





PERÍODOS FISCALES 2008-2011

# **ALIANZA ESTRATÉGICA CON EL PAÍS**

PARA LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO  
CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL

*Alianza Estratégica con el País para la República de Colombia*  
*Períodos Fiscales 2008-2011*

Copyright © 2008  
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C.20043, U.S.A.  
Internet: [www.worldbank.org/co](http://www.worldbank.org/co)

Todos los derechos reservados  
Primera impresión: mayo, 2008.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en el presente libro son en su totalidad de los autores y no deben atribuirse en ninguna forma al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a miembros de su Junta de Directores Ejecutivos o a los países que ellos representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no acepta responsabilidad alguna por cualquier consecuencia sobre su uso. Los límites, colores, denominaciones y otra información presentada en cualquiera de los mapas del presente volumen no implican, por parte del Grupo del Banco Mundial, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios ni aprobación o aceptación de dichos límites.

*Derechos y autorizaciones*

El material de la presente publicación está protegido por los derechos de autor. El Banco Mundial estimula la difusión del presente trabajo y otorga, bajo condiciones de normalidad, autorización para la reproducción de sus partes. Para obtener autorización de reimprimir artículos individuales o capítulos, es necesario enviar la solicitud vía fax a Fernanda Zavaleta, Oficial de Comunicaciones - Banco Mundial para Colombia y México, al número (55) 5480-4222. Todas las preguntas adicionales sobre derechos y licencias deben dirigirse a la misma persona, al número de fax indicado.

Impreso y hecho en Bogotá, Colombia / 2008  
Banco Mundial - Colombia

Traducción al castellano: Ignacio Caviedes H.  
Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.  
Edición y diagramación: Mayol Ediciones S.A.  
[www.mayolediciones.com](http://www.mayolediciones.com)

---

## Contenido

<i>Abreviaturas</i>	vii
<i>Resumen ejecutivo</i>	1
<i>Introducción</i>	5
<i>Contexto del país</i>	9
A. Desarrollos económicos recientes y perspectivas futuras	9
B. Panorama macroeconómico y sostenibilidad de la deuda	11
C. Pobreza, desigualdad y los ODM	12
D. Desarrollos políticos y de gobernabilidad	13
<i>Una visión compartida</i>	15
A. El Plan Nacional de Desarrollo PND	15
<i>El programa Alianza Estratégica con el País AEP</i>	17
A. El programa actual	17
B. Resumen de hallazgos del informe de cierre, consultas y encuesta de clientes	18
C. Fundamento para el apoyo del Grupo del Banco Mundial a Colombia	19
D. Elementos estratégicos de la AEP propuesta	20
E. Áreas de concentración y colaboración del GBM	22
F. El programa indicativo del GBM para los años fiscales 2008 y 2009	29
G. Implementación fiduciaria y de salvaguarda	30
H. Otros socios y la Declaración de París	32
I. Cobertura del programa y exposición proyectada	32
J. Seguimiento de resultados	33
K. Riesgos	34
<i>Cuadros</i>	
1. Indicadores económicos clave para Colombia	10
2. Proyecciones macroeconómicas para Colombia, 2008-2011	11
3. Prioridades, por pilares, en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia	16
4. Programas indicativos de préstamos y de AAA del GBM	31

*Gráficos*

- |  |    |
|--|----|
| 1. Indicadores de pobreza para Colombia                              | 12 |
| 2. Compromisos en Colombia del BIRF para los años fiscales 2004-2007 | 19 |

*Recuadros*

- |   |    |
|---|----|
| 1. Asociación Grupo del Banco Mundial / Colombia: los éxitos pasados crean nuevas oportunidades | 6  |
| 2. Consultas a partes interesadas y encuesta a clientes   | 19 |
| 3. Enfoque del Banco Mundial a los temas de gobernabilidad                                      | 28 |
| 4. Gestión de la deuda y el riesgo  | 33 |

---

## *Abreviaturas y acrónimos*

AAA	Actividades Analíticas y de Asesoría
AEP	Alianza Estratégica con el País
AFP	Administración de Finanzas Públicas
ALC	América Latina y el Caribe
APL*	Programa de préstamo adaptable
AT	Asistencia Técnica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CCR*	Informe de Cierre de la EAP
CFI	Corporación Financiera Internacional
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPPR*	Revisión de Desempeño de la Cartera del País
DDO*	Opción para desembolso diferido
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPL*	Préstamo de Política para el Desarrollo
EAP	Estrategia de Asistencia al País
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ESW*	Estudios económicos y sectoriales
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional
GBM	Grupo del Banco Mundial
GEF*	Fondo Global para el Medio Ambiente
IED	Inversión Extranjera Directa
ICB*	Licitación Pública Internacional
Icetex	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación en el Exterior
IDF*	Fondo de Desarrollo Institucional
LIL*	Préstamo para aprendizaje y la innovación
MDB*	Bancos de Desarrollo Multilateral
MIC*	País de Ingreso Medio
MIGA*	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NCB*	Licitación Pública Nacional

NU	Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OP/BP*	Política operacional/Procedimientos del Banco
PIU*	Unidad de Implementación de Proyecto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
NLTA*	Asistencia Técnica no reembolsable
PIB	Producto Interno Bruto
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
TLC	Tratado de Libre Comercio
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
Sigob	Sistema de Programación y Administración Basado en Objetivos y Resultados
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño del Sector Público
Sisbén	Sistema de Identificación de Beneficiarios Potenciales de Programas Sociales
TAL*	Préstamo para Asistencia Técnica

\* Por sus iniciales en inglés.

#### BIRF

Vicepresidente Regional: Pamela Cox  
Director de País: Axel van Trotsenburg  
Gerente de Proyecto: Laura Kullenberg  
Gerente de País: Miguel López-Bakovic

#### CFI

Vicepresidente para ALC: Farida Khambata  
Director, CLADR: Atul Mehta  
Gerentes de Proyecto: Miguel de Pombo - Pierre Nadji  
Gerente de País: Roberto Albisetti

---

## *Resumen ejecutivo*

La última *Estrategia de Asistencia al País* (EAP) del Banco Mundial para Colombia se presentó a la Junta en diciembre de 2002. En ese momento el presidente Álvaro Uribe, que había sido recién elegido, se había comprometido a restaurar la seguridad y la estabilidad en la economía. El país se recuperaba de su peor crisis económica en 70 años y luchaba contra la violencia que aumentaba exponencialmente.

Durante el período de la EAP, la economía colombiana pasó de una situación cercana al estancamiento en 2002, a lograr una tasa de crecimiento de alrededor de 6,6% en 2007. Este giro se debió en parte a un entorno externo favorable, pero el mejoramiento de la seguridad y la gestión macroeconómica sana, fueron también factores que influyeron con mucha importancia. Las altas tasas de crecimiento han reducido la pobreza y elevado los indicadores sociales, en tanto que la reducción de la violencia y la mayor efectividad del gobierno y de la fuerza de la ley, han dado como resultado un aumento de la confianza del consumidor y del inversionista. La recuperación económica, la mayor presencia del Estado en el territorio y las medidas de seguridad exitosas contra los grupos ilegales, han sido factores trabajados en conjunto en este exitoso proceso para mejorar de forma significativa la calidad de vida de millones de colombianos.

Durante el último período de la EAP el Grupo del Banco Mundial realizó una contribución importante que duplicó el promedio anual de préstamos del Banco y proporcionó a la nueva administración un fuerte paquete de servicios de asesoría. El desafío actual para Colombia es el de consolidar estas importantes ganancias, y para el Grupo del Banco, el de continuar firmemente su asociación con este cliente dinámico de ingreso medio. Aunque la perspectiva inmediata respecto a la situación económica y política es positiva, el gobierno se enfrenta todavía a problemas desafiantes. En primer lugar, aún debe seguir combatiendo varios grupos armados al margen de la ley, al mismo tiempo que reintegrar a miles de ex combatientes a la vida civil, ofreciéndoles incentivos suficientes que los animen a no revincularse a actividades violentas o ilegales. También se encuentran factores como la pobreza extrema y las profundas desigualdades que continúan abrumando al país y que si se desatienden, podrían generar nuevos ciclos de inestabilidad.

El gobierno reconoce estos desafíos y se propone responder a ellos por medio de su *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2006-2010, resultado de un proceso consultivo de base general. En el PND se plantea un conjunto integral de programas financiados, construidos sobre la base de seis pilares principales: paz y seguridad, equidad, crecimiento alto y sostenible, sostenibilidad

ambiental, buena gobernabilidad y varios temas transversales. Estos temas forman la base de la *Alianza Estratégica con el País* (AEP) del Grupo del Banco Mundial para los años fiscales 2008-2011.

En armonía con la estrategia del Banco para los *Países de Ingreso Medio* (MIC), se propone un enfoque de programación dinámica, según el cual se determinará la dirección del programa de la AEP durante revisiones anuales sostenidas en conjunto con las *Revisiones de Desempeño de la Cartera del País*.<sup>1</sup> Se medirán los resultados utilizando la *Matriz de Resultados*<sup>2</sup> y los indicadores de seguimiento del PND, controlados mediante el *Sistema Nacional de Seguimiento Sigob*.<sup>3</sup> Así, el éxito de la AEP será paralelo al de los programas del gobierno que apoya el GBM. Mientras el gobierno mantenga su compromiso de desarrollar una gestión macroeconómica firme y una reducción de la pobreza efectiva, el Grupo del Banco se propone mantener un programa activo de préstamos del BIRF, de hasta US\$4.000 millones por el período de la AEP (unos US\$1.000 millones por año) y la financiación por parte de la *Corporación Financiera Internacional* (CFI) de hasta US\$300/400 millones por año, complementada con un conjunto de diversos servicios analíticos y de asesoría y de donaciones especializadas.

La AEP incorpora la estrategia del Grupo del Banco Mundial para trabajar en *Países de Ingreso Medio* e incluye muchas de las características esperadas para los contenidos de las nuevas AEP. Tiene un enfoque de programación flexible y de gestión de riesgos, respuesta ágil, productos analíticos e innovadores preparados conjuntamente (incluyendo iniciativas para la administración de activos del gobierno, finanzas subnacionales, asociaciones público-privadas, préstamos de contingencia e instrumentos de seguros). En adición, se mantendrá una continuidad firme con las operaciones exitosas a través de varias operaciones de segunda y tercera generación.

La mayor parte de los riesgos identificados en la EAP de 2002 –incremento del conflicto, deterioro económico, reformas estancadas– no se materializaron; en cambio, el país logró ganancias importantes en crecimiento, seguridad y estabilidad económica. No obstante, los riesgos persisten. No se ha asegurado la paz, y la pobreza, la corrupción y el tráfico de drogas continúan siendo problemas significativos en el país. El entorno externo podría cambiar como resultado de la desaceleración de la economía estadounidense y/o la reducción potencial del comercio con Venezuela, lo cual podría causar un deterioro en la situación fiscal colombiana. Además, cuando el Grupo del Banco incremente su vinculación a nivel subnacional, aumentarán los riesgos de reputación, fiduciario y de seguridad, presentando retos adicionales a la administración de la cartera.

Sin embargo, en la actualidad, Colombia parece estar bien preparada para afrontar las probables presiones externas e internas haciendo manejables los riesgos para el Grupo del Banco,

---

<sup>1</sup> Aunque esta AEP no se haya programado en su totalidad con anticipación, existen áreas en las que el gobierno ha solicitado o indicado que solicitará apoyo del GBM, entre las que están la lucha contra la pobreza extrema y la desigualdad regional, infraestructura y servicios públicos, competitividad, administración pública, medio ambiente, educación, protección social, vivienda, transporte, energía y minería, agricultura y construcción de la paz. Adicionalmente, es probable que se intensifique la colaboración en servicios financieros, la banca y productos de gestión de riesgos.

<sup>2</sup> Anexo I. Los anexos del documento *Alianza Estratégica con el País* para la República de Colombia se encuentran publicados en la página <http://www.bancomundial.org/co>.

<sup>3</sup> En <http://www.sigob.gov.co/pnd/pnd.aspx>, bajo el encabezamiento “Objetivos y estrategias del PND” aparecen todos los indicadores de seguimiento del PND organizados según los pilares.

incluidos los riesgos de exposición del BIRF. En los últimos cuatro años el gobierno ha hecho avances importantes en el tratamiento de los problemas anteriormente mencionados y el actual *Plan Nacional de Desarrollo* contiene programas integrales (organizados según los pilares) dedicados a cada uno de estos temas. Asimismo, las políticas presidenciales se han debatido ampliamente y su aprobación se refleja en un apoyo popular fuerte y sostenido.

En síntesis, aunque siguen presentes los riesgos políticos, económicos y operativos, como lo estuvieron en la EAP anterior, parecen ser manejables, lo que garantiza el alcance de los compromisos del Grupo del Banco en la escala concebida. Las recompensas potenciales de un continuado compromiso a gran escala en Colombia son muy altas, como se ha demostrado claramente con el éxito alcanzado en el último período de la EAP.



---

## *Introducción*

La última *Estrategia de Asistencia al País* del Grupo del Banco Mundial (EAP) para Colombia se presentó a la Junta en diciembre de 2002. En ese momento el presidente Álvaro Uribe, que había sido recién elegido, se comprometía a restaurar la seguridad y la estabilidad en la economía. El país se recuperaba todavía de su peor crisis económica en 70 años y luchaba contra la violencia asociada con el conflicto armado, que aumentaba exponencialmente. Con la EAP para los años fiscales 2003-2007, el Grupo del Banco Mundial (GBM) duplicó el promedio anual de préstamos a Colombia y proporcionó al gobierno un paquete significativo de servicios de asesoría, inversiones y préstamos en cuatro áreas estratégicas: crecimiento sostenible, equidad, gobernabilidad y paz.<sup>4</sup>

Desde 2002, varios factores –recuperación económica, mayor presencia del Estado y medidas de seguridad exitosas– han trabajado conjuntamente en un proceso efectivo para mejorar en forma significativa la calidad de vida de millones de colombianos. A través de su apoyo, el GBM ha acompañado a la administración en muchas de sus más importantes iniciativas de políticas y continúa un programa sustancial de asistencia financiera.

Esta *Alianza Estratégica con el País* (AEP) cubre los períodos fiscales 2008-2011 y está alineada con sus objetivos de desarrollo según se expresan en el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* y en la estrategia de desarrollo a largo plazo *Visión Colombia 2019*. Esta AEP propone mantener un programa activo de préstamos con el BIRF de hasta US\$4.000 millones (más o menos US\$1.000 millones por año), con un programa de mayor actividad de la CFI, en el rango de US\$300/US\$400 millones anuales, complementado con un diverso paquete de servicios analíticos y de asesoría y de donaciones especializadas.

La AEP incorpora la estrategia evolutiva del Banco Mundial para trabajar en los *Países de Ingreso Medio* e incluye muchas de las características esperadas para los contenidos de las nuevas AEP. La programación se hace con base anual, se sincroniza con los procesos de presupuesto nacionales y se basa en un enfoque de “menú” impulsado por la demanda. Los productos inno-

---

<sup>4</sup> En septiembre de 2005, se sometió a la junta un Informe de Progreso de la EAP (informe 32999-CO). Fue en esta etapa cuando se introdujo un nuevo “pilar de la paz” a solicitud del gobierno.

vadores se destacarán (incluyendo las iniciativas en la administración de activos nacionales, finanzas subnacionales, asociaciones público-privadas, préstamos de contingencia e instrumentos de aseguramiento) y se hará énfasis en los trabajos analíticos preparados conjunta y rápidamente. Adicionalmente, se mantendrá la continuidad con la EAP anterior, capitalizando los éxitos pasados a través de varias operaciones de segunda y tercera generación. A continuación se resumen algunos ejemplos de las iniciativas exitosas que se espera continúen en este período de AEP.

*Recuadro 1. Asociación Grupo del Banco Mundial / Colombia:  
los éxitos pasados crean nuevas oportunidades*

*Salud, educación y protección social.* Con base en el anterior trabajo para mitigar las consecuencias sociales de la crisis de 1999, el BIRF participó en extensos diálogos sobre políticas y financió muy exitosamente una serie de DPL con que se promovió un enfoque integral a la protección social y se apoyaron las reformas en salud, educación y capacitación de la fuerza laboral. Los préstamos en el área de protección social se enfocaron en un programa nacional de transferencias condicionadas de dinero llamado *Familias en Acción*, que se ha expandido para cubrir 1,5 millones de familias pobres. Operaciones complementarias ayudan a fortalecer la educación rural y a expandir la cobertura en educación superior. Se espera que estas operaciones tengan fases adicionales durante la nueva AEP.

*Sector financiero y competitividad.* La continua reestructuración del sector financiero estuvo en los primeros lugares del temario de gobierno después de la crisis de 1999. El BIRF proporcionó apoyo para reestructurar los bancos públicos, fortalecer la supervisión bancaria y, junto con la CFI, ayudó al gobierno a desarrollar el marco regulador para la industria de seguros y los mercados de capital. Estos esfuerzos fueron exitosos en particular en lo referente a la reestructuración de la viabilidad financiera del sector bancario. Un apoyo continuo bajo la serie de DPL *Productividad y eficiencia en los negocios*, se enfocó en el aumento de la competitividad económica.

La CFI emitió los primeros bonos colombianos con denominación en pesos, contribuyendo a establecer la primera empresa de hipotecas secundarias que continuó respaldando la transformación del sector hipotecario por medio de garantías parciales de créditos y apoyó la emisión de valores no redituables, respaldados en hipotecas (la primera en la región de América Latina y el Caribe). Adicionalmente equidad y facilidades a mediano plazo han sido provistas a los grupos financieros locales, cubriendo toda la gama de servicios en finanzas, y a empresas de administración de activos. La CFI está explorando, en colaboración con la Asociación Colombiana de Hidrocarburos y Ecopetrol, un proyecto para ayudar a los municipios ricos en petróleo a mejorar la administración de las regalías producidas por esta actividad.

*Infraestructura urbana.* El BIRF suministró US\$457 millones para la expansión del sistema urbano de transporte masivo *TransMilenio* dentro de Bogotá y en cinco ciudades adicionales. *TransMilenio* es un sistema innovador de buses articulados que funciona en rutas designadas con paradas fijas. Desde que inició sus operaciones en Bogotá, se han reducido los tiempos de desplazamiento, el crimen, la congestión y la contaminación del aire. Este sistema de transporte se está implementando en otras ciudades principales como Lima, Ciudad de México y Yakarta. Se proyectan operaciones de seguimiento.

*Suministro de agua potable y servicios sanitarios.* El BIRF y el gobierno están finalizando un programa nacional para modernizar la administración del sector de aguas en el ámbito departamental. Esta iniciativa bandera es el resultado de un compromiso concertado entre las autoridades del Banco y el gobierno en la última década, su objetivo es desarrollar modelos replicables para atender los problemas de suministro de agua y servicios sanitarios en áreas urbanas. Colombia ha surgido como líder en América Latina en este sector, en parte como resultado de su estrecho trabajo con el BIRF.

*Gestión ambiental.* El BIRF ha administrado donaciones de apoyo (por medio del Fondo Global para el Medio Ambiente –GEF–, el Protocolo de Montreal y los Fondos de Carbono) para combatir la degradación de tierras y estimular la conservación de la biodiversidad, la producción de energía renovable y la reducción de sustancias que agotan la capa de ozono. Los objetivos de la serie de DPL están enfocados a integrar las políticas de sostenibilidad del medio ambiente, complementadas con un reciente análisis ambiental del país que suministró el soporte analítico para muchas de las actividades presentadas en el Pilar Ambiental del PND. Se espera una tercera fase de la serie de DPL bajo esta AEP.

*Paz y desarrollo.* El BIRF ha venido apoyando una serie de proyectos piloto desde mediados de la década del noventa, que han demostrado que el desarrollo participativo puede emprenderse con éxito en zonas en medio del conflicto. Este modelo inspiró iniciativas similares en todo el país y fue incorporado en la *Política de Seguridad Democrática* del gobierno y en el *Plan Nacional de Desarrollo*. Adicionalmente, el *Estudio Analítico Sectorial* llevó al gobierno a solicitar asistencia al Banco para diseñar su *Programa Nacional de Reintegración y Reparación*.



---

## *Contexto del país*

### *A. Desarrollos económicos recientes y perspectivas futuras*

La cercanía al estancamiento de la economía durante los primeros años de la presente década, ha cedido el paso a un crecimiento económico sostenido y a un fortalecimiento de la confianza del consumidor y del inversionista. El cambio se debió a la influencia de un entorno económico global mejorado en el que la demanda por las exportaciones primarias de Colombia ha aumentado junto con los precios, mientras que ha caído el costo internacional del endeudamiento.<sup>5</sup> La administración macroeconómica responsable ha jugado un papel importante en la recuperación.<sup>6</sup> También ayudaron las mejoras en la seguridad interna.

El crecimiento real del PIB se aceleró de 1,9% en 2002 a 6,8% en 2006, aumentando la inversión de capitales privados de 7,7% del PIB en 2002 a más de 16% en 2006. El desempleo se ha reducido de más de 17% en 2002 a menos de 11% actualmente, mientras la inflación disminuyó de 7% en 2002 a menos de 4,5% en 2006; sin embargo, el progreso en la reducción del desempleo se estancó durante 2007.<sup>7</sup>

La economía continuó fortaleciéndose en 2007 con un crecimiento estimado del PIB de 6,6%. Los factores que mejoraron en forma significativa, apoyando tanto la demanda interna (paz, inversión saludable y niveles de crédito) como la externa (mayores exportaciones e inversión extranjera directa), deberían producir un crecimiento económico sostenido en el rango del 5% hasta 2011. La inversión extranjera directa ha aumentado cinco veces desde 2003 y se anticipan flujos importantes a raíz de las recientes reformas en el ámbito de los negocios, siempre que

---

<sup>5</sup> Una revisión reciente del desempeño de crecimiento en Colombia, “Economic Growth in Colombia: A Reversal of ‘Fortune’”, por Mauricio Cárdenas, puede encontrarse en el sitio web de Fedesarrollo, [www.fedesarrollo.org](http://www.fedesarrollo.org).

<sup>6</sup> El gobierno hizo un arreglo de Crédito de Contingencia (SBA) por US\$2.340 millones con el FMI, para el período 2003-2005 seguido de otro SBA por US\$613 millones en noviembre de 2006. Trató ambos arreglos como preventivos y no efectuó retiros de los fondos disponibles.

<sup>7</sup> Cambios recientes (2006) en la metodología de la encuesta han complicado el análisis de las tendencias en el desempleo.

Cuadro 1. Indicadores económicos clave para Colombia

Indicador	2002	2003	2004	2005	2006	2007e
Crecimiento real del PIB (porcentaje)	1,9	3,9	4,9	4,7	6,8	6,6
Inflación (porcentaje) (final del período)	7,0	6,5	5,5	4,9	4,5	5,7
Saldo en cuenta corriente (porcentaje del PIB)	-1,7	-1,2	-0,9	-1,5	-2,1	-4,0
Balanza NFPS (porcentaje del PIB)	-4,2	-3,2	-1,5	0,0	-1,2	-1,0
Balanza primaria NFPS	0,3	1,5	3,2	4,0	3,4	3,6
Deuda externa/PIB (porcentaje)	52,6	46,2	36,6	30,8	28,0	26,8
Inversión (porcentaje del PIB)	15,3	17,2	19,2	20,8	23,4	22,8
Sector público	7,6	8,2	5,6	5,8	7,0	7,1
Sector privado	7,7	9,0	13,6	14,9	16,4	15,7

Fuente: DANE, DNP, MHCP, BdR; PSPR del Informe del Personal del FMI, artículo IV Consultas, enero de 2008.

se mantengan las condiciones de seguridad positivas y se ratifique eventualmente el *Tratado de Libre Comercio* con los EUA.<sup>8</sup> Sin embargo, el déficit en cuenta corriente actual aumentó a un 4% del PIB en 2007, debido al fuerte incremento en las importaciones de bienes de consumo y de bienes de inversión.

La combinación de crecimiento económico interno, las mejores condiciones internacionales, la valorización del peso y la implementación de reformas políticas para mejorar los ingresos, han beneficiado las cuentas fiscales del país, como también lo han hecho las mejoras en la administración tributaria.<sup>9</sup> El crecimiento de los ingresos tributarios ha continuado sobrepasando al del PIB y como resultado el déficit general del gobierno<sup>10</sup> disminuyó de 4,9% en 2002 a más o menos 1,9% en 2007. Para fortalecer aún más el desempeño fiscal, el gobierno ha introducido medidas para mejorar los balances fiscales de las administraciones regionales y de las empresas públicas. El déficit del sector público no financiero (que incluye los excedentes de las empresas públicas y los gobiernos regionales) cayó de 4,2% del PIB en 2002 al proyectado 1,0% en 2007.

Debido a la rigidez del presupuesto y a la de los aspectos legales, los gastos han seguido creciendo en dos áreas: las transferencias a los gobiernos subnacionales y el sistema de pensiones. La aprobación del Congreso el año anterior en un acto legislativo, limitó la tasa de crecimiento de las transferencias a gobiernos subnacionales a 4% en términos reales en 2008-2009, 3,5% en 2010 y 3% en 2011-2016. De 2016 en adelante, la tasa de crecimiento de las transferencias se calculará con base en el promedio ponderado de los últimos cuatro años. Además, los gobiernos subnacionales recibirán recursos adicionales de destinación específica para educación (con

<sup>8</sup> En el ínterin Estados Unidos ha extendido la Ley de preferencias arancelarias andinas y erradicación de droga (Aptdea) por 10 meses más, manteniendo el tratamiento preferencial arancelario para Colombia.

<sup>9</sup> Las rentas tributarias aumentaron en 4,7 puntos porcentuales del PIB de 2002 a 2007.

<sup>10</sup> La suma del saldo del gobierno central más el del sistema de seguridad social.

el fin de cumplir los objetivos nacionales de cobertura y calidad) y para programas de desarrollo para la infancia. Las transferencias al sistema estatal de pensiones continuarán en expansión durante la década siguiente ya que los pagos exceden con mucha diferencia a las nuevas contribuciones; sin embargo, la reforma constitucional de 2005 redujo el valor presente neto de las obligaciones de pensiones en 19 puntos porcentuales del PIB, de 162% a más o menos 143%.

### B. Panorama macroeconómico y sostenibilidad de la deuda<sup>11</sup>

Se espera que el rápido crecimiento de 2007 disminuya a tasas de crecimiento más sostenibles de alrededor de 5% del PIB durante el resto del período de la AEP, ya que la demanda interna ha venido creciendo en forma más rápida que el PIB, la inflación se ha acelerado y el déficit en cuenta corriente se ha ampliado de manera sustancial. El principal riesgo externo para la economía sería una recesión en la economía global, particularmente si se vieran afectados los socios comerciales clave como Estados Unidos o Venezuela.<sup>12</sup> Las sacudidas adversas en los precios de los bienes básicos representan un riesgo relacionado.

Colombia aún tiene una gran carga de deuda bruta; sin embargo, una gestión efectiva de la deuda para reducir la exposición cambiaria y prolongar su promedio de vencimiento, ha dado como resultado la reducción en el riesgo. La carga de deuda pública es sensible a una combinación de eventos adversos<sup>13</sup>, pero aún en un escenario pesimista las tasas se estabilizarían en niveles sostenibles. En el frente externo, la proyección de deuda del caso base del Banco incluye un deterioro en el déficit en cuenta corriente de un ya apreciable 4% del PIB en 2007, a 5% del PIB en 2008. Con una proyección de disminución de flujos de entrada no generadores de deuda de niveles altos (que permitieron la financiación completa del déficit en cuenta corriente en 2006

Cuadro 2. Proyecciones macroeconómicas para Colombia, 2008-2011

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011
Crecimiento real del PIB (porcentaje)	6,6	5,2	5,0	5,0	4,8
Inflación (porcentaje)	5,7	4,5	4,0	3,8	3,5
Saldo en cuenta corriente (porcentaje del PIB)	-4,0	-5,0	-3,9	-3,6	-3,1
Balanza NFPS (porcentaje del PIB)	-1,0	-1,7	-1,7	-1,6	-1,4
Deuda bruta del sector público (porcentaje del PIB)	38,3	37,4	35,6	33,9	31,8
Deuda externa (porcentaje del PIB)	26,8	27,0	26,2	25,5	24,8

Fuentes: Informe del Personal del FMI para 2007; Artículo IV Cálculos del personal del Banco Mundial para las proyecciones, 2007.

<sup>11</sup> Véase también el artículo IV de la Consulta con Colombia, del FMI 2007, discutido por la junta en enero de 2008.

<sup>12</sup> El total de exportaciones a Venezuela fue de US\$3.200 millones entre enero y septiembre de 2007 (un 2% del PIB); el de importaciones de US\$1.200 millones en el mismo período (un 0,7% del PIB). Las exportaciones principales fueron automóviles (21%), productos químicos (10,9%) y alimentos, bebidas y tabaco (8,7%).

<sup>13</sup> Como se anota en el Anexo H sobre sostenibilidad de la deuda. Los anexos del documento Alianza Estratégica con el País para la República de Colombia se encuentran publicados en la página <http://www.bancomundial.org/co>.

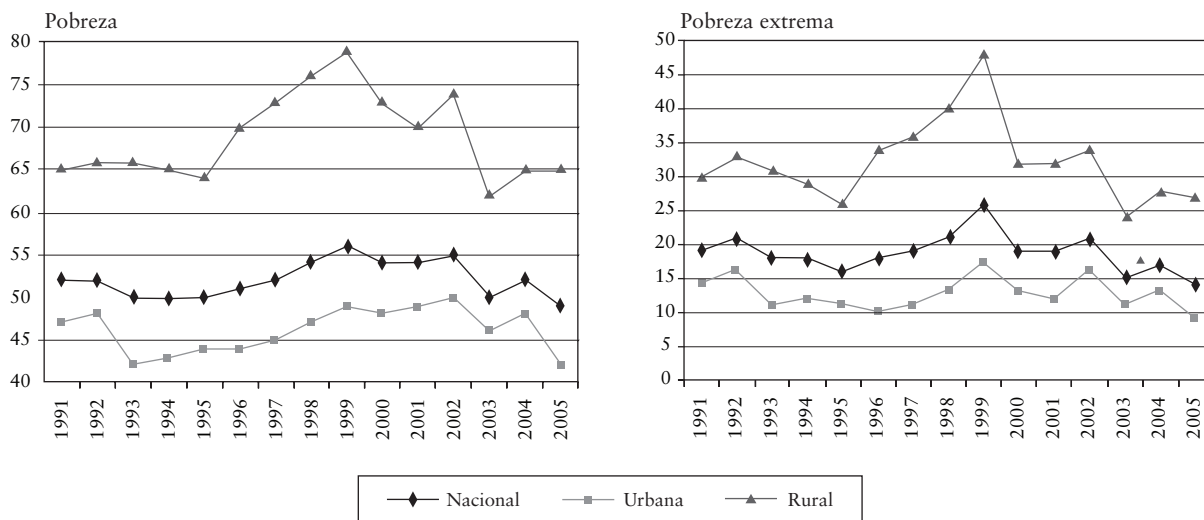
y en gran parte en 2007), la deuda externa aumentaría marginalmente al 27% del PIB en 2008<sup>14</sup>. Las acciones para moderar la demanda interna –en particular una sucesión de aumentos en la tasa de interés por parte del Banco de la República– implican que durante la última parte del período de la AEP se verían restringidos el crecimiento de la demanda interna, la aceleración de la inflación y la ampliación de la cuenta corriente.

### C. Pobreza, desigualdad y los ODM

La alta tasa de crecimiento económico de Colombia ha tenido un impacto positivo sobre el tema de la pobreza. Para 2006, el índice nacional de pobreza cayó a 45% de la población y el índice de pobreza extrema al 12% (ver gráfico 1). Los estimados nacionales de niveles de pobreza de 2 dólares y 1 dólar por día revelan la misma información, con una baja de 18% a 8% y de 10% a 2,5%, respectivamente, entre 1999 y 2004. Con estas tendencias Colombia se acerca al logro de sus *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, aunque para ello será necesario el aumento sostenido en el gasto y el direccionamiento social que se dio en el primer período de gobierno del presidente Uribe.

Sin embargo, las mejoras en los promedios nacionales ocultan las abrumadoras disparidades étnicas, de género y regionales que siguen existiendo. La pobreza continúa siendo alta en las áreas rurales con un 68% (2006), comparada con el 42% en las áreas urbanas. Los afrocolombianos (10,5% de la población), los pueblos indígenas (3,4%) y las familias con mujeres como cabeza de familia, experimentan la pobreza en gran proporción.<sup>15</sup> Aunque el país debería poder

Gráfico 1. Indicadores de pobreza para Colombia



Fuente: MERPD, 2005. Como en muchos países, la línea oficial de pobreza en Colombia es muy superior a la media de US\$1 o US\$2 por día.

<sup>14</sup> Como en el caso base que se presenta en el anexo H.

<sup>15</sup> Por ejemplo, se estima que el analfabetismo en las poblaciones indígenas y afrocolombianas es cerca del doble del promedio nacional y la tasa de mortalidad infantil entre los indígenas es más o menos un 50% mayor que la de la población general.

cumplir sus *Objetivos de Desarrollo del Milenio* para 2015, no es probable que ello suceda con las poblaciones afrocolombianas e indígenas habitando regiones del país donde están arraigadas la pobreza y la exclusión económica.<sup>16</sup>

Con el 20% de la población más pobre recibiendo sólo el 3% del ingreso nacional total; Colombia tiene una distribución muy desigual. Esto se refleja en un índice Gini de 0,575, el tercero peor de América Latina, después de Paraguay y Brasil.<sup>17</sup> Así, uno de los desafíos sin respuesta más críticos para Colombia continúa siendo la reducción de estas brechas y la promoción social e inclusión económica de los grupos vulnerables.

#### *D. Desarrollos políticos y de gobernabilidad*

**Seguridad.** Al iniciarse la administración Uribe en 2002, el conflicto armado era el tema de mayor importancia que enfrentaba el país. Se reconoce ampliamente que las fuertes políticas de seguridad y el compromiso de abordar el conflicto, le otorgaron altos niveles de apoyo popular en las elecciones de 2002 y 2006. En los últimos cinco años, la expansión de las Fuerzas Armadas y el establecimiento de la presencia estatal en el territorio colombiano, han producido una significativa reducción en la violencia, particularmente en los centros urbanos.<sup>18</sup> En la primera administración de Uribe hubo una reducción del 40% en los homicidios, 49% en desplazamientos forzados de familias por la violencia, 83% en secuestros y 63% en ataques terroristas a poblaciones e infraestructura. A manera de comparación, Bogotá tiene ahora una tasa de homicidios inferior a la de Washington D.C., Caracas, Ciudad de México, Detroit y Río de Janeiro. Estos logros se reflejan en mejoras significativas en los indicadores sociales.

**Gobernabilidad.** Colombia también ha presentado desde 2002 continuas mejoras en la efectividad del gobierno, el control de la corrupción y el estado de derecho. Los indicadores de voz y rendición de cuentas y la estabilidad política han mejorado, permaneciendo estable la calidad reguladora.

**Elecciones.** En octubre de 2007 se realizaron elecciones libres en los 1.099 municipios de Colombia y en 31 departamentos. La coalición de partidos que apoyó al presidente Uribe aumentó su predominio en las grandes ciudades y en las provincias<sup>19</sup> (aunque la Alcaldía de Bogotá la ganó el partido de oposición Polo Democrático). Aunque estas victorias son una muestra de apoyo político a la administración actual, existen incertidumbres en cuanto a las elecciones de 2010 y sobre si esta coalición continuará intacta.

<sup>16</sup> Con el fin de ilustrar este punto, puede compararse el progreso nacional en los ODM con el del departamento de Chocó, cuya población de 400.000 habitantes es afrocolombiana en un 90% e indígena en un 4%. Según funcionarios departamentales, Chocó está por debajo de los promedios nacionales en casi todas las categorías de los ODM: la mortalidad infantil nacional es de 20 muertes por 1.000 contra 44 en Chocó; la mortalidad materna nacional es de 99 por 1.000 contra 417 por 1.000 para Chocó. Las familias que habitan en asentamientos precarios son de un 16% en el país contra un 39% en Chocó; la cobertura de agua potable nacional es de 88% contra 37,7% en Chocó (2003) y la cobertura sanitaria nacional es de 74% contra 25,3% en Chocó (2003). Por otra parte, Colombia ocupa el puesto 73 en el Índice de Desarrollo Humano Regional de la ONU y Bogotá el 38 (similar a Hungría), mientras el departamento de Chocó ocupa el puesto 148.

<sup>17</sup> Además, el índice Gini de Colombia no ha estado por debajo de la marca de 0,55 en los últimos 15 años.

<sup>18</sup> Sin embargo, la violencia rural continúa en los niveles anteriores a Uribe en algunas partes del país.

<sup>19</sup> Los partidos de la coalición uribista aumentaron su proporción de funcionarios electos de menos de 1/3 a más de 2/3 en los departamentos y ganaron más de la mitad de las alcaldías, subiendo 1/4 en 2003.

**Proceso de paz.** En la actualidad se han desmovilizado más de 42.000 ex combatientes, en su mayoría de fuerzas paramilitares. El gobierno ha dado pasos hacia negociaciones de paz con un ELN muy debilitado, y los intentos recientes de arreglar un intercambio humanitario de prisioneros con las FARC han dado como resultado la liberación de dos figuras políticas importantes. Sin embargo, aún en ausencia de un acuerdo negociado, la influencia de las FARC y el ELN se ha reducido en forma significativa como resultado de las acciones militares del gobierno y la falta de apoyo político hacia estos grupos.

**Desafíos actuales.** A pesar del éxito de hacer retroceder al país de la crisis económica, la violencia en escalada espiral y la convulsión social, el gobierno todavía enfrenta desafíos importantes y simultáneos para alcanzar la paz, la seguridad y el sostenimiento de la estabilidad económica.

Como resultado de las negociaciones exitosas de desmovilización, el gobierno ahora debe reintegrar a miles de ex combatientes a la vida civil y proporcionarles incentivos suficientes para no rearmarse o revincularse a actividades ilegales. Este es un proceso costoso que implica: i) una reconciliación compleja y acuerdos de reparación para compensar a las víctimas de la violencia política, y ii) la creación de condiciones para reintegrar a los ex combatientes en la sociedad y al mercado laboral. Esto a su vez implica la creación de incentivos para que el sector privado incorpore a los ex combatientes a actividades productivas.

Las actividades de la guerrilla, el paramilitarismo y el narcotráfico que han perturbado al país por décadas continúan siendo los obstáculos principales para lograr un desarrollo sostenible en Colombia. Las autoridades trabajan en la compleja tarea de promover la paz duradera y el desarrollo socioeconómico en áreas en las que el gobierno ha obtenido la ventaja a nivel militar, mientras continúa operaciones militares en las zonas de actividad guerrillera.

Esta tarea se complica con el narcotráfico, actividad en que se han implicado tanto las FARC como las fuerzas paramilitares.<sup>20</sup> El sostenimiento de la seguridad, los logros de la milicia y la consolidación de la presencia del Estado en todo el territorio, se han logrado mediante un acrecentamiento de las fuerzas de seguridad (militares y de policía) de unos 297.825 en 2002 a alrededor de 405.729 en 2007. Las implicaciones presupuestales de combatir fuerzas de guerrilla, paramilitares y narcotráfico se reflejan en un gasto militar y de seguridad sustancial, que representa casi el 5% del PIB.<sup>21</sup> Un proceso de paz sostenible mantendría la promesa de que, con el tiempo, se canalizarían más recursos hacia los problemas estructurales profundamente incrustados como la pobreza extrema y la desigualdad, con los cuales todos los grupos vulnerables (incluidos los desmovilizados, los desplazados internos, las víctimas del conflicto y los colombianos que viven en situación de profunda pobreza) se incorporarían de mejor manera a la sociedad, al mercado laboral y se les ofrecería oportunidades para desarrollar sus capacidades productivas.

---

<sup>20</sup> En años recientes, las FARC y los paramilitares han procedido a financiar sus actividades principalmente con el comercio de drogas (habiendo disminuido la extorsión y el secuestro con el mandato del presidente Uribe). Aunque una parte del comercio se ha desplazado a carteles de México y otros carteles suramericanos, todavía se dice que el narcotráfico genera enormes ingresos por año en Colombia y constituye una fuente importante de financiación continua para los grupos ilegales.

<sup>21</sup> Estas cifras se tomaron de “Logros de la política de consolidación de la Seguridad Democrática”, presentación hecha por el Ministerio de Defensa de Colombia en diciembre de 2007.

---

## *Una visión compartida*

### *El Plan Nacional de Desarrollo PND*

El gobierno reconoce totalmente todos los desafíos ya mencionados e intenta responder a éstos con el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* (PND), en el cual se prepara un conjunto integral de programas costeados para el período mencionado y se ofrece orientación para el seguimiento de los resultados. El PND es resultado de un proceso consultivo de base amplia<sup>22</sup> supervisado por el Consejo Nacional de Planeación.<sup>23</sup>

El gobierno ha articulado objetivos claros e indicadores de progreso para cada uno de estos pilares y ha desarrollado mecanismos para controlar, en forma continua, el progreso durante el período de la AEP.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Consultas sobre la estrategia de desarrollo para Colombia se realizaron entre septiembre de 2004 y diciembre de 2006 en 27 departamentos y 24 ciudades de tamaño grande y mediano. Participó un número estimado de 21.000 personas, representando un amplio rango de organizaciones no estatales, como la academia, los grupos religiosos, el sector privado, los sindicatos y los jóvenes.

<sup>23</sup> El Consejo Nacional de Planeación es un organismo constitucional creado para promover la participación de la sociedad civil en las políticas públicas. El CNP está conformado por 18.000 organizaciones comunitarias y sociales que representan 24 sectores en la nación. En su sitio web [www.cnpcolombia.org](http://www.cnpcolombia.org) se encuentra información adicional.

<sup>24</sup> Una descripción detallada de los objetivos del DNP se encuentra en el capítulo 7 del DNP en el sitio web <http://www.dnp.gov.co>. Sigob, el sistema del gobierno para comparar el progreso referente a todos los objetivos del país, incluido el DNP, es accesible también en la web en <http://sigob.presidencia.gov.co>.

Cuadro 3. Prioridades, por pilares, en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia

Paz y seguridad para los ciudadanos	Promoción de equidad	Crecimiento alto sostenible	Sostenibilidad medioambiental	Un Estado al servicio de los ciudadanos
Consolidar la “Política de Seguridad Democrática” Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación	Pobreza y poblaciones vulnerables Mercado y relaciones laborales Protección social Acceso al crédito Ciudades habitables Equidad y desarrollo rural Infraestructura para el desarrollo Administración de riesgos	Condiciones macroeconómicas Productividad y competitividad Programas sectoriales de alto impacto Competitividad agrícola y crecimiento Ahorro, inversión y finanzas Formación de capital físico Oferta de energía Instituciones y políticas nacionales	Gestión integral de recursos hídricos Planeación ambiental territorial Procesos productivos sostenibles y competitivos Prevención y control de degradación ambiental Fortalecimiento de sistemas nacionales (SINA) para promover gobernabilidad ambiental	Requerimientos de un Estado comunal Desafíos de un Estado comunal
<p><b>Los temas transversales</b> cruzan los pilares e incluyen género, jóvenes, grupos étnicos y relaciones interculturales, demografía cultural y desarrollo, ciencia y tecnología, política migratoria, fundaciones y cooperativas, promoción de la solidaridad económica, dimensiones internacionales y regionales del desarrollo.</p>				

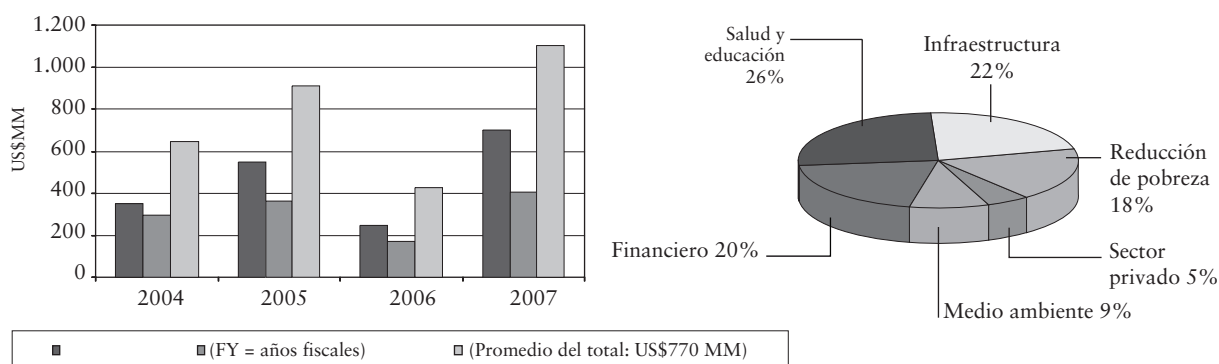
## El programa Alianza Estratégica con el País AEP

### A. El programa actual

En la EAP anterior se preveía un programa máximo de préstamos del BIRF de US\$4.000 millones para el período fiscal de 2004-2007. Los compromisos totalizaron eventualmente US\$3.100 millones, repartidos en forma de 40% y 60% entre inversiones y préstamos para el desarrollo de políticas, respectivamente; y distribuidos en forma homogénea entre los cuatro principales sectores, según se indica en el gráfico 2. La exposición del BIRF alcanzó los US\$4.700 millones al final del año fiscal 2007.

La cartera del BIRF comprende 16 proyectos en implementación para un compromiso neto de US\$1.650 millones, de los cuales están sin desembolsar US\$715 millones. Adicionalmente, cuatro donaciones GEF (por US\$42,4 millones) están en implementación. Al final de enero de 2008 sólo un proyecto de la cartera se encontraba en riesgo. La cartera general para el año fiscal 2007 tuvo una razón de desembolso anual promedio en proyectos de inversión de 34%. Las razones

Gráfico 2. Compromisos en Colombia del BIRF, para los años fiscales 2004-2007



de proactividad y realismo han seguido en línea con las buenas prácticas del Banco, en el 100% para ambas categorías hasta finalizar enero de 2008.

Las operaciones de la CFI han ampliado su alcance, así como las mejoras en seguridad han causado el resurgimiento de la inversión; estos factores han creado nuevas oportunidades para el apoyo de la CFI. Colombia es la décima economía con mayor participación de la CFI y la cuarta en América Latina y el Caribe. En el año fiscal 2007, las nuevas operaciones de la CFI llegaron a US\$274 millones y hacia el final del año fiscal, los compromisos de la CFI totalizaron US\$860 millones, dirigidos a empresas de los sectores financiero, petrolero, manufacturero, agrícola y de infraestructura. A semejanza del BIRE, la cartera de la CFI ha tenido un buen desempeño durante el período de la EAP.<sup>25</sup>

### *B. Resumen de hallazgos del informe de cierre, consultas y encuesta de clientes*

La preparación de la actual AEP contó con la información, resultado de cuatro tipos de consultas externas: i) las consultas nacionales sobre el PND realizadas por el gobierno y el Consejo Nacional de Planeación; ii) las entrevistas de campo para el *Informe de Cierre* de la EAP; iii) las consultas temáticas a las partes interesadas, y iv) una encuesta de clientes.

En el *Informe de Cierre* para la EAP de 2002, se califica el desempeño general del GBM como satisfactorio. Se resumen a continuación los hallazgos y recomendaciones del Informe que aportaron la información para esta AEP:

- Continuar los proyectos que actualmente están funcionando e integrarla a la estrategia con el país anterior;
- Sincronizar la AEP con el ciclo de planeación nacional;
- Fijar objetivos realistas a corto y mediano plazo para las operaciones programáticas, dada la dificultad de diseñar políticas relevantes para los años subsecuentes a la EAP;
- Mantener la flexibilidad de reprogramar condiciones;
- Construir un consenso fuerte para nuevas iniciativas, utilizando operaciones piloto;
- Volver a hacer énfasis en el sector rural;
- Incluir las preocupaciones sobre la equidad y la exclusión social en el trabajo analítico y las operaciones del Banco.

El GBM organizó diez consultas directas con las partes interesadas para orientar la preparación de la AEP y se comisionó también una encuesta complementaria a 170 clientes.<sup>26</sup> En el recuadro 2 se resumen las principales opiniones y mensajes expresados.

---

<sup>25</sup> Ver el anexo A de estrategia del sector privado, para detalles de los programas de la CFI y MIGA. Los anexos del documento Alianza Estratégica con el País para la República de Colombia se encuentran publicados en la página <http://www.bancomundial.org/co>.

<sup>26</sup> Las consultas a partes interesadas incluyeron 128 representantes de grupos diversos, incluidas las comunidades afrocolombianas e indígenas, los gobiernos regionales, las ONG y organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y donantes multilaterales y bilaterales; se realizaron en Bogotá y en los departamentos de Boyacá y Valle del Cauca. La CFI sostuvo también tres discusiones de panel con empresarios privados y públicos sobre infraestructura, petróleo, gas y temas financieros.

*Recuadro 2. Consultas a partes interesadas y encuesta a clientes*

**Mensajes principales:**

**Imagen y alcance.** El Banco recibe calificaciones muy altas acerca de su imagen general en Colombia. Las partes interesadas lo perciben como respetuoso, sensible y colaborador con el gobierno y otros donantes. Las dos fuentes principales de información sobre el GBM son los intercambios relacionados con el trabajo y el sitio *web* del Banco, que se considera, ofrecen información oportuna y fácilmente accesible sobre el programa del país. Sin embargo, los mensajes de políticas no llegan mucho más allá de los círculos oficiales y de la academia, por tanto, no alcanzan a la población general. Se podría hacer un mejor uso de los medios alternativos (como periódicos). En general, las partes interesadas no tienen claridad sobre los procedimientos que deben realizar para aplicar a donaciones relacionadas con el Banco, becas y oportunidades de capacitación; preferirían un acceso más fácil a esta información, en particular para quienes viven fuera de Bogotá.

**Productos y servicios.** Se valora al Banco por sus recursos financieros, asesoría técnica y conocimiento; aunque se siente que debería mejorar el precio, los términos y requisitos de procesamiento de sus préstamos, lo mismo que sus servicios no financieros. (Nota: la encuesta de clientes se realizó con anterioridad a los cambios recientes en las políticas de precios del BIRF). Los encuestados ven la necesidad de que el Banco sea más competitivo en un país de ingreso mediano que tiene otras alternativas de financiación. Además, las estrategias y recomendaciones del Banco no siempre se consideran realistas o bien adaptadas a las circunstancias del país.

**Prioridades del país.** La reducción de la pobreza y la falta de oportunidades de empleo son los principales desafíos de desarrollo para Colombia. El Banco debe involucrarse más en la erradicación de la pobreza mediante la provisión de educación, trabajo e infraestructura básica (la reducción de la pobreza fue el campo en el que, con relatividad, se consideró al Banco como menos efectivo).

**Áreas específicas de intervención.** El GBM debería atender las políticas sobre tierras (prioritarias para el tema de la pobreza en áreas rurales), ofrecer orientación variada para enfrentar disparidades en el ámbito regional (un punto de vista ampliamente sostenido por los grupos de afrocolombianos e indígenas consultados), otorgar mayor enfoque a la promoción de la ciencia y la tecnología para la competitividad y enfocarse más hacia los jóvenes.

*C. Fundamento para el apoyo del Grupo del Banco Mundial a Colombia*

El Grupo del Banco Mundial y el gobierno colombiano han construido un diálogo productivo y dinámico sobre un amplio rango de temas de desarrollo, lo que ha llevado a un programa fuerte de préstamos. En la actualidad el BIRF es el mayor acreedor individual de Colombia, habiendo aumentado su participación del mercado entre las agencias multilaterales de 24% en 2001 a 44% en la actualidad. En consecuencia de su prolongada vinculación, el GBM ha logrado obtener conocimiento significativo y experiencia en las áreas de importancia crítica para el desarrollo del país. Las sinergias ofrecidas por los servicios del BIRF, la CFI y MIGA constituyen un conjunto sin igual de experiencia de país y apoyo estratégico, financiero y técnico, accesible dentro de una relación multilateral estable y a largo plazo.

Todavía existe una demanda significativa por los servicios del GBM para colaborar con el gobierno en la consolidación de sus logros y para responder a sus desafíos actuales. Además, el alineamiento de la AEP con el PND ofrece al GBM una oportunidad de armonizar por completo su programa con los propios planes del país y su ciclo presupuestal. Además, un PND desarrollado con una amplia consulta popular es coherente con los compromisos de la Declaración de París.

Es importante subrayar que mientras se ha intensificado el vínculo del GBM con Colombia en el último período de la AEP, el gobierno ha tenido mucho éxito modificando su perfil de endeudamiento, favoreciendo el préstamo en moneda propia, manejando su deuda en forma estratégica, utilizando instrumentos sobre la moneda local y teniendo acceso a los mercados de capital internacionales. Aunque el Banco continúa siendo una alternativa competitiva en términos de precio, el desafío será seguir disminuyendo los costos de las transacciones no financieras impuestos al país cliente y asegurar que la experiencia técnica del Banco y sus servicios de asesoría estén a la vanguardia y sean sensibles a las necesidades que varían rápidamente. Un país de ingreso medio como Colombia, es un importante caso de prueba que demuestra que el GBM tiene la capacidad de responder con su estrategia MIC de apoyo más rápido y flexible impulsado por el cliente.

#### *D. Elementos estratégicos de la AEP propuesta*

Cuando el presidente Uribe fue reelegido en mayo de 2006, el Banco ya tenía preparado una serie de 18 notas de políticas, titulada “*Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad*”.<sup>27</sup> Estas fueron discutidas con el Presidente y su gabinete poco después de su reelección. En diciembre, el equipo de país del GBM y los principales funcionarios del gobierno, acordaron realizar un taller de un día completo en Washington, D.C., en el cual el gobierno presentó su *Plan Nacional de Desarrollo* y esbozó la forma en que el GBM podría apoyar el alcance de sus objetivos bajo una nueva AEP.

Las autoridades solicitaron el apoyo del GBM para los cinco pilares del *Plan Nacional de Desarrollo: paz y seguridad para los ciudadanos, promoción de la equidad, crecimiento alto y sostenible, un Estado al servicio de los ciudadanos y promoción de la sostenibilidad del medio ambiente*, como también apoyo para los temas transversales. Se acordó que para cada pilar, el Banco ofrecería una combinación flexible basada en selecciones alternativas de servicios financieros y analíticos adaptados a las necesidades evolutivas del país. Se ofrecerían, además, productos novedosos, en particular en el campo de la gestión financiera y de riesgo.

En línea con la agenda MIC del Banco, el gobierno y el GBM han acordado un enfoque de programación rotativo mediante el cual el conducto de la AEP se determinará y ajustará anualmente en conjunto con las CPPR basados en resultados, los que serán medidos utilizando los indicadores de seguimiento del DNP.<sup>28</sup> Estos indicadores se monitorearán mediante el Sistema

---

<sup>27</sup> Derechos de autor del Banco Mundial, 2007; disponible también en [www.bancomundial.org/co](http://www.bancomundial.org/co).

<sup>28</sup> En <http://www.sigob.gov.co/pnd/.aspx> bajo “Objetivos y estrategias del PND”, se encuentran los indicadores de seguimiento del DNP organizados por pilares.

Nacional de Seguimiento (Sigob); de esta manera, el éxito de la AEP estará en los mismos términos que el de los programas del gobierno que apoya el GBM. Un Informe de Progreso de la AEP ofrecerá además la oportunidad de efectuar ajustes.

Las intervenciones del Banco se diseñarán de conformidad con los principios de la Declaración de París sobre alineamiento de donantes y armonización con los sistemas nacionales. En caso de que éstos no hayan evolucionado aún a los estándares internacionales, el GBM proporcionará la asistencia técnica con el fin de contribuir a formar la capacidad institucional en los ámbitos local, departamental y nacional.

La AEP incorpora también los dogmas principales de la *Estrategia de Gobernabilidad y Anticorrupción* del Banco y las políticas regionales para América Latina y el Caribe como complemento a los esfuerzos de Colombia en este frente, incluida la reciente ratificación de la Convención Anticorrupción de la ONU y los objetivos de los pilares del gobierno del PND. Se espera que aumente el apoyo del GBM a la gobernabilidad en el ámbito subnacional en el período de la AEP. Después de haberse iniciado las discusiones con varios alcaldes y gobernadores recién elegidos (p. ej., los de Medellín, Bogotá y Cartagena), se han presentado solicitudes de asistencia a varias iniciativas de administración y gobernabilidad sectorial a través de préstamos y AAA.<sup>29</sup>

Aunque esta AEP no se haya programado anticipadamente en su totalidad, existen áreas en las que el gobierno, o bien ha solicitado el apoyo activo del Banco, o ha indicado que lo solicitará, incluidas acciones para reducir la pobreza extrema (en particular en generación de ingresos para los grupos pobres y vulnerables), servicios públicos y de infraestructura, competitividad (inclusive promoción y barreras comerciales), administración del sector público, medio ambiente, educación, protección social, vivienda, servicios de transporte, energía y minería, agricultura, turismo sostenible y construcción de la paz.<sup>30</sup> Además, es probable que se intensifique la colaboración en servicios financieros, banca y productos de gestión de riesgos. Se espera que en el *Programa de préstamos anticipados* para 2008-2009 se aprovechen los recientes cambios en los instrumentos de préstamo del Banco (p. ej., la nueva DDO y las políticas sobre vencimiento). El Banco explora también en conjunto con el gobierno otras innovaciones en programas, como la implementación del Fondo Financiero para Subnacionales BIRF-CFI. Nuevas líneas de productos, tomadas en conjunto con la diversidad de vinculación que puede ofrecer el GBM, posicionan a éste para responder a las necesidades colombianas con soluciones de vanguardia para sus principales problemas de desarrollo, como las desigualdades regionales dramáticas, competitividad, estímulo del desarrollo regional como fuente de reducción de la pobreza y adaptación al cambio climático global.

---

<sup>29</sup> Para mayores detalles ver la Sección V y el Anexo B de gobernabilidad. Los anexos del documento Alianza Estratégica con el País para la República de Colombia se encuentran publicados en la página <http://www.bancomundial.org/co>.

<sup>30</sup> Aunque el rango de compromiso potencial del BIRF es amplio, el Banco ejercerá la selectividad, en línea con su ventaja comparativa y su capacidad de recursos para proveer un apoyo de alta calidad.

## E. Áreas de concentración y colaboración del GBM

La siguiente sección se centra en el tipo de servicios financieros y de AAA en los que el GBM está capacitado para ofrecer en cada pilar, identificando áreas en las que existen discusiones en marcha o en las que el gobierno ha expresado que tiene la intención de solicitar apoyo. La lista es indicativa, según se explicó en los párrafos anteriores.

### 1. Crecimiento equitativo sostenido<sup>31</sup>

El objetivo general del apoyo del GBM en este pilar es ayudar a mejorar la competitividad de Colombia con el fin de mantener un crecimiento alto y sostenible del PIB a mediano plazo. Esta agenda incluye la colaboración estrecha entre el Banco y la CFI, quienes comparten un interés en el mejoramiento de la infraestructura y los servicios sociales, en el desarrollo de fuentes de energía renovables y el fortalecimiento de los sectores financiero y privado. Se espera que se intensifique este nivel de colaboración.

A continuación se resaltan ejemplos de cómo pueden potencializarse los resultados de los productos de la sinergia entre el BIRF y la CFI durante esta AEP.<sup>32</sup>

- **Competencia y “Doing Bussines”.** El vehículo central para el apoyo del BIRF a la agenda de competitividad ha sido la serie de *Préstamos programáticos para políticas de productividad empresarial y desarrollo eficiente DPL*.<sup>33</sup> El gobierno solicitó una tercera fase en el año fiscal 2008, que se presentará con esta AEP. Existe la posibilidad de apoyo continuo mediante operaciones de seguimiento en caso de ser solicitadas. Gran parte del *Programa de País* de la CFI gira también alrededor del fortalecimiento del entorno de los negocios y de la competitividad del sector privado. Se espera expandir el plan piloto de la CFI en Bogotá, para reformar los sistemas de inspección, a los municipios de Cartagena, Cali, Medellín, Bucaramanga y Santa Marta (mediante una iniciativa de donantes múltiples). Los informes del BIRF sobre infraestructura, logística y competitividad regional,<sup>34</sup> se han complementado con el reciente informe *Haciendo negocios (Doing Business)*, preparado en colaboración con la USAID. La CFI planea emprender estudios en campos como asociaciones público-privadas, simplificación de los procesos de negocios y administración de las regalías petroleras. Adicionalmente, se aborda la dimensión rural de la competitividad en proyectos del BIRF los cuales se apoyan en la participación de pequeños agricultores en la cadena de producción agrícola, la calidad, y en las mejoras en la tecnología requerida para competir globalmente (por medio de proyectos de asociaciones productivas y de transición agrícola, respectivamente).

---

<sup>31</sup> La sección se ha enfocado principalmente en el crecimiento y el apoyo al desarrollo del sector privado, al tratarse en otro pilar los temas de la prestación de servicios y la equidad en forma más directa.

<sup>32</sup> En el Anexo A, sobre estrategia para el sector privado, se describen con mayor detalle. Los anexos del documento Alianza Estratégica con el País para la República de Colombia se encuentran publicados en la página <http://www.bancomundial.org/co>.

<sup>33</sup> Esta tiene una reforma suscrita en cinco áreas: a) mejorar el entorno de los negocios y el marco de regulación; b) aumentar la solidez y profundidad del sistema financiero; c) promocionar el acceso a los servicios financieros de grupos con atención insuficiente; d) adopción de estándares de calidad e innovación para productos de exportación, y e) mejorar el marco de regulación para la inversión en infraestructura y logística de transporte.

<sup>34</sup> Los informes incluyen el “REDI” Colombia: Recent Economic Developments in Infrastructure (2004), seguido de Infraestructura logística y de calidad para la competitividad de Colombia (Informe No. 35061-CO, 2006) y Colombia: Inputs for Sub-regional Competitiveness Policies (2007).

- **Infraestructura.** El BIRF y la CFI apoyan las políticas del gobierno para mejorar la administración de las empresas de servicios públicos, en particular los modelos público-privados de prestación de servicios en el sector de acueductos, en el que la CFI es también un inversionista potencial en operadores privados de tamaño mediano y pequeño. La CFI y el BIRF colaboran también para estructurar concesiones de infraestructura; la CFI se enfoca en la participación del sector privado y el BIRF provee asistencia técnica al gobierno.<sup>35</sup> Puede preverse una colaboración adicional en infraestructura en áreas como puertos y aeropuertos, vías adicionales, energía y telecomunicaciones. La participación CFI-BIRF tiene varias ventajas; ayuda a atraer inversionistas en el largo plazo, a que el gobierno pueda negociar contratos justos y provee mayor seguridad para que se observen los estándares técnicos, sociales y ambientales.
- **Servicios urbanos.** Adicionalmente al apoyo en curso para jurisdicciones específicas (Cartagena, La Guajira, Bogotá), se espera que el BIRF provea asistencia a varios departamentos mediante el APL *Agua e Higiene* en el año fiscal 2008. El BIRF apoyaría también una operación de seguimiento del proyecto *Servicios urbanos para los pobres* en Bogotá, así como para el proyecto *Gestión de los residuos sólidos*. El apoyo del BIRF puede también prestarse por medio del DPL *Vivienda*, que podría promover el acceso a la tierra, financiar la construcción y mejorar el direccionamiento de los subsidios y otros temas sectoriales. Con respecto al tema de transporte urbano, el BIRF financia la expansión del *Sistema TransMilenio* de Bogotá y de cinco ciudades adicionales, algunas de las cuales pueden estar interesadas en contar con créditos de la CFI o en movilizar recursos del mercado sin contar con la garantía del gobierno central como respaldo. La ciudad de Bogotá trabaja con la CFI en un nuevo acuerdo de préstamo de unos US\$45 millones. Este paquete financiero (que no se respalda en el gobierno central como garante) se utilizará para apoyar la rehabilitación y mantenimiento de vías urbanas, y constituye un enfoque que podría replicarse. Todas las iniciativas mencionadas se encuentran alineadas con los proyectos macro urbanos del gobierno. Además, el BIRF, en conjunto con la CFI, mantienen un diálogo continuo con Bogotá sobre sus planes para un nuevo sistema de Metro.
- **Sector financiero.** El BIRF ha apoyado los esfuerzos del gobierno para fortalecer al sector financiero en varias formas, incluido el apoyo para emitir e implementar una nueva *Ley de Mercados de Capitales*, consolidar la supervisión en todos los mercados financieros y desarrollar una nueva ley para este sector. Con el propósito de apoyar los esfuerzos del país para promover el acceso sostenible a los servicios financieros, el BIRF produjo un estudio en el que se investigó el desempeño relativo de Colombia (comparado con otros países latinoamericanos) en la financiación del sector bancario a las PYME. El BIRF explora también una línea potencial de créditos contingentes para la Administración de Riesgos de Desastres y colabora con un comité compuesto por varias agencias para llevar a cabo simulaciones de crisis financieras potenciales con el fin de asegurar la disposición del gobierno para manejar los riesgos en forma adecuada. La CFI evalúa participantes del capital privado para identificar modelos de negocios sólidos que generen eficiencia en industrias con gran potencial de crecimiento, también seguirá enfocándose en el desarrollo de los mercados de capitales y en

---

<sup>35</sup> La CFI asesora en la actualidad a INCO y al Ministerio de Transporte sobre la estructura y financiación del mayor proyecto colombiano de concesión de vías –la “Ruta del Sol”–, una autopista de 950 km que irá desde Bogotá hasta la costa Caribe.

la inversión en empresas en etapas anteriores a la oferta pública inicial. Por último, expandir el acceso a la financiación de soluciones de vivienda para los pobres es un campo en el que el GBM podría ofrecer apoyo, posiblemente a través de una operación conjunta con Findeter y el Fondo Nacional del Ahorro.

## 2. Reducción de la pobreza e igualdad de oportunidades

El objetivo general del apoyo del GBM, en este pilar, es el de apoyar los esfuerzos de Colombia para lograr sus ODM y a los objetivos del PND de reducir la pobreza y aumentar la equidad. Esto implica una amplia variedad de actividades en muchos sectores, como se resume a continuación:

- **Pobreza extrema y grupos vulnerables.** Se espera que la colaboración del BIRF con Colombia en su estrategia para erradicar la pobreza extrema sea extensa. Se ha solicitado al BIRF y al BID financiar la expansión del programa innovador y muy exitoso de transferencias condicionales de dinero *Familias en Acción*;<sup>36</sup> el BIRF suministraría de US\$300 MM a US\$600 MM en el año fiscal 2009. Se ha pedido al Banco apoyar el trabajo analítico en los mercados laborales y la generación de ingresos para los pobres bajo las asistencias de NLTA y TAL. También existe la solicitud por parte del gobierno de ayudar a desarrollar incentivos para que las administraciones locales y el sector privado promuevan una mayor inclusión social y económica de los extremadamente pobres y los grupos vulnerables. Para incrementar el acceso de los pobres a la financiación, la CFI está apoyando instituciones de microcréditos que promuevan productos PYME y que se adjudican a través del sistema bancario formal, extendiendo así su alcance a los más desfavorecidos.
- **Dimensión regional de la pobreza.** Las regiones más pobres de Colombia son en mayor proporción rurales, población indígena y afrocolombiana. Estos grupos aislados en los cuales persiste la pobreza extrema continúan siendo un reto cada vez mayor para las autoridades regionales y nacionales. El compromiso del GBM en el próximo período de la AEP incluirá una serie más profunda y sistemática de actividades que atienden los temas de exclusión social y pobreza, por medio de trabajo analítico y en proyección por medio de programas integrales de pobreza a nivel regional, como los que se encuentran actualmente en discusión con el departamento de Chocó y el municipio de Cartagena. El Banco complementará el trabajo de préstamos y de análisis con actividades financiadas con donaciones, como la donación para la *Construcción de Capacidades* recientemente aprobada por el Fondo Japonés de Desarrollo Social para las comunidades afrocolombianas.

Se espera que continúe el apoyo del Banco para el sistema de financiación del sector **salud** a través de asistencia técnica adicional y un posible préstamo para inversión en el desarrollo de sistemas de información, seguros de salud y reestructuración hospitalaria.

- En **educación**, se planea apoyo operativo a través de un segundo APL *Educación Rural*, incluyendo los niveles preescolar, básico y de secundaria; la secundaria en particular sufre de problemas serios de retención. Se realizarían programas piloto intensivos en el *Proyecto de Educación Media en Antioquia* planeado para el año fiscal 2008. El Banco ofrecerá también

---

<sup>36</sup> Ver Atanasio, "Evaluating a Colombian Cash Transfer Program: The Experience of Familias en Acción in Colombia", 2006.

AAA programáticos sobre calidad educativa. En el sector terciario, el programa de crédito estudiantil financiado por el Banco (Access) ha aumentado en forma significativa las inscripciones a la universidad en los tres deciles inferiores de la población. Un APL *de seguimiento*, de US\$300 MM al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior en el Exterior (Icetex), en apoyo de préstamos para estudiantes fue aprobado en marzo de 2008 y tendrá garantía del gobierno central. La CFI apoya también este programa con asesoría técnica sobre acceso a mercados de capital privado.

- **Protección social.** El Banco continuará su apoyo al rediseño y racionalización del sistema de protección social y el mejoramiento de la focalización de los subsidios. Mediante las AAA en la informalidad, el Banco explorará su dinámica y la forma de extender la cobertura de protección social a los trabajadores de este sector. Al mismo tiempo, el programa *Red de Protección Social II* apoya el rediseño del sistema de monitoreo de protección social, mientras la NLTA busca vías alternativas de extender la cobertura de pensiones. Si se solicita, el trabajo analítico podría formar la base de una operación para seguir los exitosos DPL *programáticos de reforma laboral y políticas de desarrollo social* (PLaRSSAL).<sup>37</sup>
- **Agricultura y desarrollo rural.** Se espera continuar el apoyo para la competitividad en la agricultura y la reducción de la pobreza rural. El gobierno ha solicitado segundas fases para los proyectos de *Alianzas Productivas y Transición hacia la Agricultura*<sup>38</sup> y también apoyo técnico para diseñar una estrategia de desarrollo agrícola y rural. En esta estrategia se estudiarían, entre otras dimensiones, una estrategia de pobreza y generación de ingresos para áreas rurales, políticas de uso productivo y protección de la tierra, uso de tecnologías rurales innovadoras, mecanismos potenciales de protección social para los pobres rurales e incentivos para que los gobiernos locales y el sector privado aceleren la inclusión económica y las oportunidades productivas para los pobres rurales.

### 3. Gestión del medio ambiente y los recursos naturales

El objetivo estratégico del Banco bajo este pilar es el de apoyar las metas del PND y los ODM que buscan asegurar la estabilidad ambiental. Existe una considerable convergencia entre el Banco y el gobierno en la agenda ambiental, lo que ha llevado a un programa activo de donaciones con muchos rasgos innovadores y a un apoyo más profundo a la reforma ambiental bajo una serie de DPL *de desarrollo sostenible*. Como complemento a un crédito de asistencia técnica,<sup>39</sup> estos DPL contribuyen a mejorar la efectividad del Sistema Nacional Ambiental y a integrar principios de sostenibilidad ambiental en la formulación de políticas en sectores críticos de la economía.

En este período de la AEP, el Banco continuará ofreciendo una amplia opción de instrumentos basados en la demanda emergente. A continuación se resaltan las operaciones y AAA en discusión para los años fiscales 2008 y 2009:

---

<sup>37</sup> Ver los Informes de Progreso y Cierre de la EAP para información sobre los resultados alcanzados con la serie de PLaRSSAL.

<sup>38</sup> Una revisión detallada de los proyectos de Alianzas Productivas, Transición hacia la Agricultura, y Paz y Desarrollo, se encuentra en el Informe de Cierre de la EAP.

<sup>39</sup> El Proyecto de Inversión en Desarrollo Sostenible apoya al SINA (Sistema Nacional Ambiental) en el diseño e implementación de reformas políticas e inversiones, alineadas con el marco programático de DPL.

- **Política ambiental.** Se anticipa la *Fase III* de la serie de DPL *de desarrollo sostenible* (descrita anteriormente en el Informe de Cierre de la EAP) con particular énfasis en la protección de los más vulnerables,<sup>40</sup> que podría ser cofinanciada por el gobierno holandés. Se está explorando una tercera fase de la operación para la *Mitigación de Desastres Naturales*. En un sentido más amplio, el GBM podría ofrecer su poder de convocatoria y experticia internacional para ayudar a las autoridades a consolidar sus conceptos y estrategias en las áreas del cambio climático y los bienes públicos globales en general.
- **Cambio climático.** Colombia ha sido pionera en este tema entre los países de ingreso medio en su enfoque. Durante el período de la AEP se espera que el Banco amplíe significativamente su apoyo a las iniciativas nacionales y locales relacionadas con el cambio climático. En principio los sectores de energía, agua y transporte serían áreas centrales, con especial énfasis en desarrollar una estrategia integral para el cambio climático y la energía, que tenga en cuenta, entre otros, los ecosistemas críticos del país como los páramos y los manglares.
- **Energía renovable.** Fortalecer la resiliencia del sector eléctrico con respecto a los cambios climáticos, permitiendo así que Colombia mantenga su baja huella de carbono (*carbon footprint*), podría implicar reformas basadas en el mercado para atraer flujos de inversión en energía renovable y nuevas tecnologías como la captura de CO<sub>2</sub> o la implementación de plantas eléctricas de gasificación interna y ciclos combinados (IGCC). Durante el período de la AEP, es probable que surjan estudios analíticos en las áreas de biocombustibles y energías alternativas. Colombia continuará teniendo acceso a oportunidades, bajo el Protocolo de Kyoto vía GEF y el Fondo Prototipo de Carbono, para reducir sus emisiones de carbono mientras fomenta importantes transferencias de tecnología al sector de energía renovable.<sup>41</sup> La CFI apoyará nuevas iniciativas para la producción de biocombustibles (etanol y biodiesel) y el desarrollo de proyectos con créditos de carbono, igualmente podría financiar instituciones y empresas interesadas en proyectos de eficiencia energética y energía renovable.

#### 4. Paz

El objetivo principal del Banco es ayudar al gobierno a proporcionar los fundamentos sociales y económicos para la reconciliación nacional y el alcance de una paz duradera. En los últimos diez años el Banco ha venido ayudando a Colombia a llevar adelante su agenda de paz mediante una combinación de donaciones, estudios y operaciones de crédito en varios sectores. La experiencia obtenida en estas iniciativas se integró en el PND de la primera administración Uribe e influyó en la estrategia del gobierno para asistir a poblaciones rurales en zonas de conflicto.

---

<sup>40</sup> Los condicionantes para la ejecución del DPL III incluyen la implementación de una política nacional de salud ambiental, un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión ambiental nacional y regional, la aprobación de una política ambiental urbana, el fortalecimiento de las estructuras de DNP y del Viceministerio de Ambiente para administrar mejor las políticas ambientales y los objetivos sectoriales del PND. También incluye el fortalecimiento de la Unidad de Recursos Hídricos en el Mavdt en línea con las nuevas reformas de la gestión hídrica, el desarrollo de una política nacional para el control de la contaminación del aire y el fortalecimiento de la Unidad de Cambio Climático del Mavdt, para cumplir los objetivos del PND.

<sup>41</sup> El proyecto Silvopastoral financiado por el GEF desarrolló actividades de “agro-eco-turismo” que podrían expandirse para mejorar la prestación de servicios y los ingresos en áreas remotas. Los mercados de carbono emergentes a nivel internacional también ofrecen oportunidades de capturar valor agregado de los activos ambientales, como también la extracción y el almacenamiento de carbono por uso del suelo, sus cambios y actividades de silvicultura.

Durante la revisión de mitad de período de la EAP 2005, el gobierno solicitó al Banco consolidar sus actividades e intensificar su apoyo en el nuevo pilar de paz. Desde entonces el Banco ha aumentado progresivamente su apoyo al *Programa de Paz y Desarrollo* (LIL) hasta convertirlo en una serie de APL, y ha producido recientemente trabajo analítico sobre la desmovilización y reinserción de ex combatientes (utilizado en el rediseño del programa nacional de desmovilización) y la reparación a las víctimas del conflicto, los cuales fueron recientemente discutidos con autoridades del gabinete y sobre los que se espera, ayuden a delinear el *Programa Nacional de Reparación de Colombia*.

Esta experiencia pone al Banco en posición de apoyar un programa más completo que atienda la inclusión social y política, y además de la rehabilitación económica de las poblaciones afectadas por el conflicto. Dicho programa podría atender tres elementos básicos:

- **Prevención.** Podría incluir la expansión del proyecto actual del Banco, *Paz y Desarrollo*, y la donación para la *Protección de Activos Patrimoniales* (con atención en la propiedad de la tierra para familias rurales en riesgo). También la búsqueda de acceso universal a la educación y la salud básica para familias habitantes en zonas de conflicto intenso, mediante el préstamo de inversión *Familias en Acción*, y la protección de los activos de los pobres.
- **Reintegración.** Podría incluir la revitalización de los municipios y/o regiones con grandes números de individuos desmovilizados a través de la provisión de infraestructura rural (vías y mercados), educación y apoyo psicosocial para ex combatientes, como también asistencia crediticia y técnica para la acumulación de activos productivos. Se ha solicitado al Banco apoyar al gobierno en el diseño y administración de un fondo fiduciario de múltiples donantes para la construcción de la paz, que se espera también catalice una significativa participación del sector privado.
- La asistencia del Banco para el tema de **reparación y reconciliación** podría incluir el diseño de un programa de reparación de víctimas alineado con las opciones presentadas en el reciente estudio del sector económico, esto complementado con recursos de *Familias en Acción* y dirigido a familias desplazadas internamente y víctimas del conflicto violento elegibles. Podrían también utilizarse recursos del Fondo Posconflicto y las subvenciones IDF para apoyar esfuerzos de formación en consenso, participación de conocimiento y fortalecimiento institucional. Aprovechando la capacidad de convocatoria del GBM se puede lograr la reconciliación de las partes con el fin de crear consenso sobre las mejores opciones y líneas de acción para que el país salga del conflicto.

Todas las actividades de este pilar se desarrollarían con múltiples participantes oficiales e incluirían, además, apoyo técnico y financiero para mejorar la eficacia de los mecanismos judiciales y de control relacionados con actividades de paz.

##### 5. *Un Estado al servicio de los ciudadanos: gobierno eficiente y eficaz*

Este pilar es un área temática transversal que apoya el logro de los objetivos del gobierno en el desarrollo social y económico. Reformas institucionales para mejorar la gobernabilidad y la administración del sector público, son ingredientes necesarios para la mejor prestación de servicios y el diseño de las políticas económicas.

### Recuadro 3. Enfoque del Banco Mundial a los temas de gobernabilidad

A nivel de país, el Banco ha estado vinculado con Colombia durante muchos años en el mejoramiento de la administración del sector público y buen gobierno, y ha apoyado iniciativas en justicia y administración tributaria, en administración financiera, adquisiciones, administración de activos, defensa legal del Estado, inversión pública y evaluación de la administración basada en resultados, entre otras cosas. Las adquisiciones son un área clave de la gobernabilidad, por lo que el BIRF ha apoyado mejoras a la ley nacional de contratación y ha ayudado a fortalecer el marco institucional de adquisiciones, mientras, ha trabajado conjuntamente con otros MDB para armonizar los documentos de las licitaciones. Además a estos esfuerzos, el Banco responderá a la petición de apoyar sus objetivos de buen gobierno<sup>42</sup> y se enfocará en las áreas de ventaja comparativa resaltadas en la estrategia de gobernabilidad de la región de América Latina y el Caribe, que incluyen iniciativas en servicio civil, control externo y control social, monitoreo y evaluación, formación de capacidad estadística, divulgación de activos e ingresos públicos y combate al lavado de dinero, entre otras cosas.

A nivel de proyectos, el BIRF apoya un movimiento hacia sistemas nacionales y no seguirá utilizando las PIU, excepto en circunstancias excepcionales. Sin embargo, si en donde se implementan proyectos financiados por el Banco, y ejecutados por entidades locales o subnacionales, son áreas susceptibles de toma por grupos ilegales o de otros intereses, se desarrollarán consideraciones particulares de diseño con base en cada caso, como se hizo durante el período anterior de la EAP.

El Banco y el gobierno en la actualidad exploran formas en las que el primero pueda apoyar esfuerzos de próxima generación para promover el buen gobierno en el siguiente período de la AEP y estimular la participación ciudadana en las distintas etapas de diseño de las políticas públicas. Algunas áreas potenciales de participación, que coinciden con la estrategia de gobernabilidad de la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, incluyen iniciativas en servicio civil, control externo, evaluación y control social, divulgación de activos e ingresos públicos y mayor compromiso en el ámbito subnacional. Entre las actividades en curso o en discusión están:

- **Administración tributaria y reformas institucionales al sector público.** El BIRF ha venido apoyando los esfuerzos del gobierno para mejorar la administración tributaria, lo que ha producido ganancias sustanciales tanto en el desempeño en las rentas como en la reducción en el costo administrativo del pago de los impuestos. Los instrumentos clave han sido los dos primeros proyectos de administración pública (“MAPF” I y II). En estos proyectos se apro-

---

<sup>42</sup> El Plan Nacional de Desarrollo incluye un programa anticorrupción, entre cuyos principales elementos se encuentran: i) promover reformas legislativas para lograr mejor coordinación con las entidades territoriales en el ámbito nacional; ii) actualizar la anticorrupción; iii) fortalecer la participación del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción en el control e investigación de prácticas corruptas; iv) promover la adopción de acuerdos de autorregulación en el sector privado que promuevan prácticas empresariales ejemplares y proporcionen un marco transparente para las relaciones entre la administración pública y privada, y v) proveer en la educación inicial conceptos morales y éticos para construir una cultura de la legalidad.

baron también reformas públicas generales; se encuentra en discusión la financiación adicional para apoyar la administración tributaria y aduanera eficiente y la administración del gasto público. Se encuentran también bajo consideración préstamos NLTA para apoyar la implementación de la reforma a las transferencias, la reforma al sistema de pensiones y/o el presupuesto basado en resultados.

- **Reformas en adquisiciones para una mayor eficiencia en el gasto.** El BIRF también ha venido apoyando mejoras a la *Ley Nacional de Contratación*, el marco institucional para las adquisiciones mediante NLTA y la asesoría directa de sus especialistas regionales en adquisiciones. Además, trabaja con otros MDB en la armonización de los documentos de las licitaciones.
- **Administración de regalías.** El *Programa de Mejora de Beneficios Locales* de la CFI tiene el propósito de maximizar los beneficios socioeconómicos que pueden obtener las comunidades provenientes de grandes operaciones en el sector privado (principalmente industrias de extracción). La CFI trabaja con sus empresas clientes, asociaciones privadas y gobiernos para mejorar la administración de las rentas oficiales locales derivadas de las operaciones de los usuarios, con el fin de lograr inversiones locales más eficaces y una mayor transparencia. El BIRF ha preparado un estudio sobre descentralización (que incluye un análisis del tema de las regalías) al cual podría contribuir la CFI con sus experiencias de administración de regalías en los sectores petrolero y minero.
- **Descentralización.** Una variedad de instrumentos podrían servir a Colombia para mejorar el desempeño del gobierno en los ámbitos subnacionales, entre los que se encuentra la AT específica por sectores o multisectorial, con enfoque en los departamentos o en los municipios y/o DPL *multisectoriales*. Las operaciones de prestación descentralizada y planeada de servicios en curso, en los sectores de residuos sólidos y agua, también tienen objetivos importantes de gobernabilidad. Recientes AAA sobre descentralización podrían preparar el terreno para iniciativas futuras, inclusive brindar asistencia para el DNP en la implementación de la reforma del sistema de transferencias intergubernamentales.
- **Anticorrupción, transparencia, control de resultados y fortalecimiento del sector judicial.** El gobierno ha venido adelantando esfuerzos para mejorar la gobernabilidad y el GBM les ha prestado su apoyo a nivel de país y de proyectos (*véase* el recuadro 3). Un préstamo de asistencia técnica para el año fiscal 2008 para apoyar los sistemas de control, evaluación e información, tiene el propósito de incorporar a las actividades habituales los nuevos procesos presupuestales y de diseño de políticas, incluyendo a los gobiernos subnacionales. Además, se encuentra en preparación un préstamo de segunda fase para el fortalecimiento del sector judicial.

#### F. El programa indicativo del GBM para los años fiscales 2008 y 2009

El GBM y el gobierno han acordado un programa propuesto por el BIRF de hasta US\$4.000 millones para los próximos cuatro años (aproximadamente US\$1.000 MM por año) y de US\$300 MM a US\$400 MM anualmente, provenientes de la CFI. En línea con la agenda de *Países de Ingreso Medio* del Banco, se utilizará un enfoque de programación rotatoria, mediante el cual el conducto de la AEP se determinará en revisiones anuales sostenidas en conjunto con

CPPR basados en resultados. Éstos se medirán utilizando los indicadores de seguimiento del PND<sup>43</sup> en línea con la Matriz de Resultados.<sup>44</sup>

Adicional al tradicional ESW, es probable que el programa de AAA incluya varios estudios cortos, de respuesta rápida, notas de política, o asistencia técnica sin préstamos. En el pasado, el Banco ha trabajado en estrecha colaboración con institutos de investigación locales y con el Banco de la República en la preparación y divulgación de AAA. Se espera que estos acercamientos cooperativos se intensifiquen en los próximos años.

En el cuadro 4 se presenta un resumen de las áreas que potencialmente apoyaría el GBM en los años fiscales 2008-2009 y que se han discutido con el gobierno.

### *G. Implementación fiduciaria y de salvaguarda*

Durante el período de esta AEP, se incrementará el uso de los sistemas de país en la administración financiera, las adquisiciones y las salvaguardas, ya que el Banco trabaja estrechamente con el gobierno con el fin de apoyar sus esfuerzos para continuar fortaleciendo sus políticas y el marco institucional; esto con el fin de mejorar la efectividad en el desarrollo de los gastos públicos en Colombia.<sup>45</sup> Los esfuerzos contarán con el apoyo de las actividades conjuntas de construcción de capacidad que se encuentran en curso (BIRF/BID y otros).

En **administración financiera**, Colombia se mueve con rapidez hacia el uso general de los sistemas de país. Los acuerdos entre el Banco y el gobierno durante la CPPR de diciembre de 2005, seguidos de la asistencia técnica del Banco, han llevado a: i) que la mayoría de la contabilidad e información relacionada con las finanzas de los proyectos la genere el propio sistema de información financiera del gobierno central (SIIF); ii) el uso generalizado de instituciones nacionales para la administración de proyectos (utilizándose las PIU solo en circunstancias excepcionales); y iii) un acuerdo en el que la Contraloría General sea el auditor externo predeterminado de los proyectos financiados por el Banco. La intención es extender dichas provisiones al ámbito subnacional realizando una adaptación adecuada. El Banco se encuentra en el proceso de llegar a un acuerdo sobre los documentos estándar de las licitaciones para que sean consistentes tanto con sus propias políticas, como con las leyes nacionales e incorporen características aceptables de estas últimas. Éste constituirá un paso importante para lograr un avance adicional en los sistemas de país.

---

<sup>43</sup> En <http://www.sigob.gov.co/pnd/pnd.aspx>, bajo el encabezamiento “Objetivos y estrategias del PND”, aparecen todos los indicadores de seguimiento del PND organizados según los pilares.

<sup>44</sup> Anexo I. Los anexos del documento Alianza Estratégica con el País para la República de Colombia se encuentran publicados en la página <http://www.bancomundial.org/co>.

<sup>45</sup> Con respecto a las adquisiciones en particular, la reforma lanzada por el gobierno de Colombia es promisoriosa y el Banco continuará su seguimiento y apoyo con el objetivo de aumentar la confianza progresiva en los sistemas de país dentro del período de la AEP y en los siguientes años. Sin embargo, el nivel de esta confianza dependerá del resultado de las reformas reguladoras e institucionales en marcha y la aprobación por parte de la junta de las políticas propuestas para utilizar el sistema de país en las adquisiciones. El Banco y el gobierno efectuarán una evaluación completa del sistema de adquisiciones interno, utilizando la herramienta de pruebas de comparación OCDE-DAC y actualizarán en forma continua esta línea base a medida que progresen las reformas.

Cuadro 4. Programas indicativos de préstamos y de AAA del GBM

Programa de préstamos, año fiscal 2008	Compromiso en US\$MM	AAA Año fiscal 2008
Educación Antioquia (aprobado)	20	Calidad educativa
Alianzas productivas (aprobado)	30	Informalidad programática
Aumento del acceso a la educación superior (aprobado)	300	Pobreza y puestos de trabajo para los pobres
Promoción de la educación rural	40	Financiación de PYME (realizada)
Eficiencia en los negocios – DDO III	650	Energía alternativa
Agua e higiene departamental	75	CFI – Clima de los negocios
Construcción de sistemas nacionales de M&E	9	CFI – Alianzas público-privadas
Financiación e inversiones de CFI	300/400	CFI – MSME – Acceso a financiación
		CFI – Simplificación de negocios
Programa de préstamos, año fiscal 2009		AAA Año fiscal 2009
Familias en Acción II		Calidad educativa II
Gestión de residuos sólidos		Modernización del sistema de salud
Proyectos macro urbanos		Acceso al sector financiero
Mejoramiento de servicios municipales		Pobreza y puestos de trabajo para los pobres II
Fortalecimiento del sector judicial		Paz programática III y NLTA
Paz y desarrollo II		CIF – Administración de regalías petroleras
Desarrollo sostenible III – DPL/DDO		CIF – Asistencia técnica
Financiación e inversiones de CFI		CFI – Competitividad regional
		Construcción de capacidad subnacional
		Costo y regulación de pensiones privadas
		Apoyo a reforma de transferencias

En relación con las **salvaguardas**, el Banco ha empezado a promover progresivamente la alineación de los sistemas colombianos con sus políticas mediante el soporte de acciones dirigidas que se realizarían durante el próximo período de la AEP y en los siguientes años. Aunque no representan pilotos de sistemas de país formales, según OP/BP 4.00 estas acciones se concentran en reformas a las políticas y mejoras en la capacidad institucional, necesarias para adoptar las propias normas e instituciones de Colombia en el manejo de las oportunidades sociales y ambientales, y los riesgos a largo plazo. Como un primer paso, en una evaluación rápida de los sistemas e instituciones colombianos de salvaguardas, que se emprendió recientemente, se encontró una superposición de por lo menos el 80% entre los marcos legal y regulador del país y las políticas de salvaguardas del Banco, lo cual en parte se debe al fuerte compromiso y apoyo de este durante el período de la última EAP, tanto en las AAA como en los préstamos para políticas. Durante esta AEP, se tratarán los temas de salvaguardas a través de un marco programático de mayor consistencia con base en diagnósticos nacionales. Se espera que esto contribuya a una mejor calidad y consistencia en los proyectos individuales, simplifique el procesamiento de los proyectos y disminuya los costos transaccionales.

## H. Otros socios y la Declaración de París

El gobierno colombiano firmó la Declaración de París y se ha comprometido a implementar sus principios. El gobierno ejerce la propiedad total de su agenda de desarrollo y ha tomado una fuerte ventaja en la coordinación de los donantes internacionales. El programa resultante del Banco se ha alineado con el plan de desarrollo del país y así complementa automáticamente otros programas de cooperación internacional.

La administración basada en resultados es también prioritaria en la agenda oficial. El sistema de seguimiento del gobierno (Sigob) evalúa el avance en los objetivos nacionales de la estrategia de desarrollo. Un mecanismo de coordinación tripartita (gobierno, cooperación internacional y sociedad civil) conocido como el “Grupo de Coordinación G24” se reúne con regularidad para discutir la estrategia y hacer seguimiento al cumplimiento de toda la cooperación internacional suministrada a Colombia. El gobierno y el Banco también efectúan *Revisiones Anuales de la Cartera* (CPPR) que en el futuro se basará en los resultados y no en los proyectos.<sup>46</sup>

## I. Cobertura del programa y exposición proyectada

El historial de seguimiento del gobierno con respecto a la gestión macroeconómica y de la deuda ha sido permanente. La economía ha venido creciendo cerca de un 7% anual, la tasa de inversión está por encima del 20% del PIB y el déficit consolidado del sector público es de más o menos el 1% del PIB. Aunque existen todavía riesgos potenciales, el gobierno ha hecho un avance significativo para mejorar su perfil de deuda. La deuda bruta no financiera del sector público se ha reducido alrededor del 38% del PIB, el perfil de vencimiento promedio ha venido aumentando a 3,7 años y la exposición al cambio extranjero se ha reducido a 28% del total de la deuda. El BIRF ha incrementado su participación de deuda al 5,5% del total, lo que lo ha convertido en el mayor acreedor individual del gobierno, seguido de cerca por el BID que tiene el 3,5% del total (recuadro 4).

El gobierno y el GBM han acordado que mientras se mantenga un desempeño macroeconómico fuerte, programas efectivos de reducción de la pobreza y una cartera bien manejada de los productos del GBM, existirá la disponibilidad de una cobertura financiera general de hasta US\$4.000 millones en nuevos compromisos del BIRF para el próximo período de cuatro años de la AEP.

Dado un programa de US\$1.000 millones en compromisos anuales (de los cuales la mitad serían préstamos de rápido desembolso y la otra mitad préstamos de inversión), la exposición del BIRF podría aumentar a US\$7.400 millones para finales del año fiscal 2011. El aumento en la exposición será controlado en consistencia con las prácticas de riesgo de crédito del Banco.

El gobierno también ha expresado interés en el uso de mecanismos de financiación contingente para la gestión de riesgos. Los *Créditos de Opción de Desembolso Diferido* revisada del BIRF,

---

<sup>46</sup> El avance hacia los compromisos con la Declaración de París se presenta al final del Anexo B. Los anexos del documento Alianza Estratégica con el País para la República de Colombia se encuentran publicados en la página <http://www.bancomundial.org/co>.

#### Recuadro 4. Gestión de la deuda y el riesgo

Las autoridades colombianas han venido manejando en forma activa varios riesgos potenciales en el balance general del gobierno, incluidos los de la deuda, la tasa de interés y los de refinanciación, como también las obligaciones contingentes relacionadas con garantías de infraestructura y con la deuda subnacional. Los riesgos potenciales posiblemente causados por desastres naturales también se están atendiendo y las autoridades estudian los que se pueden generar con la variación de los precios de los bienes básicos, todos en el marco de gasto de mediano plazo. Colombia ha sido un país líder en ALC aprovechando completamente los productos de banca del BIRF y sus servicios financieros con el fin de manejar algunos de los riesgos de su balance general, en particular los de la tasa de interés y de cambio. Colombia ha firmado el primer *Acuerdo Maestro de Derivados* con el Banco Mundial, que permite gestionar el riesgo a nivel del balance general. Ha ejecutado numerosas transacciones de gestión de riesgos utilizando la flexibilidad de los *Préstamos de Cobertura Fija* del BIRF y ha adoptado una postura importante en el uso de financiación en moneda nacional. A la fecha, los prestatarios subnacionales de Colombia han realizado cuatro conversiones de moneda a pesos colombianos (COP) de préstamos del BIRF denominados en dólares de EUA, sobrepasando la cantidad agregada al equivalente de US\$145 millones. Esto a su vez ha contribuido a reducir la exposición al riesgo de cambio de las obligaciones contingentes en el nivel central debido a las garantías de estos préstamos.

Es probable que se intensifique la colaboración entre Colombia y el BIRF con respecto a los productos bancarios y a los servicios financieros. En la actualidad hay conversaciones en marcha para continuar tales conversiones a moneda nacional y para implementar estructuras financieras innovadoras que pueden ayudar aún más a satisfacer las necesidades de financiación y gestión de riesgos del gobierno colombiano, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional.

constituiría un mecanismo atractivo para que el gobierno asegure la financiación contingente a bajo costo.<sup>47</sup>

De ser menores las necesidades de financiación del gobierno, de deteriorarse la gestión macroeconómica, la efectividad de sus programas sociales, o la calidad de la cartera del Banco, el BIRF reduciría la cobertura financiera general.

#### J. Seguimiento de resultados

Adicionalmente a las CPPR anuales y al Informe de Progreso de la AEP de mitad del período, la intención del Banco es la de hacer seguimiento a los resultados en la AEP desde tres ángulos adicionales, en conjunto con la Matriz de Resultados.<sup>48</sup> Primero, **seguimiento del PND**: el gobierno de Colombia se ha comprometido fuertemente a hacer seguimiento a la implementación de su programa de desarrollo. Con este propósito, desarrolló el *Sistema de Seguimiento a Metas*

<sup>47</sup> Ver el documento de la junta “Proposal to Enhance the IBRD Referral Drawdown Option (DDO) and to Introduce a DDO Option for Catastrophic Risk”, del 4 de marzo de 2008.

<sup>48</sup> Anexo I. Los anexos del documento Alianza Estratégica con el País para la República de Colombia se encuentran publicados en la página <http://www.bancomundial.org/co>.

de Gobierno,<sup>49</sup> el cual se actualiza con regularidad y proporciona el marco básico para el control y la evaluación orientados a resultados. Puesto que la AEP está dirigida por el PND del gobierno, el Banco evaluaría, como una de las dimensiones de seguimiento de resultados de la AEP, cuán efectivo está siendo en el logro de su propia visión y objetivos de desarrollo. Dichos objetivos se han detallado en el PND y el Banco realizará seguimiento al progreso general de las propias pruebas de comparación del gobierno.

Segundo, **seguimiento de las AAA**: el propósito de los productos de conocimiento del Banco es el de contribuir al proceso de políticas públicas. Estos productos no se vincularán a los resultados del país en sí mismos, sino que más bien serán juzgados con criterios sobre su calidad, pertinencia y sostenibilidad. La calidad de las AAA del Banco puede valorarse con base en: i) la retroalimentación del cliente; ii) evaluaciones periódicas de una muestra de productos de conocimiento por parte de expertos externos, de Colombia, la región y a nivel global; y iii) las evaluaciones internas del Banco. La pertinencia de los productos de conocimiento del Banco puede valorarse de acuerdo a si el gobierno lo invita a contribuir a los temas de políticas de alta prioridad de Colombia y si las políticas que el gobierno persigue reflejan su asesoría. El Banco no espera resultados atribuibles directamente, pero sí piensa que cuando la asesoría haya sido útil, su aporte debe ser evidente en la reforma de las políticas resultantes. Por último, la sostenibilidad de la provisión de productos de conocimiento del Banco será la prueba del mercado, esto es, que el gobierno continúe demandando los servicios de AAA del Banco.

Tercero, **monitoreo de proyectos**: el programa activo de inversión del Banco constituye una tercera dimensión en el monitoreo de los resultados de la AEP. A nivel de proyecto individual, el Banco hará seguimiento a los indicadores básicos de resultados para cada uno. En este contexto, sólo será aceptable el desempeño completamente satisfactorio con respecto a los objetivos de desarrollo y los indicadores de desempeño en la ejecución. El Banco y el gobierno conjuntamente efectuarán el seguimiento de esta parte de la implementación de la AEP con las CPPR anuales. Es importante anotar que Colombia es líder e innovador en compartir el éxito de los proyectos con otros países mediante varias formas de intercambio sur-sur,<sup>50</sup> y se espera que esta tendencia continúe durante la presente AEP con apoyo del Banco cuando sea requerido.

## *K. Riesgos*

La mayor parte de los riesgos identificados en 2002 –incremento en el conflicto, deterioro económico, reformas estancadas– no se materializaron, aparte de la dificultad para obtener apoyo del Congreso en algunas reformas básicas. En cambio, Colombia alcanzó ganancias impresionantes en el último período de EAP y disfruta ahora de riesgos mucho menores, tanto en el frente de la seguridad como en el económico. No obstante, estos riesgos persisten y sus elementos principales se resumen a continuación.

---

<sup>49</sup> [www.sigob.gov.co/pnd/pnd/asp](http://www.sigob.gov.co/pnd/pnd/asp).

<sup>50</sup> Por ejemplo, Colombia fue anfitrión en una jornada de estudio para socializar el diseño de su Programa de transferencias condicionales de dinero con países tan diversos como Filipinas y Ecuador. En forma semejante, el Sistema de direccionamiento social de Colombia se replica en República Dominicana y Ecuador, mientras el Sistema de Transporte Masivo TransMilenio ha atraído significativa atención internacional y se replica en varias ciudades alrededor del mundo.

### *Externos*

**Comercio.** El entorno externo que ha demostrado ser tan favorable desde la última EAP (precios de bienes básicos, tasas de interés y demanda fuerte de los dos principales socios comerciales de Colombia, EUA y Venezuela) podría cambiar, afectando las cuentas fiscales. En particular, cualquier interrupción de comercio con Venezuela podría tener un efecto significativo en la balanza comercial de Colombia ya que representa el segundo mayor destino de sus exportaciones (aproximadamente un 2% del PIB). Los esfuerzos para mejorar la competitividad del país, en general, reducen estos riesgos. Colombia también se encuentra vinculada activamente en la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio con varias economías mayores, mientras el *Tratado de Libre Comercio* con Estados Unidos está pendiente de ser ratificado por el Congreso de los EUA. Además, a pesar de la apreciación real de los últimos dos años, la tasa de cambio real efectiva continúa cerca de los promedios históricos de las dos últimas décadas y se ha apreciado sustancialmente menos que el nivel que antecedió la crisis económica de 1999.

**Finanzas.** Los problemas actuales en los sectores financieros de los EUA y Europa originados en la crisis hipotecaria subprima podrían producir mayores costos de endeudamiento en países en desarrollo como Colombia. El actual entorno financiero global podría afectar de manera adversa los flujos netos de capital al país y a otras economías de mercado emergentes. Para minimizar los riesgos externos, el gobierno ha disminuido la proporción de moneda extranjera de su deuda pública; la deuda externa combinada de los sectores público y privado es actualmente de alrededor del 30% del PIB. Además, las reservas internacionales han aumentado en forma sustancial (para fines de enero de 2008 eran de unos US\$20.000 millones). Los análisis de sostenibilidad de deuda del Banco muestran que es probable que Colombia sea elástica con respecto a diferentes escenarios de cambio.

### *Internos*

**Recalentamiento de la economía.** El crecimiento económico rápido y continuo trae consigo el riesgo del recalentamiento: el déficit de cuenta corriente llegó a un 4% del PIB en el último año. Los flujos de IED del año anterior sobrepasaron la cuantía del déficit de cuenta corriente y la deuda externa total está por debajo del 30% del PIB, posibilitando que el país pueda manejar este problema potencial sin una desarticulación seria. Esfuerzos adicionales hacia la consolidación fiscal podrían también disminuir el riesgo de recalentamiento. Otros riesgos internos son la vulnerabilidad de Colombia con respecto a los desastres naturales y el aumento en la inflación. Desde mayo de 2006, el Banco de la República adoptó medidas para aliviar presiones de demanda sobre los precios. Se han realizado 12 aumentos de 25 puntos base en la tasa de la política monetaria y a principios de 2007 se adoptaron medidas adicionales para corregir la alta tasa de crecimiento de los préstamos del sector bancario. Con respecto a los desastres naturales, el gobierno trabaja con autoridades locales (con apoyo del BIRF) para mejorar la planeación y regulación del uso de la tierra con el fin de reducir los costos y la vulnerabilidad a posibles desastres naturales futuros.

**Políticos.** La paz todavía no se ha asegurado en el país y la pobreza, la corrupción y el tráfico de drogas continúan siendo problemas significativos. El gobierno ha sufrido recientemente tropiezos en el frente político como consecuencia del arresto de varios congresistas y de un funcionario importante por vínculos con organizaciones paramilitares. De ampliarse aún más el escán-

dalo, acercarse a la administración, o de deteriorarse la situación de seguridad, podrían desencadenarse problemas en el consenso político, en particular entre el ejecutivo y el Congreso.

Sin embargo, el gobierno reconoce estos problemas y ha lanzado iniciativas mayores para atenderlos, en particular dentro del contexto del *Plan Nacional de Desarrollo*. Las principales políticas del Presidente han sido planteadas firmemente y el hecho de haber sido reelecto en mayo de 2006 con el 56% del voto y haber mantenido un apoyo popular fuerte (alrededor de un 70%), señala un consenso considerable para avanzar en las reformas sociales y económicas de su gobierno y continuar su *Política de Seguridad Democrática*. También, en las elecciones de octubre de 2007, la coalición de los partidos que apoya al presidente Uribe aumentó su predominio en las ciudades y departamentos más importantes de Colombia.

**Cohesión social.** Aunque el panorama económico y político inmediato es positivo, el gobierno todavía enfrenta problemas desalentadores. Primero, debe continuar combatiendo grupos armados y al mismo tiempo reintegrar miles de ex combatientes a la vida civil, proporcionándoles incentivos suficientes para no rearmarse y revincularse a actividades ilegales. Segundo, a pesar de algunas mejoras, el narcotráfico todavía florece en Colombia, financiando la guerrilla y a los paramilitares, y contribuyendo a la violencia, la pobreza, la corrupción, la inseguridad y las actividades ilegales derivadas. Los viejos problemas estructurales de pobreza extrema y desigualdad continúan acosando al país y podrían, si no se atienden debidamente, propiciar nuevos ciclos de inestabilidad.

### ***Riesgos para el Grupo del Banco Mundial***

**Trabajo en el ámbito subnacional.** Al intensificar el Banco su vinculación en el ámbito subnacional, aumentarán los riesgos fiduciarios y de salvaguardas y también los costos acompañantes de los mecanismos de mitigación. El Banco también puede verse enfrentado a riesgos potenciales de reputación a medida que expande su apoyo a regiones en las que los gobiernos locales están sujetos a la influencia de grupos ilegales y a otros actores. El compromiso del gobierno central de trabajar con las autoridades subnacionales y con el Banco para incorporar medidas fiduciarias fuertes, ayudará a compensar estos riesgos potenciales.

**Estrategia de MIC.** El gobierno ha tenido mucho éxito en el cambio de su perfil de deuda y en el manejo estratégico de ésta, utilizando la moneda local y teniendo acceso a los mercados de capitales internacionales, con una clara visión puesta en la competitividad. Aunque el Banco continúa siendo competitivo en términos de precios, el desafío será continuar reduciendo los costos transaccionales no financieros para el cliente y asegurar que su experiencia técnica y sus servicios de asesoría sean de avanzada y sensibles a las necesidades, que cambian con rapidez. Así, un país de ingreso medio como Colombia, constituye una prueba importante para demostrar que el GBM puede responder con su estrategia de MIC de apoyo flexible, enfocado e impulsado en forma rápida por el cliente.

En resumen, los riesgos políticos, económicos y operativos están aún presentes, haciendo esencial que se implementen medidas prácticas de mitigación y que se evalúen continua y abiertamente. Las revisiones anuales del programa del GBM también permitirían una revaloración de riesgos y de medidas apropiadas para su reducción. Sin embargo, es importante destacar que, aunque existen los riesgos, como han existido en anteriores EAP, las recompensas potenciales del compromiso en gran escala con Colombia son muy altas, así lo han demostrado con claridad los éxitos logrados en el último período de la EAP.

