
Contenido

Agradecimientos	xxxv
Prólogo	xxvii
Biografía de los editores	xxxix
Siglas y abreviaturas	xli

Colombia: fundamentos económicos de la paz

Síntesis	xlix
----------------	------

Marcelo M. Góngala

1. Fundamento y organización	xlix
2. Mensajes principales	xlix
3. Los diagnósticos y políticas de la agenda	lii
a. Conseguir un crecimiento rápido y sostenible	lii
b. Compartir los frutos del crecimiento	lxviii
c. Hacia un gobierno de calidad	lxxiv
4. Un camino hacia una nueva Colombia	lxxix

Tabla 1. Colombia: una posible escala de prioridades para las políticas de la nueva administración presidencial	lxxxii
---	--------

Parte I Notas temáticas

1. Violencia, paz sostenible y desarrollo	3
<i>Elsie Garfield, Jairo Arboleda y Alberto Chueca Mora</i>	
1. Introducción	3
2. Tendencia y características de la violencia	3
3. Fuentes de la violencia y del conflicto	6
a. El conflicto armado	7
b. El conflicto social	8
c. El tráfico de drogas	10
4. Costos de la violencia y el conflicto	11
a. El costo económico de la violencia	11
b. El costo social de la violencia	14
c. El costo político de la violencia	15
d. El costo ambiental de la violencia	16
5. Hacia la construcción de la paz y el desarrollo sostenible e igualitario	16
a. El conflicto armado y el tráfico de drogas	17

b. Los conflictos sociales subyacentes	18
c. Elementos esenciales del enfoque estratégico	21
Conclusión	23
Referencias bibliográficas	23

Figura 1.1 Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, 1993-1994	4
Figura 1.2 Tasa de homicidios (1946-1998)	5
Figura 1.3 Producción de cocaína, tasa de homicidios y frente guerrillero	10

2. Cómo hacer posible un crecimiento sostenido 25

Krishna Challa

1. Introducción	25
2. La consecución de un contexto macroeconómico y fiscal sostenible	26
a. Antecedentes	26
b. Fiscalidad y endeudamiento sostenibles	27
c. La gestión de la deuda pública	27
d. Alternativas para el ajuste fiscal	28
3. La garantía de un sistema financiero saneado	31
4. La creación de un entorno empresarial para fomentar el desarrollo del sector privado	36
5. La mejora de las infraestructuras y de los servicios públicos para fomentar la competitividad	37
a. El sector energético	38
b. Las telecomunicaciones	41
c. Los transportes	43
d. Desarrollo urbano y vivienda para los hogares de rentas bajas	46
e. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	47
6. La gestión de los recursos naturales y del medio ambiente físico	48
a. El desarrollo rural y agrícola	49
b. La gestión de los recursos hídricos	51
c. Suministro de agua potable, servicios de saneamiento y tratamiento de aguas residuales	52
d. La gestión de los residuos sólidos	54
e. Gestión de desastres y mecanismos de aseguramiento en caso de desastre	54
7. Conclusiones	56

3. El reparto del crecimiento, pobreza y desigualdad 57

Carlos Eduardo Vélez, Laura Rawlings, Vic Paqueo y Juanita Riaño

1. Introducción	57
2. Historial del progreso económico y social en Colombia	58
a. El crecimiento económico contribuyó decisivamente a la reducción de la pobreza	58
b. Un constante progreso social	59

c.	Ampliaciones del gasto social generalmente en beneficio de los pobres durante los años noventa	60
5.	Reveses de los últimos años	62
a.	Recesión económica	62
b.	Creciente inestabilidad macroeconómica e incertidumbre judicial ...	63
c.	La creciente carga de la violencia y la delincuencia	64
d.	Aumento de la desigualdad de ingresos, fenómeno que induce las primas de los salarios profesionales y merma los progresos potenciales en el bienestar	66
6.	Vulnerabilidad resultante	68
7.	Cómo abordar los nuevos desafíos: empleo, prestación eficiente y equitativa de los servicios públicos y seguridad	71
a.	Recuperar el crecimiento económico para acelerar la creación de empleo e invertir la tendencia al alza de la pobreza	71
b.	Mejorar la equidad y eficiencia de los servicios sociales públicos	73
c.	Establecer una red de protección social operativa	76
8.	Conclusión	79
a.	Aumentar los ingresos de los pobres	79
b.	Garantizar la prestación equitativa y eficiente de los servicios sociales básicos	80
c.	Reducir la exposición al riesgo	80
	Anexo	81
	Referencias bibliográficas	91
Tabla 3.1	Indicadores de pobreza y desigualdad. Colombia 1978-1999 ..	59
Tabla 3.2	Indicadores sociales. Colombia urbana1, 1978-1999	60
Tabla 3.3	Variación de las tasas de cobertura de los servicios sociales, 1992-1997	61
Tabla 3.4	Inestabilidad de Colombia	64
Tabla 3.5	Porcentajes de pobreza de diferentes subgrupos de la población. Colombia urbana 1978-99	69
Tabla 3.6	Cobertura y gasto de los servicios sociales. Colombia 1992-1997 (crecimiento)	75
Tabla 3.7	Lagunas de cobertura y focalización de algunos programas sociales, 1999	76
Tabla 3A.1	Resumen por sectores de planteamientos, objetivos y recomendaciones	81
Tabla 3A.2	Resumen de las acciones de política con impacto sobre tres dimensiones del bienestar: los ingresos, el acceso a los servicios sociales y la gestión del riesgo	89
Tabla 3A.3	Definiciones asociadas a la Tabla 3.1	91
Tabla 3A.4	Desglose de la desigualdad. Colombia urbana	91
Figura 3.1	Ingresos laborales por grado de especialización profesional. Colombia urbana, 1999	67

Figura 3.2	Tasa de pobreza según condiciones de alto y bajo crecimiento, 2001-2010, Colombia urbana	72
Figura 3.3	Proporción de los ingresos totales de los hogares para cerrar las brechas de pobreza y extrema pobreza	74
4.	La necesidad de gobernabilidad y la calidad de gobierno . .	93
	<i>Fernando Rojas</i>	
1.	Resumen	93
2.	Antecedentes: una calidad de gobierno de doble criterio	93
3.	El problema de la coexistencia de una gobernabilidad fuerte y débil	98
4.	Estrategias para fortalecer la gobernabilidad: el criterio selectivo y el desarrollo gradual en la creación de un gobierno de gran calidad . .	100
Recuadro 4.1	Implementación y control presupuestarios	95
Recuadro 4.2	Esfuerzos para mejorar la calidad de gobierno en Estados Unidos y México	102
Recuadro 4.3	Focalización de las reformas para tapar lagunas	102
Recuadro 4.4	Pasos para garantizar la buena gobernabilidad en Colombia	103
Recuadro 4.5	Focalización de las reformas	104
Recuadro 4.6	La experiencia de Singapur en el fortalecimiento escalonado de la gobernabilidad	104

Parte 2

Hacia un desarrollo rápido y sostenible

5.	Aspectos fiscales y macroeconómicos	107
	<i>Zeinab Partow</i>	
1.	La década de los años noventa: del crecimiento rápido a la recesión . . .	109
2.	Políticas de ajuste	114
3.	Principales cuestiones y propuestas	119
	a. Sostenibilidad fiscal	119
	b. El gasto	122
	c. Los activos netos y el ajuste ilusorio	127
	d. Los ingresos	128
	e. El Banco Central	129
4.	Conclusiones	130
	Referencias bibliográficas	133
Tabla 5.1	Mayor volatilidad de Colombia durante la década de los noventa	109
Tabla 5.2	Crecimiento del gasto del Gobierno Central provocado por cambios legales y constitucionales, 1990-1998 (porcentaje del PIB)	111

Tabla 5.3	Dos escenarios de mediano plazo	120
Figura 5.2	Ahorro actual del Gobierno Central	113
Figura 5.3	Déficit crecientes	114
Figura 5.5	Composición del gasto	127
Figura 5.6	Principales reformas fiscales, 1990-2000	128
6.	El sistema tributario	135
	<i>José Gil-Díaz, con aportaciones de Vicente Fretes Cibils y Steven Webb</i>	
1.	Introducción	135
2.	Antecedentes	135
3.	El sistema tributario: cuestiones y recomendaciones	139
a.	Impuestos nacionales	140
b.	Impuestos territoriales y municipales	146
c.	Administración tributaria	148
	Anexo	149
	Resumen de las reformas tributarias anteriores	149
	Referencias bibliográficas	152
Tabla 6.1	Estructura de los impuestos	136
Tabla 6.2	Impuestos nacionales	137
Tabla 6.3	Impuestos recaudados por los departamentos (1999)	138
Tabla 6.4	Composición comparativa de los ingresos tributarios (media de 1995-1997)	139
Tabla 6.5	Impuestos específicos del Gobierno Central-1999	141
Tabla 6.6	Impuestos recaudados por los ayuntamientos (1999)	147
7.	Sostenibilidad y gestión de la deuda pública	153
	<i>Mario Adolfo Cuevas, Clemente Luis Del Valle y Vicente Fretes Cibils</i>	
	Resumen	153
1.	Antecedentes	153
2.	Problemas, diagnóstico y recomendaciones de políticas	159
a.	El balance primario y la sostenibilidad de la deuda	159
b.	Vulnerabilidad y riesgos de gestión en la estructura de la deuda ...	164
c.	Pasivos clave del gobierno y posible impacto en la gestión de la deuda	168
d.	Régimen legal, institucional y de políticas para la gestión de la deuda del Gobierno Central	169
e.	Fortalecimiento del régimen para la gestión de la deuda	174
f.	Impacto fiscal estimado	183
	Anexo 1. Elementos clave de la vulnerabilidad de la deuda del Gobierno Central	183
	Anexo 2. Marco analítico de la sostenibilidad fiscal	188
	Anexo 3. Liquidez externa y vulnerabilidad fiscal Problemas en Colombia – Un contraste con el caso argentino	191

Anexo 4. Estrategia de gestión de la deuda y análisis comparativo de carteras	196
Anexo 5. Desarrollo de los mercados de deuda	200
Tabla 7.1 Suposiciones y proyecciones clave (porcentaje)	160
Tabla 7.2 Superávit primario permanente: análisis de sensibilidad (porcentaje)	162
Tabla 7.3 Superávit primario permanente: análisis de sensibilidad (porcentaje)	164
Tabla 7.4 Impacto en el corto plazo de los cambios en variables clave sobre el servicio de la deuda del sector público	164
Tabla 7A.1.1 Tipos de bonos internos del Tesoro	184
Recuadro 7.1 Régimen legal para la gestión de la deuda en Colombia ...	171
Figura 7.1 Resultados del sector público	154
Figura 7.2 Pagos de intereses del sector público	156
Figura 7.3 Deuda bruta interna y externa del sector público	156
Figura 7.4 Deuda pública bruta por deudor	157
Figura 7.5 Deuda interna del Gobierno Central por acreedor	157
Figura 7.6 Deuda externa del Gobierno Central por tipo de acreedor	158
Figura 7.7 Estructura de la deuda de las entidades subnacionales	159
Figura 7.8 Relación deuda-PIB. Balance primario constante al nivel de 2001	161
Figura 7.9 Relación deuda-PIB. Balance primario establecido para mantener constante la relación deuda-PIB	162
Figura 7.10 Relación deuda-PIB. Balance primario constante al 4% del PIB. Situación de crecimiento lento	163
Figura 7.11 Vulnerabilidad de los tipos de interés reales internos	166
Figura 7.12 Cupón promedio en términos reales sobre la deuda pública interna	166
Figura 7.13 Relaciones de la deuda externa	167
Figura 7A.1.1 Deuda interna del Gobierno Central por tipo de cupón Bonos TES	184
Figura 7A.1.2 Vida media y duración de la deuda interna del Gobierno Central	185
Figura 7A.1.3 Vencimiento de la deuda interna del Gobierno Central	185
Figura 7A.1.4 Estructura de divisas de la deuda pública externa	186
Figura 7A.1.5 Estructura de divisas de la deuda pública externa	186
Figura 7A.1.6 Deuda externa del Gobierno Central por tipo de cupón ...	187
Figura 7A.1.7 Vida media y duración de la deuda externa del Gobierno Central	187
Figura 7A.1.8 Estructura del vencimiento de la deuda externa del Gobierno Central	187
Figura 7A.3.1 Reservas internas y nivel de deuda pública externa	192
Figura 7A.3.2 Exportación totales y monto de deuda pública externa	192

Figura 7A.3.3	Servicio de la deuda pública externa y reservas totales internacionales	193
Figura 7A.3.4	Servicio de la deuda pública externa y exportaciones totales	193
Figura 7A.3.5	Pagos de intereses y recaudaciones tributarias del sector público	194
Figura 7A.3.6	Pagos de intereses e ingresos totales del sector público	194
Figura 7A.3.7	Monto de deuda pública e ingresos totales	194
Figura 7A.3.8	Deuda pública bruta y PIB	195
Figura 7A.3.9	Balances consolidados del sector público	195
Figura 7A.3.10	Ingresos totales del sector público	195
Figura 7A.5.1	Titulares de deuda interna del Gobierno Central	201
8.	El sector financiero	203
	<i>John Pollner</i>	
1.	Antecedentes	203
2.	La estrategia para manejar la crisis financiera	205
3.	Reestructuración y recapitalización de los bancos privados y propiedad del Estado	206
	a. Instrumentos de Fogafin para responder a la crisis	207
	b. El desarrollo de estrategias normativas y de supervisión	209
4.	Costos fiscales y económicos en relación con la reestructuración del sector financiero	211
	a. El sector empresarial	212
	b. Reformas pendientes de políticas e institucionales – El sector de la banca	214
5.	Reforma de instituciones bancarias públicas de segunda instancia	216
	a. Características de los bancos del gobierno en relación con una propuesta de fusión	217
	b. Reformas pendientes de políticas e institucionales - Bancos estatales de segunda instancia	218
6.	Desarrollo de los mercados de capital y el mercado de la deuda pública	219
7.	Conclusión	225
Tabla 8.1	Rendimiento del activo del sistema financiero (porcentaje)	204
Tabla 8.2	Apoyo a la capitalización proporcionado a los bancos propiedad del Estado, 1998-2001	208
Tabla 8.3	Programa de capitalización de los bancos privados (línea de crédito), 1998-2001	209
Tabla 8.4	Balance de Fogafin a finales de 2000 y de 2001 (miles de millones Col\$)	210
Tabla 8.5	Apoyo total de Fogafin a la entidades financieras 1998-2002 (Col\$ millones)	212
Tabla 8.6	Activos como porcentaje del PIB de empresas/sociedades en dificultades (porcentaje)	213
Tabla 8.7	Pasivo del sistema público de pensiones	222

Tabla 8.8.	Financiamiento fiscal estimado de las obligaciones de las pensiones territoriales (miles de millones Col\$)	223
9.	Reforma de las pensiones.	226
	<i>Hermann von Gersdorff</i>	
1.	Resumen ejecutivo	226
2.	Introducción	228
3.	El sistema de pensiones de Colombia	229
	a. La reforma de las pensiones de 1993	229
	b. Ley 100 de 1993	230
	c. Estructura actual del sistema de pensiones	233
	d. Evolución de la cobertura	233
	e. Instituto de Seguros Sociales	234
	f. Administradoras de los fondos de pensiones privados	235
	g. Regímenes de transición	236
	h. Regímenes exentos	238
	i. Convenios colectivos	239
	j. Bonos de reconocimiento de pensiones	239
4.	Carga fiscal del sistema actual	240
	a. El modelo	240
	b. Pasivo pensional	241
5.	Necesidades de reforma	242
	a. Estrategia global	242
	b. Opciones de reforma	244
	c. Reformas específicas	246
	d. Impacto fiscal de la reforma de las pensiones	249
	e. La reforma de las pensiones en el proyecto de ley	250
6.	Conclusión	254
Tabla 9.1	Colombia: costos laborales totales (como % del salario)	231
Tabla 9.2	Estadísticas de la fuerza laboral en enero de 2001	234
Tabla 9.3	Regímenes exentos	238
Tabla 9.4	Contribuciones a los regímenes de pensiones exentos (como % del salario)	239
Tabla 9.6	Pagos de pensiones del Gobierno Nacional (como % del PIB)	242
Tabla 9.5	Pasivo pensional por régimen	241
Tabla 9.7	Estimaciones de la deuda implícita de pensiones y la deuda general del gobierno, países seleccionados de la OCDE (% del PIB)	243
Tabla 9.8	Estimaciones de la deuda implícita de pensiones y datos de las pensiones y la deuda pública (% del PIB)	243
Tabla 9.9	Impacto de los cambios de los parámetros individuales en el déficit del ISS	246
Figura 9.1	Impuesto sobre nóminas para la seguridad social y la salud en América Latina, 1995	232

Figura 9.2	Beneficiarios de los pagos de pensiones como porcentaje de la población anciana 1980-1999.....	234
Figura 9.3	Contribuyentes a los sistemas de la seguridad social administrados públicamente como porcentaje de la población activa, 1980-1999	234
Figura 9.4	Déficit actual del sistema de pensiones por componente (como % del PIB).....	242
Figura 9.5	Reservas en millones de pesos de 1999; grupo de edad de 1.000 mujeres y 1.000 hombres afiliados al iss	245
Figura 9.6	Déficit actual total del sistema de pensiones con y sin reforma, como % del PIB	250
10. Sistema financiero de la vivienda		256
	<i>Loic Chiquier</i>	
1.	Resumen	256
2.	Génesis y evolución de la crisis	256
3.	Paquete de reformas gubernamentales	257
	Deterioro contagioso de la cartera hipotecaria	258
	Contracción del <i>stock</i> hipotecario y generación de nuevos préstamos ...	260
	Marco legal y regulador	261
Tabla 10.1	Evolución reciente del préstamo hipotecario	261
Figura 10.1	Calidad de la cartera hipotecaria de la vivienda	259
Figura 10.2	Préstamos hipotecarios improductivos en bancos públicos y privados	259
11. Desarrollo urbano		271
	<i>Thakoor Persaud y Alexandra Ortiz</i>	
1.	La urbanización en Colombia	272
2.	El marco legal e institucional	274
3.	Pobreza urbana	275
4.	Acceso a los servicios públicos	278
	a. Suelo y vivienda	279
	b. Suministro de agua, saneamiento y tratamiento de residuos sólidos	284
	c. El transporte urbano	289
5.	Recomendaciones	294
	a. Urbanización	294
	b. Suelo y vivienda	295
	c. Suministro de agua y saneamiento	296
	d. Transporte urbano	296
Referencias bibliográficas		297
Funcionarios y expertos entrevistados		300

Tabla 11.1	Tasa anual de migración interna en las principales ciudades y algunas conurbaciones, 1982-2000	273
Tabla 11.2	Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas por zona, 1993-2000	276
Tabla 11.3	Indicadores de pobreza y desigualdad de ingresos en la Colombia urbana, 1978-1999	277
Tabla 11.4	Indicadores sociales en la Colombia urbana, 1978-1999	277
Tabla 11.5	Déficit de vivienda (nacional, urbano y rural), 1997-2000	282
Tabla 11.6	Cobertura de los servicios de suministro de agua y alcantarillado en Colombia (en porcentaje)	285
Tabla 11.7	Cobertura del suministro de agua, alcantarillado y recogida de residuos sólidos en las principales ciudades (en porcentaje), 2000	285
Tabla 11.8	Cobertura del suministro de agua en las principales ciudades	286
Tabla 11.9	Empresas de suministro de agua y alcantarillado: gastos totales divididos entre los ingresos de explotación, 1999 y 2000	288
Tabla 11.10	Empresas de recogida de residuos sólidos: gastos totales divididos entre los ingresos de explotación, 1999 y 2000	288
Tabla 11.11	Porcentaje de agua no contabilizada en las principales ciudades	289
Tabla 11.12	Demanda de transporte público en las principales ciudades	290
Tabla 11.13	Vehículos de transporte público en las principales ciudades y su productividad, 2000	290
Tabla 11.14	Precios del transporte público en varias ciudades, 2000	291
Tabla 11.15	Tasas de accidente en las principales ciudades de Colombia, 1999	292
Figura 11.1	Disposición a pagar por el suelo según las rentas: bajas contra altas	283

12. Transporte 301

Mauricio Cuéllar

1.	Antecedentes	301
2.	Principales cuestiones y estrategias del sector	307
a.	El conflicto armado afecta negativamente el funcionamiento del sector	307
b.	El aislamiento de zonas debido a la falta de infraestructuras de transporte	308
c.	El desarrollo incompleto de la reforma institucional y regulatoria	308
d.	Garantía de unos recursos adecuados para satisfacer las necesidades del sector del transporte	311
e.	Participación privada en el desarrollo de la infraestructura del sector	314
f.	Dificultades para la movilización de la población dentro de las zonas urbanas	317
3.	Recomendaciones	318

a. Contribución al proceso de paz	318
b. Consolidación de las reformas institucionales del sector del transporte	319
c. Descentralización de la red vial	321
d. En busca de sostenibilidad económica para el sector	321
Referencias bibliográficas	323
Anexo	323
Tabla 12.1 Movilización de carga a nivel nacional (miles de toneladas al año)	303
Tabla 12.3 Estado de las carreteras en afirmado	304
Tabla 12.2 Deterioro de la red de carreteras pavimentadas a cargo de Inviás (%)	304
Tabla 12.4 Participación privada en el sector del transporte	306
Tabla 12.5 Presupuesto para transportes 1998-2001 (millones de pesos) .	312
Tabla 12A.1 Proyectos de carreteras prioritarios – Programa Vías para la Paz	323
Tabla 12A.2 Funciones de las entidades de transportes	324
Tabla 12A.3 Indicadores portuarios con y sin la reforma	325
Tabla 12A.4 Participación privada prevista en transporte	326
Figura 12.1 Transporte y economía, PIB, toneladas por kilómetro	302
Figura 12.2 Inversión en el sector del transporte	312
13. Estrategia del sector energético	327
<i>Eduardo Zolezzi</i>	
1. Antecedentes	327
a. Terrorismo	327
b. Subsector del petróleo	329
c. Subsector del gas	331
d. Subsector de la energía eléctrica	333
e. Subsector del carbón	336
f. Energía y medio ambiente	337
2. Logros e interrogantes	338
Cuestión 1: Suministro y determinación de precios del petróleo y del gas	339
Cuestión 2: Regular la generación y la distribución	342
Cuestión 3: Negocios sin finalizar – Mayor privatización de empresas estatales	345
Cuestión 4: Reformar o fortalecer la institución reguladora y de supervisión	347
Cuestión 5: Energía, pobreza y paz	350
3. Resumen de recomendaciones y siguientes medidas	351
Referencias bibliográficas	355

Figura 13.1 Consumo de energía <i>per cápita</i> (kg de equivalente en petróleo al año)	328
Figura 13.2 Reservas comparativas (Mbep)	330
14. El sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones	357
<i>Eloy Vidal</i>	
1. Antecedentes	357
a. Desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones	357
b. Reforma y liberalización del sector	358
c. Intentos de privatización	360
2. Problemas del sector	360
a. Baja participación del sector privado	360
b. Fragmentación de las instituciones reguladoras	361
c. Subsidios y tarifas	361
d. Baja penetración de Internet	362
e. El limitado papel de Colombia en la sociedad de la información y la economía global	363
3. Posibles soluciones	364
a. Aumento en la participación del sector privado	364
b. Reforma tarifaria	364
c. Consolidación de las instituciones reguladoras	364
d. Incentivos a las empresas de telefonía local para que compitan entre ellas y dispongan de flexibilidad para fusionarse	365
4. Colombia en la sociedad de la información	365
a. Ministerio de las tecnologías de la información y las comunicaciones	366
b. Fondo de Telecomunicaciones	366
c. Desarrollo y fomento del uso de aplicaciones de las TIC	366
Tabla 14.1 Economía de las empresas de telecomunicaciones colombianas	362
Figura 14.1 Las TIC son la base de la economía del conocimiento	358
Figura 14.2 Têledensidad en países seleccionados de América Latina y España	359
Figura 14.3 Penetración de la telefonía celular en países seleccionados de América Latina	360
Figura 14.4. Tarifas de suscripción locales en países seleccionados de América Latina	362
Figura 14.5 Penetración de Internet en países seleccionados de América Latina y España	363

15. Abastecimiento de agua y saneamiento en el medio urbano	367
<i>Menahem Libhaber y Vivien Foster</i>	
1. Resumen	367
2. Antecedentes: contexto y problemática del sector	369
a. Contexto del sector	369
b. Principales problemas del sector	371
c. Perspectiva a medio plazo	375
3. Recomendaciones sobre el sector del agua para la administración Uribe	375
a. Mejorar el abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento en las ciudades medianas y los municipios pequeños	375
b. Mejorar el abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento en el ámbito rural	378
c. Iniciar actuaciones encaminadas a mejorar la gestión y el tratamiento de las aguas residuales en los municipios	379
d. El gobierno debe orientar los criterios que han de guiar los principales proyectos de abastecimiento de agua y alcantarillado en las grandes ciudades, para contribuir a la adopción de los conceptos adecuados	383
e. Mejorar el marco regulatorio del sector del agua	384
4. Apoyo a los pobres a través de las recomendaciones de política	389
Anexo 1. Principios esenciales de la política destinada a mejorar los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en las ciudades medianas y los municipios pequeños	390
Anexo 2. Algunos ejemplos de la necesidad de intervención del gobierno en relación con los criterios que deben guiar los principales proyectos de suministro de agua y alcantarillado en las grandes ciudades	395
Anexo 3. Contexto intersectorial e internacional de los problemas asociados a la reforma del marco regulatorio propuesta por la Comisión Reguladora de Agua Potable	397
Tabla 15.1 Tasas de cobertura de abastecimiento de agua y alcantarillado en Colombia como indicadores de funcionamiento del sector	371
Tabla 15.2 Tasa de cobertura efectiva de abastecimiento de agua en Colombia como indicador del nivel de servicio	372
Tabla 15.3 Distribución regional de las tasas de cobertura de abastecimiento de agua y alcantarillado en Colombia	372
Tabla 15.4 Indicadores de funcionamiento en algunas empresas de servicios públicos grandes y medianas gestionadas por el sector privado	376
Tabla 15.5 Distribución de la población en condiciones de extrema pobreza entre los distintos tipos de municipios y políticas propuestas para favorecer la prestación de servicios a los pobres	389

16. Gestión de desastres naturales: reducción de la vulnerabilidad y seguros	399
<i>John Pollner, Eleoterio Codato y Christina García</i>	
Parte 1. Prevención de riesgos y marco institucional	399
<i>Eleoterio Codato y Christina García</i>	
1. Antecedentes	399
a. Evaluaciones de riesgo y vulnerabilidad	400
b. Instituciones	401
Parte 2. Exposición al riesgo de catástrofes de los activos públicos: un análisis de los instrumentos de seguro para reducir la volatilidad fiscal	405
<i>John Pollner</i>	
1. Condiciones contractuales del seguro y uso del reaseguro	406
a. Cuantificación de la amenaza de riesgos naturales en Colombia	407
b. Inventario de activos públicos e infraestructuras	410
c. Proyecciones de pérdidas para la planificación de la gestión de riesgos	411
d. Determinación de precios de los seguros de riesgos catastróficos y factores de carga de riesgo	412
e. Comparación de instrumentos financieros para la protección frente a catástrofes	413
f. Parámetros financieros para establecer una estrategia de gestión de riesgos	414
g. Valores vinculados al riesgo y bonos de riesgos catastróficos	414
h. Financiamiento del riesgo con un crédito contingente	417
i. Función del sector del seguro locales	419
2. Recomendaciones finales para el desarrollo de una política de transferencia de riesgos del gobierno	420
Tabla 16.1 Contratos de reaseguro de la industria local	406
Tabla 16.2 Frecuencia de terremotos catastróficos e intensidad de las pérdidas	408
Tabla 16.3 Carreteras: factores de vulnerabilidad como múltiplo de la relación estándar de daños de 1,00	409
Tabla 16.4 Capital nacional. Relaciones de daños por terremotos (%)	410
Tabla 16.5 Equivalencia de precios entre bonos de mercado financieros y bonos de riesgos catastróficos (porcentaje)	415
Tabla 16.6 Ejemplo de activaciones de pérdidas paramétricas para el "pago" de bonos de riesgos catastróficos	416
Tabla 16.7 Estructura del seguro mediante la transferencia de riesgos e instrumentos de financiamiento del riesgo	418
Figura 16.1 Cuantificación de la amenaza de riesgos naturales en Colombia	408

Figura 16.2	Riesgo sísmico – Función de distribución de pérdidas	411
Figura 16.3	Funciones de probabilidad de pérdidas para sucesos únicos y acumulativos	413
Figura 16.4	Estructura de financiamiento de los bonos de riesgos catastróficos	417
Figura 16.5	Posible función de las aseguradoras locales en la transferencia de riesgos al gobierno	419
17.	Agricultura y desarrollo rural	422
	<i>Adolfo Brizzi, Natalia Gómez y Matthew McMahon</i>	
1.	Antecedentes	422
2.	Principales cuestiones	427
	a. Oportunidades pérdidas para el crecimiento	427
	b. El deficiente funcionamiento de los mercados de factores y bienes . .	428
	c. Pobreza y desigualdad	434
	d. El fracaso institucional	436
3.	Alternativas para el futuro	440
	a. Fomento del crecimiento en la economía rural	440
	b. La pobreza	445
	c. Instituciones	446
	d. Los recursos naturales	448
	Referencias bibliográficas	449
Tabla 17.1	Pobreza y desigualdad (en porcentajes)	424
Recuadro 17.1	Procampo	441
Figura 17.1	Tasas de crecimiento	423
Figura 17.2	Variación porcentual de la superficie cosechada entre 1988-90 y 1999-2000	432
Figura 17.3	Renta <i>per cápita</i> – Índice de bienestar de Sen	435
18.	El café	451
	<i>Daniele Giovannucci, Héctor Arévalo, Juan José Echavarría, José Leibovich, Bryan Lewin, Santiago Montenegro, Néstor Osorio, Gonzalo Paredes, Diego Pizano, Luis Samper y Panayotis Varangis</i>	
1.	Antecedentes	451
	a. Estructura y evolución del sector	451
	b. Contexto y tendencias mundiales	453
	c. Tendencias en la producción y la demanda	454
	d. Macrotendencias en los mercados de consumo establecidos	457
2.	Principales cuestiones y diagnósticos del sector	460
	a. Efecto interno de las tendencias a los bajos precios y la inestabilidad	460
	b. Los pequeños agricultores y su integración en el proceso de desarrollo rural	463
	c. Iniciativas de políticas con fondos y subsidios de estabilización	464

d. Las instituciones y su papel	464
e. Crédito	466
f. Problemas con la cadena de suministro	467
g. La cambiante naturaleza de la demanda y la adaptación a los mercados diferenciados	471
3. Recomendaciones de políticas	473
a. Los pequeños agricultores y los pobres del entorno rural	473
b. Gestión de la transición: opciones de diversificación	474
c. Gestión de riesgos y redes de protección social	478
d. Políticas de subsidio y apoyo	480
e. Liderazgo institucional	481
f. Enfoques competitivos	482
Anexo 1. Naturaleza y características de los mercados de cafés diferenciados .	485
Anexo 2. El apoyo público al subsector cafetero de Colombia	488
Referencias bibliográficas	489
Tabla 18.1 La creciente concentración del negocio internacional del café . .	457
Tabla 18.2 Índice de inestabilidad de los precios del café (porcentaje de desviación estándar)	461
Tabla 18.3 Distribución de cafetales (por tamaño)	462
Figura 18.1 Diferenciales - Colombia y otros tipos suaves	455
Figura 18.2 Demanda de producción exportable por parte de los importadores	456
Figura 18.3 Precios al productor (\$ 1998 = 100) y volumen de producción	461
Figura 18.4 Recomendaciones de políticas clave para el sector cafetero . . .	474
Figura 18A.1 Porcentaje de importancia atribuido en la compra/venta de cafés sostenibles	488
19. Políticas de tierras	491
<i>Isabel G. Lavandenz y Klaus Deininger</i>	
1. Resumen ejecutivo	491
2. Antecedentes y desafíos	492
a. El alcance de la desigualdad en el acceso a la tierra y la reconcentración y factores implícitos	493
b. La consecuencia de la distribución sesgada de la tierra en Colombia: un uso inapropiado de los recursos naturales	495
c. Modelos de propiedad de la tierra y descentralización administrativa	496
d. El acceso a la tierra y la propiedad de ésta como determinantes clave del bienestar familiar	497
3. Principales cuestiones	498
a. Seguridad de la tenencia y mecanismos de acceso a la tierra	499
b. Adjudicación de títulos de propiedad de la tierra	504
c. La reforma agraria	505

4	Recomendaciones de política	510
a.	Una adjudicación sistemática de títulos de propiedad de la tierra . . .	511
b.	Políticas fiscales y tributación territorial	511
c.	Ordenamiento territorial y utilización sostenible de la tierra	512
d.	La reforma agraria	512
	ANEXO	514
	Referencias bibliográficas	515
19.1	Estructura de la propiedad de la tierra y su utilización en Colombia, 1984 y 1997	494
19.2	Utilización de tierras real y posible en Colombia, 1985 y 1999	496
19.3	Formas de acceso a la tierra, Colombia	499
19.4	Formas de adquisición de tierras en distintos períodos, Colombia	500
19.5	Participación de los productores en los mercados de arrendamiento y venta en Colombia, por región	502
19.6	Regresión de probits en relación con la participación en los mercados de arrendamiento y venta	503
19.7	Gasto público en la reforma agraria y proyectos relacionados, Colombia, varios años (millones de pesos actuales)	508
19.9	Presupuesto ejecutado del Incora, total por componente (millones de pesos de 1998)	508
19.8	Costo por familia beneficiaria en distintas modalidades de reforma (millones de dólares de 1998)	509
19.10	Intereses de la deuda de distintas explotaciones bajo el programa piloto y no piloto	511
19A.1	Determinantes de los precios de la tierra	514
20.	Financiamiento rural	516
	<i>Carlos E. Cuevas y Lisa Taber</i>	
1	Antecedentes	516
a.	Sumario	516
b.	Destrucción y distorsión del mercado debido al conflicto y la violencia	518
c.	Crisis y reforma del sector financiero y cooperativo	518
d.	El sector público	519
e.	Fuentes alternativas de financiamiento	520
2	Principales problemas	521
a.	Importancia del Banco Agrario y de Finagro	521
b.	Riesgos de no pago, evaluación del riesgo agrario y los problemas en la gestión de riesgos	522
c.	Un ambiente incierto para las garantías no tradicionales	523
3	Recomendaciones	524
a.	El papel del Estado: el Banco Agrario, el Finagro y la eficacia de las intervenciones públicas	524

b. Modernización de la evaluación del riesgo agrario y la gestión del riesgo	526
c. Habilitación del uso de garantías no tradicionales	527
Anexo 1. El sector cooperativo	527
Anexo 2. Instituciones y programas del sector público en la economía agraria	529
Referencias bibliográficas	533
Tabla 20.1 Ciudades con al menos una sucursal bancaria	516
Tabla 20A.1.1 Cooperativas financieras y bancos comerciales, balance global y comparación relativa, en millones de dólares a 31 de diciembre de cada año	529
Tabla 20A.1.2 Cantidad y balance agregado de las cooperativas supervisadas por la SES, en millones de dólares, a diciembre de cada año	529
Tabla 20A.1.3 Cantidad y balance agregado del subgrupo de cooperativas que regularmente informan a la SES en diciembre de cada año, en millones de dólares	531
Tabla 20A.2.1 Créditos del sector agrícola 1998-2001 (desembolsos, en millones de dólares)	533
Tabla 20A.2.2 Distribución por sectores de la cartera de créditos del sistema financiero 1996-1998	532
Figura 20.1 Densidad de oficinas financieras de atención al público supervisadas por la Superintendencia Bancaria	516
Figura 20.2 Desembolso crediticio total del sector agrícola-fondos descontados del Finagro y fondos propios "de sustitución"	521

Parte 3

Compartir los frutos del desarrollo con todos los colombianos

21. La educación	537
<i>Eduardo Vélez, con la contribución de David Harding y Alfredo Sarmiento</i>	
1. Panorama: la educación en Colombia y sus retos	537
2. El sistema educativo colombiano: organización y tendencias recientes	539
a. Matrícula preescolar: baja cobertura	540
b. Tendencias de la escolarización primaria: alta cobertura, pero con propensión al estancamiento y un 12% que aún permanece por fuera del sistema escolar	540
c. Tendencias de la matrícula en la secundaria: baja cobertura, especialmente para los pobres	542
d. Tendencias en la educación superior: cobertura muy baja y a favor de los ricos	542
3. Cuestiones políticas y alternativas en el sector educativo	543

4	La estrategia gubernamental: enfrentarse a los problemas del sector educativo	555
a.	Programas y políticas que responden a cuestiones de acceso e igualdad en la educación	555
b.	Programas y políticas que responden a problemas relacionados con la calidad y eficiencia del sector	557
c.	Programas centrados en la eficacia del proceso de descentralización	558
5	Conclusiones y recomendaciones de política	559
	Anexo 1. Posibles actuaciones que puede realizar la nueva administración para abordar los problemas capitales del sector educativo	562
	Anexo estadístico	568
Tabla 21.1	Media de las puntuaciones obtenidas en las pruebas de conocimientos matemáticos de estudiantes de octavo grado, países seleccionados	546
Tabla 21.2	Media de años de formación por decilas de renta, 1991-97 ...	549
Tabla 21.3	Un plan de acción para el sector educativo: matriz de alternativas políticas y de programa	561
Tabla 21A.1	Cuentas rurales en 1998 Unesco-Orealc - Valoración de resultados del estudiante en América Latina y el Caribe ...	568
Tabla 21A.2	Distribución del gasto familiar en educación, 1997	568
Tabla 21A.3	Distribución del subsidio de educación primaria y secundaria por el decil de ingreso (en pesos de 1996)	571
Tabla 21A.4	Transferencia <i>per cápita</i> para la educación por departamento, 1994-98	572
Recuadro 21.1	Hogares de Bienestar Infantil	540
Recuadro 21.2	Escuela Nueva de Colombia: una estrategia contrastada para llegar a los pobres y mejorar la calidad	559
Recuadro 21A.1	La aplicación del modelo de colegios	563
Recuadro 21A.2	La Telesecundaria en México: incrementar el acceso de los habitantes rurales del medio rural a la educación secundaria	565
Figura 21.1	Efectos de la crisis de 1998-99 sobre la matrícula en la escuela primaria	541
Figura 21.2	Tasa bruta de matriculación en la educación superior en algunos países seleccionados, 1980 y 1994	543
Figura 21.3	Gasto público por situado fiscal y aportaciones, 1994-2000 ..	560
22. Salud		575
	<i>María-Luisa Escobar y Panagiota Panopoulou</i>	
1.	Introducción	575
2.	Antecedentes	578
a.	Antes de la reforma	578
b.	La reforma: Ley 100 de 1993	579
c.	Implementación de la reforma	581

3.	Problemas del sector	586
a.	El Instituto de Seguros Sociales	586
b.	Hospitales públicos	590
c.	Financiamiento	594
d.	Cobertura y objetivos del seguro de salud	599
e.	Sanidad pública: el problema de las vacunaciones	602
4.	Respuesta del gobierno y reformas actuales	603
5.	Alternativas y recomendaciones de políticas	607
a.	El Instituto de Seguros Sociales	607
b.	Hospitales públicos	610
c.	Financiamiento	611
6.	Conclusión	616
	Anexo	619
	Referencias bibliográficas	622
Tabla 22.1	Indicadores del sector salud	580
Tabla 22.2	Número de afiliados, 1996-2000	582
Tabla 22.3	Cambio de pautas en el seguro médico, porcentaje de afiliados	583
Tabla 22.4	Calidad de la asistencia sanitaria, 1997	584
Tabla 22.5	Tiempo de espera para recibir tratamiento	584
Tabla 22.6	Transformación del Situado Fiscal y de las Rentas Cedidas, 1997-2000	586
Tabla 22.7	Distribución del gasto total y del ingreso total de los hospitales públicos de los niveles I, II y III, 1993 y 1998	591
Tabla 22.8	Gasto real de los hospitales públicos expresado como porcentaje del PIB	592
Tabla 22.9	Evasión en el régimen contributivo (millones de pesos de 2000)	594
Tabla 22.10	Fosyga: presupuesto para el año fiscal 2000 (pesos)	596
Tabla 22.11	Situado Fiscal transformado en subsidios de demanda (millones de pesos de 1999)	598
Tabla 22.12	Número de nuevos afiliados al régimen subsidiado en función del tipo de acción	600
Tabla 22.A2	Opción 2: iss Salud, millones de US\$ (en dólares de 2000, sin incluir el valor de los bienes que podrían venderse)	618
Tabla 22.A1	Opción 1: iss Salud, millones de US\$ (en dólares de 2000)	619
Tabla 22.A4	Opción 2: Reestructuración audaz de los hospitales públicos; millones de US\$ (en dólares de 2000)	620
Tabla 22.A3	Opción 1: Tímida reestructuración de los hospitales públicos; millones de US\$ (en dólares de 2000)	621
Recuadro 22.1	La experiencia británica	593
Figura 22.1	Desempeño de los sistemas de salud y PIB <i>per cápita</i>	576
Figura 22.2	El sistema colombiano de salud tras la reforma de 1993	580
Figura 22.3	Tasas de cobertura por quintiles	583

Figura 22.4	Financiamiento del Sistema de Salud	585
Figura 22.5	Gastos del ISS	588
Figura 22.6	Hoja de balance, EPS-IPS consolidados	589
Figura 22.7	Balance de resultados, consolidado EPS-IPS	590
Figura 22.8	Financiamiento de los hospitales públicos en millones de pesos de 1999	592
Figura 22.9	Distribución de recursos - Ley 60	597
Figura 22.10	Documento de clasificación Sisben afiliación y copagos en el régimen subsidiado	601
Figura 22.11	Niveles de cobertura de las tres dosis de DTP entre niños menores de 1 año en la región Andina, 1990-2000	602
Figura 22.12	Distribución de recursos - Ley 715	604
23.	La red de protección social	623
	<i>Laura B. Rawlings</i>	
1	La red de protección social en Colombia	623
2	La función de las redes de protección social e iniciativas recientes de política	625
	a. Programas de asistencia social de Colombia	625
	b. Respuesta a la reciente crisis económica: la Red de Apoyo Social ...	627
3	Principales cuestiones sectoriales	628
	a. Cuestión 1: Fuentes de vulnerabilidad	628
	b. Cuestión 2: Gestión de los riesgos sociales	633
	c. Cuestión 3: Problemas con la red de protección social de Colombia ..	635
4	Opciones y recomendaciones para reformar la red de protección social de Colombia	637
	a. Recomendación 1: Incrementar los recursos para la asistencia social	638
	b. Recomendación 2: Concentración en la simplificación de los sistemas existentes, no en la creación de programas adicionales	639
	c. Recomendación 3: Establecer un elemento anticíclico de la red de protección social	640
	d. Recomendación 4: Abordar las necesidades de la población desplazada dentro del país	641
5	Conclusiones	641
	Anexo	642
	Referencias bibliográficas	645
Tbla 23.1	Principales programas de asistencia social de Colombia	626
Tbla 23.2	Percepciones de la vulnerabilidad por nivel socioeconómico ...	630
Tbla 23.3	Recuento de pobreza entre distintos subgrupos de la población, 1978-1999	631
Tbla 23.4	Estrategias para gestionar el riesgo social	633
Tbla 23A.1	Riesgos sociales y programas de protección social en Colombia, 2000	642

24. Educación superior	647
<i>Lauritz Holm-Nielsen</i>	
1. Desarrollo de la calidad de la educación superior: gestión y financiación	647
2. Las nuevas tendencias de la educación superior en Colombia	647
3. Un sector fuerte pero con bajo rendimiento	651
4. Recomendaciones de política	654
a. Asegurar una gestión pública clara y progresiva	654
b. Dirigir los recursos públicos hacia sus responsabilidades fundamentales	654
c. Estimular la demanda de educación superior pública y privada mediante ayudas al estudiante	656
d. Promover niveles estratégicos de educación	656
e. Fomentar y garantizar la calidad	657
Tabla 24.1 Indicadores del mercado laboral urbano, por nivel de estudios (2000)	650
Tabla 24.2 Gasto público en educación (1990-1999)	651
Figura 24.1 Expansión del número de matrículas en estudios superiores encabezada por el sector privado (número de matrículas en el sector público y privado, 1980-2000)	649
25. Ciencia y tecnología	658
<i>Lauritz Holm-Nielsen</i>	
1. Antecedentes del sector científico y tecnológico	659
2. Puntos fuertes y débiles del sector científico y tecnológico colombiano	660
3. Recomendaciones de política	662
Figura 25.1 Puntos fuertes y débiles del sector científico y tecnológico: indicadores de tecnología e innovación	660
26. Mejora en las oportunidades de empleo mediante los mercados laborales	663
<i>Vicente Fretes Cibils y Vicente Paqueo</i>	
1. El contexto de la reforma	663
2. Problemas y opciones de políticas	665
a. El sistema de seguridad social	665
b. Sindicatos, salarios y relaciones industriales	667
c. El mercado laboral, el sector informal y las pequeñas empresas	669
d. Acumulación insuficiente de capital humano	672
3. Conclusiones sobre las políticas fundamentales	674
Referencias bibliográficas	674
Tabla 26.1 Cuña total en las nóminas (en porcentaje de los salarios)	665

Tabla 26.2	Tasas marginales de retorno de un año educativo adicional (porcentaje para varones urbanos entre 25 y 60 años)	672
27. Género		675
	<i>María Correia</i>	
1	Introducción	675
2	Avances relacionados con el género	676
a	Demografía y salud general	676
b	Salud reproductiva	677
c	Educación y alfabetismo	678
d	Participación en la fuerza de trabajo	678
e	Brechas salariales	679
f	Desarrollo rural	680
3	Desigualdades entre los sexos en relación con el desarrollo económico y social de Colombia	681
a	Conflicto y violencia	681
b	Desplazamientos	682
c	Violencia doméstica	683
d	Drogas, abuso del alcohol y violencia	683
e	Salud reproductiva y sexual	684
f	Dimensiones masculinas de la salud reproductiva y sexual	686
g	Tamaño de las familias y pobreza	687
h	Resultados educativos	688
i	Estructura de los hogares	689
4	Conclusiones y recomendaciones de políticas	689
a	Crimen y violencia	690
b	Salud reproductiva y sexual	692
c	Ayuda para las familias monoparentales encabezadas por mujeres	692
	Referencias bibliográficas	692
28. Los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas		695
	<i>Skelton Davis y Enrique Sánchez, con la asistencia de María Valdés</i>	
1	Colombia: una nación pluriétnica y multicultural	696
a	La población indígena	696
b	La población afrocolombiana	696
c	Progreso en el reconocimiento de los derechos de las etnias	698
2	Los derechos de las etnias en el contexto del conflicto político y de la crisis económica	699
a	El reconocimiento y la consolidación de los derechos territoriales de las etnias	699
b	Recursos naturales	701
c	La presión territorial en las tierras indígenas y territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas	703
d	El futuro de los grupos étnicos	710

3. Recomendaciones de política	712
a. El respeto de los modelos de coexistencia y la protección de los derechos humanos para los grupos étnicos	712
b. La protección de los derechos sociales, económicos y culturales de los grupos étnicos	713
c. La conservación y el uso sostenible de los recursos naturales en los territorios colectivos y en las tierras indígenas	715
Anexo 1. Avances legales en Colombia con relación a los derechos de los grupos étnicos	716
Anexo 2	719
Anexo 3	722
Anexo 4	724
Referencias bibliográficas	727
Tabla 28.1 Estatus legal de la tenencia de los territorios indígenas en Colombia, diciembre 2001	699
Tabla 28.2 Comparación del estatus legal de la tenencia de los territorios indígenas en Colombia entre 1980 y 2001	700
Tabla 28.3 Parques naturales que coinciden con territorios indígenas	703
Tabla 28A.2.1 Grupos étnicos y población indígena por departamento, 2001	719
Tabla 28A.2.2 Grupos étnicos de Colombia, población y superficie, 2001	720
Tabla 28A.3.1 Algunos indicadores demográficos básicos en cuatro regiones indígenas, Piñeros Marión y Ruiz Magda, 1998	722
Tabla 28A.3.2 Colombia, población y área indígena y población y extensión total por departamento, diciembre de 2001	723
Tabla 28A.4.1 Recursos del ICN asignados a las tierras indígenas, 1994-2001 (en pesos de 2001)	724
Tabla 28A.4.2 Distribución de recursos por sector fiscal priorizados por las autoridades indígenas, 1994-99	726
Recuadro 28.1 Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afrocolombiana: la creación de una nación pluriétnica: indicadores	697
29. Desplazamiento interno forzado	728
<i>Jairo Arboleda y Elena Correa</i>	
1. Resumen	728
2. Antecedentes	729
a. Causas del desplazamiento	730
b. Partes responsables	731
c. Estimación de la magnitud del problema	732
d. Características de la población desplazada	733
e. Pérdida de propiedad	735
f. Áreas afectadas por el desplazamiento	735
g. Consecuencias del desplazamiento	736
h. La respuesta del gobierno	737
i. Otras instituciones que trabajan en el tema	738

Problemas principales	739
Problema 1: Falta de prioridad al problema del desplazamiento forzado tanto nacional como internacionalmente	739
Problema 2: La falta de medidas preventivas para reducir o mitigar el impacto del conflicto armado es la causa principal del desplazamiento	740
Problema 3: Entendimiento insuficiente de la magnitud y las características de la población internamente desplazada	741
Problema 4: Poco éxito en el reasentamiento y la estabilización socioeconómica de la población desplazada	742
Recomendaciones	743
Recomendación 1: Hacer del problema del desplazamiento forzado una prioridad y atender a la población desplazada en función de sus necesidades dentro de los programas oficiales	744
Recomendación 2: Prevenir los riesgos que entraña el desplazamiento mediante la implementación de medidas a nivel local y la protección de los bienes de las personas desplazadas	745
Recomendación 3: Adoptar una metodología común entre los interesados clave para estimar el tamaño y determinar las características de la población internamente desplazada	745
Recomendación 4: Crear incentivos y oportunidades realistas para el reasentamiento –retorno, reubicación, integración– de la PID	746
Referencias bibliográficas	747
Tabla 29.1 Población Internamente Desplazada	732
Tabla 29.2 Población desplazada por país	735
Figura 29.1 Población rural-urbana	730
Figura 29.2 Población desplazada acumulada entre 1985–2000	732
Figura 29.3 Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento	739
30. Recursos naturales y patrimonio natural de la humanidad: capital para el desarrollo sostenible	750
<i>Walter Vergara y Juan Pablo Ruiz</i>	
Antecedentes	750
a. Contribución a la biodiversidad mundial	750
b. Contribución a las zonas de absorción de carbono mundiales	750
c. Contribución a la mitigación de CO ₂	751
d. Contribución a las aguas internacionales	752
Iniciativas de políticas pasadas y recientes	753
a. Estrategia de la biodiversidad	753
b. Régimen para la conservación de la tierra	755
c. Estrategia nacional para el uso del mecanismo de desarrollo limpio (MDL)	756
Problemas principales	757

a. Utilización no sostenible de la biodiversidad (extinción forzada de especies y hábitat)	758
b. Comprensión deficiente de la absorción de carbono y potencial de mitigación	760
c. Relación deficiente entre los problemas mundiales y el desarrollo local	761
d. Conflicto social y uso de los recursos naturales	762
4. Recomendaciones de política	762
a. Invertir en la conservación y el uso sostenible del capital natural	762
Referencias bibliográficas	766
 Figura 30.1. Potencial bruto de las exportaciones anuales de REC en Colombia (excluido el petróleo)	 752

Parte 4

Construir un gobierno de calidad

31. En la encrucijada de la descentralización: recentralización, federalización	771
<i>Fernando Rojas</i>	
Introducción: la brecha entre los objetivos y los logros	771
1. Colombia: un país comprometido con la descentralización	
Reformas innovadoras y un marco de descentralización que sienta precedente	772
a. Resultados fiscales no satisfactorios	775
b. Insuficiente capacidad de fortalecimiento	776
c. Incumplimiento de las expectativas en cuanto a democracia y capacidad de gobierno	776
2. Factores responsables del fracaso parcial de la descentralización en Colombia	777
a. Factores fiscales de la descentralización	777
b. Conflicto interno	785
c. Débil capacidad de gobierno en el nivel central	787
3. Pros y contras de las principales vías de acción	788
a. Opción 1: Inversión parcial, explícita de la descentralización	789
b. Opción 2: Racionalizar y revitalizar la descentralización	789
c. Opción 3: Dejar que otras políticas se lleven a cabo en silencio las reformas del proceso de descentralización	791
4. Recomendaciones	791
a. Recomendaciones respecto a los problemas fiscales de la descentralización	792
b. Regular según el mercado los préstamos subnacionales	793
c. Recomendaciones relativas a los problemas administrativos de la descentralización	794

a. Recomendaciones relativas a los problemas políticos de la descentralización	795
b. Recomendaciones relativas a factores contextuales de la descentralización en Colombia	796
4.2 La judicatura	797
Página 4.2.1	
Antecedentes	797
Menor del régimen constitucional	799
Problemas relacionados con el nuevo régimen constitucional	801
a. Mayor inseguridad jurídica	802
b. El creciente estancamiento de los mecanismos de gobierno	802
c. Gestión de la ineficacia del éxito: la acción de tutela	803
d. Reducción de la impunidad	805
e. Mayor eficacia, calidad e integridad	811
Conclusiones y recomendaciones	822
Referencias bibliográficas	824
Página 4.2.2 Recursos humanos del sistema judicial (1985-1995)	806
Página 4.2.3 Demanda de justicia laboral (1994-1999)	803
Página 4.2.4 Acciones de tutela en asuntos laborales (1995-1999)	804
Página 4.2.5 Cifras presupuestales (1992-2000) (millones de pesos constantes de 1998)	805
Página 4.2.6 Volumen de trabajo en la investigación previa	807
Página 4.2.7 Salidas en la etapa de instrucción criminal	807
Página 4.2.8 Demanda por justicia penal	808
Página 4.2.9 Evolución de la tasa de homicidios en Colombia, 1993-1999	808
Página 4.2.10 Comparativo internacional de las tasas de homicidios comunes por cada 100.000 habitantes 1998	809
Página 4.2.11 Evolución del gasto en la judicatura	
Evolución del gasto en funcionamiento de la rama judicial 1992-1998	812
Página 4.2.12 Gasto en inversión de la rama judicial, 1992-1998	812
Página 4.2.13 Comparativo del número de dependencias judiciales en los países andinos, 1998	813
Página 4.2.14 Comparativo de la carga procesal ordinaria en los países andinos, 1999	814
Página 4.2.15 Asignaciones presupuestarias de la judicatura. Comparativo del presupuesto judicial <i>per cápita</i> en los países andinos, 1998	814
Página 4.2.16 Evolución en la carga de trabajo de la jurisdicción ordinaria, 1993-1999	815
Página 4.2.17 Tiempo procesal promedio de los procesos civiles, según características	816

Figura 32.16	Factores críticos que afectan la calidad de la justicia (usuarios)	816
Figura 32.17	Factores críticos que afectan la calidad de la justicia (empresarios)	817
Figura 32.18	Cambios en los inventarios de los procesos civiles (según el tipo de procedimiento)	817
Figura 32.19	Percepción pública sobre la independencia de la judicatura (usuarios)	818
Figura 32.20	Percepciones de los empresarios sobre la independencia de la judicatura (empresarios)	819
Figura 32.21	Evolución del gasto de la rama judicial como porcentaje del PIB	820

33. Corrupción, rendimiento institucional y gobierno: el desarrollo de una estrategia contra la corrupción para Colombia 826

Felipe Sáez

1.	Antecedentes	826
2.	Principales conclusiones del estudio empírico	827
a.	Apropiación del Estado y gobierno	828
b.	Incidencia moderada de la corrupción administrativa	833
c.	La compra de cargos administrativos públicos	834
d.	La percepción sobre el rendimiento de las instituciones	834
e.	Rendimiento institucional	836
g.	El poder judicial y la corrupción	837
f.	Presencia de la corrupción en el nivel regional	837
h.	Mayor influencia de la corrupción administrativa en los pobres	838
3.	Gobierno: una comparación internacional	838
4.	Una estrategia para la integridad	840
	Referencias bibliográficas	845

Tabla 33.1	Puntos fuertes y puntos débiles de las instituciones públicas, Colombia	836
------------	---	-----

Tabla 33.2	Corrupción y nivel de gobierno	836
------------	--	-----

Figura 33.1	Corrupción: comparación entre Colombia, Ecuador, Honduras y Perú	828
-------------	--	-----

Figura 33.2	Grado de apropiación del Estado/capacidad ilegítima de las élites para influir en las decisiones de las más altas autoridades en Colombia, Honduras y Perú (según las empresas, 2001)	829
-------------	---	-----

Figura 33.3	¿Qué capacidad poseen los siguientes agentes para utilizar el soborno como medio de influencia frente las autoridades estatales superiores?	830
-------------	---	-----

Figura 3.4	4	Meritocracia frente a presencia de la corrupción (nivel central)	831
Figura 3.5	5	Grado de politización frente a presencia de la corrupción	832
Figura 3.6	6	Restricciones en la competencia por los contratos públicos (empresarios)	833
Figura 3.7	7	Calidad y presencia de la corrupción en los servicios públicos (empresarios)	835
Figura 3.8	8	Calidad y presencia de la corrupción en los servicios públicos	835
Figura 3.9	9	Las diez instituciones públicas más honestas: ¿Cuán deshonesto/honesta es cada una de las siguientes instituciones?	835
Figura 3.10	10	Las diez instituciones públicas menos honestas: ¿Cuán deshonesto/honesta es cada una de las siguientes instituciones?	836
Figura 3.11	11	Evaluación del poder judicial	838
Figura 3.13	13	Indicadores de gobierno para el año 2001 (basado en un estudio de 175 países)	840
Figura 3.12	12	Indicadores de gobierno en Colombia: 1998-2001 (basado en más de 175 países)	841
4.4 Reforma de la Administración Pública del Estado en Colombia			846
<i>Armando Rojas</i>			
		Antecedentes de los desafíos actuales	846
		Preguntas del gobierno para una nueva reforma del sector público	850
	1	Opciones estratégicas	850
	2	Concepto de reforma	854
	3	Objetivos, estrategia y metas del programa de reforma	855
	4	Elección de los instrumentos, riesgos y costos	858
	5	Etapas de la reforma	862
	6	Unidad de formulación y unidad de gestión para la reforma	863
	7	Supervisión, evaluación, difusión	865
	8	Áreas de recomendaciones	867
	9	Opciones estratégicas	867
	10	Concepto	868
	11	Objetivos, estrategia y metas del programa de reforma	868
	12	Elección de instrumentos, riesgos y costos	868
	13	Etapas de la reforma	869
	14	Gestión de la reforma	869
	15	Supervisión, evaluación, difusión	869
Figura 4.1	1	Ejemplos de definición de objetivos y fines	857
Figura 4.2	2	Herramientas, proyectos y actuaciones relacionadas con las reformas transversales de la administración pública colombiana (con financiación multilateral)	862

35. Instituciones presupuestales	870
<i>Mario F. Sanginés y Eduardo Fernández</i>	
1. Introducción	870
2. Presupuestos y equilibrio fiscal	871
a. La cuestión	871
b. Acciones en curso	872
c. Recomendaciones	872
3. Control del presupuesto	873
a. La cuestión	873
b. Acciones en curso	873
c. Recomendaciones	874
4. El proceso presupuestal y su planificación	875
a. La cuestión	875
b. Acciones en curso	875
c. Recomendaciones	876
5. Inflexibilidad presupuestal	877
a. La cuestión	877
b. Acciones en curso	878
c. Recomendaciones	878
6. Ajuste estructural	878
a. La cuestión	878
b. Acciones en curso	879
c. Recomendaciones	879
7. Uso y gestión de la información	880
a. La cuestión	880
b. Acciones en curso	881
c. Recomendaciones	881
Referencias bibliográficas	882
Tabla 35.1 Rezagos del presupuesto nacional, 1990-2002	870
Tabla 35.2 Inflexibilidades presupuestales	876