden nacional.	POD Segunda Operación CO-L1227	2018

Sección	Descripción	Tipo	Razón	Instrumento	Fecha
Resultado e Indicador	Los dos indicadores sustituidos fueron “Gasto en la compra del SOAT para vehículos públicos”; “Gasto en la compra de combustibles a nivel nacional incluyendo Bogotá”; “Gasto en la compra de vehículos públicos”; y “Gasto en la compra del servicio de Aseo y Cafetería”, relacionados con el resultado “Ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas”. Estos fueron reemplazados por los indicadores de medición “Diferencia entre el precio máximo definido en los acuerdos marco y el precio efectivamente pagado en las compras públicas en la tienda virtual de CCE” y “Valor de las compras públicas realizadas a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) II”.	Sustitución	La sustitución se realizó con el objetivo de capturar mejor la profundización en el uso del sistema estatal de compras públicas, y la medición del ahorro producto de la implementación de los acuerdos marco de precios.	POD Segunda Operación CO-L1227	2018
Resultado e Indicador	El indicador eliminado fue “costo por autorización de aduana y control técnico en importación,” relacionado con el resultado “ganancias en eficiencia por mejoras en el sistema aduanero”.	Inactivación	Esta eliminación fue consecuencia de un cambio metodológico en el indicador Doing Business, el cual era la fuente, lo que imposibilitó continuar con la medición.	POD Segunda Operación CO-L1227	2018

Tabla 1. Matriz de Resultados (aprobación @, 60 días después de alcanzar la elegibilidad y @ exit)

Indicadores	3284/OC-CO / CO-L1142					4552/OC-CO / CO-L1227				Comentarios
	En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)					En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)				
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)		Línea de Base		Meta (P)			
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	
Impacto Esperado: Marco macroeconómico estable y resultado fiscal sostenible										
Resultado fiscal del GNC	% del PIB	(2.40)	2013	(2.10)	2016	(4.00)	2016	(2.40)	2019	
Deuda Neta Pública del GNC	% del PIB	32.50	2013	32.20	2016	42.50	2016	42.20	2019	Deuda neta de activos financieros, incluyendo CUN y excluyendo otras por pagar.
Objetivo específico de Desarrollo 1										
Fortalecer el Recaudo Tributario										
Resultados 1: Mejoras en la recaudación de impuestos, así como de su eficiencia										
El valor del recaudo total	% PIB	14.8	2013	15.4	2016	14.7	2016	14.1	2019	
Valor recaudado de la Gestión Efectiva por fiscalización	% PIB	0.6	2013	0.7	2016	0.6	2016	1.0	2019	
Resultados 2: Ganancias en eficiencia por mejoras en el sistema aduanero										
Tiempos de despacho en importación	Horas	23.0	2013	10.0	2016	21.0	2016	20.0	2019	
Costo por autorización de aduana y control técnico en Importación	US\$ x contenedor	170.0	2013	100.0	2016	No Disponible	2016	No Disponible	2019	El costo previsto para 2016 es equivalente al costo actual en Chile.
Objetivo específico de Desarrollo 2										
Mejorar la Eficiencia del Gasto Público										
Resultados 3: Mejora en la calidad de los proyectos de inversión presentados por las ETs financiados por el SGR										
Monto aprobado / Presupuesto SGR disponible	%	76.0	2012	90.0	2016	74.0	2015-2016	78.0	2019-2020	Calculado con base en datos financieros del SMSC e información de ejecución de los proyectos de inversión.

Proyectos en ejecución / total de proyectos aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)	%	54.0	2014	65.0	2016	86.0	2015-2016	89.0	2019	Calculado con base en datos financieros del SMSC e información de ejecución de los proyectos de inversión.
Resultados 4: Ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas										
Gasto en la compra del SOAT para vehículos públicos	MM COP	33.0	2013	29.0	2016					Valor de contratos registrado en SECOP.
Gasto en la compra de combustibles a nivel nacional incluyendo Bogotá (18 ciudades)	MM COP	385.0	2012	375.0	2016					Valor de contratos registrado en SECOP.
Gasto en la compra de vehículos públicos	MM COP	81.0	2012	78.0	2016					Valor de contratos registrado en SECOP.
Gasto en la compra del servicio de Aseo y Cafetería	MM COP	96.0	2012	91.0	2016					Valor de contratos registrado en SECOP.
Diferencia entre el precio máximo definido en los acuerdos marco y el precio efectivamente pagado en las compras públicas en la tienda virtual de CCE	%					5.9	2017	5.2	2019	Diferencia porcentual promedio anual, ponderada por el valor de las compras públicas anuales en pesos colombianos corrientes.
Valor de las compras públicas realizadas a través del SECOP II	% PIB					0.5	2017	0.7	2019	
Objetivo específico de Desarrollo 3										
Mejorar la Gestión de la Deuda y los Pasivos Contingentes										
Resultados 5: Mejora del Perfil de la Deuda Pública										
Vida media de la Deuda Interna	Años	5.1	2012	7.0	2016	6.2	2016	6.4	2019	Estrategia de Gestión de deuda.
Vida media de la Deuda Externa	Años	10.8	2012	12.0	2016	11.9	2016	11.1	2019	Estrategia de Gestión de deuda.
Composición de la Deuda Pública por moneda extranjera	% del Total	28.0	2012	25.0	2016	33.9	2016	32.0	2019	Estrategia de Gestión de deuda.
Resultado 6 Mejora en la gestión de empresas estatales del orden nacional										
Empresas con participación estatal con patrimonios valorados y generadores de valor identificados	Número					36	2016	30	2019	Corresponde a un ejercicio de valoración siguiendo una metodología de identificación de palancas de valor para determinar oportunidades de mejora de rentabilidad y eficiencia.

2.2 Eficacia

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto

El objetivo general de la serie programática fue contribuir a la estabilidad fiscal de Colombia mediante el aumento de la recaudación tributaria, el uso más eficiente del gasto público, y la mejora en la gestión de la deuda y los pasivos públicos, incluyendo los contingentes. Para este fin, se definieron tres componentes que respondían a tres objetivos específicos: fortalecer el recaudo tributario, mejorar la eficiencia del gasto público, y mejorar la gestión de la deuda y los pasivos contingentes (detalle específico de las acciones de política/productos asociadas(os) a este PBL en cada una de las operaciones de la serie se presenta en la Matriz de Productos)

Componente I. Estabilidad macroeconómica. El objetivo de este componente fue asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Política y en la Carta de Política Sectorial.

Componente II. Fortalecer el recaudo tributario. El objetivo de este componente fue fortalecer el recaudo tributario tanto de tributos internos como de aduanas mediante el fortalecimiento de los mecanismos de gestión tributaria y acciones de política tributaria. Para lograr el cumplimiento de este objetivo, la primera operación incluyó los siguientes cinco productos: (i) decretos sobre residencia fiscal, sociedad nacional, precios de transferencias y subcapitalización aprobados; (ii) decreto que establece las bases para la masificación aprobado; (iii) proyecto de Nueva Regulación Aduanera aprobada; (iv) acuerdo para la implementación de un sistema de control aduanero aprobado; y (v) decreto para la modernización de la estructura organizacional de la DIAN aprobado.

Para lograr el cumplimiento de este objetivo, la segunda operación incluyó los siguientes nueve productos que consolidaron las medidas desarrolladas en la primera operación: (i) ley de reforma tributaria estructural aprobada; (ii) decretos reglamentarios de la reforma tributaria, sobre aspectos del régimen de precios de transferencia y de los informes para transmisión de información emitidos; (iii) publicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el cumplimiento de los estándares en materia de manejo confidencial de la información para efectos de intercambio de información; (iv) Ley de licores aprobada; (v) CONPES de Política de Catastro Multipropósito aprobado; (vi) decreto reglamentario del impuesto al cigarrillo y el tabaco emitido; (vii) informe del Plan Piloto para la masificación del uso de la factura electrónica presentado; (viii) decreto de regulación aduanera (Estatuto Aduanero) emitido; (ix) resoluciones reglamentarias del Estatuto Aduanero emitidas; (x) informe sobre la implementación y operación del módulo de desaduanamiento del sistema de gestión de riesgo aduanero; y (xi) decreto autorizando la contratación de auditores fiscales emitido.

Componente III. Mejorar la eficiencia del gasto público. El objetivo de este componente era incrementar la calidad y la eficiencia del gasto público mediante el fortalecimiento de la institucionalidad de funcionamiento del SGR y mejores herramientas de compras públicas. Para lograr el cumplimiento de este objetivo, la primera operación incluyó los siguientes nueve productos: (i) resolución que crea grupo de coordinación del SGR al interior de la Subdirección Territorial y de Inversión Pública publicada; (ii) Convenio de FONADE con DNP para el apoyo operativo y logístico para las actividades de asistencia técnica y acompañamiento a las entidades territoriales en el ciclo de proyectos de inversión financiados por el SGR publicado; (iii) resolución que crea la Red de Estructuradores para los proyectos de inversión financiados por el SGR publicada; (iv) conformación de la Mesa Nacional para el Fortalecimiento Regional para los proyectos de inversión financiados por el SGR; (v) establecimiento de Líneas Base para medir el impacto del SGR, contemplados los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional y Ciencia y Tecnología; (vi) Evaluación Institucional y de Procesos del SGR finalizada;

(vii) Acuerdos Marco de Precios para Compras Públicas aprobados; (viii) Manual de Compras Públicas publicado; y (ix) Documentos Estándar de Licitación para Compras Públicas aprobados.

Para lograr el cumplimiento de este objetivo, la segunda operación incluyó los siguientes productos que consolidaron las medidas desarrolladas en la primera operación: (i) decreto para la creación de la Dirección del Sistema General de Regalías en el DNP emitido; (ii) CONPES de estandarización de proyectos aprobado; (iii) Documento Marco del programa de Fortalecimiento de Capacidades de Estructuración de Proyectos a los entes territoriales, Metodología del DNP de estandarización de proyectos de inversión y Guía de operación de la Red de Estructuradores SGR, publicados; (iv) Documento CONPES de Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto en Bolívar y Sucre aprobado; (v) Acto Legislativo para modificar el SRG aprobado; (vi) decretos reglamentarios del Acto Legislativo que modifica el SGR emitidos; (vii) Informes de las Líneas base para la evaluación de impacto del SGR en los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional y de Ciencia y Tecnología, publicados; (viii) Acuerdo de la Comisión Rectora de Regalías para la inclusión del Sistema de Evaluación por Puntajes en el SGR aprobado; (ix) decreto que modifica aspectos del ciclo de proyectos de inversión del SGR emitido; (x) informe de los procesos de contratación de Colombia Compra Eficiente a través del SECOP II publicado; y (xi) nuevos acuerdos marco de precios aprobados.

Componente IV. Mejorar la gestión de la deuda y los pasivos contingentes. El objetivo de este componente fue mejorar todo el esquema de gestión de la deuda pública y la administración del riesgo de los pasivos contingentes mediante la creación de instrumentos de mitigación del riesgo y una mejora de la estructura general de administración de la gestión deuda. Para lograr el cumplimiento de este objetivo, la primera operación incluyó los siguientes productos que consolidaron las medidas desarrolladas en la primera operación: (i) informe operacional del modelo de seguimiento de la Nueva Estrategia de Gestión de Deuda publicado; (ii) Contrato Marco aprobado con medidas para la mitigación de los riesgos asociados a los pasivos contingentes generados por las APP mediante un esquema de aseguramiento; (iii) Manuales de APP y Guías de Buenas Prácticas publicados; (iv) estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza publicada.

Para lograr el cumplimiento de este objetivo, la segunda operación incluyó los siguientes productos que consolidaron las medidas desarrolladas en la primera operación: (i) Informe sobre los avances a partir de la implementación de la Nueva Estrategia de Gestión de Deuda entregado; (ii) contratos de APP firmados posteriormente a la adopción del Contrato Marco cumpliendo con las medidas de mitigación de riesgo establecidas; (iii) certificación sobre la planta de personal y presupuesto asignado para el funcionamiento de la Subdirección de Asociaciones Público Privadas del MH; (iv) informe sobre los avances derivados de la implementación de la estrategia de política de gestión financiera pública para mitigar los riesgos fiscales por desastres naturales entregado; (v) publicaciones *web* sobre los Instrumentos de Planificación para la Gestión de Desastres y Guía para el Aseguramiento de los bienes inmuebles públicos ante la ocurrencia de desastres naturales; (vi) acuerdo marco de intermediarios de seguros publicado; (vii) decretos para la creación de la Dirección de Participaciones Estatales, para la movilización de activos, planes de enajenación onerosa y enajenación de participaciones minoritarias, y para la creación de la Comisión Intersectorial para el Aprovechamiento de Activos Públicos, emitidos; y (viii) documento CONPES de la Política de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional aprobado.

b. Resultados alcanzados

En esta subsección se desarrollan los resultados logrados, se analizan las metas alcanzadas en función al objetivo específico del proyecto, así como los respectivos indicadores de impacto y resultados de la matriz de resultados.

Resultados alcanzados en función de la matriz de resultados del proyecto

OBE2: Fortalecer la gestión y recaudación de ingresos tributarios y aduaneros

El primer resultado esperado del programa era una “Mejora en la recaudación de impuestos, así como de su eficiencia”. Se definieron dos indicadores para la medición de este resultado. El primer indicador es el “El valor del recaudo tributario total” como porcentaje del PIB¹⁹. Este partió con una línea base en 2013 de 14,8%. La primera operación de la serie planteó una meta para 2016 de 15,4% mientras que la segunda modificó tal meta para 2019 a 14,1%. El valor de este indicador para 2016 fue de 14,7% del PIB, y para 2019 de 15,3% del PIB.

El segundo indicador fue “Valor recaudado por la gestión efectiva por fiscalización”. El cual tuvo una línea base en 2013 de 0,6%. La primera operación de la serie planteó una meta para 2016 de 0,7% mientras que la segunda modificó tal meta para 2019 a 1,0%. El valor de este indicador para 2016 fue de 0,8% del PIB, y para 2019 de 1,4% del PIB. Al fin de la serie, la meta planteada fue superada en 40 puntos básicos.

El segundo resultado buscó generar “Ganancias en eficiencia por mejoras en el sistema aduanero”. Para este fin se definieron dos indicadores. El primer indicador es el de “Tiempos de despacho en importación” medido desde la fecha y hora de presentación y aceptación de la declaración de importación, hasta la fecha y hora de levante de la mercancía²⁰. Su valor base se ubicó en 23 horas para 2013. La primera operación de la serie planteó una meta para 2016 de 10 horas mientras que la segunda modificó tal meta para 2019 a 20 horas. El valor de este indicador para 2016 fue de 21 horas, y para 2019 de 19,3 horas. Al fin de la serie, la meta planteada fue cumplida, siendo superada en 0,7 horas.

El segundo indicador fue “Costo por autorización de aduana y control técnico en importación”. Este indicador solo se incluyó en la primera operación, dado que se discontinuó su medición dado un cambio de metodología por parte del Banco Mundial²¹. La línea de base fue de US\$170 por container en 2013, y una meta para 2016 de US\$100. El valor de cierre 2016 no pudo ser medido por la discontinuación del indicador.

OBE3: Mejorar la eficiencia del gasto público

El tercer resultado del programa es lograr una “Mejora en la calidad de los proyectos de inversión presentados por las ET financiados por el SGR”. La serie programática se focalizó en la capacidad de formulación y aprobación de proyectos, y en la calidad de ejecución de los proyectos aprobados. Para medir este resultado se contó con dos indicadores: El primer indicador es el “Monto aprobado en proyectos de inversión financiados con SGR sobre el Presupuesto disponible del SGR”, referido a la mejora en el proceso de estructuración y aprobación de proyectos financiados con recursos del SGR. Su valor base se ubicó en 76% horas para 2013. La primera operación de la serie planteó una meta para el bienio 2015-2016 de 90% mientras que la segunda modificó tal meta para el bienio 2019-2020²² a 78% horas. El valor de este indicador para 2015-2016 fue de 74%, y para el bienio 2017-2018 de 78,3%, con alcanzándose la meta propuesta al fin de la serie

¹⁹ Recaudo bruto de los impuestos administrados por la DIAN, dividido en el PIB calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

²⁰ Se calculan tiempos promedio que utilizan los Usuarios Aduaneros y la DIAN, ponderando por la cantidad de declaraciones en cada uno de los tres grupos de declaraciones.

²¹ *Doing Business*.

²² Los resultados presentados en este informe para este indicador corresponden al cierre del bienio 2017 – 2018, dado que las cifras a 2019 sólo constituirían un resultado parcial, dado que el SGR tiene un sistema bianual, y los resultados finales del bienio 2019-2020 sólo podrán conocerse hasta el año 2021.

El segundo indicador “Proyectos de inversión del SGR en ejecución sobre Total proyectos aprobados por OCAD²³” hace referencia a la mejora en la velocidad de ejecución de los proyectos financiados con recursos del SGR. La línea base de este indicador fue de 54% en 2013 cambiando en la segunda operación a 86%. La primera operación fijó una meta prevista de 65% para 2016, mientras que la segunda impuso tal meta en 89%. El valor de este indicador para 2015-2016 fue de 86%, y para el bienio 2017-2018 de 92,6%. De esta forma, al fin de la serie la meta fijada fue superada en 3,2 puntos porcentuales.

El cuarto resultado del programa es generar “Ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas”. Específicamente, la serie programática se focalizó en ahorros por reducciones de precios en las compras públicas, y en incrementar el valor de las compras públicas tramitadas por el SECOP II²⁴. Para medir este resultado se contó con seis indicadores: cuatro de la primera operación, y dos de la segunda:

- (i) gasto en la compra del SOAT para vehículos públicos. El primer indicador hace referencia al valor de los contratos registrados en el SECOP para el rubro reseñado. Presentó un valor de línea base de 33.000 millones de pesos en 2013 y fijó una meta de 29.000 millones en 2016. El valor de cierre fue de 11.200 millones de pesos, cumpliendo la meta dispuesta por el programa;
- (ii) gasto en la compra de combustibles a nivel nacional incluyendo Bogotá (18 ciudades). El segundo indicador hace referencia al valor de los contratos registrados en el SECOP para el rubro reseñado. Presentó un valor de línea base de 385.000 millones de pesos en 2013 y fijó una meta de 375.000 millones en 2016. El indicador finalizó 2016 con un valor de 361.400 millones de pesos, cumpliendo la meta dispuesta por el programa;
- (iii) gasto en la compra de vehículos públicos. El tercer indicador hace referencia al valor de los contratos registrados en el SECOP para el rubro reseñado. Presentó un valor de línea base de 81.000 millones de pesos en 2013 y fijó una meta de 78.000 millones en 2016. El indicador finalizó 2016 con un valor de 157.000 millones de pesos, no cumpliendo la meta dispuesta por el programa;
- (iv) gasto en la compra del servicio de aseo y cafetería. El cuarto indicador hace referencia al valor de los contratos registrados en el SECOP para el rubro reseñado. Presentó un valor de línea base de 96.000 millones de pesos en 2013 y fijó una meta de 91.000 millones en 2016. El indicador finalizó 2016 con un valor de 9.300 millones de pesos, cumpliendo la meta dispuesta por el programa.
- (v) diferencia de precios. El quinto indicador “Diferencia entre el precio máximo definido en los acuerdos marco y el precio efectivamente pagado en las compras públicas en la tienda virtual de CCE” se definió como la diferencia porcentual promedio anual, ponderada por el valor de las compras públicas anuales en pesos colombianos corrientes. La base prevista para 2017 fue de 5,93%, con una meta de 5,23% al finalizar 2019. El indicador finalizó 2019 con una diferencia de 16,3%²⁵. Este indicador debió establecerse a la suba y no a la baja, dado que una brecha mayor significa que la diferencia entre el precio máximo definido en el acuerdo y el precio efectivo pagado

²³ Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) son los organismos encargados de evaluar y aprobar los proyectos de inversión presentados por las ET.

²⁴ El SECOP II funciona como una plataforma transaccional con cuentas para las Entidades Estatales y los Proveedores. Cada cuenta tiene unos usuarios asociados a ella. Desde sus cuentas las Entidades Estatales crean, evalúan y adjudican Procesos de Contratación. Los Proveedores pueden hacer comentarios a los Documentos del Proceso, presentar ofertas y seguir el proceso de selección en línea.

²⁵ Se realizaron los cálculos del ahorro para los siguientes Acuerdos Marco dada la disponibilidad de información de CCE: Aseo y Cafetería; Aseo y Cafetería II; Centro Datos / Nube Privada; Centro de contacto; Conectividad; Conectividad II; Dotación de vestuario; Dotación de Vestuario II; Dotación Escolar; Dotaciones de Vestuario; Dotaciones de Vestuario II; Google; Google II; Hemofilia; Intranet Gubernamental; Material Pedagógico - Impresión matemáticas; Microsoft II; Nube Pública; Papelería y útiles de Oficina; Papelería y útiles de oficina II; Papelería y Útiles de Oficina; Productos y Servicios Microsoft II; Servicio Integral de Aseo y Cafetería; SOAT I; SOAT II; Tiquetes Aéreos; Vehículos Blindados I; Vehículos I; Vehículos II; Nube Privada; SOAT.

en las compras públicas en la tienda virtual de CCE, implica que en términos económicos se pagan precios más alejados del máximo, lo cual implica un ahorro fiscal para las compras públicas, que era lo que efectivamente se buscaba con el programa. En este sentido, se considera que el nivel logrado del indicador fue consistente con las medidas, y era lo esperado. (vi) valor de las compras. El sexto indicador “Valor de las compras públicas realizadas a través del SECOP II” se definió como la magnitud de las compras como porcentaje del PIB. La base definida para 2017 fue de 0,5%, con una meta de 0,7% al finalizar 2019. El valor de cierre fue 2,0% del PIB, cumpliendo con creces la meta fijada por el programa.

OBE4: Mejorar la gestión de la deuda y los pasivos contingentes

El quinto resultado del programa es alcanzar una “Mejora del perfil de la deuda pública”. De forma particular, la serie programática se concentró tanto en la vida media de la deuda interna y externa, como en la composición de la deuda pública. Para medir este resultado se contó con tres indicadores:

- (i) Vida Deuda Interna. El primer indicador es la “Vida media de la Deuda Interna”, definida como el tiempo promedio en años de maduración de los bonos soberanos en moneda local. La línea base en 2013 fue de 5,1 años. La primera operación de la serie planteó una meta para 2016 de 7,0 años mientras que la segunda operación modificó tal meta a 6,4 años para 2019. El valor de este indicador para 2016 fue de 6,2 años y para 2019 de 6,6 años, superándose la meta establecida para del programa;
- (ii) Vida Deuda Externa. El segundo indicador es la “Vida media de la Deuda Externa” definida como el tiempo promedio en años de maduración de los bonos soberanos en moneda extranjera. La línea base en 2013 fue de 10,8 años. La primera operación de la serie planteó una meta para 2016 de 12 años mientras que la segunda operación modificó tal meta a 11,1 años para 2019. El valor de este indicador para 2016 fue de 11,9 años y para 2019 de 11,7 años, superándose la meta establecida para del programa; y
- (iii) Composición Deuda. El tercer indicador es la “Composición de la Deuda Pública en Moneda Extranjera” el cual hace referencia a la proporción de la deuda pública denominada en divisas. La línea base en 2013 fue de 28% años. La primera operación de la serie planteó una meta para 2016 de 25% mientras que la segunda operación modificó tal meta a 32% para 2019. El valor de este indicador para 2016 fue de 33,9% y para 2019 de 32,7%, superándose la meta establecida para del programa.

El sexto resultado del programa es generar una “Mejora en la gestión de empresas estatales del orden nacional”. Para la medición de este resultado se definió el indicador “Empresas con participación estatal con patrimonios valorados y generadores de valor identificados” el cual fijó un valor de línea base de 36 en 2016, y una meta para 2019 de 30. Este valor cerró en 30 empresas, cumpliendo la meta establecida por el programa en un 100%.

El impacto principal esperado del programa era un “Marco macroeconómico estable y resultado fiscal sostenible”. Se definieron dos indicadores para la medición de este impacto: i) el primer indicador es el “Resultado Fiscal del GNC” como porcentaje del PIB. Tuvo una base para el año 2013 de -2,4% modificada a -4,0% en la segunda operación (una vez la coyuntura del choque externo de precios del petróleo se presentó), y se esperaba que para el 2019 el resultado fiscal del GNC se ubicara finalmente en 2,4%. La cifra final cerró en 2,5% del PIB; ii) el segundo indicador es la “Deuda Pública Neta del GNC” como porcentaje del PIB, la cual partió de una base para el año 2013 de 32,5% y fue modificada a 42,5% en la segunda operación. Se esperaba que en 2019 se ubicara en 42,2% del PIB. La cifra final cerró en 43,7% del PIB.

Tabla 2. Matriz de Resultados logrados

Indicadores		3284/OC-CO / CO-L1142				4552/OC-CO / CO-L1227						Comentarios
		En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)				En aprobación / En elegibilidad + 60 días / Al terminar el proyecto (PCR)						
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	(A)	% Alcanzado	Línea de Base	Meta (P)	(A)	% Alcanzado	Fuente / Medio de Verificación	% Alcanzado Promedio	
Impacto Esperado: Marco macroeconómico estable y resultado fiscal sostenible												
Resultado fiscal del GNC	% del PIB	(2.40)	(2.10)	-4.0	0%	(4.00)	(2.40)	-2.5	94%	Ministerio de Hacienda (MH)	47%	
Deuda Neta Pública del GNC	% del PIB	32.50	32.20	42.5	0%	42.50	42.20	43.7	0%	Ministerio de Hacienda (MH)	0%	
Objetivo específico de Desarrollo 1 Fortalecer el Recaudo Tributario												
Resultado 1: Mejoras en la recaudación de impuestos, así como de su eficiencia												
El valor del recaudo total	% PIB	14.8	15.4	14.7	0%	14.7	14.1	15.2	100%	DIAN	50%	
Valor recaudado de la Gestión Efectiva por fiscalización	% PIB	0.60	0.7	0.80	100%	0.6	1.0	1.4	100%	DIAN	100%	
Resultado 2: Ganancias en eficiencia por mejoras en el sistema aduanero												
Tiempos de despacho en importación	Horas	23.0	10.0	21	15%	21.0	20.0	19.3	100%	DIAN	58%	
Costo por autorización de aduana y control técnico en Importación	US\$ x contenedor	170.0	100.0		100%	-	-			DIAN	100%	
Objetivo específico de Desarrollo 2 Mejorar la Eficiencia del Gasto Público												
Resultado 3: Mejora en la calidad de los proyectos de inversión presentados por las Entidades Territoriales (ET) financiados por el SGR												
Monto aprobado / Presupuesto SGR disponible	%	76.0	90.0	74.0	0%	74.0	78.0	78.3	100%	DNP	50%	
Proyectos en ejecución / total de proyectos aprobados por los OCAD	%	54.0	65.0	86.0	100%	86.0	89.0	92.6	100%	DNP	100%	

Resultado 4: Ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas												
Gasto en la compra del SOAT para vehículos públicos	MM COP	33.0	29.0	11.2	100%					ANCP-CCE	100%	
Gasto en la compra de combustibles a nivel nacional incluyendo Bogotá (18 ciudades)	MM COP	385.0	375.0	361.4	100%					ANCP-CCE	100%	
Gasto en la compra de vehículos públicos	MM COP	81.0	78.0	157.0	0%					ANCP-CCE	0%	
Gasto en la compra del servicio de Aseo y Cafetería	MM COP	96.0	91.0	9.3	100%					ANCP-CCE	100%	
Diferencia entre el precio máximo definido en los acuerdos marco y el precio efectivamente pagado en las compras públicas en la tienda virtual de CCE	%					5.9	5.2	16.3	100%	ANCP-CCE	100%	
Valor de las compras públicas realizadas a través del SECOP II	% PIB					0.5	0.7	2.0	100%	ANCP-CCE	100%	
Objetivo específico de Desarrollo 3 Mejorar la Gestión de la Deuda y los Pasivos Contingentes												
Resultados 5: Mejora del Perfil de la Deuda Pública												
Vida media de la Deuda Interna	Años	5.1	7.0	6.2	58%	6.2	6.4	6.6	100%	Ministerio de Hacienda (MH)	79%	
Vida media de la Deuda Externa	Años	10.8	12.0	11.9	92%	11.9	11.1	11.7	22%	Ministerio de Hacienda (MH)	57%	
Composición de la Deuda Pública por moneda extranjera	% del Total	28.0	25.0	33.9	0%	33.9	32.0	32.7	62%	Ministerio de Hacienda (MH)	31%	
Resultado 6: Mejora en la gestión de empresas estatales del orden nacional												
Empresas con participación estatal con patrimonios valorados y generadores de valor identificados	Número					36	30	30.0	100%	Ministerio de Hacienda (MH)	100%	

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real.

c. Análisis de atribución de resultados

A continuación, se presenta un análisis, para cada objetivo específico que explica en qué medida esos resultados se logran por motivo de las acciones de política promovidas por la serie programática.

OBE2: Fortalecer la gestión y recaudación de ingresos tributarios y aduaneros

En su diseño el programa concibió que, tanto incluyendo nuevos tributos, como ampliando la cobertura, alcance (disminución de exenciones y alícuotas); y la optimización de las tasas impositivas de algunos tributos existentes se lograría mejorar la recaudación. De esta forma, Colombia se posicionaría en niveles de recaudación sostenibles comparables con los de aquellos de países de la región que tienen ingreso similar (ver nota al pie 4). La implementación del catastro multipropósito y las mejoras en los impuestos subnacionales de licores y cigarrillos se promovería para contribuir a mejorar problemas de equidad tributaria y ampliar el espacio fiscal de los gobiernos subregionales, a la vez que disminuiría la presión fiscal por transferencias desde el nivel central²⁶. En el marco de este programa de préstamo, un importante número de reformas de política y legislativas fueron pensadas para promover la eficiencia en la gestión de tributos internos y de aduana. Entre estas reformas destacan, la simplificación de los trámites y nuevas normativas tributarias y aduaneras para alinearlas con estándares internacionales, la masificación del uso de la factura electrónica, y la promoción de cambios en la estructura organizativa de la DIAN (auditores fiscales y reingeniería en la organización).

Resultado 1: Mejoras en la recaudación de impuestos, así como de su eficiencia

Como fuera mencionado, uno de los resultados del programa fue conseguir mejoras en la recaudación de impuestos, así como de su eficiencia con el fin de consolidar la sostenibilidad fiscal. Los indicadores de medición fueron el valor del recaudo tributario y el valor de gestión por fiscalización como porcentaje del PIB, los cuales se vieron fortalecidos a lo largo de la implementación de programa.

El cumplimiento del indicador de **valor del recaudo tributario** tuvo un comportamiento mixto. De una parte, no cumplió las expectativas para 2016 dado tanto el choque externo en precios del petróleo que afectó las finanzas públicas, como el proceso extendido de maduración de la regulación e implementación de la factura electrónica. De otra parte, al finalizar la segunda operación las acciones tendientes a la robustez de la fiscalización, los ajustes en la política tributaria, y la maduración de los procesos iniciados en la primera operación sí permitieron cumplir con creces el incremento en el **valor del recaudo tributario**.

La dinámica de este indicador entonces se debe tanto a acciones de política tributaria, como a asuntos de administración tributaria. Las medidas de política tributaria implementadas que afectaron directamente la recaudación se basaron en acciones que simplificaron impuestos, introdujeron mecanismos de incentivo a la formalidad, redujeron la carga impositiva de las empresas, fortalecieron la base tributaria del impuesto de renta para personas naturales. Estas medidas han mostrado tener una efectividad significativa en el fomento del recaudo en los países donde han sido implementadas (Akitoby et. al., 2019). Para Colombia existen diversos estudios que encontraron impactos significativos sobre la informalidad de la eliminación de impuestos sobre las empresas, particularmente sobre la nómina (Bernal et al, 2017; Morales y Medina, C., 2017; Fernández y Villa, 2017; Kugler y otros, 2017), a su vez, una mayor formalidad tiene

²⁶ La reforma catastral promovida por este PBL derivaría en un programa de préstamo CO-L1164 cuyo objetivo es mejorar la gestión de tierras en Colombia a través de la implementación de un sistema catastral multipropósito que incluya el fortalecimiento institucional y tecnológico de las entidades responsables, para así aumentar la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad, fortalecer la gestión fiscal, y lograr un ordenamiento territorial más efectivo.

impactos sobre las tasas de inversión y a su vez sobre la actividad económica, impactando el recaudo tributario. Estos estudios mediante técnicas econométricas de identificación encuentran impactos positivos sobre los salarios y el empleo formal de la reducción de impuestos de nómina producto de la reforma tributaria de 2012. Esta reforma dispuso una reducción en impuesto de nómina y contribuciones de los empleadores a salud de 13,5%, generando un incremento aproximado de 145.000 empleos formales, y un incremento de 2.7% en promedio en los salarios.

En materia de administración tributaria el programa fomentó acciones de política que fortalecieron la gestión de fiscalización de la DIAN como los cambios en el modelo de recursos humanos (Decreto 2394 de 2015) y la definición de lineamientos para la modernización de la DIAN establecidos tanto en la reforma tributaria de 2016 como en la de 2018, y en las Leyes 1739 de 2014 y 1762 de 2015 que fortalecieron el mecanismo para la provisión definitiva de los empleos del Sistema Específico de Carrera que rige en la DIAN, y adoptaron instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal mediante la creación de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera. En el mismo sentido, las acciones de política se focalizaron en ajustar elementos procedimentales y de eficiencia en la administración tributaria mediante cambios en la concepción de residencia fiscal, la permanencia de las personas naturales y jurídicas, la subcapitalización, la forma de control a la base imponible y la transferencia de beneficios (BEPS) alineando la institucionalidad fiscal con los estándares de la OCDE²⁷ (Ley 1819 de 2016 y Decreto 2120 de 2017). Sin embargo, pese a los avances detallados persisten dificultades en la administración tributaria que no se lograron solucionar completamente, haciendo necesaria la continuidad en el proceso de modernización.

La literatura económica reciente ha analizado las relaciones causales entre el nivel de cumplimiento tributario y las medidas de administración tributaria que fortalecen el seguimiento, el monitoreo y el control, la facilidad de cumplimiento y la confianza en el sistema, encontrando impactos significativos sobre el cumplimiento cuasi voluntario, el apoyo político a las reformas, y la generación de condiciones conducentes a contratos fiscales más fuertes (Prichard et al., 2019; Slemrod, 2018). La evidencia citada encuentra efectividad en las medidas de fortalecimiento de recursos humanos y gobernanza, de creación de oficinas de grandes contribuyentes, de modernización de recursos tecnológicos, de facilitación del cumplimiento y de la profundización de medidas de fiscalización con auditorías basadas en sistemas de riesgo. En el mismo sentido, un reciente estudio cuasiexperimental para Indonesia encontró que mejoras en la administración tributaria tuvieron un efecto equivalente a incrementar la tasa de impuesto de renta corporativa en 23% sin distorsionar de forma significativa la actividad económica (Basri et al., 2019).

Para el indicador **valor de gestión por fiscalización** como porcentaje del PIB, se cumplieron tanto las metas de 2016 (en un contexto de desaceleración económica) y de 2019 en materia de recaudo por fiscalización tal y como se mostró en la sección anterior. Las reformas anteriormente mencionadas en el modelo de gestión tributaria de la DIAN tuvieron un impacto sobre los procesos de fiscalización, que a su vez tuvo un impacto significativo sobre el valor del recaudo total.

Uno de los instrumentos para la dinámica de estos indicadores en 2019 fue el avance en el proceso de implementación de la factura electrónica, la cual desde 2014 vino fortaleciendo sus bases normativas para la expedición y la interoperabilidad con fines de masificación y control fiscal. El programa Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia se ha desarrollado en dos fases; la primera comprendida entre los años 2013 y 2018, donde predominó un diseño de validación posterior. La segunda, comprende desde finales de 2018 (con la

²⁷ En la publicación del Foro Global en Transparencia e Intercambio de Información para Efectos Fiscales con corte a julio de 2018, en la página web de la [OCDE](https://www.oecd.org/), que Colombia cumple con los estándares de solicitud de intercambio de información.

realización del piloto) hasta el año 2019 (año en el que inició su cronograma de implementación), esta versión se caracteriza por ser un sistema de validación previa y en tiempo real.

El proceso de reglamentación se dilató durante dos años (2014-2016) debido a discusiones sobre el modelo que Colombia iba a adoptar y las cualidades que debía tener la factura como estándar mínimo. Esta demora fue parte de la razón por la cual durante la primera operación el cumplimiento del indicador de recaudo no respondió como se había planteado (además del choque externo). Sin embargo, al finalizar el mes de noviembre del año 2019, había 28.582 empresas grandes y medianas que eran facturadores electrónicos con el modelo de validación previa y 76 proveedores tecnológicos habilitados, también se espera que para octubre de 2020 se haya finalizado la primera fase de masificación²⁸. De este modo, el valor de indicador de recaudo 2019 pudo verse afectado en parte por la etapa inicial de implementación de la F-e. El mayor impacto fuerte se daría en la dinámica de masificación que tendrá lugar durante 2020 y 2021.

Un reciente estudio para Perú del FMI (2019) utilizando datos administrativos de la implementación, usando un modelo econométrico y aprovechando la forma gradual de adopción encontró que la factura incrementa el reporte de ventas, compras y de valor agregado en 5% durante el primer año de implementación. Este efecto es más fuerte entre empresas pequeñas y empresas pertenecientes a sectores con altas tasas de evasión. Finalmente, existen estudios que han encontrado efectos significativos sobre el incremento gradual en ventas y en el recaudo por IVA: (Ramírez et al., 2017; Bérgolo et al., 2017; Artana y Templado, 2017; Castro et al., 2017; Lee, 2016). En el mismo sentido, existe otros análisis sobre la factura electrónica y sus avances en la región: Barreix et al. (2018), CEPAL (2017), y Kahn et al. (2001) encuentran evidencia de que la introducción de incentivos al personal de la administración tributaria basados en su desempeño incrementó la detección de irregularidades y redujo la evasión fiscal significativamente en Brasil.

Un elemento que no perteneció a la operación pero que si apoyó la consecución de las metas definidas (al menos en los niveles de recaudo tributario ajeno a la fiscalización) fue la implementación del primer año de la Ley de Financiamiento mediante la Ley 1943 de 2018²⁹, que ajustó a su vez las medidas incorporados en la Ley 1819 de 2016³⁰, la cual sí fue parte de la serie programática y apoyó el proceso de recuperación del recaudo observado durante la segunda operación.

Resultado 2: Ganancias en eficiencia por mejoras en el sistema aduanero

El indicador de medición de este resultado en el cierre fue el tiempo de desaduanamiento en importaciones, cuya dinámica al finalizar el programa superó las expectativas del programa tal y como se mostró en la sección anterior. Al finalizar 2016, el indicador no logró la meta dispuesta por el programa dado que el proceso de modernización del sistema de aduanas tomó un mayor tiempo de maduración que el esperado inicialmente, dado que la primera operación preparó todo el marco normativo, y la segunda se encargó de implementarlo efectivamente. En el 2019 se cumplió el indicador una vez estuvo implementado y en operación del sistema de control aduanero.

Para el logro en la meta del indicador de tiempo de desaduanamiento en importaciones, las acciones de política (además de las medidas reseñadas en la institucionalidad de la DIAN) se enfocaron en: (i) la presentación de un proyecto de ley para una nueva regulación aduanera y su

²⁸ [Portafolio CO.](#)

²⁹ Que a pesar de no haber estado en los productos de la operación si desarrolló los elementos apoyados por el programa en primer lugar.

³⁰ En virtud de lo cual se simplificaron impuestos, se introdujeron mecanismos de incentivo a la formalidad, se redujo la carga impositiva de las empresas, y se fortaleció la base tributaria del impuesto de renta para personas naturales

aprobación e implementación respectiva; y (ii) la identificación del sistema de control aduanero acorde a las necesidades de Colombia con su respectiva implementación. Al respecto, la literatura económica ha encontrado impactos significativos de los procesos de modernización de los sistemas institucionales de aduanas y la facilidad del comercio exterior tanto en la magnitud del comercio, como en el tiempo de trámite tanto de exportaciones como importaciones. La facilitación del comercio en materia de tiempo y costo se ha visto afectada de forma positiva por perfeccionamientos en elementos como la buena gobernanza aduanera, la imparcialidad del sistema y la automatización de este (Hillbery y Zhang, 2015; De Wulf y Sokol, 2005; Peterson, 2017)³¹. En otro análisis se encontró que las políticas de modernización aduanera mencionadas presentaron una correlación estadísticamente significativa con la eficiencia del comercio. La ratificación del Convenio de Kyoto Revisado (RKC), un plan para procedimientos aduaneros modernos y eficientes, se asoció con un tiempo de importación menor en promedio en un 63%, un menor costo de importación en un 63% y menos tiempo de exportación en un 63%. Las acciones de política correspondientes al logro de esta meta buscaron efectivamente resolver estos problemas y mejorar el funcionamiento del sistema de aduanas de la DIAN, tal y como ha sido mencionado en esta sección y en capítulos anteriores (Choi, 2017).

En la implementación no se dieron factores adicionales importantes que pudieron afectar significativamente los resultados.

OBE3: Mejorar la eficiencia del gasto público

El programa en su diseño concibió que un mejor uso de los recursos públicos a través de una mayor eficiencia del gasto generaría un espacio fiscal al Estado y adicionalmente podría tener impactos sobre la estabilidad macroeconómica al producir mejores condiciones para el desarrollo económico de mediano plazo, dada una mayor calidad de la inversión pública y ahorros por mejores condiciones de negociación. El fortalecimiento general del DNP en su institucionalidad para la administración del SGR, y la modernización del apoyo técnico a los gobiernos subnacionales se traduciría en una mejora en la calidad de los proyectos de inversión presentados por las Entidades Territoriales financiados por el SGR. De otra parte, la creación y aprobación de acuerdos marco de precios para compras públicas, la modernización de la regulación de compras públicas y la formulación de documentos estándar de contratación para compras públicas con su respectivo documento de política soportarían la generación de ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas.

Resultado 3: Mejora en la calidad de los proyectos de inversión presentados por las ET financiados por el SGR

El tercer indicador de resultado del programa relacionado con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto público fue la “mejora en la calidad de los proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales financiados por el SGR”. Los indicadores de medición fueron el monto aprobado sobre el presupuesto del SGR disponible, y proyectos en ejecución sobre el total de proyectos aprobados por los OCAD, los cuales se vieron fortalecidos a lo largo de la implementación de programa.

Para el logro de estas metas (tanto la de aprobación como la de ejecución) los principales instrumentos fueron: (i) la consolidación de la coordinación y operación del SGR al interior del DNP; (ii) la operación de la Red de Estructuradores; (iii) el levantamiento de información para mejorar el diseño y funcionamiento del SGR y la construcción de líneas base para la evaluación posterior; (iv) el fortalecimiento de la capacidad de las ET; y (v) reforma para modificar el SGR

³¹ Los estudios que identifican los impactos de la institucionalidad comercial y aduanera sobre las variables de facilitación de comercio (tiempo y costo en aduanas) no son muchos, dado que estas variables se utilizan casi siempre como independientes afectando el nivel de comercio internacional de los países.

con su respectiva reglamentación³². Estas medidas fortalecieron la estructura del sistema basado en análisis de procesos tanto del gobierno nacional como de las capacidades técnicas de los gobiernos subnacionales. Los resultados del programa dan cuenta que tales cambios si generaron un cambio estructural en su funcionamiento tanto en los mecanismos de aprobación como en los de ejecución. Los resultados parciales de 2016 en materia de aprobación se debieron principalmente a un proceso de maduración en agilización del funcionamiento de los OCAD y en un proceso de mediano plazo en el marco de la generación de capacidades en los gobiernos subnacionales, el cual ha estado en proceso de reformulación en años recientes. No obstante, al finalizar 2019 las medidas de aprobación y ejecución evidenciaron un impacto significativo de las acciones emprendidas.

Lamentablemente, no existe literatura particular sobre las medidas precisas como la implementación de la Red de Estructuradores, o la creación de direcciones al interior de un ministerio de planificación sobre los indicadores medidos por el programa, esto dada la particularidad del sistema colombiano de manejo de la inversión pública financiada con regalías. Sin embargo, la literatura empírica resalta la importancia del proceso de diseño, selección, implementación y evaluación de proyectos en el impacto final de las inversiones (Esfahani y Ramirez, 2003; Haque y Kneller, 2008). Al mismo tiempo, se han encontrado relaciones significativas entre la calidad de la institucionalidad gubernamental³³ y la calidad del gasto público tanto en el nivel nacional de gobierno (Holmberg et al., 2008; Holmberg y Nasiritousi 2009), como en el subnacional (Ferrara-Nistico, 2019; Charron et al., 2010; Silva-Ochoa, 2009).

Resultado 4: Ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas

El cuarto indicador de resultado del programa relacionado con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto público fue la generación de “ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas”. Los indicadores de medición para el periodo 2014 – 2016 estuvieron enfocados en la reducción de gastos en el SECOP I en rubros que se esperaba migraran hacia el SECOP II y la Tienda Virtual del Estado mientras que los indicadores de 2017 – 2019 se focalizaron en la profundización del mecanismo de compra pública implementado (valor de las compras públicas realizadas a través del SECOP II) y en la generación de ahorros vía agregación de la demanda con acuerdos marco de precios (diferencia entre el precio máximo definido en los acuerdos marco y el precio efectivamente pagado en las compras públicas en la tienda virtual de CCE).

Para logro de las metas (profundización de uso y generación de ahorro), los instrumentos del programa se enfocaron en: (i) la creación de instrumentos de agregación de demanda para las compras públicas; (ii) la generación de lineamientos sectoriales y generales mediante manuales de compra pública; y (iii) expedición de la metodología de estandarización de proyectos de inversión a nivel nacional y territorial. Para este fin, se realizó el lanzamiento del SECOP II, se expidieron manuales de compra, y se firmaron cinco nuevos acuerdos marco de precios, vinculando almacenes de grandes superficies a la Tienda Virtual del Estado. Los cierres de los indicadores referenciados dan cuenta de que se logró con estas medidas migrar del SECOP al SECOP II y a la Tienda Virtual, se alcanzaron ahorros públicos mediante la agregación de la demanda vía Acuerdos Marco, y se amplió el monto de las compras vía SECOP II. Todos estas medidas apoyaron el cumplimiento de los indicadores tanto de migración hacia el SECOP II como el de profundización del sistema SECOP II y la generación de ahorros por la agregación.

³² Orientando recursos del Ahorro Pensional Territorial y del Fondo de Ciencia y Tecnología para proyectos de inversión en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, la implementación de un sistema de evaluación de proyectos por puntajes, y la redefinición de plazos y responsabilidades en el ciclo de proyectos.

³³ La calidad de gobierno se ha definido en la literatura económica como un conjunto de indicadores que encapsulan el concepto de un gobierno imparcial, eficiente y no corrupto (Rothstein and Teorell 2008)

La literatura económica ha encontrado impactos positivos tanto en la agregación de la demanda de compras públicas, como en la utilización de plataformas tecnológicas para la administración de información y los procesos de contratación (Thai, 2007). Básicamente, el mecanismo de agregación y de uso de tecnología genera economías de escala y reduce el poder de mercado de los agentes participantes reduciendo los costos e incrementando el espacio fiscal de los gobiernos (Vogel, 2009), al mismo tiempo, al fomentar mayor competencia incentiva la profesionalización y el conocimiento de los mercados por parte de los compradores mejorando la oferta disponible de bienes para la compra pública (limi, 2016).

Existen otros mecanismos operativos como la reducción de costos de transacción, la minimización del riesgo de irregularidades en los procesos de compra pública, y la menor dispersión de precios para los mismos ítems a través de distintas entidades compradoras del Estado (Thai et al., 2015)³⁴. Otros estudios han encontrado mecanismos causales entre el incremento de la competencia y la transparencia de los procesos y la calidad del gasto público vía la presión de los agentes privados para que se sigan las reglas de justa competencia en la compra pública, funcionando como un mecanismo de monitoreo adicional (Hansson, 2012).

Se destacan múltiples experiencias exitosas en América Latina en el uso de portales de compras públicas y mecanismos de contratación como los impulsados por el programa. Existe evidencia que los mecanismos de agregación de la demanda en los sistemas de contrataciones públicas generan importantes ganancias de ahorro, del orden de 1% del PIB (ver Bandiera et al., 2009). En el caso de Chile, se estima que el uso del sistema de e-Procurement redujo el precio de las compras públicas, en promedio, en un 2,65% en 2007, y que redujo los costos administrativos entre un 0,28% y 0,38% entre 2006 y 2007 (Singer y otros, 2009). En Paraguay, la implementación del sistema de compras públicas introdujo ahorros que promediaron anualmente en US\$38 millones (Mejía y Garay, 2012).

En la implementación no se dieron factores adicionales importantes que pudieron afectar significativamente los indicadores salvo la medición

OBE4: Mejorar la gestión de la deuda y los pasivos contingentes

El programa propuso que, logrando mejoras en la estrategia general de manejo de la deuda pública y de pasivos contingentes, y en el fortalecimiento de la gestión de las empresas estatales del orden nacional se fortalecería la sostenibilidad fiscal de mediano plazo mediante una minimización del riesgo fiscal. La evidencia disponible en la literatura ha encontrado una relación significativa entre el grado de madurez del perfil de la deuda y el límite de deuda que un gobierno puede soportar sin caer en default (Kim, 2015)³⁵. En este sentido, la modernización de la estrategia de deuda pública, el fortalecimiento el marco de mitigación de riesgos de las Asociaciones Público-Privadas, y la adopción de instrumentos de cobertura ante riesgo macro fiscales por desastres naturales, se traduciría en un mejoramiento del perfil de la deuda pública de mediano plazo. En la misma línea, la creación la institucionalidad para fortalecer el monitoreo, seguimiento y gestión de la mitigación de los riesgos asociados al rol del Estado como accionista de empresas públicas y la formulación de la pública de propiedad de empresas en el nivel nacional y la emisión de reglamentación específica para la movilización de activos, planes de enajenación onerosa y enajenación de participaciones minoritarias³⁶, generaría una mejora en el marco general de gestión de los pasivos contingentes de la nación.

³⁴ Thai K. et. al. (2015), *International Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharin, Public Administration, Governance and Globalization* Vol. 14, Springer International Publishing Switzerland 2015.

³⁵ El límite es mayor entre mayor plazo tenga la acreencia, de modo que se puede interpretar como una relación entre la madurez de la deuda y el espacio fiscal disponible para el gobierno.

³⁶ Los productos al respecto fueron: Decretos para la creación de la Dirección de Participaciones Estatales, para la movilización de activos, planes de enajenación onerosa y enajenación de participaciones minoritarias, y para la

Resultado 5: Mejora del perfil de la deuda pública

El quinto resultado, mejora del perfil de la deuda pública con el fin de mejorar la gestión de la deuda y los pasivos contingentes tuvo tres indicadores de medición relacionados con la vida media y la composición externa-interna de la deuda pública.

Los instrumentos para lograr los objetivos planteados fueron: (i) la formulación e implementación de una estrategia de deuda a través de modificaciones en el portafolio de emisión³⁷; (ii) la creación de mecanismos de aseguramiento para administrar los riesgos asociados a los pasivos contingentes inherentes a las APP y de herramientas de fortalecimiento de las capacidades para su formulación y ejecución; y (iii) la emisión de la estrategia para la gestión financiera del riesgo fiscal por desastres naturales, con base en la adopción de diversos instrumentos de cobertura, con indicaciones para el aseguramiento de bienes inmuebles de propiedad pública, y mediante el diseño de un acuerdo marco para la contratación de intermediarios de seguros para las entidades estatales.

Algunos ejercicios han encontrado que la existencia de un marco estratégico de manejo de deuda tiene una relación con dinámicas estables de la deuda en el tiempo³⁸. El tipo de marco de gestión de la deuda que mitiga tanto los riesgos de balance como los de inestabilidad financiera, según la experiencia internacional, es uno integral que abarca la existencia de un protocolo de gobernanza y gestión, una capacidad suficiente tanto institucional como de personal, una coordinación con las políticas macroeconómicas (fiscales y monetarias), políticas y procedimientos definidos para pedir prestado de fuentes externas, nacionales, tener un protocolo de emisión de garantías de préstamos, un procedimiento de manejo de caja, contar con gestión y manejo del riesgo operacional, y finalmente la operación de sistemas de información para tener datos de endeudamiento con el objeto de poder hacer informes de calidad para los actores del mercado³⁹. Las medidas tomadas por la estrategia de gestión de la deuda en sus dos versiones (2013-2017; 2018-2022) estuvieron encaminadas en fortalecer estos elementos presentes en la literatura económica referenciada, de este modo, se puede decir que las medidas tomadas en este frente aportaron al avance de los indicadores respectivos.

Respecto de la composición de la deuda externa, la Estrategia de Gestión de la Deuda tiene lineamientos precisos de política para minimizar los riesgos asociados a un choque macroeconómico de interrupción de financiamiento externo (*Sudden Stop*), donde la tenencia de excesiva deuda denominada en dólares (DLD) es uno de los factores que amplifican los impactos macroeconómicos de los choques externos⁴⁰, mermando la confianza inversionista y así desmejorando el perfil de la deuda. De este modo, lograr una composición adecuada de deuda tiene un impacto directo sobre el perfil de la deuda.

creación de la Comisión Intersectorial para el Aprovechamiento de Activos Públicos, emitidos; Documento CONPES de la Política de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional aprobado.

³⁷ La nueva EGDMP considera la optimización de la política de emisión de deuda a través de distintas monedas, tasas y plazos; mientras que la anterior estrategia solo optimizaba la emisión en términos de monedas. Adicionalmente, se incluyó el Euro como nueva moneda de emisión de deuda externa, considerando que el mercado europeo posee una dinámica distinta al mercado norteamericano. Con la nueva estrategia el Ministro de Hacienda está en capacidad de: (i) determinar la composición adecuada de la cartera de deuda, teniendo en cuenta los indicadores macroeconómicos del país y las compensaciones de riesgo y rentabilidad a largo plazo del entorno del mercado; (ii) establecer los límites de las desviaciones de los puntos de referencia; y (iii) realizar la evaluación de diligencia debida de los nuevos instrumentos financieros.

³⁸ No es un ejercicio de causalidad siempre que la evaluación referenciada de la capacidad de gestión de la deuda estuvo basada en los informes de DeMPA para 44 países finalizados entre febrero de 2007 y finales de enero de 2011, de modo que existe sesgo de selección en la muestra (Prasad y Pollock, 2011).

³⁹ Prasad y Pollock (2011); Wheeler (2004); Kraay y Nehru (2006).

⁴⁰ Ocampo (2014); Calvo y otros (2004); Calvo y Reinhart (2000); Edwards (2004).

En materia de APP, la posibilidad de que provean ganancias de eficiencia vía mejor nivel y calidad de bienes públicos depende de la gobernanza institucional que las rodea⁴¹. Estas funcionan dependiendo de la gobernanza institucional, de la apropiada distribución de riesgos, de evaluar y monitorear los impactos fiscales, y de evaluar el valor agregado económico y financiero de una APP frente a la adquisición tradicional. Los Marcos institucionales exitosos a nivel nacional y subnacional tienden a enfatizar la estandarización de procesos, tener un marco legal preciso, y a conllevar una buena gestión fiscal. A su vez, el IMF encuentra recomendaciones para llevar la buena gestión fiscal a cabo, dentro de las que se encuentran: (i) desarrollar e implementar reglas claras para su uso; (ii) identificar, cuantificar, y descubrir riesgos inherentes; y (iii) reforma la contabilidad gubernamental para capturar todos los costos fiscales producto de las APP. Las acciones realizadas por el programa, como la creación de la subdirección de APP en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la generación de guías de buenas prácticas para la formulación y ejecución, y la consecución de mecanismos de aseguramiento, estuvieron enfocados en fortalecer ese marco, el cual, al mitigar el riesgo general, soporta mayor confianza en los inversionistas locales e internacionales, generando un mejor perfil de la deuda tanto interna como externa.

Las acciones tomadas para construir una mejor estrategia de cobertura y mitigación de riesgos asociados a desastres naturales se basaron en el desarrollo de estrategias por parte del MHCP para reducir sus pasivos contingentes relacionados con el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza y con la gestión del riesgo fiscal resultante por estos eventos, precisamente se siguieron tres líneas de política: (i) identificación y entendimiento del riesgo fiscal de los desastres; (ii) gestión financiera de los desastres, incluyendo la implementación de innovadores instrumentos financieros; y (iii) aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos de Estado. La literatura económica no ha realizado evaluaciones concretas de que estas medidas tengan un impacto significativo sobre el perfil de la deuda pública, ni sobre la composición de la deuda. No obstante, las medidas siguieron las mejores prácticas en materia de gestión de riesgos tal y como la OECD ha analizado recientemente: (i) evaluar y cuantificar el gasto contingente, creando condiciones que respalden la resiliencia; (ii) un buen ejercicio fiscal de planeación y adoptar un mecanismo financiero para cubrir de manera rentable las pérdidas que no pueden ser reducidas. (OECD/The World Bank, 2019).

En la implementación no se dieron factores adicionales importantes que pudieron afectar significativamente las metas, salvo el choque externo sobre el nivel de la deuda, el cual se abordará en resultados imprevistos.

Resultado 6: Mejora en la gestión de empresas estatales del orden nacional

El sexto resultado, mejora en la gestión de empresas estatales del orden nacional con el fin de mejorar la gestión de la deuda y los pasivos contingentes tuvo un indicador de medición relacionado con el número de empresas con participación estatal con patrimonios valorados y generadores de valor identificados. Las medidas dispuestas en el programa (segunda operación) tuvieron un efecto directo en la consecución del indicador de medición.

Para de esta meta, los principales instrumentos para la mitigación de los riesgos asociados al rol del Estado como accionista de empresas públicas fueron: (i) la creación de una institucionalidad para fortalecer el monitoreo, seguimiento y gestión de la mitigación de los riesgos asociados al rol del Estado como accionista de empresas públicas; (ii) la formulación de la política pública de propiedad de empresas en el nivel nacional; (iii) el establecimiento de una Comisión Intersectorial para el Aprovechamiento de Activos Públicos; y (iv) la emisión de reglamentación específica para la movilización de activos, planes de enajenación onerosa y enajenación de participaciones minoritarias. Las acciones de política de gestión de las empresas públicas tomadas por el

⁴¹ Engel y otros (2020); Reyes-Tagle y otros (2018); Irwin y otros (2018).

programa son consistentes con la literatura reciente en materia de incrementar la eficiencia estatal y mitigación del riesgo fiscal inherente al rol del Estado como propietario de empresas públicas, la mejora en la supervisión, administración y la transparencia son una forma efectiva de mejorar la gestión de las empresas públicas. Un estudio reciente del BID encuentra como buena práctica la existencia de juntas directivas independientes, y de sistemas centralizados de monitoreo a las empresas de propiedad estatal, tal y como se procuraron las acciones de política del programa, dado que Colombia no tenía aún la primera generación de buenas prácticas (Musacchio y Pineda-Ayerbe, 2019)⁴².

La crisis financiera mundial de 2008 puso de relieve el importante impacto que los rescates bancarios, las recapitalizaciones de empresas estatales y otras llamadas realizaciones de responsabilidad contingente pueden tener en las finanzas públicas⁴³. La realización de pasivos contingentes (en donde los provenientes de empresas públicas están incorporados) representaron un tercio de los aumentos de la deuda después de la crisis financiera. La evidencia sugiere que los países con indicadores de gobernanza más fuertes y, en particular, una cobertura más amplia de las cuentas fiscales, sufren realizaciones de pasivos contingentes más moderadas (Bova et al., 2019). El alcance del resultado mencionado se puede concluir, fue producto del conjunto de medidas alineadas con la experiencia internacional. Las acciones tomadas por el programa apoyaron de forma directa el logro del indicador de medición respectivo.

En la implementación no se dieron factores adicionales importantes que pudieron afectar significativamente los resultados.

d. Resultados imprevistos

El principal resultado inesperado fue el comportamiento de la deuda pública que no logró estabilizarse tal y como lo esperaba la serie programática. Existen distintos elementos que explican este no anclaje de la deuda en el mediano plazo:

- (i) Choque precios del petróleo. El déficit fiscal total del gobierno central presentó un incremento entre 2015 y 2016, determinado por la reducción de los ingresos petroleros dado el choque en el precio del petróleo de 2014 (cayeron de aproximadamente 3% a 0.3% del PIB). En este periodo, se presentaron dos reformas tributarias (2014 y 2016), y se realizó un proceso de austeridad de gasto que implicó recortes de gasto y aplazamientos de gasto⁴⁴.
- (ii) A pesar del ajuste fiscal fortalecido por el programa del presente informe, la deuda neta pública del GNC se incrementó de forma significativa llegando al 43,7% del PIB en 2019. Empero, este resultado de la deuda no sólo fue producto del mayor déficit. En una gran proporción (entre 60 y 65%) fue producto del proceso de depreciación de la tasa de cambio nominal (50%), la cual ante la escasez de dólares por la caída en el valor de las exportaciones de petróleo operó como un estabilizador automático y permitió el ajuste macro del déficit de cuenta corriente que llegó a un máximo de 6,3% del PIB en 2015, para retornar a un 3.9% en 2018. En un proceso de descomposición de la deuda realizado por el MHCP⁴⁵ en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2019, se encuentra que una proporción significativa del comportamiento de la deuda en el periodo 2010-2018 se ha producido por la dinámica de la tasa de cambio.
- (ii) Reconocimiento de deudas. El incremento reciente de la deuda pública (principalmente durante 2018) se explica principalmente por la contabilización y reconocimiento explícito de

⁴² Bova y otros (2019).

⁴³ Musacchio y Pineda-Ayerbe /2019); OECD (2018); OECD (2015).

⁴⁴ Los aplazamientos del gasto en la práctica se convierten en pequeños defaults de deuda no financiera que se acumulan como cuentas por pagar.

⁴⁵ [Notas ficales 2018](#).

pasivos que no se computaron dentro de la deuda y/o pasivos contingentes por 2,3% del PIB⁴⁶, los cuales fueron servidos con emisión de bonos. Aunque el gobierno estaría logrando una reducción en el déficit fiscal, el aumento en la deuda ha mostrado que existen pasivos contingentes no debidamente contabilizados que suponen una presión sobre las finanzas públicas. Sin embargo, este reconocimiento de pasivos tendrá un impacto positivo en las finanzas públicas. Esto se debe a que mantener estos pasivos como cuentas por pagar tiene un impacto negativo sobre el pago de intereses en los siguientes años, dado que la tasa de interés promedio ponderada de dichos pasivos es de 28,9% anual. En contraste, los títulos de deuda domésticos tienen una tasa que ronda 5,5-6,0% anual.

2.3 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

Las políticas apoyadas por esta operación son plenamente consistentes con la estrategia de modernización de las instituciones fiscales adoptadas en los últimos años y con acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022. Por lo tanto, se estima que los avances apoyados por esta operación programática se mantengan vigentes en el mediano plazo. En 2019, y en la agenda próxima se ha realizado y se plantea una agenda precisa de reformas económicas con el objetivo de continuar el fortalecimiento del recaudo tributario y la calidad del gasto público.

En materia tributaria, a finales del año 2018 se aprobó una reforma tributaria la cual estuvo enfocada en los siguientes elementos: i) girar de la tributación directa a la indirecta; ii) balancear las cargas impositivas entre empresas y personas naturales; iii) establecer nuevos esquemas tributarios simplificados para integrar nuevos contribuyentes; y iv) adoptar medidas complementarias para atacar la evasión e incrementar la eficiencia en el sistema de recaudo. Adicionalmente, a pesar de que en el corto plazo no se vislumbran nuevas reformas de política tributaria, vale la pena resaltar los esfuerzos del Gobierno Nacional para lograr la modernización de la DIAN.

Actualmente está en proceso de preparación de un crédito con el Banco para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión tributaria y aduanera de la DIAN. Para este fin se han planteado medidas conducentes a mejorar el modelo de gobernanza institucional para robustecer la eficacia de la gestión tributaria y aduanera y en promover la eficiencia de la gestión tecnológica de la entidad. Estos elementos, son clara señal de la voluntad del Gobierno de Colombia en continuar una agenda de fortalecimiento de los ingresos del Estado, dando continuidad a los objetivos general y específico (OBE1) del programa objeto de este documento.

El incremento en la calidad del gasto continúa siendo una prioridad en la agenda de política de mediano plazo de Colombia. El DNP se encuentra en la realización de un ejercicio de análisis para establecer una estrategia de mediano plazo para el incremento de la calidad del gasto público en todos sus niveles. En el mismo sentido, viene en curso una actualización del SISBEN III para migrar a un SISBEN IV hacia mediados de 2020. El SISBEN IV se basa en un enfoque de capacidades y adopta una medida de estándar de vida, con una nueva metodología propuesta que incluye la estimación de un índice de focalización individual basado en la presunción de ingresos. Con estos elementos se puede observar que el incremento en la calidad del gasto (OBE2) permanecerá como un elemento de la política pública de mediano plazo.

En asuntos de deuda pública y su gestión, el gobierno nacional ha actualizado la Estrategia de Deuda que consiste en determinar la política óptima de emisión por monedas, tasas de interés y plazos. El objetivo principal es la reducción de la exposición a los riesgos de liquidez y solvencia

⁴⁶ De acuerdo con el MHCP en el documento de cierre fiscal del primer semestre de 2019: "estos pasivos corresponden a sentencias y conciliaciones no pagadas, faltantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bonos pensionales y sanciones de mora por cesantías adeudadas a los maestros".

y converger a la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo. Este ejercicio está en línea con la disciplina fiscal, que enmarca el manejo eficiente y responsable de los recursos públicos y las mejores prácticas internacionales en gestión de endeudamiento público. De este modo, el óptimo manejo de la deuda pública continúa siendo un pilar de la política macroeconómica del gobierno nacional.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

3.1 Desempeño del Banco

Desempeño para garantizar la calidad a la entrada: La calidad del programa se observa desde su diseño dado que toma en cuenta los Planes de Desarrollo de Colombia vigentes al inicio de cada operación de tal manera que realmente se apoyaran sus objetivos estratégicos en materia de consolidación fiscal y macroeconómica. En el diseño se prestó especial atención a que los productos definidos formaran realmente parte de un conjunto de medidas estructurales para fortalecer la institucionalidad fiscal mediante la generación de ingresos, la calidad del gasto y la correcta gestión de la deuda y los pasivos contingentes. De igual manera se prestó atención a la alineación de las operaciones con los objetivos de la estrategia de país del BID, la primera operación con su versión revisada (GN-2648-1), y la segunda operación con la Estrategia de País (GN-2832) ambas alineadas en sus componentes de consolidación fiscal y mejora de la gestión pública. De igual manera, en su diseño, el programa llevó acabo el estudio económico con su correspondiente valoración de beneficios y costos y los análisis de sensibilidad.

El diseño del Plan de Monitoreo y Evaluación se llevó a cabo para ambas operaciones y tuvo en cuenta los indicadores a los que se daría seguimiento como parte de la verificación del cumplimiento de las acciones del programa, mismos contenidos en la Matriz de Políticas y los cuales serían comprobados mediante la información contenida en la Matriz de Medios de Verificación. Se hicieron los acuerdos institucionales con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la entrega de los datos en forma anual.

En el marco de la preparación del programa, el Banco ha brindado asistencia técnica al MHCP en diversos temas. Para la implementación del proyecto de factura electrónica, el Banco ha realizado misiones de acompañamiento de manera continua, contribuyendo al diseño e implementación de las plataformas tecnológicas requeridas y acercando las mejores experiencias de los países de la región, en el marco del préstamo de inversión para la masificación de la factura electrónica (3155/OC-CO). Como parte del Programa de Fortalecimiento Fiscal y Desarrollo Sostenible de Entidades Subnacionales, el Banco apoyó el trabajo desarrollado por la Comisión Tributaria mediante la Cooperación Técnica ATN/KR-14472-CO. Para apoyar la implementación de la Política de Empresas de Propiedad Estatal, política establecida para el proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, el Banco contribuyó a través de la Cooperación Técnica ATN/OC-15920-CO con el desarrollo de herramientas para establecer el valor del portafolio de empresas estratégicas, identificar los factores que determinan la generación de su valor, y diseñar una metodología de monitoreo y seguimiento de la gestión. En materia de gestión de gasto el Banco ha apoyado el fortalecimiento del sistema de compras y contratación pública mediante la implementación del SECOP II y la elaboración de estudios para respaldar la preparación de los acuerdos marco (3154/OC-CO). Finalmente, a través de recursos de cooperación, se apoya la actualización de la Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo para revisar tanto la metodología como los escenarios para los próximos años.

Calidad de la Supervisión: El Banco llevó a cabo la supervisión de la implementación de las reformas acordadas con el gobierno y aseguró el cumplimiento en el logro de los productos diseñados como se evidencia en los informes de monitoreo PMR y los indicadores logrados al

100% en la matriz de productos. El gobierno, de acuerdo con lo diseñado, llevó a cabo las reformas y el equipo del proyecto del Banco consideró cumplidas las condiciones para desembolso establecidas en las cláusulas de los contratos de préstamo.

El apoyo del Banco a las reformas adelantadas por el Gobierno de Colombia ha sido coordinado y complementado con entidades multilaterales y bilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la OECD, la Unión Europea, y el programa de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO). En el fortalecimiento de la gestión y recaudación de ingresos tributarios y aduaneros, el Banco junto al FMI, el Banco Mundial, y la OECD han apoyado a la Comisión Tributaria, cuyo informe fue un insumo clave del proyecto de ley presentado en el Congreso de la República. Con el Banco Mundial, la Unión Europea y el programa de SECO, el Banco contribuyó en la preparación de la Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA), insumo para las reformas tendientes a mejorar la eficiencia del gasto público. Por último, para la mejora de la gestión de la deuda pública y los pasivos contingentes, el Banco coordinó su apoyo al gobierno con el Banco Mundial y la OECD.

3.2 Desempeño del Prestatario

El Gobierno de Colombia a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cumplió adecuadamente con lo acordado, llevó a cabo las reformas planteadas en su Carta de Política, demostró un interés en la realización de las acciones de política mediante una conversación técnica de alto nivel con la cual se logró, dentro de los plazos establecidos, entregar los productos del programa comprometidos en la Matriz de Resultados, logrando así la elegibilidad para los desembolsos.

También en el capítulo de relevancia y en el de sostenibilidad hemos abordado como las políticas estaban alineadas a los Planes de Desarrollo y como la implementación de estas fue llevada a cabo bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. De igual forma, en el capítulo de sostenibilidad se mostró el nivel de apropiación de las reformas, y como este se ha traducido en la continuidad de estas en la política económica de mediano plazo.

IV. Hallazgos y recomendaciones

4.1 Dimensión técnico sectorial

a. Diseño del programa

Hallazgo 1: El diseño de las operaciones estuvo alineado con las Estrategias de País del BID para Colombia 2012-2014 y 2015-2018, las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010 – 2014 y 2014 -2018 y las áreas de política identificadas para la adhesión de Colombia a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Esta alineación estratégica ayudó a que la implementación de las reformas se realizara de una forma ágil dado el alto interés del Gobierno en las mismas.

Recomendación 1: Dar continuidad a la metodología de diseño de los programas en donde se da una alta importancia a la alineación estratégica de las políticas y reformas a implementar. En este caso además de dar continuidad en cuanto a las reformas planteadas, se aseguró que las mismas mantuvieran un alto grado de relevancia con las estrategias de País del BID y de los Planes de Desarrollo.

Hallazgo 2: El programa tuvo metas de resultado y plazos bastante ambiciosas, dando lugar a una dificultad significativa para implementar las medidas en la temporalidad definida. Este es el caso de la implementación factura electrónica en la cual el proceso de reglamentación se dilató durante dos años (2014-2016) debido a discusiones sobre el modelo que Colombia iba a adoptar

y las cualidades que debía tener la factura como estándar mínimo. Esta demora fue parte de la razón por la cual durante la primera operación el cumplimiento del indicador de recaudo no respondió como se había planteado (además del choque externo).

Recomendación 2: Para reformas ambiciosas, se recomienda tener en cuenta las necesidades de tiempo para la maduración de las medidas, teniendo en cuenta las condiciones generales para la implementación de las medidas dentro del diseño de la operación. Así mismo, revisar casos similares en otros países para observar aprendizajes en la operatividad de la implementación de las políticas. Considerando que el objetivo era la sostenibilidad fiscal, se considera que hubiese sido favorable incorporar un marco temporal más cómodo para lidiar con los retos inherentes

Hallazgo 3: El programa recoge las lecciones aprendidas del Banco en el diseño de préstamos para reformas de política: (i) una adecuada secuenciación de las reformas debe tener en cuenta las capacidades de las instituciones involucradas y definir una lógica horizontal de avance progresivo en reformas que combine el avance normativo con la mejora en las capacidades técnicas; (ii) las reformas previstas deben incorporar los intereses y capacidades de los organismos destinados a implementarlas para mejorar su efectividad; (iii) la fijación de incentivos ligados al cumplimiento de objetivos preestablecidos debe tener un impacto positivo para el éxito de las reformas; y (iv) debe existir una adecuada coordinación entre los diferentes órganos que participan en el diseño de las reformas. Estas lecciones han sido incorporadas al diseño del programa de forma de asegurar que las reformas sean aprobadas y se puedan implementar efectivamente, sean aceptadas por parte de los agentes rectores de la política fiscal, y tengan una secuencia lógica de hitos a seguir en el tiempo.

Recomendación 3: En el mismo sentido de la recomendación anterior, se recomienda dar continuidad a la metodología de diseño de los programas, en este caso, acudiendo a las lecciones aprendidas en las operaciones del Banco con propósitos similares en el país y en otros países con operaciones similares.

b. Monitoreo y evaluación del proyecto

Hallazgo 4: El Plan de Monitoreo y Evaluación del programa incluyó claramente los indicadores a los que se daría seguimiento como parte de la verificación del cumplimiento de las acciones del programa, los medios de verificación, las entidades responsables para llevar a cabo las acciones y la información específica para que el Banco verifique su cumplimiento. Los indicadores para cada uno de los subcomponentes del programa incluyen su propia métrica relevante. La estructuración clara de la mayoría de los productos e indicadores de resultados facilitó el seguimiento por parte del Banco tanto para los productos entregados como para los indicadores de resultado y de impacto. De este modo, la mayoría de los indicadores incluidos en la Matriz de Resultados son específicos a cada producto, son medibles, cuentan con una línea de base, son relevantes, y tienen un período definido.

No obstante, hubo algunos indicadores que arrojan aprendizajes para futuras operaciones: (i) el indicador de recaudo tributario como porcentaje del PIB puede ser afectado por el ciclo económico y por ese motivo no resultó un buen indicador del desempeño de mediano plazo de las medidas impulsadas por el programa; en el mismo sentido; y(ii) el indicador del costo por autorización de aduana y control técnico en importación tenía una fuente sobre la cual no se tenían control suficiente, de modo que el mismo tuvo que discontinuarse en la segunda operación por un cambio metodológico del *Doing Business*.

Recomendación 4: Diseñar el monitoreo de condiciones de forma detallada y evidenciando precisamente para cada condición, la información sobre las fuentes y medios de verificación, como se hizo en este programa. Así mismo, los indicadores deben contar con medidas

estructurales que no se vean afectadas por el ciclo económico y sobre las cuales se tenga suficiente control de la fuente primaria de la información.

Hallazgo 5: En el caso de los PBL, el análisis del cumplimiento de los indicadores, resultados e impactos se hace difícil en la medida de que las fechas determinadas para la realización del PCR y la consecuente evaluación de los impactos es bastante corta (6 meses), la cual no coincide con la naturaleza de las reformas de política de mediano y largo plazo.

La materialización en resultados fiscales cuantificables que derivaría de las acciones de política promovidas por este PBL (en su mayoría iniciativas legislativas) es un proceso de mediano plazo. Si bien es cierto que el marco de resultados expresado en la lógica vertical identifica asociaciones de causa efecto plausibles entre las acciones de política y los indicadores de resultado que medían el logro de objetivos específicos, dimensionar los efectos de estas políticas es una aspiración limitada dado el tiempo que hubo entre la presente operación PBL y la realización del este PCR⁴⁷.

Recomendación 5: Se sugiere, incorporar dentro de la metodología de los PCR y su reglamentación al interior del banco construir un marco especial para los PBL que permita evaluar los resultados según su naturaleza de mediano y largo plazo, incorporando elementos de los PBL secuenciales con una ponderación razonable de las metas intermedias y las finales según el caso.

c. Implementación del programa

Hallazgo 6: Durante la etapa de implementación de las acciones de política de la primera operación se presentaron algunas dificultades con las acciones de política relativas a la reforma institucional de la DIAN, y con el avance en la aceleración de la aprobación de proyectos financiados con el SGR. Tales problemas estuvieron relacionados con la demora en la realización del concurso para provisionar los cargos de carrera en la DIAN tanto en la Comisión Nacional del Servicio Civil como por acciones jurídicas de los afectados por las medidas de reestructuración; y con dificultades para incrementar la calidad de las tecnocracias regionales y locales, que se traducían en presentación de proyectos de baja calidad, y un exceso de demanda de apoyo técnico hacia DNP en el marco del funcionamiento del SGR. Estos dos elementos fueron parte del bajo desempeño de los indicadores respectivos durante la primera operación del programa.

Recomendación 6: Se recomienda para futuras operaciones tomar en cuenta las dificultades provenientes de otras entidades u otros niveles de gobierno pudiesen afectar la efectiva aplicación de las acciones de política y sobre los cuales no se tenga control (los retos de la Comisión Nacional del Servicio Civil en el caso de la DIAN), y la calidad de las tecnocracias regionales y locales (en el caso de la aceleración de aprobación de proyectos con fuente SGR).

⁴⁷ El monitoreo de los resultados e impacto finales que podría resultar de la expedición de normas y del hacerlas cumplir de forma efectiva en torno a los tres objetivos clave, podría trascender el tiempo durante el cual la presente operación está vigente desde el punto de vista administrativo. En este sentido, una limitación de la lógica vertical de esta operación (común a muchas operaciones PBL con un horizonte de resultados esperados de mediano plazo) es el corto tiempo durante el cual los resultados e impactos se deben monitorear y evaluar, ya que estos se circunscriben al período durante el cual la operación tiene vigencia administrativa. No obstante, esta limitación, de acuerdo con la cual los resultados en el corto plazo no reflejarían de forma efectiva el logro de resultados (los cuales se materializarían en el mediano plazo), la matriz de resultados que presentamos documenta los avances en el logro de los objetivos de la operación.

4.2 Dimensión organizativa y administrativa

d. Capacidad de gestión del proyecto

Hallazgo 7: El cumplimiento de las condiciones de elegibilidad para los desembolsos se lograron tanto en las condiciones de política del programa como en el cumplimiento de las normas generales establecidas por el Banco para los desembolsos. Especialmente para la segunda operación el desembolso se dio de forma pronta, dando señales claras de una lógica de continuidad de política coherente con las estrategias y necesidades del País y su plan de desarrollo.

Recomendación 7: La identificación de un actor clave para la articulación de las acciones del proyecto genera una alta eficiencia dada el alto interés en el logro de los objetivos. En este caso el MHCP jugó un rol determinante para que los demás actores respondieran de manera oportuna.

4.3 Dimensiones relacionadas con los procesos y actores públicos

e. Prioridades de las partes interesadas

Hallazgo 8: Si bien el plazo del programa fue extenso, la continuidad del gobierno y en las prioridades de este facilitó la implementación de las acciones de política, además facilitó la alineación estratégica de las mismas.

Recomendación 8: Concertar con el gobierno, aún con cambios de administración, dar continuidad a los programas y en especial a las condiciones de política que se han planificado para el logro de los resultados.

Tabla 3: Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnico sectorial	
Hallazgo 1: El diseño de las operaciones estuvo alineado con las Estrategias de País del BID para Colombia 2012-2014 y 2015-2018, las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010 – 2014 y 2014 -2018 y las áreas de política identificadas para la adhesión de Colombia a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Esta alineación estratégica ayudó a que la implementación de las reformas se realizara de una forma ágil dado el alto interés del Gobierno en las mismas.	Recomendación 1: Dar continuidad a la metodología de diseño de los programas en donde se da una alta importancia a la alineación estratégica de las políticas y reformas a implementar. En este caso además de dar continuidad en cuanto a las reformas planteadas, se aseguró que las mismas mantuvieran un alto grado de relevancia con las estrategias de País del BID y de los Planes de Desarrollo.
Hallazgo 2: El programa tuvo metas de resultado y plazos bastante ambiciosas, dando lugar a una dificultad significativa para implementar las medidas en la temporalidad definida. Este es el caso de la implementación factura electrónica en la cual el proceso de reglamentación se dilató durante dos años (2014-2016) debido a discusiones sobre el modelo que Colombia iba a adoptar y las cualidades que debía tener la factura como estándar mínimo. Esta demora fue parte de la razón por la cual durante la primera operación el cumplimiento del indicador de recaudo no respondió como se había planteado (además del choque externo).	Recomendación 2: Para reformas ambiciosas, se recomienda tener en cuenta las necesidades de tiempo para la maduración de las medidas, teniendo en cuenta las condiciones generales para la implementación de las medidas dentro del diseño de la operación. Así mismo, revisar casos similares en otros países para observar aprendizajes en la operatividad de la implementación de las políticas. Considerando que el objetivo era la sostenibilidad fiscal, se considera que hubiese sido favorable incorporar un marco temporal más cómodo para lidiar con los retos inherentes.
Hallazgo 3: El programa recoge las lecciones aprendidas del Banco en el diseño de préstamos para reformas de política: (i) una adecuada secuenciación de las reformas debe tener en cuenta las capacidades de las instituciones involucradas y definir una lógica horizontal de avance progresivo en reformas que combine el avance normativo con la mejora en las capacidades técnicas; (ii) las reformas previstas deben incorporar los intereses y capacidades de los organismos destinados a implementarlas para mejorar su efectividad; (iii) la fijación de incentivos ligados al cumplimiento de objetivos preestablecidos debe tener un impacto positivo para el éxito de las reformas; y (iv) debe existir una adecuada coordinación entre los diferentes órganos que participan en el diseño de las reformas. Estas lecciones han sido incorporadas al diseño del programa de forma de asegurar que las reformas sean aprobadas y se puedan implementar efectivamente, sean aceptadas por parte de los agentes rectores de la política fiscal, y tengan una secuencia lógica de hitos a seguir en el tiempo.	Recomendación 3: En el mismo sentido de la recomendación anterior, se recomienda dar continuidad a la metodología de diseño de los programas, en este caso, acudiendo a las lecciones aprendidas en las operaciones del Banco con propósitos similares en el país y en otros países con operaciones similares.

Dimensión 2: Monitoreo y evaluación del proyecto	
<p>Hallazgo 4: El Plan de Monitoreo y Evaluación del programa incluyó claramente los indicadores a los que se daría seguimiento como parte de la verificación del cumplimiento de las acciones del programa, los medios de verificación, las entidades responsables para llevar a cabo las acciones y la información específica para que el Banco verifique su cumplimiento. Los indicadores para cada uno de los subcomponentes del programa incluyen su propia métrica relevante. La estructuración clara de la mayoría de los productos e indicadores de resultados facilitó el seguimiento por parte del Banco tanto para los productos entregados como para los indicadores de resultado y de impacto. De este modo, la mayoría de los indicadores incluidos en la Matriz de Resultados son específicos a cada producto, son medibles, cuentan con una línea de base, son relevantes, y tienen un período definido. No obstante, hubo algunos indicadores que arrojan aprendizajes para futuras operaciones: (i) el indicador de recaudo tributario como porcentaje del PIB puede ser afectado por el ciclo económico y por ese motivo no resultó un buen indicador del desempeño de mediano plazo de las medidas impulsadas por el programa; en el mismo sentido; y (ii) el indicador del costo por autorización de aduana y control técnico en importación tenía una fuente sobre la cual no se tenían control suficiente, de modo que el mismo tuvo que discontinuarse en la segunda operación por un cambio metodológico del <i>Doing Business</i>.</p>	<p>Recomendación 4: Diseñar el monitoreo de condiciones de forma detallada y evidenciando precisamente para cada condición, la información sobre las fuentes y medios de verificación, como se hizo en este programa. Así mismo, los indicadores deben contar con medidas estructurales que no se vean afectadas por el ciclo económico y sobre las cuales se tenga suficiente control de la fuente primaria de la información.</p>
<p>Hallazgo 5: En el caso de los PBL, el análisis del cumplimiento de los indicadores se hace difícil en la medida de que las fechas determinadas para la realización del PCR y la consecuente evaluación de los impactos es bastante corta (6 meses) la cual no coincide con la naturaleza de las reformas de política de mediano y largo plazo.</p> <p>La materialización en resultados fiscales cuantificables que derivaría de las acciones de política promovidas por este PBL (en su mayoría iniciativas legislativas) es un proceso de mediano plazo. Si bien es cierto que el marco de resultados expresado en la lógica vertical identifica asociaciones de causa efecto plausibles entre las acciones de política y los indicadores de resultado que medían el logro de objetivos específicos, dimensionar los efectos de estas políticas es una aspiración limitada dado el tiempo que hubo entre la presente operación PBL y la realización del este PCR.</p>	<p>Recomendación 5: Se sugiere, incorporar dentro de la metodología de los PCR y su reglamentación al interior del banco construir un marco especial para los PBL's que permita evaluar los resultados según su naturaleza de mediano y largo plazo.</p>
Dimensión 3: Implementación del programa	
<p>Hallazgo 6: Durante la etapa de implementación de las acciones de política de la primera operación se presentaron algunas dificultades con las acciones de política relativas a la reforma institucional de la DIAN, y con el avance en la aceleración de la aprobación de proyectos financiados con el SGR. Tales problemas estuvieron relacionados con la demora en la realización del</p>	<p>Recomendación 6: Se recomienda para futuras operaciones tomar en cuenta las dificultades provenientes de otras entidades u otros niveles de gobierno pudiesen afectar la efectiva aplicación de las acciones de política y sobre los cuales no se tenga control (los retos de la Comisión Nacional del Servicio Civil en el caso de la DIAN), y</p>

<p>concurso para provisionar los cargos de carrera en la DIAN tanto en la Comisión Nacional del Servicio Civil como por acciones jurídicas de los afectados por las medidas de reestructuración; y con dificultades para incrementar la calidad de las tecnocracias regionales y locales, que se traducía en presentación de proyectos de baja calidad, y un exceso de demanda de apoyo técnico hacia DNP en el marco del funcionamiento del SGR. Estos dos elementos fueron parte del bajo desempeño de los indicadores respectivos durante la primera operación del programa.</p>	<p>la calidad de las tecnocracias regionales y locales (en el caso de la aceleración de aprobación de proyectos con fuente SGR).</p>
<p>Dimensión 4: Organizativa y Administrativa</p>	
<p>Hallazgo 7: El cumplimiento de las condiciones de elegibilidad para los desembolsos se lograron tanto en las condiciones de política del programa como en el cumplimiento de las normas generales establecidas por el Banco para los desembolsos. Especialmente para la segunda operación el desembolso se dio de forma pronta, dando señales claras de una lógica de continuidad de política coherente con las estrategias y necesidades del País y su plan de desarrollo.</p>	<p>Recomendación 7: Se sugiere, incorporar dentro de la metodología de los PCR y su reglamentación al interior del banco construir un marco especial para los PBL que permita evaluar los resultados según su naturaleza de mediano y largo plazo, incorporando elementos de los PBL secuenciales con una ponderación razonable de las metas intermedias y las finales según el caso.</p>
<p>Dimensión 5: Procesos y actores públicos</p>	
<p>Hallazgo 8: Si bien el plazo del programa fue extenso, la continuidad del gobierno y en las prioridades de este facilitó la implementación de las acciones de política, además facilitó la alineación estratégica de las mismas.</p>	<p>Recomendación 8: Concertar con el gobierno, aún con cambios de administración, dar continuidad a los programas y en especial a las condiciones de política que se han planificado para el logro de los resultados.</p>