

---

---

# 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. <b>Violencia, paz sostenible y desarrollo</b> .....	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
<b>4.</b>	<b>La necesidad de gobernabilidad y la calidad de gobierno . .</b>	<b>93</b>
	<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

<b>5.</b>	<b>Aspectos fiscales y macroeconómicos . . . . .</b>	<b>107</b>
	<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
<b>6.</b>	<b>El sistema tributario .....</b>	<b>135</b>
	<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
<b>7.</b>	<b>Sostenibilidad y gestión de la deuda pública .....</b>	<b>153</b>
	<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
<b>8.</b>	<b>El sector financiero . . . . .</b>	<b>203</b>
	<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
<b>9.</b>	<b>Reforma de las pensiones.</b>	<b>226</b>
	<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
<b>10. Sistema financiero de la vivienda .....</b>		<b>256</b>
	<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
<b>11. Desarrollo urbano .....</b>		<b>271</b>
	<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
<b>13. Estrategia del sector energético .....</b>	<b>327</b>
<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
<b>14. El sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones</b> .....	<b>357</b>
<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

<b>15. Abastecimiento de agua y saneamiento en el medio urbano</b> . . . . .	<b>367</b>
<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

<b>16. Gestión de desastres naturales: reducción de la vulnerabilidad y seguros</b> . . . . .	399
<i>John Pollner, Eleoterio Codato y Christina García</i>	
<b>Parte 1. Prevención de riesgos y marco institucional</b> . . . . .	399
<i>Eleoterio Codato y Christina García</i>	
1. Antecedentes . . . . .	399
a. Evaluaciones de riesgo y vulnerabilidad . . . . .	400
b. Instituciones . . . . .	401
<b>Parte 2. Exposición al riesgo de catástrofes de los activos públicos: un análisis de los instrumentos de seguro para reducir la volatilidad fiscal</b> . . . . .	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
<b>Tabla 16.1</b> Contratos de reaseguro de la industria local . . . . .	406
<b>Tabla 16.2</b> Frecuencia de terremotos catastróficos e intensidad de las pérdidas . . . . .	408
<b>Tabla 16.3</b> Carreteras: factores de vulnerabilidad como múltiplo de la relación estándar de daños de 1,00 . . . . .	409
<b>Tabla 16.4</b> Capital nacional. Relaciones de daños por terremotos (%) . . . . .	410
<b>Tabla 16.5</b> Equivalencia de precios entre bonos de mercado financieros y bonos de riesgos catastróficos (porcentaje) . . . . .	415
<b>Tabla 16.6</b> Ejemplo de activaciones de pérdidas paramétricas para el "pago" de bonos de riesgos catastróficos . . . . .	416
<b>Tabla 16.7</b> Estructura del seguro mediante la transferencia de riesgos e instrumentos de financiamiento del riesgo . . . . .	418
<b>Figura 16.1</b> 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
<b>17.</b>	<b>Agricultura y desarrollo rural . . . . .</b>	<b>422</b>
	<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
<b>18.</b>	<b>El café . . . . .</b>	<b>451</b>
	<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
<b>19. Políticas de tierras . . . . .</b>	<b>491</b>
<i>Isabel G. Lavadenz 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
Tabla 19.1	Estructura de la propiedad de la tierra y su utilización en Colombia, 1984 y 1997 . . . . .	494
Tabla 19.2	Utilización de tierras real y posible en Colombia, 1985 y 1999 . . . . .	496
Tabla 19.3	Formas de acceso a la tierra, Colombia . . . . .	499
Tabla 19.4	Formas de adquisición de tierras en distintos períodos, Colombia . . . . .	500
Tabla 19.5	Participación de los productores en los mercados de arrendamiento y venta en Colombia, por región . . . . .	502
Tabla 19.6	Regresión de probits en relación con la participación en los mercados de arrendamiento y venta . . . . .	503
Tabla 19.7	Gasto público en la reforma agraria y proyectos relacionados, Colombia, varios años (millones de pesos actuales) . . . . .	508
Tabla 19.9	Presupuesto ejecutado del Incora, total por componente (millones de pesos de 1998) . . . . .	508
Tabla 19.8	Costo por familia beneficiaria en distintas modalidades de reforma (millones de dólares de 1998) . . . . .	509
Tabla 19.10	Intereses de la deuda de distintas explotaciones bajo el programa piloto y no piloto . . . . .	511
Tabla 19A.1	Determinantes de los precios de la tierra . . . . .	514
<b>20.</b>	<b>Financiamiento rural . . . . .</b>	<b>516</b>
	<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

<b>21. La educación . . . . .</b>	<b>537</b>
<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
	<b>Anexo 1.</b> Posibles actuaciones que puede realizar la nueva administración para abordar los problemas capitales del sector educativo .....	562
	<b>Anexo estadístico</b> .....	568
<b>Tabla 21.1</b>	Media de las puntuaciones obtenidas en las pruebas de conocimientos matemáticos de estudiantes de octavo grado, países seleccionados .....	546
<b>Tabla 21.2</b>	Media de años de formación por decilas de renta, 1991-97 ...	549
<b>Tabla 21.3</b>	Un plan de acción para el sector educativo: matriz de alternativas políticas y de programa .....	561
<b>Tabla 21A.1</b>	Cuentas rurales en 1998 Unesco-Orealc - Valoración de resultados del estudiante en América Latina y el Caribe ...	568
<b>Tabla 21A.2</b>	Distribución del gasto familiar en educación, 1997 .....	568
<b>Tabla 21A.3</b>	Distribución del subsidio de educación primaria y secundaria por el decil de ingreso (en pesos de 1996) .....	571
<b>Tabla 21A.4</b>	Transferencia <i>per cápita</i> para la educación por departamento, 1994-98 .....	572
<b>Recuadro 21.1</b>	Hogares de Bienestar Infantil .....	540
<b>Recuadro 21.2</b>	Escuela Nueva de Colombia: una estrategia contrastada para llegar a los pobres y mejorar la calidad .....	559
<b>Recuadro 21A.1</b>	La aplicación del modelo de colegios .....	563
<b>Recuadro 21A.2</b>	La Telesecundaria en México: incrementar el acceso de los habitantes rurales del medio rural a la educación secundaria	565
<b>Figura 21.1</b>	Efectos de la crisis de 1998-99 sobre la matrícula en la escuela primaria .....	541
<b>Figura 21.2</b>	Tasa bruta de matriculación en la educación superior en algunos países seleccionados, 1980 y 1994 .....	543
<b>Figura 21.3</b>	Gasto público por situado fiscal y aportaciones, 1994-2000 ..	560
<b>22. Salud</b> .....		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
<b>23.</b>	<b>La red de protección social .....</b>	<b>623</b>
	<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
<b>Tbla 23.1</b>	Principales programas de asistencia social de Colombia .....	<b>626</b>
<b>Tbla 23.2</b>	Percepciones de la vulnerabilidad por nivel socioeconómico ...	<b>630</b>
<b>Tbla 23.3</b>	Recuento de pobreza entre distintos subgrupos de la población, 1978-1999 .....	<b>631</b>
<b>Tbla 23.4</b>	Estrategias para gestionar el riesgo social .....	<b>633</b>
<b>Tbla 23A.1</b>	Riesgos sociales y programas de protección social en Colombia, 2000 .....	<b>642</b>

<b>24. Educación superior</b> . . . . .	<b>647</b>
<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
<b>25. Ciencia y tecnología</b> . . . . .	<b>658</b>
<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
<b>26. Mejora en las oportunidades de empleo mediante     los mercados laborales</b> . . . . .	<b>663</b>
<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
<b>27. Género</b> . . . . .		<b>675</b>
	<i>Maria 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
<b>28. Los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas</b> . . . . .		<b>695</b>
	<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
<b>29.</b>	<b>Desplazamiento interno forzado . . . . .</b>	<b>728</b>
	<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
<b>30. Recursos naturales y patrimonio natural de la humanidad:   capital para el desarrollo sostenible .....</b>	<b>750</b>
<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 <sub>2</sub> .....	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

<b>31. En la encrucijada de la descentralización: recentralización, federalización . . . . .</b>	<b>771</b>
<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
<b>4.2 La judicatura . . . . .</b>	<b>797</b>
Página 4.2.1	
Antecedentes . . . . .	797
Materia 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
<b>Página 4.2.2 Recursos humanos del sistema judicial (1985-1995) . . . . .</b>	<b>806</b>
<b>Página 4.2.3 Demanda de justicia laboral (1994-1999) . . . . .</b>	<b>803</b>
<b>Página 4.2.4 Acciones de tutela en asuntos laborales (1995-1999) . . . . .</b>	<b>804</b>
<b>Página 4.2.5 Cifras presupuestales (1992-2000) (millones de pesos constantes de 1998) . . . . .</b>	<b>805</b>
<b>Página 4.2.6 Volumen de trabajo en la investigación previa . . . . .</b>	<b>807</b>
<b>Página 4.2.7 Salidas en la etapa de instrucción criminal . . . . .</b>	<b>807</b>
<b>Página 4.2.8 Demanda por justicia penal . . . . .</b>	<b>808</b>
<b>Página 4.2.9 Evolución de la tasa de homicidios en Colombia, 1993-1999 . . . . .</b>	<b>808</b>
<b>Página 4.2.10 Comparativo internacional de las tasas de homicidios comunes por cada 100.000 habitantes 1998 . . . . .</b>	<b>809</b>
<b>Página 4.2.11 Evolución del gasto en la judicatura</b>	
Evolución del gasto en funcionamiento de la rama judicial 1992-1998 . . . . .	812
<b>Página 4.2.12 Gasto en inversión de la rama judicial, 1992-1998 . . . . .</b>	<b>812</b>
<b>Página 4.2.13 Comparativo del número de dependencias judiciales en los países andinos, 1998 . . . . .</b>	<b>813</b>
<b>Página 4.2.14 Comparativo de la carga procesal ordinaria en los países andinos, 1999 . . . . .</b>	<b>814</b>
<b>Página 4.2.15 Asignaciones presupuestarias de la judicatura. Comparativo del presupuesto judicial <i>per cápita</i> en los países andinos, 1998 . . . . .</b>	<b>814</b>
<b>Página 4.2.16 Evolución en la carga de trabajo de la jurisdicción ordinaria, 1993-1999 . . . . .</b>	<b>815</b>
<b>Página 4.2.17 Tiempo procesal promedio de los procesos civiles, según características . . . . .</b>	<b>816</b>

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/honesto es cada una de las siguientes instituciones? . . . . .	835
Figura 3.10	10 Las diez instituciones públicas menos honestas: ¿Cuán deshonesto/honesto 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
<b>3.4</b>	<b>Reforma de la Administración Pública del Estado en Colombia . . . . .</b>	<b>846</b>
	<i>Armando Rojas</i>	
	1. Antecedentes de los desafíos actuales . . . . .	846
	2. Peticiones del gobierno para una nueva reforma del sector público . . . . .	850
	a. Opciones estratégicas . . . . .	850
	b. Concepto de reforma . . . . .	854
	c. Objetivos, estrategia y metas del programa de reforma . . . . .	855
	d. Elección de los instrumentos, riesgos y costos . . . . .	858
	e. Etapas de la reforma . . . . .	862
	f. Unidad de formulación y unidad de gestión para la reforma . . . . .	863
	g. Supervisión, evaluación, difusión . . . . .	865
	3. Áreas de recomendaciones . . . . .	867
	a. Opciones estratégicas . . . . .	867
	b. Concepto . . . . .	868
	c. Objetivos, estrategia y metas del programa de reforma . . . . .	868
	d. Elección de instrumentos, riesgos y costos . . . . .	868
	e. Etapas de la reforma . . . . .	869
	f. Gestión de la reforma . . . . .	869
	g. Supervisión, evaluación, difusión . . . . .	869
Figura 3.1	1 Ejemplos de definición de objetivos y fines . . . . .	857
Figura 3.2	2 Herramientas, proyectos y actuaciones relacionadas con las reformas transversales de la administración pública colombiana (con financiación multilateral) . . . . .	862

<b>35. Instituciones presupuestales</b> . . . . .	<b>870</b>
<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