

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	COLOMBIA
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la Calidad del Gasto y la Equidad Fiscal en Colombia
▪ Número de CT:	CO-T1577
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Rasteletti, Alejandro Gabriel (IFD/FMM) Líder del Equipo; Pessino, Carola (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Armendariz, Edna (IFD/FMM); Astudillo, Karen (IFD/FMM); Centeno Lappas, Monica Clara Angelica (LEG/SGO); Charry Rozo, Monica Patricia (CAN/CCO); Crausaz Sarzosa, Ernesto Patricio (VPC/FMP); Gonzalez Alzualde, Yohana Beatriz (IFD/CTI); Hillman, Eugenio F. (VPC/FMP); Kelly Castillo, Emily Leticia (IFD/CTI); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	28 Abr 2020.
▪ Beneficiario:	República de Colombia (Departamento Nacional de Planeación)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$100,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Junio 2020
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CAN/CCO-Representación Colombia
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- II.1 El objetivo de esta cooperación técnica (CT) es apoyar al Departamento Nacional de Planeación (DNP) del Gobierno de Colombia en sus esfuerzos para mejorar la calidad del gasto público y fortalecer la equidad fiscal, a fin de atender la emergencia económica y social ocasionada por el COVID-19. Esto se logrará mediante el apoyo al diseño e implementación de políticas públicas para la reactivación económica y recomposición de la situación fiscal en el período post-pandemia. Las políticas públicas que se apoyarán tendrán como eje la mejora de la calidad del gasto público y el fortalecimiento de la equidad fiscal.
- II.2 En Colombia, el virus SARS-CoV-2 que causa la enfermedad COVID-19 se propagó muy rápidamente y al 1 de junio de 2020 el número de contagios confirmados en Colombia era de más de 28.000, mientras que el número de fallecidos era de más de 900 personas, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud. Como

consecuencia de las medidas de distanciamiento social introducidas y la crisis internacional, se espera una contracción del Producto Interno Bruto (PIB) de 5,5% en 2020<sup>1</sup>. Esta caída en la actividad económica, sumado a la disminución de los precios de los hidrocarburos y a las medidas de gastos, llevaría a un incremento del déficit fiscal de 2,7% del PIB en 2019 a 6,1% del PIB en 2020.

- II.3 Dado el impacto del COVID-19 sobre la actividad económica y las cuentas públicas, el período post pandemia requerirá de políticas de apoyo tanto a la recuperación de la actividad económica como a la consolidación fiscal. Para alentar el retorno al crecimiento con equidad, se requerirá diseñar e implementar planes integrales que sirvan de estímulo económico y que apoyen a los hogares y a las firmas más vulnerables durante el período de retorno a la normalidad, incluyendo reformas estructurales. Estos planes deberán tomar en consideración las restricciones presupuestarias, para no comprometer la sostenibilidad fiscal. Dada esta necesidad, se requerirán mejoras en la gestión de ingresos como del gasto público. La Estrategia de País con Colombia del BID plantea una intervención integral en el área fiscal y tiene como objetivos mejorar los ingresos del estado e incrementar la calidad del gasto y capacidad de gestión de la inversión pública. El Banco ya se encuentra apoyando a Colombia en la mejora de la administración tributaria<sup>2</sup> y en el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la participación ciudadana dentro del ciclo integral de política pública<sup>3</sup>. Adicionalmente, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación se encuentra apoyando diferentes iniciativas de fortalecimiento de sistemas de ejecución financiera pública. Por lo que esta CT se centralizará mayormente en el apoyo a la planificación e implementación de estrategias de la gestión del gasto público, a través de mejoras en su calidad y equidad<sup>4</sup>.
- II.4 En Colombia existen importantes ineficiencias en la gestión del gasto público, tanto asignativas como técnicas, que afectan su calidad. Por ejemplo, a nivel de eficiencia técnica, un estudio del BID (2018)<sup>5</sup> estima que las pérdidas de recursos por ineficiencias en adquisiciones, en el gasto en nómina salarial y en transferencias focalizadas en Colombia representarían un 4,8% del PIB, superior a la estimación de 4,4% para el promedio de América Latina y el Caribe. Por su parte, el gobierno también estima importantes pérdidas de recursos por filtraciones en subsidios a servicios públicos y programas sociales<sup>6</sup>. En materia de eficiencia asignativa, por ejemplo, en años recientes se ha visto una menor asignación de recursos a inversiones en formación bruta de capital físico, la cual pasó de representar 3% del PIB en 2015 a 1,5% en 2018. Esta menor inversión pública puede afectar el crecimiento económico y la productividad.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [Comunicado oficial del Comité Consultivo para la Regla Fiscal](#) (2020).

<sup>2</sup> Apoyo a la implementación del Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia II (ATN/OC-17173-CO) y Apoyo a la Preparación e Implementación al Préstamo para la Modernización de la DIAN (ATN/OC-17693-CO).

<sup>3</sup> Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Departamento Nacional de Planeación (ATN/OC-17324-CO).

<sup>4</sup> Adicionalmente se encuentra en preparación una CT regional de para enfrentar los efectos económicos y sociales del COVID-19 a través del fortalecimiento de la política y gestión fiscal en la región andina (RG-T3694). En el caso de Colombia, esta CT se enfocará mayormente en temas de gestión macrofiscal.

<sup>5</sup> Izquierdo, A., Pessino, C., Vuletin, G., & de Desarrollo, B. I. (Eds.). (2018). Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos (Vol. 10). Inter-American Development Bank (IDB).

<sup>6</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019.

- II.5 Adicionalmente, dado el impacto diferencial de la crisis del COVID-19 sobre los hogares de menores ingresos, es importante considerar las implicaciones en términos de equidad fiscal de las medidas a ser implementadas. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Colombia es el país miembro con mayor desigualdad en ingresos. El coeficiente de Gini en Colombia es de 0,55<sup>7</sup>, mientras que el promedio de este coeficiente para los países miembro de la OCDE es de 0,32<sup>8</sup>. Esta diferencia se debe en parte a que la política tributaria y de gasto social en Colombia no juegan un papel importante en la reducción de la desigualdad<sup>9</sup>. Mientras que en los países miembros de la OCDE estas políticas tienen un efecto 27%<sup>10</sup> en promedio sobre la reducción de la desigualdad de los ingresos. Esto se debe a que, en Colombia, el gasto social es relativamente bajo<sup>11</sup> y presenta importantes problemas de focalización<sup>12</sup>. Adicionalmente, la tributación directa a personas es relativamente baja<sup>13</sup> y el impuesto al valor agregado, el cual es el impuesto indirecto de mayor recaudación en Colombia, es regresivo<sup>14</sup>.
- II.6 Incrementar la calidad del gasto público y el impacto redistributivo de las políticas públicas en Colombia para la recuperación económica post pandemia requiere introducir cambios de políticas o en la gestión de programas existentes. Para alcanzar este objetivo, el gobierno busca diseñar e implementar una transformación de la administración pública, para superar barreras institucionales existentes y mejorar la productividad del sector público. Para esto, el DNP se propone hacer una revisión al gasto público de forma integral, con el fin de revisar la asignación y efectividad del gasto público y alentar la recuperación económica<sup>15</sup>. Esta CT apoyará estos esfuerzos del DNP.
- II.7 Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2024 (AB-3190-2) y se alinea con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, al apoyar la implementación y evaluación de acciones que incrementan el impacto redistributivo de la política fiscal. La CT también se alinea: (i) con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, en lo referente a la mejora de la calidad del gasto público; (ii) con indicadores del Marco de Resultados Corporativos (CRF, por sus siglas en inglés)<sup>16</sup>; y (iii) con la Estrategia de País con Colombia 2019-2022 (GN-2972), al contribuir al objetivo estratégico de mejorar la efectividad de gestión pública, incrementando la calidad del gasto público. Adicionalmente, el CT se alinea con el documento GN-2819-1, correspondiente a los Programas Estratégicos para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS, por sus siglas en inglés), al contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano, al contribuir a mejorar la calidad de las instituciones y las políticas de las

---

<sup>7</sup> OCDE (2017). Estudios Económicos de la OCDE. Colombia.

<sup>8</sup> OCDE (2016). Income Inequality Update.

<sup>9</sup> OCDE (2017). Estudios Económicos de la OCDE. Colombia.

<sup>10</sup> OCDE (2016). Income Inequality Update.

<sup>11</sup> OCDE (2017). Estudios Económicos de la OCDE. Colombia.

<sup>12</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019.

<sup>13</sup> OCDE (2017). Estudios Económicos de la OCDE. Colombia.

<sup>14</sup> OCDE (2017). Estudios Económicos de la OCDE. Colombia.

<sup>15</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019.

<sup>16</sup> El indicador principal del CRF al que se alinea es agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen herramientas tecnológicas y de gestión que mejoran la entrega de servicios públicos. Adicionalmente se alinea al indicador regional de coeficiente de Gini.

entidades nacionales para respaldar el crecimiento económico y reducir la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

### **III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto**

- III.1 **Componente 1. Mejora de la Calidad del Gasto Público.** El objetivo de este componente es apoyar al DNP en el desarrollo e implementación de una estrategia para mejorar la calidad del gasto público, para el período post pandemia, que apoye los objetivos generales de reactivación económica y recomposición de la situación fiscal. Esta estrategia será desarrollada considerando propuestas de reasignaciones inteligentes del gasto público que apoyen la reactivación y que incluyan eliminaciones de gastos superfluos o inefectivos, reducción de filtraciones en los sistemas de transferencias y subsidios, y fortalecimiento de ciertas instituciones claves para el gasto público.
- III.2 Las actividades que se financiarán por este componente incluyen: (i) el apoyo técnico al diseño de una estrategia para mejorar la calidad del gasto público en el periodo post pandemia, la cual abarcará temas relacionados con la eficiencia asignativa y técnica del gasto público para la reactivación y consolidación fiscal; y (ii) el apoyo técnico para la implementación de la estrategia que se apruebe, incluyendo actividades previstas para apoyar la respuesta del país al COVID-19. Las consultorías de apoyo al diseño de la estrategia, en lo referente a la eficiencia asignativa, buscarán diagnosticar deficiencias en la asignación de recursos entre sectores y proponer opciones de mejora. En lo referente a eficiencia técnica, se analizarán temas transversales como compras, gestión de recursos humanos, transferencias sociales, e inversión. Para cada uno de estos temas se diagnosticarán aspectos de política y gestión fiscal durante la post pandemia, y las principales restricciones que deben ser superadas para alcanzar los resultados deseados. También se analizarán las instituciones para mejorar la eficiencia del gasto. En cuanto al apoyo técnico para la implementación de la estrategia, se buscará apoyar la generación de capacidades al interior del DNP para la implementación de la estrategia desarrollada, y se financiarán actividades clave para la implementación efectiva y oportuna de la misma.
- III.3 **Componente 2. Fortalecimiento de la Equidad Fiscal.** El objetivo de este componente es apoyar diseño e implementación de estrategias que ayuden a definir políticas públicas para el retorno al crecimiento con equidad, que a su vez sirvan de estímulo económico y que apoyen a los hogares y a las firmas más vulnerables durante el período de reactivación económica. Para tal fin, se financiarán consultorías de apoyo al diseño y seguimiento de políticas fiscales redistributivas de ingreso y gasto en el periodo post pandemia. Por el lado de ingresos, el apoyo brindado se centrará en el diseño de incentivos fiscales y la efectividad de ciertas medidas de progresividad impositiva, como la compensación del impuesto al valor agregado. Por el lado de gasto, se analizarán medidas de apoyo a hogares vulnerables y firmas para el período post pandemia. El apoyo a la implementación se centrará en actividades clave y oportuna, para asegurar un mayor impacto de las políticas diseñadas, incluyendo actividades previstas para apoyar la respuesta del país al COVID-19.
- III.4 Se espera que el apoyo en el diseño e implementación de la estrategia generen un mayor foco en el DNP para la temática de calidad del gasto y equidad fiscal, a fin de alentar un uso más eficiente y equitativo de los recursos públicos en Colombia para apoyar la respuesta del país al COVID-19. Como consecuencia de las acciones de esta CT se espera una mayor implementación de la estrategia de mejora de la calidad del gasto público desarrollada para la post-pandemia.

III.5 El presupuesto total de la CT es de US\$100.000, recursos no reembolsables financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS) provenientes del Banco.

#### Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
<b>Componente 1</b>	<b>Mejora de la Calidad del Gasto Público</b>	<b>60.000</b>	<b>60.000</b>
	Consultorías de apoyo al diseño de la estrategia de mejora de la calidad del gasto público	35.000	35.000
	Consultorías de apoyo a la implementación de la estrategia de mejora de la calidad del gasto público	25.000	25.000
<b>Componente 2</b>	<b>Fortalecimiento de la Equidad Fiscal</b>	<b>40.000</b>	<b>40.000</b>
	Consultorías de apoyo al diseño de políticas redistributivas	25.000	25.000
	Consultorías de apoyo a la implementación de políticas redistributivas	15.000	15.000
	<b>TOTAL</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>

III.6 El especialista de la División de Gestión Fiscal (FMM) en la Representación del Banco en Colombia será responsable de la supervisión, monitoreo y evaluación de la CT, así como de la ejecución financiera de la operación. La CT será monitoreada y evaluada conforme a las metas e indicadores anuales de los resultados y productos que integran la matriz de resultados de la CT. La supervisión fiduciaria, junto a los especialistas fiduciarios, se realizará al menos una vez al año.

#### IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

IV.1 A petición del Gobierno, la CT será ejecutada por BID, en estrecha colaboración con el DNP. Consistente con el Anexo 10 de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1), la ejecución por parte del Banco se justifica porque esto mejoraría la independencia e imparcialidad de las actividades relacionadas con la elaboración e implementación de la estrategia de mejora de la calidad del gasto público y de la equidad fiscal, financiadas por el primer componente de CT. Adicionalmente, el Banco cuenta con una amplia experiencia en las temáticas de esta CT, habiendo financiado préstamos y ejecutado cooperaciones técnicas en esta área en varios países de la región<sup>17</sup>. Estos atributos permitirán que la ejecución de los productos de la CT se lleve a cabo en tiempo y forma.

IV.2 La ejecución de los componentes se realizará en estrecha colaboración con las diferentes Direcciones del DNP involucradas en las actividades a ser financiadas por esta CT, de manera de asegurar insumos y retroalimentación oportuna. Para aquellas actividades que lo requiere, también se coordinará el trabajo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, las actividades serán coordinadas con las actividades de otros donantes, particularmente con la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, a través del grupo de cooperantes en finanzas públicas.

<sup>17</sup> Ejemplos son los programas de fortalecimiento de la política pública y gestión para la atención de la crisis sanitaria y económica causada por el COVID-19 en Paraguay (5028/OC-PR), Barbados (BA-L1050), El Salvador (ES-L1143), República Dominicana (DR-L1145), Trinidad y Tobago (TT-L1058) y Uruguay (UR-L1170). En tiempos de “normalidad”, ejemplos son el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Provincial (3835/OC-AR) en Argentina, el Proyecto para la Mejora de la Eficiencia en la Gestión de la Inversión y las Contrataciones Públicas (4428/OC-PE) en Perú y la CT de Fortalecimiento de la Incidencia de la Política Fiscal en la Equidad Social (ATN/OC-16493-ME) en México.

- IV.3 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la política GN-2303-28.

## **V. Riesgos importantes**

- V.1 Entre los riesgos de la CT se encuentra la resistencia de distintas áreas del DNP al cambio en su forma de operar en lo relativo a calidad del gasto público, lo que podría dificultar el desarrollo y la implementación de los productos de esta CT. Para mitigar este riesgo, se desarrollarán talleres donde se resaltarán los beneficios de las propuestas a ser implementadas. También se buscará obtener algunos resultados de manera inmediata, a fin de que las distintas áreas involucradas puedan observar rápidamente los beneficios de distintas iniciativas.
- V.2 Existe un riesgo de que surjan dificultades durante la implementación de las evaluaciones, que lleven a que no se alcance la rigurosidad técnica buscada en el diseño de las intervenciones. Este riesgo será mitigado mediante la contratación de consultorías de apoyo a la ejecución, que guíen el proceso de implementación de las evaluaciones y alerten tempranamente sobre problemas que se puedan presentar y que puedan poner en riesgo la rigurosidad de la evaluación.
- V.3 Finalmente, existe un riesgo de sostenibilidad relacionado con la implementación de la estrategia de calidad del gasto a ser desarrollada. Para mitigar este riesgo, se espera que la estrategia desarrollada sea reflejada en un Documento CONPES<sup>18</sup>, incrementando de esta manera la probabilidad de implementación de las medidas incluidas en la estrategia.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- VI.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco para la ejecución de la CT.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- VII.1 Dada la naturaleza de la presente CT, no existen riesgos medioambientales ni sociales asociados con la misma. La operación fue clasificada bajo la categoría “C” de conformidad con la clasificación adoptada por el BID (ver [Formulario de Análisis de Salvaguardias](#) y [Filtro de Política de Salvaguardias](#)).

## **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - CO-T1577](#)

[Matriz de Resultados - CO-T1577](#)

[Términos de Referencia - CO-T1577](#)

---

<sup>18</sup> El CONPES es el Consejo Nacional de Política Económica y Social. El CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Los Documentos CONPES son guías para el accionar público en las áreas sobre las cuales tratan.

[Plan de Adquisiciones - CO-T1577](#)