

PROGRAMA DE REFORMA SOCIAL

(CO-0252)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario y Garante:	República de Colombia	
Agencia ejecutora:	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	
Monto y fuente:	Préstamo sectorial (capital ordinario – rápido desembolso)	<u>US\$390 millones</u>
	Total sectorial	US\$390 millones
Términos y condiciones:	Plazo de amortización:	20 años
	Período de gracia:	5 años
	Desembolso:	24 meses
	Tasa de interés:	Variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
Objetivos:	<p>El objetivo general del programa es mejorar el impacto y la efectividad del gasto social, asegurando la racionalidad y la sostenibilidad de las inversiones y reducir los efectos negativos de las crisis económicas. Los objetivos específicos son: (i) crear mecanismos contracíclicos y transparentes de financiamiento de programas de asistencia social focalizados que permitan atender el aumento en la pobreza en tiempos de crisis económica; (ii) fortalecer y hacer más transparente la focalización del gasto social; (iii) mejorar la eficiencia del gasto social; y (iv) reducir los costos laborales no salariales y crear incentivos para la creación de empleo.</p>	
Descripción:	<p>El programa se realizará a través de dos operaciones: un préstamo sectorial y una cooperación técnica. La primera operación consiste en un programa basado en la adopción de medidas de política apoyado por un préstamo sectorial a desembolsarse en tres tramos. Los desembolsos del préstamo sectorial están sujetos al cumplimiento de las medidas de política y metas acordadas entre el Banco y el país. Estas acciones se resumen en la matriz de políticas adjunta (Anexo 1).</p> <p>El financiamiento contempla tres tramos de desembolsos; US\$175 millones para el primer tramo, cuya condicionalidad estaría cumplida a la fecha de presentación al Directorio, US\$155 millones para el segundo tramo y US\$60 millones para un</p>	

tramo flotante. Por tratarse de un tema autocontenido, el tramo flotante será independiente del cumplimiento de las condiciones asociadas con el segundo tramo fijo. Esta operación sectorial consiste en cinco componentes:

El primer componente del programa apoya la estabilidad macroeconómica. Para ambos tramos se considera necesario que Colombia continúe cumpliendo con los lineamientos establecidos en la Carta de Políticas y el Acuerdo de Contingencia suscrito con el FMI para el período 2000-2002.

El segundo componente construirá las bases jurídicas, institucionales y operativas para la constitución de un fondo financiero que permita mitigar los efectos de las crisis macroeconómicas sobre las poblaciones más pobres. Este instrumento deberá capturar recursos durante épocas de crecimiento económico para que puedan ser utilizados mediante reglas claras y transparentes en programas focalizados hacia los estratos más vulnerables de la población para atender el aumento en la pobreza durante crisis.

El tercer componente mejorará la precisión y transparencia del instrumento de focalización individual, el Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN), y asegurará su aplicación a nivel territorial y en la selección de beneficiarios de los programas nacionales de asistencia social. Como resultado se espera generar un instrumento de focalización más transparente y confiable y llevar a cabo una mejor focalización del gasto social hacia las poblaciones más pobres y vulnerables. Específicamente, el proyecto pone énfasis en tres áreas para fortalecer el instrumento SISBEN: (i) el ajuste y afinamiento del sistema de puntaje a través de una actualización del algoritmo utilizado; (ii) el diseño e implantación de un sistema de control de calidad en el uso de SISBEN para minimizar los errores de filtración y exclusión; y (iii) la mayor utilización del SISBEN para la selección de beneficiarios en diversos programas sociales, así como la extensión de la cobertura del SISBEN en términos del número de personas incorporadas a través del fortalecimiento de la capacidad local de administrar y manejar el sistema.

Las acciones del cuarto componente están dirigidas a mejorar la eficiencia del gasto social. El resultado esperado del componente es un gasto social más efectivo para el mantenimiento y mejoramiento del bienestar de poblaciones pobres y vulnerables tanto durante épocas de crisis como en épocas más estables. Se emprenderá acciones en las áreas de salud (extensión del aseguramiento, aumento en la tasa de vacunación), educación (racionalización de la planta docente a fin de mejorar la eficiencia

y calidad del sistema educativo, reglamentación de la transición hacia la capitación de las transferencias fiscales en el sector educativo y su sistema de información) y poblaciones vulnerables (descentralización del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, reformas y adecuaciones institucionales a otros programas dirigidos a poblaciones vulnerables).

El quinto componente mejorará la capacidad del mercado laboral para adaptarse a condiciones cambiantes de la economía, tanto por ciclos económicos como por cambios en las necesidades de habilidades laborales que demanda el mercado. El resultado esperado es una reducción de los costos laborales no salariales y como consecuencia, una disminución de la informalidad y del desempleo estructural.

La segunda operación consiste en un préstamo de cooperación técnica con duración de tres años (CO-0261) para respaldar el diseño e implementación de las reformas necesarias para garantizar que se alcancen los objetivos del programa. El plan de operaciones de este préstamo de cooperación técnica está adjunto como Anexo 3. Esta última operación financiará una evaluación del efecto en el mediano plazo de las políticas realizadas bajo el Programa de Reforma Social.

**Estrategia del
Banco en el país y
sector:**

La operación propuesta apoya la estrategia del Banco en el país y complementa las inversiones ya realizadas. El Documento de País (GN-2052-1) vigente fue aprobado en agosto de 1999. Este documento considera cinco áreas prioritarias: (i) logro de la pacificación, (ii) reducción de la pobreza y de la desigualdad, (iii) consolidación del proceso de descentralización, (iv) modernización del Estado y (v) crecimiento sostenible. La operación objeto de este documento contribuirá al objetivo (ii). Al mismo tiempo, con la articulación de un sistema de protección social que sea financieramente sostenible, más eficaz en cubrir las necesidades de la población, más eficiente en el uso de los recursos y coordinado con los programas en el ámbito nacional y territorial; se contribuirá al logro de los objetivos (iii) y (iv). Asimismo, la protección de la inversión en el capital humano de la población y la flexibilización del régimen laboral eleva el crecimiento potencial de la economía, así apoyando al objetivo (v). Además, el programa, mediante el apoyo a los sectores de la población más necesitados, favorecerá indirectamente el logro del objetivo (i).

**Revisión social y
ambiental:**

El impacto social del programa será significativo. En primer lugar, al asegurar el financiamiento de los programas efectivos de asistencia y protección social durante crisis económicas, mejorar la calidad y la transparencia de la focalización de los beneficios de

programas efectivos, y al racionalizar y aumentar la eficiencia de los programas sociales, se crearán las condiciones para una respuesta más eficaz a la pobreza estructural y a los efectos sobre el bienestar generados por la crisis actual y por crisis futuras. En segundo lugar, las acciones en el área laboral contribuirían a fomentar el empleo formal y reducir las tasas de desempleo e informalidad de la economía, especialmente entre los grupos afectados por la presente crisis (mujeres y jóvenes), dando así mayor acceso al sistema formal de protección social. Se medirá estos efectos en la evaluación ex post.

El programa propuesto no tendrá un impacto ambiental negativo, dado que sus acciones están limitadas a reformas de política. El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social consideró esta operación en su reunión del 13 de julio del 2001 y las recomendaciones que efectuaron han sido incorporadas al informe de proyecto.

Beneficios:

La viabilidad inmediata y la sostenibilidad en el largo plazo de los programas sociales y del sistema de protección social racionalizado están determinadas por su el gasto público y el ingreso general de la Nación. El programa propuesto apunta tanto a la generación de ahorros a través de la racionalización y creación de instrumentos financieros, como a la generación de gastos adicionales para la extensión de ciertos programas claves. Presupuestariamente, dejando de lado los efectos de la reducción de los aportes parafiscales que tendrán efectos muy importantes en el gasto social total en Colombia, se estima los costos adicionales asociados con las acciones del programa asciendan a US\$18,5 millones al año y los ahorros a casi US\$621 millones al año.

Riesgos:

Capacidad de ahorro del fondo. Se hicieron una serie de simulaciones para modelar la capacidad de ahorro del fondo con base en los escenarios macroeconómicos sobre los ingresos nacionales desarrollados por el gobierno y utilizados por el FMI. Estas estimaciones están basadas en las reglas de ahorro especificadas en el Capítulo II, y asumiendo varios escenarios de crecimiento económico durante el período 2003-2010. El ejercicio muestra que si el patrón de crecimiento en los próximos 8 años fuera igual al del período 1988-95, el fondo acumularía 1% del PIB – el escenario más positivo. Por otro lado, si este patrón fuera igual al del período 1985-1992, el fondo acumularía apenas 0,20% del PIB – el escenario más pesimista. En este último caso el gobierno tendría recursos suficientes para una crisis de apenas un año, y tendría que buscar otras fuentes de financiamiento para responder a una crisis de mayor duración.

Oportunidad del programa. El momento de la introducción del programa es oportuno; las decisiones de política difíciles asociadas con las acciones del programa suelen tomarse durante las épocas de recuperación de crisis económica, y no durante épocas fiscales más saludables. Esto crea una oportunidad para tomar decisiones que tendrán un efecto inmediato en el bienestar de la población objetivo y un efecto mitigador frente a choques futuros. Sin embargo, existe el riesgo de que el ciclo político, dada la presente coyuntura, imponga dificultades para tramitar las decisiones necesarias. Por lo tanto, la meta es tramitar la legislación relevante antes del cambio de gobierno y realizar un trabajo de difusión de información y consultas intensivo con los principales grupos de interés. Asimismo, al apoyar iniciativas parlamentarias que cuentan con una base amplia de apoyo político, se maximiza la viabilidad de las medidas consideradas.

Condiciones contractuales especiales:

En el caso del préstamo sectorial, el contrato de préstamo incorporará las condiciones establecidas en la Matriz de Políticas (Anexo 1) e indicará que la Carta de Políticas (Anexo 2) será parte integral del préstamo.

Adquisiciones:

Ninguna.

Clasificación de la equidad social (SEQ):

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704).

Inversión focalizada en la pobreza (PTI):

Por ser un préstamo sectorial, esta operación no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza.

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco macroeconómico

- 1.1 Colombia experimentó la más grave recesión en 70 años durante 1999, decreciendo el Producto Interno Bruto (PIB) en un 4,3%. Esta situación se debe en gran parte al exceso de gasto que se inició en el año 1994, tanto a nivel central como territorial, y la crisis financiera asiática que se inició a finales de 1997. El déficit del sector público no financiero se agudizó en 1999 alcanzando un 5,5% del PIB, luego de promediar 3,8% en los tres años anteriores.
- 1.2 El comportamiento positivo que venía registrando la economía colombiana durante el año 2000 llevó a considerar que la recesión había sido superada y que se iniciaba el proceso de recuperación económica. De acuerdo con estas expectativas, las proyecciones de crecimiento para el año 2001 eran optimistas, esperándose alcanzar una tasa de 3,8%. Sin embargo, el débil desempeño de la economía durante el primer semestre del presente año obligó al gobierno a reconsiderar la meta de crecimiento reduciéndola al 2,4%. Recientemente, esta meta fue nuevamente ajustada a 2,2%, cifra que representa una significativa reducción en el ritmo de crecimiento con respecto al registrado durante el año 2000 (2,8%).
- 1.3 El cambio en las expectativas de crecimiento económico se vio acompañado por un alto nivel de desempleo, medido en 17,8% para las 13 ciudades más importantes de Colombia en julio de este año, y está asociado a cuatro causas principales: (i) el bajo nivel de inversión a pesar de las importantes reducciones en las tasas de interés para estimular la economía (250 puntos desde julio del 2001 hasta la fecha); (ii) la crisis en los sectores más activos de la economía, como la producción del petróleo que cayó en 33% entre julio del 2000 y julio del 2001 (debido principalmente al ataque de grupos guerrilleros), y el café, cuyas exportaciones disminuyeron en 28% para el mismo período, debido a fluctuaciones en el precio del producto; (iii) la débil demanda por las exportaciones sobre todo de Estados Unidos y Venezuela; y (iv) la incertidumbre política, debido al progreso lento en las negociaciones de paz con los grupos guerrilleros.
- 1.4 En el ámbito macroeconómico, las autoridades colombianas se reunieron con el Fondo Monetario Internacional (FMI) la primera semana de octubre del 2001 con objeto de revisar por tercera vez durante ese año el Acuerdo EFF (*Extended Fund Facility – Facilidad de Fondo Extendida*). Como resultado de esta revisión y considerando la contracción económica a nivel mundial, la meta del déficit consolidado del gobierno para el 2001 fue aumentada a 3,3% del PIB (previamente estaba fijada en 2,8%). Esta revisión asume que el PIB crecerá 2,2% el 2001. La meta de inflación permanece en menos de 10%. Como resultado de la revisión con el FMI se puede inferir que las metas para el 2002, especialmente la del déficit, serán también flexibilizadas, como un reflejo del empeoramiento de la situación económica mundial¹. Este aumento en la meta del déficit le otorga mayor

¹ Las metas para el 2002 se encuentran bajo revisión. Actualmente, las metas son: 1,8% del PIB para el déficit consolidado, asumiendo un crecimiento del 4,5% en el PIB e inflación de 6,5%.

flexibilidad al gobierno para el manejo del gasto, especialmente en los sectores sociales. La Carta de Intención con el FMI que incluye las nuevas metas para el 2001 y 2002 será firmada en noviembre del 2001.

B. Crisis y pobreza

- 1.5 La inestabilidad del crecimiento se refleja en el comportamiento de los niveles de pobreza². Durante el período de crecimiento experimentado entre 1978 y 1995, la tasa de pobreza nacional bajó de 80% a 60%. En este mismo período, la tasa de pobreza extrema urbana cayó en casi dos tercios, del 27% a 10%, mientras la tasa de pobreza extrema rural se redujo de 68% a 37%. En contraste, durante la recesión de fines de los noventa los indicadores de bienestar se deterioraron, llegando a niveles superiores a los de la década de los ochenta.
- 1.6 En 1999, durante el apogeo de la crisis, los resultados de una encuesta de hogares que se realizó en cuatro ciudades principales muestran que 37% de los hogares de la muestra³ registraron una reducción de su nivel de ingresos, 54% modificaron sus hábitos de consumo, 21% tuvieron que reducir sus ahorros y 17% se endeudaron⁴. Los hogares más pobres del país se mostraron los más vulnerables y con menor acceso a mecanismos de autoseguro como ahorros y crédito, lo que implicó que la probabilidad de experimentar una caída en ingresos era 20% más alta entre los hogares más pobres que entre los hogares afluentes.
- 1.7 La caída de los ingresos produjo efectos negativos e irreversibles sobre el capital humano de las familias. Las pérdidas de ingresos obligaron a muchos hogares pobres a disminuir su consumo de alimentos dramáticamente; por ejemplo, los hogares urbanos reportaron una contracción del 39% en el consumo de alimentos durante 1999. El impacto sobre la asistencia escolar también fue pronunciado; un 6,5% de los hogares que experimentaron una caída en sus ingresos reportaron que uno de sus miembros tuvo que interrumpir sus estudios por razones económicas. Asimismo, la probabilidad de que un miembro del hogar interrumpiese sus estudios fue 8% más alta en los hogares que reportaron una caída en sus ingresos que en hogares que no reportaron caída alguna. Los resultados de una investigación cualitativa⁵ sobre las estrategias para sobrellevar los efectos negativos de un *shock* demuestran que los hogares pobres han acudido a servicios sociales formales como un mecanismo para compensar la reducción en sus ingresos pero también han acudido a actividades ilegales para aumentar el ingreso como la colaboración con grupos armados, la venta de drogas ilícitas y la prostitución.

² Velez, Carlos Eduardo et al. "Colombia Poverty Report", Banco Mundial, 2001.

³ Encuesta Social de Fedesarrollo 2000. Aunque esta encuesta no tiene representatividad nacional, se puede tomar como un indicio de lo que ocurre en los hogares al nivel nacional.

⁴ Gaviria, Alejandro. "Sobre quién ha Recaido el Peso de la Crisis? Un Análisis Preliminar usando la Encuesta Social de Fedesarrollo". Fedesarrollo 2000.

⁵ González, Mary Lisbeth. "Colombia: Dimensiones Sociales de la Crisis". Banco Mundial 2001.

C. Una agenda pendiente de reformas en el sector social

- 1.8 El gasto social en Colombia no ha sido eficaz para amortiguar los efectos de las crisis sobre el bienestar y la acumulación de capital humano de los pobres. A fin de mejorar la efectividad del gasto social y asegurar una respuesta adecuada en situaciones de crisis, se requieren reformas para mejorar la focalización del gasto hacia los grupos vulnerables, racionalizar y hacer más eficientes los programas sociales, así como poner en marcha un mecanismo de financiamiento contracíclico del gasto social. Estas reformas se complementan con modificaciones a la normativa que ayuden a adaptar el mercado laboral a las condiciones cambiantes de la economía. Estas modificaciones tienen como objetivo reducir el desempleo y disminuir la demanda por programas de asistencia social. Las reformas se realizarán en las siguientes áreas:

1. Financiamiento de los programas sociales

- 1.9 La prociclicidad del gasto social y de la política fiscal en general son fenómenos generalizados en los países en vías de desarrollo. Sin embargo, en el caso colombiano, el análisis de la evolución del gasto social durante el ciclo económico de los últimos 50 años revela una dinámica diferente. El gasto social en Colombia⁶ está compuesto por gastos en las siguientes categorías: educación, salud pública, asistencia social (la Red de Apoyo Social, la Red de Solidaridad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y demás programas para el cuidado de ancianos, niños y discapacitados), seguridad social (pensiones y salud), vivienda, agua potable y saneamiento, y otros servicios sociales. En el período 1950-2000, el comportamiento del gasto social total fue acíclico (neutral) mientras algunos componentes como asistencia social y vivienda fueron procíclicos⁷. El gasto en asistencia social cayó 9 pesos por cada peso de reducción del PIB. Un análisis focalizado en el período más reciente (1990-2000) muestra una situación más dramática – cuatro de los componentes del gasto social registraron reducciones en la época de crisis: asistencia social, seguridad social, vivienda y otros servicios sociales. En todos los períodos bajo análisis, los gastos en educación, agua potable y saneamiento mantienen un comportamiento acíclico.
- 1.10 El componente del gasto social que tuvo mayor prociclicidad en el país en los últimos 50 años es el de asistencia social. Dado que el gasto en asistencia social es precisamente el que se orienta a atender a la población más vulnerable, su recorte en épocas de crisis limita el principal mecanismo de protección que tiene esa población. Son varias las razones que explican la prociclicidad del gasto asistencial: la alta dependencia del financiamiento de algunos de estos programas en los impuestos a la nómina; el comportamiento procíclico de los ingresos tributarios de

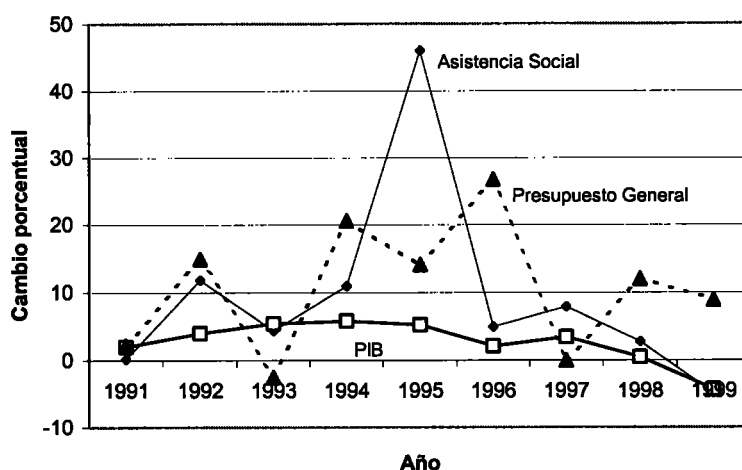
⁶ Definición del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

⁷ Esta sección es un resumen del trabajo analítico del CRECE (2001), que utiliza la metodología de Hodrick & Prescott (1997). *Journal of Money, Credit & Banking* Vol. 29(1) para analizar la relación entre los comportamientos cíclicos del PIB, el gasto social y sus componentes.

la nación en las fases recesivas⁸; y el hecho de que el gasto asistencial es uno de los ítems de gasto que se recortan primero con el fin de ajustar las finanzas públicas en épocas de crisis.

- 1.11 El Gráfico 1 muestra el crecimiento del PIB y del presupuesto general de la Nación y el gasto en asistencia social en los años noventa. Los cambios en el presupuesto general fueron erráticos a lo largo de la década y no muestran ninguna correlación con el cambio en el PIB. Por otro lado, después de haber crecido 45% en 1995, el gasto en asistencia social muestra una fuerte correlación con el crecimiento del PIB en la última parte de la década y durante la crisis.

Gráfico 1: Crecimiento en el PIB y Gastos



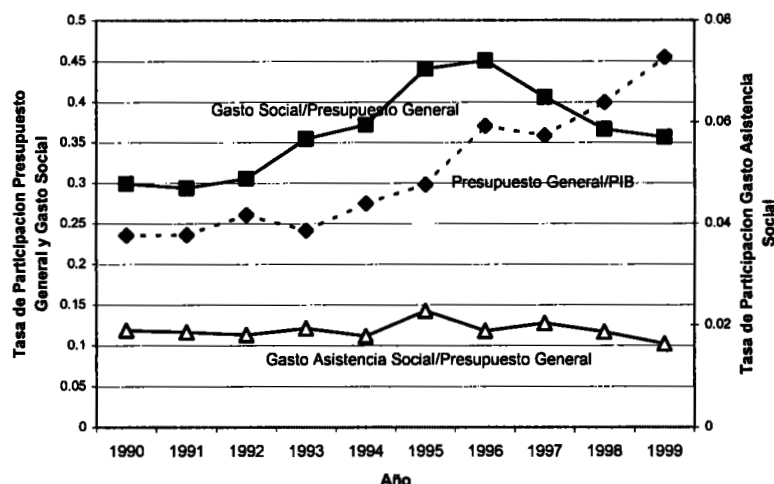
- 1.12 El gasto público como proporción del PIB aumentó significativamente durante los años noventa (Gráfico 2). La participación del presupuesto general en el PIB aumentó a partir de 1993, alcanzando un 45% del PIB en el 2000, un incremento de 20 puntos porcentuales desde el inicio de la década. La participación del gasto social en el presupuesto también se hizo más importante durante la primera mitad de la década, creciendo en 15 puntos porcentuales (de 30% hasta 45%) entre 1990 y 1996⁹. Sin embargo, después de 1996, y justamente cuando la economía empezó a desacelerarse, la participación del gasto social disminuyó, llegando a un 35% al final de la década. Por otro lado, la participación de asistencia social permaneció constante durante la primera mitad de la década, aumentó en 1995, y luego cayó a finales de la década durante la recesión económica. Fue durante ese período que la tasa de pobreza aumentó en un 15%. Estas reducciones en el gasto en asistencial

⁸ En Colombia, la elasticidad de ingresos con respecto al PIB es 1, indicando que los ingresos de la Nación tienen una estricta relación con el crecimiento económico.

⁹ El aumento dramático del rubro de asistencia social en este período se debe a dos factores aislados. En primer lugar, fue aprobada la reglamentación definitiva por la cual ha disminuido la participación general del presupuesto sin asignación y la Corte Constitucional está obligada a asignar los porcentajes establecidos por ley al gasto social. En segundo lugar, la Nación no había distribuido el producto de las privatizaciones, especialmente el de telefonía. Una sentencia de la Corte Constitucional le obligó a distribuir transferencias por este concepto.

social, originadas en parte por la relación directa entre el PIB y el gasto en asistencia social, han implicado descensos en las coberturas de los programas, precisamente cuando era necesario mantenerlas o expandirlas para compensar los efectos de la recesión¹⁰. El comportamiento procíclico del gasto en programas de asistencia social hace evidente que los mecanismos existentes de asignación de recursos son igualmente poco flexibles para responder a las necesidades de mayor gasto para mantener y en ciertos casos extender la cobertura durante la crisis.

Gráfico 2: Participación del Presupuesto General y Gasto Social 1990-1999



2. Focalización de los programas sociales

- 1.13 El Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) es el instrumento utilizado para la focalización de los subsidios de los programas sociales a los grupos pobres y vulnerables del país. El SISBEN es un índice de bienestar, basado en el concepto de necesidades básicas insatisfechas¹¹ y de los niveles de ingreso, que atribuye a cada hogar individual un puntaje que sirve para indicar su grado de pobreza. Dado su enfoque, el índice SISBEN captura la pobreza estructural de la población más que la pobreza coyuntural.
- 1.14 Como instrumento de focalización, el SISBEN es transparente, de bajo costo y fácil de aplicar; sin embargo, su cobertura es baja y variable. Según datos del DNP, alrededor de 40% de la población está registrado en el sistema, con tasas de cobertura que van desde un 20% en Cauca hasta un 70% en San Andrés o Casanare. La alta variabilidad en la cobertura del SISBEN se debe en parte a que su aplicación es la competencia de los municipios, y éstos tienen restricciones

¹⁰ Si bien el gasto social estructural en educación se mantuvo acíclico en la última década, principalmente por su concentración en salarios y pensiones, es inflexible para responder a mayores demandas que pueden surgir durante una crisis.

¹¹ Se basa en un conjunto de factores que miden los activos de los individuos, tales como la calidad de la vivienda y su equipamiento, los servicios de la vivienda, las características demográficas y el capital humano.

financieras para extenderlo. Además, los municipios más pobres que tienen mayores necesidades son los que menos pueden beneficiarse del sistema. Aunque el SISBEN ha sido ampliamente utilizado por el sector salud, el instrumento ha sido escasamente aplicado por otros programas sociales. A finales de los noventa, más del 80% de los municipios utilizaban el SISBEN para seleccionar beneficiarios para el régimen subsidiado de salud y apenas un 20% lo utilizaban para otros programas sociales.

- 1.15 Para mejorar el instrumento SISBEN y su utilización, es necesario actualizarlo y monitorearlo y así asegurar su precisión. Su actual diseño expone al instrumento a riesgos de manipulación tanto por parte de los encuestados como por parte de las entidades territoriales encargadas de aplicarlo. El manejo del sistema, desde la aplicación de la encuesta hasta el procesamiento de los datos y el manejo de la información, está bajo la responsabilidad de los alcaldes, lo cual posibilita un manejo discrecional y no transparente del instrumento y crea obstáculos políticos importantes a la reforma del sistema. La situación se agrava por la alta rotación de los administradores encargados del sistema lo que dificulta la gestión técnica y la actualización sistemática del instrumento.
- 1.16 En resumen, el SISBEN es un instrumento clave en la asignación de recursos en el sector social de Colombia¹² y requiere de reformas para asegurar su eficacia y extensión. Estas reformas incluyen: (i) la puesta en marcha de un sistema transparente de control de calidad y monitoreo; (ii) la actualización del algoritmo para capturar diferencias regionales; y (iii) el fortalecimiento de la administración, gestión y supervisión del instrumento a nivel local.

3. Racionalidad y coordinación de los programas sociales

- 1.17 La racionalización y mejora en la coordinación de los programas sociales requiere acciones en las siguientes tres áreas prioritarias, que permitirán una asignación más eficiente del gasto social total y una mayor efectividad en la protección social durante crisis: (a) extensión del aseguramiento en salud y de la salud pública; (b) racionalización y mejora de eficiencia en la administración de los recursos en educación; y (c) consolidación, readecuación y ajuste de los programas dirigidos a poblaciones pobres y vulnerables.
- 1.18 **Salud.** Uno de los más importantes logros de la reforma de salud de Colombia ha sido el aumento en el aseguramiento de la población, en particular de los más pobres; las estimaciones nacionales indican que la cobertura del sistema de salud se triplicó desde 1993. La crisis fiscal y el aumento del desempleo han limitado la expansión de la cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) a las poblaciones más pobres a través del régimen subsidiado de salud y han reducido la afiliación al régimen contributivo. La cobertura de los programas de salud se ha mantenido prácticamente estancada desde 1997 lo cual ha generado

¹² En 1998, el 10% del total del gasto social y el 20% del presupuesto de salud fue asignado a través del SISBEN.

una extraordinaria presión sobre la red de servicios públicos, única fuente de atención en salud para aquellas personas no aseguradas por el SGSSS.

- 1.19 Una barrera a la extensión del aseguramiento es la dificultad para incorporar a los trabajadores independientes. Por un lado, los costos de afiliación al régimen contributivo para los trabajadores independientes con ingresos superiores a dos salarios mínimos son altos; y las entidades promotoras de salud, por temor a la selección adversa, se muestran renuentes a afiliar a estos trabajadores. Por otro lado, los trabajadores independientes con ingresos entre uno y dos salarios mínimos, clasificados en niveles III y IV del SISBEN, no son elegibles para el régimen subsidiado y no tienen la capacidad de pagar la totalidad de la cotización al régimen contributivo quedando también excluidos del sistema.
- 1.20 La reducción en los recursos disponibles para acciones de salud pública al final de los años noventa, resultado en gran medida de la alta prociclicidad del gasto en salud, ha afectado de manera dramática las tasas de vacunación en el país. Entre 1995 y 1998 la cobertura de vacunación contra la tuberculosis bajó de 100% a 85%, contra la difteria, la tos ferina y el tétano de 94% a 73% y contra el polio de 94% a 75%¹³. La cobertura de vacunación contra la rubéola estuvo en cerca de 79% en 1999 y 2000. Estimaciones preliminares para el año 2000 indican que esta tendencia negativa ha continuado. La recuperación de las tasas de cobertura de vacunación es una necesidad urgente del país: la baja cobertura contra la poliomielitis ha generado un grupo importante de personas susceptibles a la enfermedad cuando se han detectado brotes epidémicos en países de África y Asia, y algunos casos en la República Dominicana; el descenso en la cobertura de la difteria llevó a la aparición de brotes de la enfermedad en grandes ciudades como Bogotá y Cali y a la necesidad de intervención por parte del Ministerio de Salud. De esta manera, Colombia, que históricamente ha tenido altas tasas de vacunación, está exponiendo la población a riesgos de salud que no se observaban en el país desde hace varios años y que tienden a agravarse en periodos de crisis.
- 1.21 **Educación.** A pesar del notable aumento en los recursos destinados a educación y la neutralidad de su gasto en el tiempo, así como de la puesta en marcha de un conjunto de programas innovadores durante los últimos años, el sistema educativo enfrenta problemas derivados de una deficiente gestión en los diferentes niveles territoriales y un inadecuado esquema de asignación de recursos. La cobertura de la educación primaria no es universal y la cobertura de la educación secundaria es insuficiente, existiendo enormes diferencias por zonas geográficas y por grupos de ingreso. La inequidad e ineficiencia en la distribución de los recursos y docentes con cargo al situado fiscal, que se destina a los departamentos y municipios, son el resultado de un mecanismo de financiamiento orientado fundamentalmente a atender costos de nómina, con escasa consideración de criterios de calidad, cobertura y eficiencia. Esto se manifiesta por ejemplo, en una elevada concentración de docentes en las capitales y en las zonas urbanas, con relaciones alumno/docente notablemente más bajas que en las zonas rurales. Adicionalmente,

¹³ Desde 1997 no se han alcanzado coberturas útiles de vacunación contra la poliomielitis.

tanto la falta de herramientas para conocer los resultados de la educación pública, como de sistemas de información y de evaluación consistentes y oportunos limita las posibilidades para una gestión adecuada. La estrategia del gobierno para mejorar la eficiencia, cobertura, equidad y calidad de la educación considera acciones en cuatro ámbitos: (i) la ejecución del Programa Nuevo Sistema Escolar (1202/OC-CO); (ii) la firma de convenios de desempeño con las entidades territoriales; (iii) la aprobación del Acto Legislativo No. 01 del año 2001 en el tema de transferencia; y (iv) la reforma a la Ley 60 de 1993, que reglamenta dicho acto legislativo.

- 1.22 El Programa Nuevo Sistema Escolar se orienta a iniciar reformas en el sistema educativo colombiano, dirigidas a fortalecer la gestión descentralizada y autónoma y a mejorar la eficiencia y equidad social en la asignación de los recursos, como medio para ofrecer un servicio de mejor calidad. El programa se ejecutará en cinco departamentos que recibirán asistencia técnica e incentivos para avanzar en los objetivos señalados. En cuanto a los convenios de desempeño, ellos son compromisos que se establecen entre la Nación y los departamentos en los que se definen metas de eficiencia, equidad y cobertura a ser logradas mediante la redistribución equitativa de los recursos humanos y financieros y la optimización en el uso de la capacidad instalada. Como producto de la ejecución de este instrumento, a la fecha se han producido mejoras en eficiencia que han significado una liberación de recursos de US\$15 millones, recursos que han sido reasignados a programas orientados a mejorar la calidad educativa. La aprobación del acto legislativo en el tema de transferencias sienta las bases para una mayor racionalidad en la financiación del sector educativo y permite avanzar en la introducción de modificaciones que aumenten la eficiencia y equidad en el gasto en educación, en particular la transferencia de recursos en función del número de alumnos y no de maestros. Finalmente, la reforma a la Ley 60 busca crear las condiciones para corregir parte de las actuales rigideces y distorsiones en la educación pública las cuales han impedido alcanzar una cobertura más amplia y mejorar la calidad, a pesar del elevado y creciente monto de recursos que se han asignado al sector.
- 1.23 **Asistencia social.** Además de la salud y la educación, hay un conjunto de programas destinados a mitigar la vulnerabilidad y reducir la pobreza estructural y transitoria. Estos programas se denominan asistencia social en Colombia, aunque algunos de ellos tienen efectos importantes sobre la acumulación del capital humano entre poblaciones pobres. Un grupo especialmente vulnerable son los niños entre 0 y 18 años de edad¹⁴ y la mayor parte del gasto en asistencia social está destinado a este grupo a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), cuyos principales programas tienen como objetivo proteger a la familia y fortalecer el capital humano de niños pobres a través de la alimentación, la atención y estimulación temprana y en menor medida la nutrición. Existen pocas evaluaciones del impacto de estos programas; la más reciente evaluación realizada

¹⁴ En 1999, 69% de niños urbanos y 86% de niños rurales se encontraban bajo la línea de pobreza. En el 2000, 20% de los niños menores de cinco años sufrían de desnutrición crónica. El bajo consumo de alimentos y las bajas tasas de vacunación agravaron esta situación.

a los programas de atención infantil no mostró un impacto significativo en el estado nutricional de los niños beneficiarios, a pesar de que las intervenciones están focalizadas progresivamente hacia los más pobres. Además los programas alimentarios que se basan en subsidios en especie que consumen una proporción alta del gasto no cuentan con evaluaciones de impacto o con mecanismos formales de focalización; estas evaluaciones son una prioridad alta y un prerequisite para poder realizar los ajustes en la focalización requeridos. A nivel institucional, el ICBF es centralizado, con poca flexibilidad presupuestal y con demasiadas responsabilidades en la provisión directa de servicios, lo que ha generado ineficiencia e ineficacia en el cumplimiento de su misión de protección social a la niñez y pocas posibilidades de ajuste de los programas a las realidades locales. El ICBF ha iniciado un proceso de transformación de los programas de atención y alimentación infantil con el objetivo de mejorar su focalización e impacto a nivel municipal. Se ha realizado además un diagnóstico de la gestión del ICBF, el cual sugiere la separación de las funciones de rectoría y provisión y el desarrollo de un marco para una descentralización del Instituto.

- 1.24 Además del ICBF, hay dos programas principales dirigidos a poblaciones vulnerables. El programa de la Red de Solidaridad Social (RSS) apunta a ejecutar una serie de subprogramas dirigidos a poblaciones vulnerables, incluyendo la población desplazada o afectada por el conflicto armado, los ancianos indigentes, las diferentes etnias y los habitantes de la calle. En el año 2000, se introdujo la Red de Apoyo Social (RAS) (1280/OC-CO), un conjunto de programas focalizados tendientes a reducir los efectos de los altos niveles de desempleo y los riesgos al capital humano generados como consecuencia de la crisis¹⁵. La evolución de los programas dirigidos a grupos vulnerables necesita ajustes en las siguientes áreas:
- a. La introducción de los nuevos programas de la RAS implica la necesidad de revisar programas que originalmente se ejecutaron a través de la RSS pero que podrían duplicar esfuerzos al interior del gobierno central.
 - b. A pesar de los esfuerzos realizados bajo la RSS en los años 1994-1998, ya no existe un programa que provea apoyo al ingreso de los ancianos pobres en Colombia. Menos de 3% de la población mayor de 60 años bajo la línea de pobreza recibe una pensión, por lo tanto la ausencia de asistencia social y pensiones para este grupo es una brecha importante en la cobertura de la protección social.
 - c. Hay un número de programas claves dirigidos a poblaciones vulnerables que opera en la Presidencia de la República y que requieren que su operatividad y el esquema institucional que los rija se defina antes de finalizar el actual gobierno.

¹⁵ Las características de este programa se describen en el párrafo 1.36(d).

4. Desempleo, costos laborales y sus consecuencias para la protección social

- 1.25 Aunque lo peor de la crisis reciente ha pasado, aún persiste la alta tasa de desempleo que hace de Colombia uno de los países con el mayor índice de América Latina. En junio del presente año, 17,8% de la población económicamente activa en las trece principales áreas metropolitanas se encontraba desempleada, afectando desproporcionadamente a los jóvenes y a las mujeres. La crisis además ha contribuido a un mayor nivel de informalidad con la consecuente pérdida de beneficios de la seguridad social. Este problema tiene causas estructurales, relacionadas con las rigideces legales y la calidad de la educación y otras transitorias, de más corto plazo, relacionadas con el ciclo económico. Según el DNP, elementos estructurales son responsables del 50% del problema de desempleo actual, y su peso en el total del desempleo tiende a aumentar. Hasta 1990, Colombia tenía una de las legislaciones laborales más rígidas de América Latina. Aunque la Ley 50 de ese mismo año desmontó algunos obstáculos importantes para la creación de empleo, mantuvo rigideces legales que dificultan el funcionamiento eficiente del mercado laboral y en vez de reducirse, la legislación sobre las contribuciones al SGSSS y pensiones de la Ley 100 generó un crecimiento acumulado del costo laboral unitario en un 32,9% entre 1990 y 1999, representando incrementos de los costos laborales reales para las empresas manufactureras de cerca de 3,1% por año.
- 1.26 Adicionalmente, la legislación colombiana aún se caracteriza por incluir muchas normas que incluyen tratamientos diferenciados para diversos subgrupos de la fuerza laboral. Si bien estas medidas se crearon con el fin de ofrecer mayor protección y estabilidad laboral, su efecto ha sido el opuesto: han introducido incentivos negativos, ya sea en contra de la generación o de la estabilidad del empleo de los grupos que inicialmente buscaba proteger. Por ejemplo, la Ley 50 elevó las indemnizaciones por despido injustificado para los contratos vigentes, creando un sistema dual con costos de despido muy altos para contratos existentes y muy bajos para los nuevos contratos, lo que ha contribuido a concentrar la carga del desempleo en los grupos de trabajadores jóvenes. El Congreso de la República propone homogeneizar estos pagos asociados con el despido, así reduciendo los costos laborales en un 3%. Asimismo, la existencia de los recargos asociados con las definiciones legales¹⁶ de la jornada diurna y nocturna, el trabajo dominical y en días festivos y los pisos para pactar el salario integral¹⁷ han elevado los costos laborales no salariales. El Congreso de la República ha propuesto modificaciones que permitirán que tanto los empleados como las empresas tengan mayor flexibilidad en la contratación, generando mayores incentivos para la creación de nuevos empleos. Entre las poblaciones beneficiadas, se estima que las medidas de extensión de una o dos horas de la jornada diurna generará entre 9%-12% de

¹⁶ La actual definición de la jornada nocturna (trabajo realizado entre las 6 p.m. y las 6 a.m. del siguiente día) significa un recargo equivalente al 35% sobre el valor del trabajo diurno. La actual definición del trabajo dominical significa un recargo de 100% del valor del salario diario ordinario, independiente del número de días trabajadas durante la semana. La actual definición del recargo asociado con el trabajo en días festivos significa un recargo del 200% sobre el salario ordinario.

¹⁷ El salario integral es una modalidad de contratación donde los recargos son fijados al momento de la contratación y aplica a trabajadores con ingresos mayores a 10 salarios mínimos (el 2% más rico de los asalariados).

reducción al costo laboral. Similarmente, la disminución de los recargos asociados al trabajo dominical reducirán el costo en un 50%. Por otro lado, el pago de solamente un salario ordinario para el trabajo en días festivos reducirá estos recargos en un 9%. Finalmente, al reducir el piso para pactar el salario integral a tres salarios mínimos, los costos laborales disminuirán en 20%. La elasticidad de empleo-costo laboral es aproximadamente -0,4, lo cual implica que el conjunto de medidas contempladas podría ser equivalente al costo de generar entre 250.000 y 300.000 nuevos empleos.

- 1.27 Además los impuestos a la nómina están entre los más altos en América Latina, representando un 34,5% del salario, lo que también ha contribuido a un aumento de la informalidad y ha reducido la tasa de creación de empleo. Estas contribuciones están destinadas a varios usos incluyendo programas “sociales,” los cuales incluyen por ejemplo la capacitación de mano de obra calificada, de bajo efecto progresivo y por lo tanto reducido impacto en la reducción de la pobreza a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)¹⁸ financiado con un 2% de la nómina y las Cajas de Compensación¹⁹ financiadas con un 4% de la nómina²⁰. La reducción de estas contribuciones señaladas a la mitad afectará al universo de empresas formales. Asimismo, el actual nivel del salario mínimo legal²¹ en un contexto de oportunidades laborales altamente restringidas, actúa como otra rigidez en el mercado que se traduce en mayor desempleo y mayor informalidad, con los efectos más pronunciados en los grupos más pobres. El Congreso de la República ha propuesto la modificación del contrato de aprendizaje existente para permitir la contratación de jóvenes entre 16 y 24 años de edad, los cuales concentran el desempleo, por un salario mínimo diferencial a fin de crear mayores oportunidades laborales para este grupo etario.
- 1.28 Los efectos del desempleo se ven agravados por la ausencia de un mecanismo de protección de los ingresos laborales. Actualmente, la protección contra el desempleo consiste en una combinación de seguro de cesantía y algunos planes de emergencia. El esquema de seguro de cesantía, basado en el ahorro individual cubre una proporción reducida del total de trabajadores del país. De los 15 millones de trabajadores ocupados, 8 millones son asalariados, y sólo 2,8 millones tienen cesantías. Esta es una de las razones que explica que muchos hogares no hayan mantenido sus ingresos y su bienestar en la crisis actual, y que se haya reducido la afiliación efectiva a la seguridad social contributiva. Aunque un seguro de desempleo formal resulta poco factible en las actuales circunstancias económicas, el sistema requiere ajustes para mejorar su desempeño, cobertura e impacto sobre las poblaciones más vulnerables.

¹⁸ En Colombia, hay una oferta amplia de servicios de capacitación en el sector privado. Una evaluación del SENA financiada por el Banco muestra un impacto mínimo sobre los ingresos de los trabajadores capacitados, y menor que aquellos que recibieron capacitación en el sector privado. Asimismo, los egresados del SENA exhiben mayores tasas de desempleo que las tasas de desempleo del mercado para grupos similares.

¹⁹ Como representan impuestos cruzados, al elevarse las contribuciones al SGSSS y las pensiones en la Ley 100 de 1993, las contribuciones a las Cajas para la atención en salud y el subsidio familiar tendrían que haberse disminuido.

²⁰ Se estima que una reducción de estos impuestos en siete puntos generará un aumento de alrededor del 9% en el empleo formal, una reducción de 2,6% en la tasa de informalidad y 1% en la de desempleo (Banco Mundial 1994).

²¹ Estimado en US\$190 mensuales comparado con una línea de pobreza per cápita de alrededor del US\$88 por mes.

D. Estrategia del país

- 1.29 La presente operación se enmarca dentro del proceso de reforma que viene implantando el gobierno y se centra en el objetivo primordial de lograr, de manera simultanea, ***la mitigación de los efectos de las crisis y el mejoramiento de la eficiencia y efectividad del gasto social***. La experiencia de la crisis reciente y la restricción de recursos presupuestales para financiar los programas sociales, especialmente aquellos dirigidos a atender la población más vulnerable, la poca flexibilidad en el gasto público y la fuerte limitación en el financiamiento existente, han mostrado la necesidad de reducir los costos laborales, priorizar, coordinar y racionalizar los programas sociales dirigidos hacia los más pobres y vulnerables y asegurar una mayor estabilidad en su financiamiento. ***De esta manera, el programa apoyará a la reducción de futuras pérdidas irreversibles en el capital humano de la población de bajos ingresos producto de recesiones económicas.***
- 1.30 Aparte de este objetivo, el programa ***apoya la estabilidad financiera durante la actual coyuntura interna y externa que enfrenta Colombia***. En términos de las fuentes y usos de financiamiento para el año 2001, las fuentes ascenderían a US\$11.108 millones, con desembolsos por US\$9.638 millones (US\$4.850 millones de crédito externo y US\$4.788 de crédito interno). Se contaría adicionalmente con otras fuentes de financiamiento, destacándose el traslado de utilidades del Banco de la República al Gobierno Central por US\$631 millones y la utilización de portafolios de la tesorería por US\$721 millones²². En cuanto a los usos de los recursos, la financiación del déficit fiscal asciende a US\$4.414 millones y las amortizaciones a US\$5.251 millones. Adicionalmente, se utilizarán recursos para la constitución de portafolio en la tesorería por US\$1.003 millones (prefinanciamiento del 2001 para el 2002) y para pagar la deuda flotante positiva de US\$609 millones.
- 1.31 De acuerdo con la programación de fuentes, en el año 2001, los US\$4.850 de crédito externo incluyen los US\$175 millones por concepto de la presente operación. Sin embargo, para lograr el equilibrio entre fuentes y usos es necesario contar con recursos adicionales por US\$57 millones. El desembolso del primer tramo es necesario para cumplir con la programación de recursos externos del presente año.
- 1.32 En el año 2002 las fuentes ascenderían a US\$9.349 millones, con desembolsos por US\$7.033 millones (US\$2.650 millones de crédito externo y US\$4.428 de crédito interno). El traslado de utilidades del Banco de la República al Gobierno Central se estima en US\$378 millones y la tesorería utilizaría el portafolio constituido el año anterior con los recursos de la prefinanciación lo cual le generaría recursos por US\$1.064 millones²³. En cuanto a los usos de los recursos, la financiación del

²² Esto incluye privatizaciones por US\$81 millones que corresponde al saldo de Carbocol, y US\$168 millones, que corresponden básicamente a ajustes metodológicos que se derivan del hecho de que el déficit se mide en términos de causación y no de caja.

²³ Es importante resaltar que los datos que se incluyen en este informe para el año 2002 son muy preliminares y que el Gobierno todavía está en proceso de definir su programa de financiamiento para este año.

déficit fiscal se estima en US\$4.026 millones y las amortizaciones en US\$5.178 millones. Finalmente, se planea continuar con el proceso de reducción del rezago presupuestal, por lo que la deuda flotante ascendería a US\$205 millones. De acuerdo con la programación de crédito externo, en los US\$2.650 millones se incluirían los US\$155 millones por concepto de la presente operación, faltando todavía generar recursos adicionales por US\$919 millones. El desembolso del tramo flotante por US\$60 millones ayudaría a cerrar la brecha existente.

- 1.33 Es importante destacar que esta programación de fuentes y usos de financiamiento del gobierno central no toma en consideración los posibles efectos de una crisis financiera y crediticia en otros países de la región. Esta eventualidad, junto con el cambio de gobierno el próximo año, hacen que la necesidad por estos recursos adquiera mayor relevancia. Por lo anterior, se requiere de un margen suficiente de recursos externos disponibles, que permitan contrarrestar los efectos de expectativas que podrían amenazar los logros que Colombia ha obtenido en términos de ajuste y reforma, especialmente en aspectos fiscales, de ordenamiento territorial y de protección del gasto social que el presente programa apoya.

E. Estrategia del Banco

- 1.34 La operación propuesta *apoya la estrategia del Banco en el país y complementa las inversiones ya realizadas*. El Documento de País (GN-2052-1) vigente fue aprobado en agosto de 1999. Este documento considera cinco áreas prioritarias: (i) logro de la pacificación, (ii) reducción de la pobreza y de la desigualdad, (iii) consolidación del proceso de descentralización, (iv) modernización del Estado y (v) crecimiento sostenible. La operación objeto de este documento contribuirá al objetivo (ii). Al mismo tiempo, con la articulación de un sistema de protección social que sea financieramente sostenible, más eficaz en cubrir las necesidades de la población, más eficiente en el uso de los recursos y contribuirá al logro de los objetivos (iii) y (iv). Asimismo, la protección de la inversión en el capital humano de la población y la flexibilización del régimen laboral eleva el crecimiento potencial de la economía, apoyando al objetivo (v). El programa, mediante al apoyo a los sectores más necesitados, favorecerá el logro del objetivo (i).

F. Experiencia del Banco

- 1.35 Dada la difícil coyuntura económica de 1998 y 1999, el Documento de País (GN-2052-1) definió como prioritario que el Banco apoyará a Colombia con préstamos sectoriales para garantizar su sostenibilidad financiera y promover reformas estructurales. Esta estrategia se concretó con la aprobación de tres préstamos sectoriales de emergencia por US\$1.100 millones. Posteriormente, el dinamismo que mostró la economía durante el 2000 hizo pensar que la crisis había sido superada y que futuras operaciones de rápido desembolso ya no serían necesarias. Sin embargo, el deterioro de la economía y el agravamiento de la situación fiscal desde el segundo trimestre del 2001, impulsaron al gobierno a recurrir nuevamente a los organismos multilaterales con el fin de obtener recursos de rápido desembolso. Es así que en el programa operativo del 2001 se incluyen dos

préstamos sectoriales por US\$790 millones, uno de los cuales es la presente operación. Cabe destacar que la ejecución de los cuatro préstamos sectoriales aprobados en los últimos años ha sido exitosa. Dos de ellos ya fueron totalmente desembolsados y el recientemente aprobado Programa de Reforma Fiscal Territorial (1335/OC-CO) ya desembolsó el 50%, esperando cumplirse con la condicionalidad del tramo restante durante el primer trimestre del próximo año. La única excepción a esta ejecución satisfactoria ha sido el Programa sectorial eléctrico (1169/OC-CO) en el cual se cumplieron tres tramos, pero se tuvo que cancelar el saldo de US\$105 millones por la dificultad de cumplir con los dos últimos tramos flotantes. Esta evidencia de ejecución satisfactoria es importante en el contexto de la presente operación, pues estudios realizados por las oficinas de evaluación externa del Banco y del Banco Mundial muestran que el factor más importante para la ejecución exitosa de préstamos sectoriales es la existencia de una historia de cumplimiento satisfactorio de sectoriales anteriores²⁴.

1.36 Esta operación complementa y refuerza el impacto de las operaciones de la cartera activa y con el programa de préstamos del Banco:

- a. En el área de **salud**, el Banco aprobó dos préstamos a Colombia, el Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud (716/OC-CO) y el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (910/OC-CO). La ejecución de este último se ha desarrollado de manera lenta por algunos cuestionamientos a la Ley 100 surgidos con el cambio de gobierno y por problemas en la adjudicación de consultorías, en particular en la selección de la unidad de apoyo técnico y científico, elemento clave para un programa de apoyo a la reforma, lo cual centra en brindar asistencia técnica. Afortunadamente, la reorganización de los estudios y la efectivización de la unidad de apoyo técnico ocurrida en 1998 ha permitido un procesamiento más ágil del préstamo. A pesar de los problemas de ejecución, existe consenso de la importancia del préstamo en apoyar al gobierno en la definición e implantación de la reforma y sus instrumentos. El Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud (716/OC-CO) se ha desarrollado de manera satisfactoria, tanto desde el punto de vista operativo como técnico. De hecho, el sistema de catastro físico de los hospitales públicos desarrollado en el programa es un modelo a ser seguido por algunos países. Actualmente, el Banco y el país están preparando un programa (CO-0139) para apoyar el ajuste y la reforma de la red pública de servicios de salud.
- b. En el área de **educación**, el Banco se encuentra ejecutando el Programa Nuevo Sistema Escolar (1202/OC-CO), aprobado en 1999, cuyo objetivo es iniciar reformas en el sistema educativo colombiano orientadas a fortalecer la gestión descentralizada y autónoma, además de mejorar la eficiencia y equidad social en la asignación de recursos. Este programa se está llevando a cabo en un grupo limitado de departamentos y municipios y se espera que tanto el diseño como la ejecución de los componentes del programa sirvan de base para

²⁴ Branson, William y Nagy Hanna. Ownership and Conditionality. OED Working Paper Series No. 8. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000.

introducir mejoras en la eficiencia en la asignación de recursos en otros departamentos y municipios. Uno de los problemas que este programa busca solucionar en cinco departamentos es la inexistencia de incentivos para que los diferentes niveles territoriales racionalicen y asignen eficientemente su planta docente, un esfuerzo complementario a las acciones del actual programa.

- c. En cuanto a **asistencia social**, el préstamo Red de Solidaridad Social (889/OC-CO) fue aprobado en 1995 por el Banco. A pedido del gobierno, desde 1998, el financiamiento del Banco ha estado centrado en subsidios de vivienda y se tiene programado terminar la ejecución de este préstamo a fines del 2001. Desde 1998, la red en sí misma, que opera con financiamiento del presupuesto nacional, tiene como objetivo proveer asistencia social no condicionada a poblaciones vulnerables específicas, incluyendo víctimas de desplazamiento forzado, víctimas de violencia producto del conflicto armado, grupos étnicos, habitantes de la calle, discapacitados y adultos mayores. En el momento actual, los subsidios distribuidos a través de la RSS son focalizados utilizando las características de la población vulnerable. La excepción ha sido el subprograma dirigido a adultos mayores que utilizó el SISBEN para focalizar en los más pobres pero que no ha contado con los mecanismos ni el financiamiento adecuado para llegar a su población objetivo. La reforma de este último subprograma de la RSS está incluida en la presente operación.
- d. En el año 2000, reconociendo la urgencia de aliviar las consecuencias sociales y de pobreza de la crisis económica y los ajustes fiscales y la incapacidad de los programas existentes de responder ante este fenómeno, se introdujeron tres subprogramas temporales bajo el rubro de la Red de Apoyo Social (RAS) (1280/OC-CO). Los subprogramas son: (i) **Empleo en Acción** que provee empleo temporal a trabajadores pobres y desempleados²⁵ para obras que requieren mano de obra no calificada; (ii) **Familias en Acción** que transfiere subsidios a familias en SISBEN I a cambio de inversiones en la salud, educación y nutrición de sus niños, atacando así las causas de la pobreza y a la vez proporcionando un apoyo al ingreso de estas familias en pobreza extrema; y (iii) **Jóvenes en Acción** que provee capacitación y entrenamiento laboral para jóvenes en SISBEN I y II a través de un sistema competitivo. Cada subprograma cuenta con una evaluación de impacto rigurosa y criterios de entrada y salida establecidos cuyos resultados serán revisados por el gobierno en el 2004 a fin de determinar si formarán parte de los programas permanentes de protección social. La ejecución de la RAS empezó en el 2001 y los subprogramas llegarán a su capacidad plena al final del año. Durante la preparación de la RAS, se estudió el conjunto de programas sociales del gobierno a fin de analizar las brechas en la cobertura, la incidencia de los beneficios, las ineficiencias en la asignación del gasto social y los desafíos a la sostenibilidad de estos esfuerzos. La presente operación recoge la agenda de reformas y evaluaciones pendientes definida en estos estudios y por lo tanto

²⁵ Por el nivel del salario pagado, este subprograma es autofocalizado.

forma parte de un proceso coordinado y acumulativo de inversión y transformaciones de política para construir una red de protección social efectiva y sostenible.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos del programa

- 2.1 El objetivo general del programa es mejorar el impacto y la efectividad del gasto social asegurando la coordinación y sostenibilidad de las inversiones y reducir los efectos negativos de las crisis económicas en el futuro. Los objetivos específicos son: (i) crear mecanismos contracíclicos y transparentes de financiamiento de programas de asistencia social focalizados en tiempos de crisis económica; (ii) fortalecer y hacer más transparente la focalización de las inversiones sociales; (iii) mejorar la eficiencia del gasto social; y (iv) aumentar la adaptabilidad del mercado laboral a las condiciones económicas cambiantes.

B. Estructura del programa

- 2.2 El programa se realizará a través de dos operaciones. La primera consiste en un programa basado en la adopción de medidas de política apoyado por un préstamo sectorial a desembolsarse en tres tramos. Los desembolsos del sectorial están sujetos al cumplimiento de las medidas de política y metas acordadas entre el Banco y el país. Estas acciones se resumen en la matriz de políticas adjunta (Anexo 1). Los desembolsos de los tramos serán US\$175 millones para el primer tramo, cuya condicionalidad deberá estar cumplida a la fecha de presentación al Directorio, US\$155 millones para el segundo tramo, y US\$60 millones para un tramo flotante. Por tratarse de un tema autocontenido, el tramo flotante será independiente del cumplimiento de las condicionalidades asociadas con el segundo tramo fijo. La segunda operación consiste en un préstamo de cooperación técnica con duración de tres años para respaldar el diseño e implementación de las reformas necesarias para garantizar que se alcancen los objetivos del programa.

C. Descripción del programa

1. Estabilidad macroeconómica

- 2.3 Para ambos tramos se considera necesario que Colombia continúe cumpliendo con los lineamientos establecidos en la Carta de Políticas y el Acuerdo de Contingencia suscrito con el FMI para el período 2000-2002 (condiciones 1 y 2).

2. Fondo de estabilización del gasto en asistencia social

- 2.4 **Objetivo.** El objetivo de este componente es crear y poner en funcionamiento un fondo financiero que permita mitigar los efectos de las crisis macroeconómicas en las poblaciones más pobres. Con este instrumento se capturarán recursos durante épocas de crecimiento para que puedan ser utilizados mediante reglas claras y transparentes en programas focalizados hacia los estratos más vulnerables de la población durante épocas de crisis.
- 2.5 **Descripción.** El instrumento contracíclico será un Fondo Financiero de Estabilización del Gasto en Asistencia Social (Fondo) que cumplirá la función de complementar el gasto público en programas de asistencia social durante épocas de

deterioro económico, para expandir la cobertura hacia las poblaciones más pobres. Las características principales del fondo serán las siguientes:

- 2.6 **Tamaño del Fondo.** El Fondo tendrá un tamaño estimado entre 0,5% y 1% del PIB. Estimaciones preliminares del DNP sugieren que alrededor del 0,8% del PIB sería necesario para atender el componente cíclico de una crisis severa, con base en la experiencia de la crisis de fines de la década de los noventa. Para evitar sobreahorro, se establecerá como tope del Fondo el equivalente al 1% del PIB.
- 2.7 **Fuente de los recursos.** El Fondo se alimentará de recursos ordinarios del gobierno central, de acuerdo con una fórmula predeterminada, en los años en los cuales el crecimiento de la economía supere ciertos parámetros. Los escenarios que se describen a continuación han sido determinados con base en el estudio de la capacidad real de ahorro del sector público colombiano y las proyecciones de crecimiento económico de los próximos años. Dado que la elasticidad de largo plazo de los ingresos fiscales con respecto al crecimiento económico es unitario, se asume que un crecimiento económico generará un incremento proporcional en los ingresos fiscales. Sin embargo, el Fondo no será necesariamente alimentado en forma exclusiva por estas fuentes de recursos. Los mecanismos institucionales de operación del Fondo permitirán que se canalicen otros recursos extraordinarios a través de el, tales como ingresos de capital o recursos de crédito externo.
- 2.8 **Regla de ahorro.** El Fondo se regirá por una regla de ahorro específica para el período 2002-2008, que se basa en las estimaciones de crecimiento de la economía colombiana en el mediano plazo, las cuales están alrededor del 4% anual. Para este período, la regla será la siguiente: Al finalizar cada año de crecimiento superior al 4%, el Fondo deberá haber acumulado un monto equivalente al 50% de la diferencia entre los ingresos efectivamente recaudados y los ingresos hipotéticos para ese año suponiendo un crecimiento económico de 4%. La fórmula de ahorro será la siguiente:

$$A_t = 0.5[T_t - E(T_t)]$$

Donde A_t es el ahorro del Fondo en el año t , T_t la suma de los ingresos corrientes efectivamente percibidos por el gobierno central en el año t , y $E(T_t)$ el cálculo hipotético de ingresos corrientes para el mismo año t suponiendo un crecimiento económico del 4%. A partir del año 2009, la metodología de cálculo de los ingresos del Fondo será revisada, ya que la fórmula de cálculo de ingresos hipotéticos para la determinación de transferencias a las entidades territoriales terminará ese año. Adicionalmente, el escenario de crecimiento económico base de 4% anual probablemente necesite revisarse. Al igual que para el período 2002-2008, se deberá ajustar la fórmula para neutralizar los efectos de cambios en política tributaria.

- 2.9 **Regla de uso.** Los recursos del Fondo podrán utilizarse una vez que se haya evidenciado dos trimestres continuos de crecimiento negativo del PIB, lo cual

constituirá la definición de crisis para los fines de manejo del Fondo²⁶. El uso de los recursos del Fondo deberá cesar cuando se evidencien cuatro trimestres consecutivos donde el índice del PIB per cápita sea igual o superior al del trimestre previo a la crisis, pero podrá cesar antes si el ente rector del Fondo lo considera apropiado. El uso de los recursos no podrá superar el 0,3% del PIB por año fiscal, calculado en base al estudio de las necesidades creadas por el aumento en la pobreza asociada con la crisis de fines de los años 90.

- 2.10 **Usos elegibles.** Los estratos más pobres de la población son los más vulnerables ante situaciones de crisis, y el riesgo de pérdida de capital humano en estos estratos es alto durante períodos de deterioro económico. Un programa será elegible para recibir los desahorros del Fondo si cumple con cuatro criterios: (i) utiliza el instrumento SISBEN para focalizar su gasto hacia las poblaciones más pobres; (ii) es dirigido hacia los niveles SISBEN I y SISBEN II²⁷; y (iii) tiene como uno de sus objetivos la protección y promoción del capital humano. Los programas actuales que serían elegibles para ser financiados por el Fondo, por ejemplo, son los subprogramas de la RAS y la RSS y algunos programas del ICBF.
- 2.11 Los recursos del Fondo estarán destinados exclusivamente a ampliar la cobertura para los pobres durante épocas de crisis, y no podrán sustituir el gasto corriente estructural que se asigna anualmente en el presupuesto público a los programas sociales focalizados elegibles para el financiamiento del Fondo. Para evitar este efecto de sustitución y asegurar que los recursos del Fondo se destinen a una cobertura incremental, el reglamento operativo establecerá con precisión los niveles de gasto estructural que deberán mantenerse como condición para el uso de los recursos del Fondo en épocas de crisis²⁸.
- 2.12 **Marco operativo e institucional.** El Fondo deberá ser creado por Ley y sus mecanismos operativos deberán reglamentarse por instrumento del poder ejecutivo. La administración del Fondo será encargada a una entidad del sector privado (banco de inversión u otro tipo de administrador de fondos) que será seleccionada por un proceso abierto y transparente de concurso público. Los recursos del Fondo, captados inicialmente en moneda local, serán transformados a divisas e invertidos en instrumentos financieros de alta seguridad y liquidez en el mercado internacional de capitales, para garantizar el mantenimiento del valor y la disponibilidad de recursos en forma ágil para enfrentar épocas de crisis²⁹.

²⁶ Entre 1950 y 1993 (año en el que se inició la descentralización), Colombia experimentó sólo dos trimestres continuos de crecimiento negativo. Después de 1993 esto ocurrió cuatro veces, destacando el profundo cambio estructural en la economía colombiana desde 1993.

²⁷ Estos estratos son aproximadamente equivalentes al quintil más pobre de la distribución de los ingresos.

²⁸ Cabe notar, sin embargo, que el ICBF recibe sus recursos directamente de la recaudación del impuesto sobre la nómina y no hay discrecionalidad presupuestaria en la asignación de sus recursos.

²⁹ Aunque el tamaño reducido del Fondo evitará que su manejo tenga efectos macroeconómicos importantes, cabe destacar que en principio la expatriación de divisas en épocas de auge tendería a depreciar la moneda en momentos en que tendría una tendencia natural a apreciarse, y el efecto inverso en épocas de repatriación de los recursos del Fondo. Esto podría constituir un efecto beneficioso de estabilización en el tipo de cambio real.

- 2.13 El manejo del fondo será responsabilidad del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)³⁰ como ente directivo con el apoyo de la Dirección de Desarrollo Social y un grupo técnico del DNP quienes ejercerán la secretaría técnica. Estas instancias tendrán, entre otras, las responsabilidades de: (i) establecer los mecanismos operativos y presupuestarios para alimentar el Fondo de acuerdo con los parámetros acordados, asegurando el cumplimiento de las reglas de ahorro; (ii) dar seguimiento a los indicadores socioeconómicos y determinar los momentos de activación y desactivación del Fondo; (iii) priorizar los programas a financiar con el Fondo y coordinar su implantación con los organismos ejecutores; (iv) recomendar la incorporación de recursos extraordinarios al Fondo cuando el caso lo amerite; y (v) garantizar que el manejo del Fondo, así como el de los programas elegibles, se efectúe bajo normas transparentes y con estricta rendición de cuentas³¹.
- 2.14 **Condiciones para el primer tramo (condición 3).** Se requerirá que el DNP y el Ministerio de Hacienda presenten al Banco un documento, aprobado por el CONPES, que justifique y establezca las principales características del Fondo descritas en esta sección, a saber: (i) objetivo; (ii) tamaño estimado; (iii) fuente de recursos; (iv) regla de ahorro; (v) reglas de inversión; (vi) reglas de desahorro; (vii) usos elegibles; (viii) arreglos operativos e institucionales. Asimismo, el CONPES recomendará la creación legal del Fondo.
- 2.15 **Condiciones para el segundo tramo (condición 4).** Se requerirá la puesta en vigencia del Fondo, lo que contempla: (i) la promulgación del instrumento jurídico y (ii) la reglamentación del esquema institucional y la expedición de normas operativas del Fondo.

3. Focalización de los programas sociales

- 2.16 Las acciones en este componente tienen como objetivo mejorar la precisión y transparencia del instrumento SISBEN, y asegurar su aplicación a nivel territorial y dentro de las políticas de los programas nacionales de asistencia social. Los dos últimos objetivos se cumplen en el marco de la ejecución de la cooperación técnica paralela. Como resultado se espera generar un instrumento de focalización más transparente y confiable que permita orientar el gasto social hacia las poblaciones más pobres y vulnerables.
- 2.17 Específicamente, el proyecto pone énfasis en tres áreas para fortalecer el instrumento SISBEN: (i) el ajuste y afinamiento del sistema de puntaje a través de una actualización del algoritmo utilizado; (ii) el diseño e implantación de un sistema de control de calidad en el uso de SISBEN para minimizar los errores de filtración y exclusión; y (iii) la mayor utilización del SISBEN para la selección de beneficiarios en diversos programas sociales, así como la extensión de la cobertura del SISBEN en términos del número de personas incorporadas a través del fortalecimiento de la capacidad local de administrar y manejar el sistema.

³⁰ El CONPES es un consejo ministerial que aprueba políticas y proyectos de ley en material social y económica.

³¹ Esto incluirá la publicación y actualización regular de los recursos del Fondo en la página WEB del DNP y el MHyCP.

- 2.18 **Ajuste del instrumento.** El programa apoyará el ajuste y afinamiento del índice utilizado para evaluar la elegibilidad de la población en los distintos programas sociales, así como la implantación del nuevo instrumento. El ajuste pretende fortalecer el índice debido a que tomará en cuenta factores regionales en la medición de bienestar, dado que hay diferencias significativas en el nivel de necesidades insatisfechas en el país³².
- 2.19 **Control de calidad.** El programa apoyará el diseño e implantación de un sistema de control de calidad para minimizar los errores de filtración en el uso de SISBEN. Este sistema tendrá dos componentes. El primero será un mecanismo centralizado de seguimiento, monitoreo y evaluación. Se contempla que la unidad encargada lleve a cabo evaluaciones por muestra en forma rotativa por cada región para revisar las fichas del SISBEN, y cruce y compare las bases de información del SISBEN con otras fuentes para asegurar su calidad. El grupo responsable en el DNP también dará asistencia técnica a los municipios en el manejo y seguridad de datos, y acompañará el proceso de actualización. Además, se contempla recomendar que el administrador técnico del SISBEN a nivel municipal tenga continuidad y responda a un mejor perfil profesional que el actual. El segundo componente consiste en el fortalecimiento del control social a nivel local en la aplicación y manejo del SISBEN. Este fortalecimiento incluirá la provisión de más información a nivel de la comunidad sobre los derechos individuales en cuanto al SISBEN y al otorgamiento de servicios, así como un papel más amplio y abierto para las veedurías en el control social a nivel de la comunidad.
- 2.20 **Implantación en la política social.** Con el fin de crear programas sociales transparentes y consistentes, que otorgue beneficios a los más pobres y vulnerables, el programa promoverá la utilización del SISBEN por parte de otros programas sociales y asistenciales. Esto incluirá algunos de los programas de atención y alimentación infantil del ICBF y el programa de asistencia a ancianos indigentes, y se realizará a través de la operación de cooperación técnica paralela. Estos programas serán evaluadas para determinar dónde la utilización del SISBEN podrá ser más útil en términos de facilidad del uso (costo) y reducción en el nivel de filtración (beneficio). Además, el programa creará las condiciones para la extensión de la cobertura del SISBEN en términos de número de personas registrados en el sistema, dando prioridad a los municipios más pobres. Para esto último, el proyecto financiará, a través de una cooperación técnica paralela, la capacitación de personal y fortalecimiento de la administración local para la aplicación, verificación, y manejo del SISBEN. El programa requerirá un plan de trabajo para la realización de la capacitación y fortalecimiento en regiones preseleccionadas.
- 2.21 **Condiciones para el primer tramo (condición 5).** Aprobación por el CONPES de la reforma del SISBEN que incluye las siguientes características: (i) ajustes al instrumento que captura diferencias regionales y una estrategia para la adopción del nuevo instrumento; (ii) un sistema de control de calidad y monitoreo

³² El índice que se utiliza actualmente varía por área rural y urbana, pero no por región.

centralizado, a través de evaluaciones por muestra en forma rotativa por región para revisar las fichas del SISBEN, y que especifique medidas punitivas a ser aplicadas al municipio cuando el nivel de error encontrado sea superior a un porcentaje a ser determinado; y (iii) apoyo al fortalecimiento de la administración y supervisión del sistema a nivel local.

- 2.22 **Condiciones para el segundo tramo (condición 6).** Implantación de las reformas al SISBEN, específicamente: (i) aplicación de la nueva ficha SISBEN a los nuevos encuestados en por lo menos cuatro municipios; (ii) establecimiento y funcionamiento de la unidad encargada del control de calidad y monitoreo del instrumento con por lo menos una evaluación (re-encuesta) completada; y (iii) capacitación en la gestión, administración, y supervisión del SISBEN en por lo menos cuatro municipios.

4. Racionalización y coordinación de los programas sociales

- 2.23 Las acciones en este componente están dirigidas a promover un uso más eficiente del gasto social. El resultado esperado del componente es un gasto social más efectivo para el mantenimiento y mejoramiento del bienestar de poblaciones pobres y vulnerables tanto durante épocas de crisis como en épocas más estables.

i. Salud

- 2.24 Las acciones de este subcomponente tienen como objetivo fortalecer la protección social en salud a través de varios instrumentos de extensión de la cobertura del SGSSS y de la recuperación de las tasas de cobertura de vacunación. Específicamente, el programa busca apoyar: (i) la expansión de la cobertura del régimen subsidiado; (ii) la extensión del aseguramiento en salud a grupos de trabajadores independientes calificados para el régimen contributivo y la expansión del régimen subsidiado a los trabajadores independientes clasificados en los niveles III y IV del SISBEN; y (iii) la recuperación de la cobertura de vacunación en Colombia.
- 2.25 **Condiciones para el primer y segundo tramo (condiciones 7-10).** El programa apoyará la aprobación y puesta en marcha de la extensión del aseguramiento del régimen subsidiado a los trabajadores independientes clasificados en los niveles III y IV del SISBEN (condiciones 7 y 8). En Colombia la afiliación de la población al régimen subsidiado es responsabilidad de las entidades territoriales; por lo tanto, la ejecución y financiamiento de la extensión de cobertura a los niveles III y IV del SISBEN se hará a través del esfuerzo propio municipal reasignando recursos de transferencias y de recaudación propia. Los recursos municipales financiarán en un 40% el valor de la unidad de pago por capitación del régimen subsidiado (UPC-S) para los trabajadores en el nivel III y 20% de la UPC-S para aquellos en el nivel IV. La diferencia será cubierta por el trabajador. Las entidades territoriales tienen el incentivo de promover la afiliación porque son responsables para la cobertura de la totalidad de los costos de la atención médica a la población no afiliada. Se estima que los municipios utilizarán aproximadamente una cuarta parte de los recursos de esfuerzo propio para este fin.

- 2.26 El programa apoyará la creación de un mecanismo de cofinanciación entre trabajadores independientes y asociaciones, grupos o entidades de trabajadores, que torne viable su afiliación al régimen contributivo (condición 8). Esta asociación de trabajadores independientes por un lado minimiza los riesgos de selección adversa, reduciendo la resistencia de las EPSs a la afiliación de estos trabajadores; y por otro lado, establecería mecanismos de financiamiento de la UPC del régimen contributivo.
- 2.27 El programa asegurará también la adición de recursos al presupuesto para financiar la expansión del régimen subsidiado a 350.000 personas clasificadas en los niveles I y II del SISBEN y no afiliadas al SGSSS (condición 7). Los recursos necesarios para financiar esta expansión se originarán del “pari passu” que la Nación está obligada a contribuir a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA para el financiamiento del régimen subsidiado, y corresponden a un monto igual al 50% de los recursos recaudados por el FOSYGA a través del 1% de la contribución de las personas afiliadas al régimen contributivo. El costo de esta extensión de cobertura se estima en aproximadamente US\$40 millones. Este gasto adicional del presupuesto general de la Nación será compensado con ajustes en áreas no sociales, para que se mantengan inalteradas las metas del déficit público. Se debe notar que una vez que haya ocurrido la afiliación al régimen subsidiado, ésta se mantendrá en años subsiguientes mientras que la situación económica del afiliado no cambie.
- 2.28 El primer tramo además asegurará que en el presupuesto del año en el que se efectúe el desembolso haya recursos suficientes para financiar la compra de los biológicos necesarios para lograr una cobertura de 95% en la vacunación (condición 9). Para el segundo tramo (condición 10), el programa requiere que se demuestre, a través del Plan Anual de Caja definido por el Ministerio de Hacienda, la disponibilidad de los recursos en los tiempos apropiados para las necesidades del programa de vacunación y para mantener ese nivel de cobertura el año siguiente. El suministro por parte del Estado de biológicos, en cantidad y tiempo oportuno, es necesario para recuperar los niveles de cobertura de vacunación que Colombia tenía en años recientes y disminuir la morbilidad causada por enfermedades inmunoprevenibles. Los costos para la adquisición de biológicos en cantidad suficiente para el cumplimiento de esas metas no son elevados; los estimados del costo anual son aproximadamente US\$18 millones.

ii. Educación

- 2.29 El objetivo de este subcomponente es mejorar la eficiencia, cobertura y equidad del sector educativo a través de la reorganización de las plantas de personal docente, directivo docente y administrativo en los niveles territoriales, la reasignación de recursos financieros y el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada.
- 2.30 Los departamentos que firmen convenios de desempeño recibirán asistencia técnica para apoyar el cumplimiento de las metas acordadas. Esta asistencia técnica actuará como apoyo técnico y como incentivo para el cumplimiento de dichas metas. Las acciones en el ámbito educativo apuntan a mejorar: (i) la cobertura en educación primaria y secundaria; (ii) la equidad en la asignación de profesores entre entidades

territoriales; y (iii) la eficiencia en la asignación de recursos. La cobertura será ampliada a través de una mayor disponibilidad de cupos para alumnos. Estos nuevos cupos serán financiados con los ahorros que se generarán por medio de mejoras de eficiencia, en particular a través del aumento de la relación promedio alumnos/docente. La equidad en la asignación de profesores entre entidades territoriales se alcanzará a través de la reasignación de docentes y la consecuente mejora en dicha relación. La eficiencia en la asignación de recursos se alcanzará a través de la supresión de cargos docentes y personal administrativo y será medido a través del aumento promedio de la relación alumnos/docente. Además, con la promulgación de la Ley 60 se sientan las bases para la distribución de los recursos por capitación a los territorios, lo que incrementará los niveles de eficiencia en la asignación del gasto.

- 2.31 **Condiciones para el primer tramo.** Se firmarán 10 convenios de desempeño (condición 11) entre el Ministerio de Educación, el DNP y los departamentos, los que incluirán los valores de línea de base y las metas de cobertura, eficiencia y equidad descritas en el párrafo anterior. Los departamentos que firmen estas matrices de desempeño se comprometerán a llevar a cabo una racionalización y reasignación de personal docente y administrativo que deberá resultar en aumentos de los cupos educativos, una asignación de docentes más equitativa entre los distintos territorios de cada departamento y a nivel inter-departamental y un aumento de la relación alumnos/docente general para los departamentos.
- 2.32 **Condiciones para el segundo tramo.** Las condiciones son: (i) la firma de cinco convenios de desempeño en igual número de departamentos adicionales y con los mismos compromisos considerados en las diez matrices del primer tramo; (ii) el cumplimiento de avance en los indicadores relativos a cobertura, equidad y eficiencia definidos en las diez matrices de desempeño del primer tramo (condición 12); y (iii) la presentación de decretos reglamentarios de la reforma de la Ley 60 (condición 13). En el caso del cumplimiento de los indicadores de avance de las primeras diez matrices de desempeño, estos avances serán monitoreados por el DNP trimestralmente y su cumplimiento por parte de los territorios se llevará a cabo mediante racionalizaciones y reasignaciones de personal docente y administrativo que son aplicables en el marco de la regulación actual. En el caso de los decretos reglamentarios de la Ley 60, según la última propuesta de modificación de la Ley 60 que está siendo considerada por el Congreso, la reglamentación del sector educativo se focalizará en las siguientes áreas: (i) criterios para el ingreso a la carrera docente; (ii) relaciones técnicas (alumnos/docentes) para configurar las plantas municipales de docentes y que permiten llevar a cabo la reasignación de personal docente y administrativo para mantener un criterio de equidad entre los departamentos; (iii) criterios para la asignación de recursos de transferencia territorial que podría incluir medidas para la transferencia sobre la base del número de alumnos (capitación); (iv) mecanismos por los cuales se implanta y actualiza el sistema de información educativo en las entidades territoriales; y (v) definición de las características para la certificación de los municipios en educación.

iii. Asistencia social

- 2.33 El primer objetivo de este subcomponente es aumentar la eficiencia y efectividad del gasto en la atención integral a la niñez ejecutado por el ICBF y las municipalidades del país a través de la descentralización y flexibilización del financiamiento y la programación a nivel municipal. Esto se hará por medio de un esquema piloto que permitirá evaluar la descentralización del financiamiento del Instituto y la separación de las funciones de financiamiento y provisión directa de servicios dentro del ICBF. El esquema podría ser extendido posteriormente, dependiendo de los resultados de la evaluación de la experiencia, que será realizada con el financiamiento de la operación de cooperación técnica paralela. El resultado esperado es una mayor cobertura y un gasto más efectivo y ligado a las necesidades de niños pobres.
- 2.34 **Condiciones para el primer tramo** (condición 14). El programa apoyará la realización de diagnósticos de la situación de la infancia en 10 municipios que tendrán un componente de consulta comunitaria³³ a fin de priorizar y programar el gasto en atención a la niñez con base en las necesidades identificadas y la aprobación y puesta en marcha del esquema piloto de descentralización y flexibilización del sistema de bienestar familiar. Este esquema funcionará a través de acuerdos de cofinanciamiento (*matching grants*) basados en el logro de resultados en materia de atención a la niñez entre el ICBF y los municipios en la atención, transferencia de responsabilidades y flexibilización en la asignación de recursos. Los acuerdos contarán con incentivos financieros que permitirán asegurar el cumplimiento de las metas de desempeño en tiempos oportunos. Se seleccionarán los municipios que participarán en el piloto de acuerdo con el tamaño de su población objetivo y su capacidad de implantación del esquema. Cada convenio: (i) establecerá los grupos de poblaciones que serán atendidos prioritariamente con base en el diagnóstico y las políticas de atención a la niñez; (ii) definirá alternativas públicas y privadas de atención y/o tipos de servicios; (iii) comprometerá y asignará los recursos financieros necesarios; y (iv) establecerá una línea de base y metas de desempeño a lograr a través de los servicios financiados. Un ejemplo del convenio se encuentra disponible en los archivos técnicos del programa.
- 2.35 **Condiciones para el segundo tramo.** El programa apoyará la continuación del esquema de descentralización del ICBF a través de la firma de 10 acuerdos de cofinanciamiento (condición 15). Al final del año 2002, se habrá flexibilizado US\$280 millones del presupuesto nacional del ICBF, o aproximadamente la mitad de los ingresos totales del ICBF en ese mismo año.

³³ Las consultas comunitarias seguirán la metodología de un diagnóstico participativo, concertación participativa, y planeación y priorización participativa. Las consultas tendrán participación de los diferentes grupos de interés en las comunidades, incluyendo representantes del ICBF, de la municipalidad en las áreas de planeación, salud y educación, de las ONG, de las universidades, de los usuarios y del sector privado. Se hará un esfuerzo especial para lograr la participación de ONGs representantes de grupos marginados y vulnerables. Se mantendrán estos grupos de consulta municipal en el tiempo y participarán en el monitoreo y evaluación de los convenios realizados.

- 2.36 El segundo objetivo de este subcomponente es consolidar, readecuar y ajustar los programas nacionales dirigidos a grupos vulnerables que estén duplicados, poco coordinados y/o que no estén cumpliendo sus objetivos.
- 2.37 **Condiciones para el primer tramo.** Se presentará un plan de acción acordado con el Banco para la consolidación, readecuación y ajuste de los programas nacionales dirigidos a grupos vulnerables (condición 16).
- 2.38 **Condiciones para el segundo tramo.** Se requerirá: (i) la implementación del plan especificado en la condición 16, incluyendo la suspensión de programas duplicados de la RSS; (ii) la definición de ajustes necesarios al Programa de Atención a Adultos Mayores con el motivo de mejorar el impacto del programa y cubrir una mayor proporción de ancianos indigentes y (iii) la institucionalización de los programas dirigidos a grupos vulnerables del Departamento de la Presidencia, incluyendo programas de violencia doméstica y convivencia familiar y de atención a personas con discapacidad (condición 17). Esta institucionalización implicará que cada programa contará con un manual de operaciones y un archivo de sus productos que permitirá al siguiente gobierno evaluar cada programa y sus logros y mantener su operatividad de manera inmediata.

5. Medidas laborales

- 2.39 Este componente mejorará la capacidad del mercado laboral para adaptarse a condiciones cambiantes de la economía, tanto por ciclos económicos como por cambios en las necesidades de habilidades laborales que demanda el mercado. El resultado esperado es una reducción de los costos no salariales y como consecuencia una disminución de la informalidad y del desempleo.
- 2.40 **Condición para el primer tramo (condición 18).** Se comprobará la presentación al Congreso de una normativa que promueva una serie de incentivos positivos para la creación del empleo y la reducción de los costos laborales no salariales. La normativa incluirá las siguientes medidas, entre otras³⁴: (i) modificación del contrato de aprendizaje para permitir la contratación de jóvenes entre 16 y 24 años por un salario mínimo diferencial con el fin de reducir el desempleo juvenil y aumentar sus oportunidades para la formación laboral y (ii) disminución de los recargos asociados con la definición de la jornada laboral, el trabajo dominical, el trabajo en días festivos, los costos de despido asociados con los contratos permanentes y la modalidad de contratación del salario integral.
- 2.41 **Condición para el tramo flotante (condición 19).** Se exigirá la efectividad de la normativa laboral que incluya por lo menos los ítems arriba señalados. Se eligió el uso de un tramo flotante por la naturaleza de los procesos legislativos; es probable que la aprobación ocurra durante el primer semestre del 2002.

³⁴ La reducción de los aportes parafiscales al SENA y a las Cajas de Compensación figura en el proyecto de ley presentado al Congreso.

- 2.42 **Protección de ingresos laborales.** Dadas las limitaciones del actual sistema de seguro de cesantía, los acuerdos del programa incluyen un estudio para diseñar un conjunto de acciones e instrumentos orientados a la protección del ingreso laboral de los trabajadores, tanto con el objetivo de enfrentar situaciones de crisis económicas como con el objetivo de facilitar una mejor adaptación del mercado laboral a las condiciones cambiantes de los mercados nacionales e internacionales. Los objetivos del estudio son: (a) evaluar el conjunto de programas actualmente orientados a la protección del ingreso laboral; y (b) formular un conjunto de recomendaciones orientadas a: (i) mejorar y/o ampliar dichos programas; (ii) diseñar e implementar nuevos programas; y (iii) mejorar el soporte institucional y la articulación de los distintos programas. Este estudio no estará incluido como condicionalidad en la Matriz de Políticas, pero sí forma parte de la Carta de Políticas.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será la República de Colombia y el organismo ejecutor será el Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien será encargado de coordinar con otras entidades y supervisar las acciones comprendidas en el programa. Para el cumplimiento de las condicionalidades contenidas en la Matriz de Políticas, el DNP será responsable de realizar las gestiones con otras entidades y entregar la documentación necesaria que justifique el cumplimiento de la condicionalidad de cada uno de los componentes.
- 3.2 Debido a la naturaleza multi-institucional y multi-sectorial de la operación, se conformará un grupo técnico dentro del DNP que estará encargado de la coordinación y el cumplimiento de las acciones del programa, así como la ejecución de las actividades del préstamo de cooperación técnica paralela. El grupo técnico tendrá las siguientes funciones respecto al programa: (i) supervisar y monitorear el cumplimiento de las condicionalidades del programa; (ii) preparar y procesar las solicitudes de desembolsos; y (iii) coordinar, consolidar y presentar los informes de avance y resultados acordados. Asimismo, deberá cumplir con los demás requisitos que se fijen en el eventual Contrato de Préstamo. Para el cumplimiento adecuado de las condicionalidades, el DNP coordinará las acciones con los Ministerios de Salud, Educación y Trabajo, el ICBF y el Departamento Administrativo de la Presidencia.

B. Financiamiento

- 3.3 El financiamiento propuesto consiste en un préstamo de rápido desembolso hasta por un monto de US\$390 millones. Este financiamiento contempla tres tramos de desembolsos; dos tramos fijos y un tramo flotante. El primer desembolso será de US\$175 millones, el segundo desembolso de US\$155 millones y un tercer tramo flotante de US\$60 millones. Por tratarse de un tema autocontenido, el tramo flotante será independiente del cumplimiento de las condicionalidades asociadas con el segundo tramo fijo. El monto a ser desembolsado en cada tramo guarda relación con la importancia de las acciones de política y la programación financiera de recursos externos del país.
- 3.4 Los desembolsos serán efectuados una vez que se reciban las solicitudes del prestatario, que deberán incluir la documentación de soporte que confirme el cumplimiento de las condiciones previas establecidas para el desembolso de cada uno de los tramos del financiamiento. Esta documentación de soporte será especificada en detalle en el acta de negociación del préstamo y estará disponible en los archivos técnicos del programa.
- 3.5 Los desembolsos de cada tramo del financiamiento estarán condicionados a que el prestatario, por intermedio del organismo ejecutor se comprometa a: (i) mantener registros contables separados y documentación de soporte que permitan realizar las

auditorías externas y verificaciones que el Banco requiera; y (ii) mantener una cuenta bancaria separada, en la que se depositarán los fondos del financiamiento.

- 3.6 El Banco se reserva el derecho de solicitar al prestatario, por intermedio del organismo ejecutor, la presentación de informes sobre el uso de los recursos de financiamiento, dictaminados por auditores externos independientes aceptables al Banco.
- 3.7 Respecto del calendario de desembolsos, el primer desembolso se llevará a cabo cuando se hayan cumplido a satisfacción del Banco las condiciones establecidas en el primer tramo fijo; se espera que este cumplimiento ocurra antes de la presentación del presente documento al Directorio. El segundo desembolso se producirá cuando se hayan cumplido a satisfacción del Banco la condicionalidad del segundo tramo. Se estima que este segundo desembolso ocurra después de un lapso de aproximadamente seis meses, contados desde la fecha de firma del contrato de préstamo.
- 3.8 El equipo de proyecto evaluará la información presentada por el país para el cumplimiento de las acciones de política acordadas y preparará los informes correspondientes para la Administración y el Directorio del Banco con la finalidad de solicitar la autorización de los desembolsos, según la política vigente.

C. Seguimiento y evaluación

- 3.9 El prestatario ha indicado su interés en realizar una evaluación ex post que medirá el impacto de las políticas apoyadas por el programa, a ser financiada con el préstamo de cooperación técnica paralela a este programa. Se realizarán mediciones de los indicadores de resultado asociados con las políticas apoyadas por el programa al final del primer y segundo año de ejecución de la cooperación técnica; estos indicadores están descritos en el Cuadro 1 abajo. La elección de indicadores se hizo en función con los objetivos de mediano plazo de cada área de política social contemplada en el presente programa. Se utilizará varias fuentes de información para medir los indicadores seleccionados, incluyendo la Encuesta de Calidad de Vida 2002, a ser realizada también con financiamiento de la cooperación técnica, y las bases de datos del DNP y los ministerios relevantes. El plan de operaciones de la cooperación técnica describe el esquema de ejecución y el costo de la evaluación. Las mediciones diferenciarán los indicadores por características sociodemográficas como nivel de pobreza, etnia y género.

Cuadro 1: Cuadro guía de seguimiento y evaluación del programa				
Área del programa	Resultados esperados (indicadores a ser medidos)	Datos básicos iniciales (línea de base³⁵)	Meta primer año pos-sectorial	Meta segundo año pos-sectorial
Focalización	<ul style="list-style-type: none"> Reducción del error de exclusión Reducción del error de filtración Aumento real en la población pobre atendida 	20% 30% 6,65 mill.	15% 22% 10 mill.	10% 15% 12 mill.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> Aumento en la afiliación de la población elegible al régimen subsidiado del SGSSS Aumento en la afiliación de la población al régimen contributivo del SGSSS Aumento de la cobertura de vacunación 	9,5 mill. 12.3 mill.77%	9,85 mill. 13 mill. 95%	10 mill. 14 mill. 95%
Educación ³⁶	<ul style="list-style-type: none"> Aumento en el número de cupos educativos Aumento en el número de territorios con relación mínima alumnos/docente requerida Aumento en la relación alumnos/docente promedio 			
Niñez	<ul style="list-style-type: none"> Aumento en el % de niños SISBEN I y II que reciben atención infantil, salud y nutrición 	46%	50%	55%
Otro asistencia social	<ul style="list-style-type: none"> Aumento en el % de ancianos SISBEN I que reciben una pensión mínima 	3%	10%	15%
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de los costos laborales no salariales 	36%	29%	29%

D. Cumplimiento de condicionalidad

3.10 En el Anexo 1 se presenta la Matriz de Políticas que contiene las condiciones a las que están supeditadas la liberación de los tres tramos de desembolso, las que serán debidamente reflejadas en el Contrato de Préstamo. En el Anexo 2 se presenta la Carta de Políticas donde el prestatario describe en detalle las políticas que servirán de marco para la implantación del programa.

³⁵ Valores tomados de la Encuesta de Calidad de Vida 1997 o de las estadísticas oficiales del DNP, a ser actualizados con la ECV – 2002.

³⁶ Existen líneas de base y metas de desempeño para cada uno de los departamentos que firmen convenios de desempeño los cuales están disponibles en los archivos técnicos del programa.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Impacto social y ambiental del programa

- 4.1 Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704). Por ser un préstamo sectorial de rápido desembolso, el programa no puede calificarse como un préstamo focalizado hacia la pobreza (PTI). No obstante, cabe destacar que las acciones contempladas en el programa están focalizadas en los segmentos de la población más pobres de Colombia y contribuyen directamente a mejorar sus condiciones de vida.
- 4.2 El impacto social del programa será significativo. En primer lugar, al asegurar financiamiento para los programas efectivos de asistencia y protección social durante crisis económicas, al mejorar la calidad y la transparencia de la focalización de los beneficios de programas efectivos, y al racionalizar y aumentar la eficiencia de los programas sociales, se creará las condiciones para una respuesta más eficaz a la pobreza estructural y a los efectos sobre el bienestar generados por la crisis actual y por crisis futuras. Asimismo, estas acciones implican un acercamiento más eficaz a poblaciones vulnerables y excluidas. En segundo lugar, las acciones en el área laboral contribuirán a la flexibilización y disminución de los costos laborales no –salariales, que se espera redundarán en una mayor formalidad y reducciones en las tasas de desempleo e informalidad, especialmente entre los grupos afectados por la presente crisis (mujeres y jóvenes), dando así mayor acceso al sistema formal de protección social. Se medirá estos efectos en la evaluación ex post señalada arriba.
- 4.3 El programa propuesto no tendrá un impacto ambiental negativo, dado que sus acciones están limitadas a reformas de política. El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social consideró esta operación en su reunión del 13 de julio del 2001 y las recomendaciones que efectuaron han sido incorporadas al informe de proyecto.

B. Balance fiscal e impacto sobre pobreza del programa

- 4.4 La viabilidad inmediata y la sostenibilidad en el largo plazo de los programas sociales y un sistema de protección social racionalizado están determinadas por su impacto sobre los gastos públicos y el ingreso general de la Nación. El programa propuesto apunta tanto a la generación de ahorros a través de la racionalización y creación de instrumentos financieros, como a la generación de gastos adicionales para la extensión de ciertos programas claves. Presupuestariamente, dejando de lado los efectos de la posible reducción de los aportes parafiscales que tendrán efectos muy importantes sobre el gasto social total en Colombia, se estima los costos adicionales asociados con las acciones del programa en US\$18,5 millones al año y los ahorros en casi US\$621 millones al año.

- 4.5 Los ahorros asociados a la reforma y mejoramiento del instrumento SISBEN serán significativos. Se estima que en este momento existen 3,2 millones de personas equivocadamente afiliadas al régimen subsidiado de salud debido a errores en la aplicación del SISBEN. El tamaño de este grupo implica un costo adicional de cerca de US\$600 millones al año, mientras que la magnitud de la brecha de la indigencia de pobreza del monto requerido para que todo individuo llegue a la línea de indigencia, es casi US\$900 millones. Según las simulaciones hechas con la Encuesta de Hogares, los beneficios potenciales de tener un instrumento de focalización más preciso, si fueran canalizados hacia los más pobres a través del programa de subsidios condicionados, reducirían la brecha de la indigencia de pobreza de un 38% hasta un 10%, una disminución de 74%.
- 4.6 En educación, se estima los ahorros en aproximadamente US\$20 millones al año para los años 2001 y 2002, los cuales serán reinvertidos en el sistema educativo para el mejoramiento de la calidad del servicio. En salud, las estimativas del costo anual del programa de vacunación son aproximadamente US\$18 millones, mientras que el impacto fiscal de las medidas de extensión del aseguramiento tienen un efecto neto neutral a nivel nacional descrito en el párrafo 2.26. Por concentrarse en la reasignación y el uso más efectivo del gasto existente, los efectos de las acciones referidas al ICBF tendrán un efecto neutral en términos del presupuesto. La suspensión de los programas duplicados de la RSS liberarían US\$500.000 a ser reinvertidos en el programa reformado de asistencia a ancianos indigentes de la RSS. Este último programa requerirá un gasto adicional de este mismo monto para poder extender los beneficios a la totalidad de la población objetivo.

Cuadro 2: Ahorros y gastos generados por el programa		
Área del programa	Ahorros	Gastos adicionales
SISBEN	600 millones	-
Educación	20 millones	-
Salud	-	18 millones
ICBF	-	-
RSS	0,5 millones	0,5 millones
Total	620,5 millones	18,5 millones

- 4.7 El balance presupuestario no refleja los beneficios de las inversiones racionalizadas, los efectos de los ahorros reasignados a fines más productivos, ni los ahorros generados en el gasto en salud producto del aumento de la cobertura de la vacunación. Tal como indica el cuadro guía de monitoreo y evaluación en el Capítulo III, se evaluarán los efectos de las acciones del programa sobre los indicadores de resultado en cada área.

C. Riesgos

- 4.8 **Capacidad de ahorro del Fondo.** Se llevaron a cabo una serie de simulaciones para modelar la capacidad de ahorro del fondo con base en los escenarios macroeconómicos sobre los ingresos nacionales desarrollados por el gobierno y utilizados por el FMI. Estas estimaciones están basadas en las reglas de ahorro especificadas en el Capítulo II, y asumiendo varios escenarios de crecimiento

económico durante el período entre 2003 y 2010. La explicación de los escenarios, junto con la tasa de promedio, años de ahorro y monto acumulado se presenta en el Cuadro 3. El ejercicio muestra que si el patrón de crecimiento en los próximos 8 años fuera igual al del período 1988-95, el fondo acumularía 1% del PIB en el escenario más positivo. Por otro lado, si este patrón fuera igual al del período 1985-1992, el fondo acumularía apenas un 0,2% del PIB en el escenario más pesimista. En este último caso el gobierno tendría recursos suficientes para una crisis de apenas un año, y tendría que buscar otras fuentes de financiamiento para responder a una crisis de mayor duración.

Cuadro 3: Simulaciones de Ahorros del Fondo*			
Supuestos sobre el crecimiento en el período 2003-2010	Crecimiento Promedio	Años de ahorro	Ahorro (% del PIB)
1. Igual al patrón de crecimiento de 90-97	4,13	4	0,56
2. Igual al patrón de crecimiento de 89-96	4,11	4	0,76
3. Igual al patrón de crecimiento de 88-95	4,38	4	1,00
4. Igual al patrón de crecimiento de 87-94	4,38	4	0,84
5. Igual al patrón de crecimiento de 86-93	4,38	4	0,48
6. Igual al patrón de crecimiento de 85-92	4,06	3	0,20
Acumulación Promedio:			0,64

*Estimados de acumulación hechos con base en las reglas de ahorro especificados en los párrafos 2.9-2.11.

- 4.9 **Oportunidad del programa.** El momento de la introducción del programa es oportuno; las decisiones de política difíciles asociadas con las acciones del programa suelen tomarse durante las épocas de recuperación de crisis económica, y no durante épocas fiscales más saludables. Esto crea una oportunidad para tomar decisiones que tendrán un efecto inmediato sobre el bienestar de la población objetivo y un efecto mitigador frente a choques futuros. Sin embargo, existe el riesgo de que el ciclo político imponga dificultades para tramitar las decisiones necesarias. Las elecciones para el Congreso se realizarán en marzo del 2002 y los nuevos congresistas inaugurarán la primera legislatura de ese año en julio. La elección para presidente será en mayo (con segunda vuelta en junio) y el nuevo Presidente tomará posesión de su cargo en agosto. Por lo tanto, la meta es tramitar la legislación relevante antes de marzo 2002 y realizar un trabajo de difusión de información y consultas intensivo con los principales grupos de interés. Asimismo, al apoyar iniciativas parlamentarias que cuentan con una base amplia de apoyo político, se maximiza la viabilidad de las medidas consideradas.

MATRIZ DE POLÍTICAS¹

Area/objetivo	Primer tramo	Segundo tramo
A – Estabilidad macroeconómica	1. Cumplimiento con el Acuerdo Extendido del FMI y del programa macroeconómico presentado en la carta de políticas.	2. Cumplimiento con el Acuerdo Extendido del FMI y del programa macroeconómico presentado en la carta de políticas.
B – Financiamiento (Objetivo: Crear mecanismos contra cíclicos de financiamiento de programas sociales)	3. Fondo de estabilización del gasto en asistencia social aprobado por el CONPES que incluye: <ul style="list-style-type: none"> financiamiento contracíclico para extender programas de asistencia social focalizados durante crisis. reglas de ahorro, inversión y gasto objetivas y transparentes. recomendación de la creación del Fondo. 	4. Efectividad del fondo de estabilización del gasto en asistencia social lo que implica: <ul style="list-style-type: none"> creación legal del Fondo. reglamentación de la ley.
C – Focalización (Objetivo: Mejorar la focalización y efectividad del gasto social)	5. Reforma del SISBEN aprobado por el CONPES que incluye: <ul style="list-style-type: none"> ajustes al instrumento para capturar diferencias regionales control de calidad y monitoreo centralizado fortalecimiento de la administración y supervisión a nivel local. 	6. Puesta en vigencia de la reforma del SISBEN que incluye por lo menos: <ul style="list-style-type: none"> re-encuesta y capacitación realizada en por lo menos 4 municipios lanzamiento del sistema de supervisión y control
D – Racionalización (Objetivo: Racionalizar arreglos institucionales y generar eficiencias en el gasto social)	SALUD: 7. Expansión permanente de la cobertura del régimen subsidiado en 350.000 personas y extensión del SGSSS para la población de los niveles III y IV del SISBEN. 9. Presupuesto asignado para la expansión de la cobertura en vacunación a 95% de la población meta en el año próximo.	8. Ampliación de la afiliación de la población autoempleada con capacidad de pago y efectividad de la extensión del aseguramiento en salud para la población de los niveles III y IV del SISBEN. 10. Presupuesto programado y apropiado hasta la fecha para lograr la cobertura en vacunación del 95% de la población meta en el año actual.
	EDUCACION: 11. 10 convenios de desempeño firmados entre el Ministerio de Hacienda, DNP, Ministerio de Educación y los departamentos para la racionalización de los docentes y la extensión de la cobertura del sistema educativo.	12. 5 convenios de desempeño adicionales firmados para la racionalización de los docentes y la extensión de la cobertura del sistema educativo y cumplimiento de avance en los indicadores de eficiencia definidos en los 10 convenios del primer tramo. 13. Aprobación de decretos reglamentarios de la reforma de la Ley 60 en materia de regulación nacional, sistema de información y certificación de municipios.
	ASISTENCIA SOCIAL: 14. Establecimiento del esquema piloto de la descentralización y separación de funciones del ICBF. 16. Plan para la consolidación, readecuación y ajuste de los programas de asistencia social existentes aprobado por el CONPES.	15. Esquema piloto ICBF implantado en por lo menos 10 municipios. 17. Plan implementado en los áreas de: <ul style="list-style-type: none"> suspensión de programas duplicados de la RSS reforma de la asistencia a ancianos indigentes institucionalización de programas seleccionados del Departamento de la Presidencia
E – Mercado laboral (Objetivo: Reducir los costos no salariales y crear incentivos para mayores oportunidades laborales)	18. Presentación al Congreso de la normativa que promueve la reducción de costos laborales, que incluya, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> creación de oportunidades laborales para jóvenes a través de la modificación del contrato de aprendizaje disminución de los recargos laborales 	19. (Tramo flotante) Efectividad de las medidas que se incluyen en la condición 18.

¹ Los medios específicos de verificación de cada condicionalidad de la matriz aparecerán como un anexo al Acta de Negociación.

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Despacho del Ministro

000772

Bogotá, 13 de noviembre de 2001

Señor
ENRIQUE IGLESIAS
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

Estimado Sr. Iglesias:

Esta carta busca describir los antecedentes y el contexto sobre el cual se conceptualiza y desarrolla el Programa de Reforma Social en Colombia. En primer lugar, es importante destacar que las políticas incorporadas en esta operación, surgieron de un amplio intercambio de ideas entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno Nacional, incluyendo al Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ministerios sectoriales y las entidades a cargo de administrar los diferentes programas del sector social. Como resultado de este diálogo, se logró conformar un programa que permitirá reducir los efectos negativos de las crisis económicas sobre la población más pobre y mejorará el impacto y la efectividad del gasto social, asegurando la coordinación y sostenibilidad de las inversiones. Me permito presentarle a continuación la evolución reciente de la situación económica y, en ese contexto, una síntesis de los objetivos y el contenido de las reformas que estamos emprendiendo en el sector social, además de la estrategia que seguiremos para lograr los objetivos planteados.

1. Asegurar el balance macroeconómico y reducir el impacto negativo de las crisis económicas.

En el período 1998-1999 Colombia experimentó la más grave recesión en 70 años. El Producto Interno Bruto (PIB) no creció en 1998 y decreció en un 4% en 1999. El período recesivo estuvo caracterizado por un deterioro de las cuentas fiscales del sector público no financiero, cuyo déficit llegó en ese año a la cifra récord de 4% del PIB. Esta situación se debe en gran parte al exceso de gasto que se inició especialmente a partir de 1994, tanto a nivel central como territorial, que hizo insostenibles las finanzas públicas, y por la crisis mundial que se inició a finales de 1997. Sin embargo, para fines del mismo año las perspectivas parecían ser más alentadoras, pues la economía había crecido desde el último trimestre de 1999.

000772

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Despacho del Ministro

Este comportamiento positivo que venía registrando la economía colombiana, se extendió durante el año 2000 cuando se logró un crecimiento del 2,8% del PIB, llevando a considerar que la recesión había sido superada y que se iniciaba el proceso de recuperación económica. De acuerdo con estas expectativas, las proyecciones de crecimiento para el año 2001 eran optimistas (3,8%). Sin embargo, el débil desempeño de la economía durante el primer semestre del presente año nos obligó a reconsiderar la meta de crecimiento, reduciéndola al 2,4%. Desde que se inició la crisis, la tasa de desempleo urbana se ha mantenido en niveles históricamente altos, alrededor del 18%, lo cual se traduce en sacrificios para un considerable número de colombianos.

Esta persistente situación de crisis que viene afectando a Colombia está asociada a cuatro causas principales: (i) el desequilibrio fiscal, que a pesar de los esfuerzos y reformas presentadas por el Gobierno Nacional, aún se traduce en un déficit de cerca de tres puntos del PIB. El nivel de déficit de los años 1996-1999, combinado con la estrategia de financiamiento, se manifestaron en una escalada sin precedentes del costo del dinero, lo que obviamente redujo la inversión privada a los niveles más bajos de su historia (esta cayó de 25 a 10 puntos del PIB entre 1994 y 1999). La tasa de interés ha caído durante los dos últimos años, pero la inversión privada aún no recupera los niveles observados antes de la recesión; (ii) la difícil situación de orden público parece estar afectando negativamente las expectativas de los agentes, imposibilitando un mayor crecimiento de la inversión. Adicionalmente, los ataques a los sistemas de transporte de hidrocarburos le han costado al país una caída del sector petrolero de cerca de 33%; (iii) una reducción significativa del valor del patrimonio de los hogares y las empresas colombianas del que hasta ahora se están recuperando que, combinado con expectativas desfavorables, han contraído la demanda interna y, (iv) el desfavorable comportamiento de los precios de algunos de los principales productos de exportación.

Como es de su conocimiento, en 1999 la República de Colombia firmó un Acuerdo Extendido con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Después de la segunda revisión formal por el Directorio del FMI el pasado marzo, se reconocieron los avances logrados en la consolidación fiscal y en la recuperación de la actividad económica del país, destacando el cumplimiento del programa acordado con dicha institución. Recientemente, autoridades de nuestro Gobierno se reunieron con el FMI para iniciar la tercera revisión del Acuerdo Extendido y poder presentar su estado de cumplimiento al Directorio del FMI en diciembre del presente año. Como resultado de las negociaciones iniciales y considerando la contracción económica a nivel mundial, la meta del déficit consolidado del gobierno para el 2001 fue aumentada a 3,3% del PIB (previamente estaba fijada en 2,8%), asumiendo que el PIB crecerá 2,2% en el 2001. Este aumento en la meta del déficit le otorga mayor flexibilidad al Gobierno para el manejo del gasto, especialmente en los sectores sociales.

000772

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Despacho del Ministro

La situación de crisis económica también ha tenido un fuerte impacto en los niveles de pobreza. Durante la recesión que se inició en 1999, los indicadores de bienestar se deterioraron. Los hogares más pobres del país mostraron ser los más vulnerables y con menor acceso a mecanismos de autoseguro como ahorros y crédito, lo que implicó que la probabilidad de experimentar una caída en ingresos sea más alta entre los hogares más pobres que entre los hogares de mayores ingresos.

Conscientes que en la actualidad el desafío de la política económica continúa siendo, entre otras, la consolidación de las cuentas fiscales a nivel central y territorial, el Gobierno ha iniciado, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, un proceso de reformas tendientes a mejorar el control fiscal y asegurar su sostenibilidad, incluyendo una reforma integral de las finanzas territoriales. En la misma dirección y como parte de una estrategia de largo plazo, se ha conformado una Misión de Ingresos Fiscales, con el fin de proponer un conjunto de reformas estructurales al sistema impositivo colombiano que permita superar los ciclos actuales de reformas tributarias de corto plazo y se logre una configuración que sea efectiva y favorable al desarrollo del país. Esta misión, que también cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, realizará un examen de la financiación del gasto público en Colombia en aspectos relacionados con suficiencia, sostenibilidad, impacto sobre la economía y la estabilidad, y efectos sobre la eficiencia y equidad, con el fin de proponer recomendaciones concretas de reforma que puedan servir a la próxima administración. Esta labor será encabezada por la administración actual en consulta con las diferentes corrientes y partidos políticos, congresistas, voceros de la opinión pública, sector privado, organizaciones de trabajadores, academia y expertos, con el fin de consensuar y ambientar en lo posible el manejo fiscal.

Aunque la consolidación fiscal es una prioridad para el Gobierno, también consideramos que un tema de igual relevancia es la protección de los grupos más vulnerables durante los momentos de crisis y de ajuste posterior. La experiencia de la crisis reciente y la restricción de recursos presupuestales para financiar los programas sociales, especialmente aquellos dirigidos a atender la población más vulnerable además de la poca flexibilidad en el gasto público y la fuerte limitación en el financiamiento existente, han mostrado la necesidad de priorizar, coordinar y racionalizar los programas sociales dirigidos hacia los más pobres y vulnerables, y asegurar una mayor estabilidad en su financiamiento.

En ese sentido, tenemos la voluntad de mejorar la efectividad del gasto social en Colombia para amortiguar los efectos de las crisis sobre el bienestar y la acumulación de capital humano de los pobres. Por tal motivo, consideramos que se requieren reformas para mejorar la focalización del gasto en los grupos vulnerables, racionalizar y hacer más eficientes los programas sociales, así como poner en marcha un mecanismo de financiamiento contracíclico del gasto social que permita atender el crecimiento de la pobreza en momentos de crisis económica.

000772

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Despacho del Ministro

Estas reformas deben complementarse con medidas que apunten a reducir los costos laborales no salariales, para reducir el desempleo y disminuir la demanda sobre los programas de asistencia social.

Por estos motivos, el Gobierno de Colombia, en el contexto de su política económica y social de mediano y largo plazo, ha elaborado un conjunto de medidas en el sector social que se presentan a continuación y para el cual solicita el apoyo de su institución.

2. Garantizar la cobertura de programas sociales claves durante períodos de recesión y expansión

La prociclicidad del gasto social y la política fiscal en general son fenómenos generalizados en los países en vías de desarrollo. En el caso colombiano, el análisis de la evolución del gasto social en los ciclos de la economía durante los últimos 50 años revela dinámicas diferentes para distintos tipos de gasto social. Así, por ejemplo, mientras el gasto en educación, agua potable y saneamiento ha mantenido un comportamiento acíclico, el gasto en asistencia social ha sido procíclico. Para el período más reciente, entre 1990-2000, cuatro de los componentes del gasto social registran reducciones en la época de crisis: asistencia social, seguridad social, vivienda y otros servicios sociales.

El componente del gasto social que muestra mayor prociclicidad en el país en los últimos 50 años es el de asistencia social. Dado que este gasto es precisamente el que se orienta a atender a la población más vulnerable, su recorte en épocas de crisis ha limitado el principal mecanismo de protección que tiene esa población evidenciando que los mecanismos existentes de asignación de recursos a estos programas responden sólo parcialmente a las mayores presiones que se generan en los momentos de crisis. Como respuesta a esta situación el Gobierno de Colombia ha decidido crear un mecanismo contracíclico y transparente de financiamiento para mantener y ampliar la cobertura de la población más pobre en programas sociales en tiempos de crisis económica. Se creará un fondo financiero de estabilización que ahorre recursos en épocas de alto crecimiento económico con la finalidad de hacer uso de ellos para mantener los programas de asistencia social en tiempos de crisis económicas.

Este fondo tendrá un tamaño estimado entre 0,5% y 1% del PIB y se podrá financiar con recursos ordinarios del gobierno central con base en una fórmula predeterminada, en los años en los cuales el crecimiento de la economía supere ciertos parámetros. Los mecanismos institucionales de operación del fondo permitirán también que se canalicen otros recursos como ingresos de capital o recursos de crédito externo. Los recursos del fondo se utilizarán cuando se evidencien dos trimestres continuos de crecimiento negativo del PIB. El uso de los recursos no podrá superar el 0,3% del PIB por año fiscal.

000772

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Despacho del Ministro

El fondo será creado por Ley y sus mecanismos operativos serán reglamentados por instrumento del poder ejecutivo.

3. Focalizar el gasto social hacia los más pobres y vulnerables

El Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) es el instrumento utilizado para la focalización de los subsidios de los programas sociales a los grupos pobres y vulnerables del país. La aplicación del SISBEN es descentralizada. Aunque su cobertura alcanza a más del 60% de los pobres, su aplicación es heterogénea debido en parte a restricciones financieras de los municipios. La limitada cobertura del SISBEN es más crítica en los municipios más pobres, produciéndose una situación en la cual aquellos que más necesitan del instrumento son los que menos pueden beneficiarse del mismo. Por otro lado, su actual diseño expone el instrumento a manipulación, tanto por parte de los encuestados como por parte de las entidades territoriales encargadas de aplicarlo, una situación que crea obstáculos políticos importantes a la reforma del sistema.

Con el fin de mejorar, se ha decidido actualizar y monitorear la aplicación del SISBEN para mejorar su precisión. Por tal razón, se llevarán a cabo acciones destinadas a evaluar el desempeño del SISBEN, realizar los ajustes necesarios al instrumento, ampliar su cobertura, mejorar la transparencia en su operación y asegurar su aplicación al nivel territorial. El resultado esperado es un instrumento más transparente y confiable y una mejor focalización del gasto social hacia las poblaciones más pobres y vulnerables.

Asimismo, el Gobierno buscará extender el uso del SISBEN a un mayor número de programas sociales a fin de canalizar un mayor gasto hacia los más necesitados. Actualmente, sólo el 10% del gasto social está focalizado utilizando el SISBEN. El Gobierno prestará especial atención en la aplicación del SISBEN a programas que no cuentan con mecanismos de focalización formales y que muestran evidencia de ser regresivos en la asignación del gasto. Esperamos tener un mayor porcentaje del gasto social focalizado a través del SISBEN en tres años. Para el año 2002, el Gobierno ha incorporado en el Presupuesto Nacional US\$6 millones para este fin, y además se contará con financiamiento de la cooperación técnica paralela al Programa de Reforma Social.

4. Promover eficiencias en los programas sociales

En la actualidad algunos programas sociales enfrentan problemas de eficiencia y efectividad, por lo que se propone llevar a cabo un esfuerzo de priorización, coordinación y racionalización de los ámbitos de salud, educación y de poblaciones pobres y vulnerables. A continuación se describen los principales problemas que serán abordados por el Gobierno de Colombia en cada uno de estos sectores.

000772

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Despacho del Ministro

Salud. Uno de los más importantes logros de la reforma de salud de Colombia ha sido el aumento en el aseguramiento de la población, en particular de los más pobres. La crisis fiscal y el aumento del desempleo han limitado la expansión de la cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) a las poblaciones más pobres a través del régimen subsidiado de salud y han reducido el ritmo de afiliación al régimen contributivo. Como resultado, la cobertura de los programas de salud se ha mantenido prácticamente estancada desde 1997, y se ha generado presión sobre la red de servicios públicos, única fuente de atención en salud para aquellas personas no aseguradas por el SGSSS. Para enfrentar esta situación, el Gobierno ha decidido extender el aseguramiento al máximo, de acuerdo con las limitaciones presupuestales, de tal forma que se apoye la transición del sistema de subsidios a la oferta a los subsidios a la demanda.

Por otro lado, Colombia ha experimentado también en años recientes reducciones en la cobertura de la vacunación, exponiendo la población a riesgos de salud. Vale la pena aclarar que no es únicamente un problema de recursos y crisis sino que es también un problema de descentralización de funciones, especialmente en el tema de la vacunación. Considerando la importancia de recuperar la cobertura en vacunación, el Gobierno de Colombia se compromete a asegurar la disponibilidad de recursos presupuestales para cubrir las necesidades del programa de vacunación de manera que se recobre un nivel de cobertura de 95%.

Educación. A pesar del notable aumento en los recursos destinados a educación y de la puesta en marcha de un conjunto de programas innovadores durante los últimos años, el sistema educativo enfrenta problemas de gestión en los niveles territoriales y de inadecuada asignación de recursos. La cobertura de la educación primaria no es universal y la cobertura de la educación secundaria es insuficiente, existiendo enormes diferencias por zonas geográficas y por grupos de ingreso. La inequidad e ineficiencia en la distribución de los recursos y docentes con cargo al situado fiscal, que se destina a los departamentos y municipios, son el resultado de un mecanismo de financiamiento orientado fundamentalmente a atender costos de nómina, con escasa consideración de criterios de calidad, cobertura y eficiencia. Adicionalmente, tanto la falta de herramientas para conocer los resultados de la educación pública, como de sistemas de información y de evaluación consistentes y oportunos limita las posibilidades para una gestión adecuada. En este sentido, el Gobierno considera llevar a cabo acciones en dos ámbitos: (i) la firma y posterior monitoreo de convenios de desempeño establecidos entre la Nación y los departamentos, en los cuales se definen metas de eficiencia, equidad y cobertura a ser logradas mediante la redistribución equitativa de los recursos humanos y financieros, y la optimización en el uso de la capacidad instalada; y (ii) el avance en la consolidación de la descentralización creando las condiciones para corregir parte de las actuales rigideces y distorsiones en la educación pública que han impedido lograr una cobertura más amplia y mejoras en calidad.

000772

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Despacho del Ministro

Con el fin de apoyar este proceso, se llevará a cabo un programa de asistencia técnica a las entidades territoriales que incentive para el cumplimiento de los convenios de desempeño.

Asistencia social. La mayor parte del gasto en asistencia social se encuentra dirigido a la niñez, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), un enfoque apropiado dado la vulnerabilidad concentrada en este grupo etario. Los principales programas del ICBF tienen como objetivo proteger a la familia y fortalecer el capital humano de niños pobres entre 0 y 18 años de edad a través de la alimentación, la atención y estimulación temprana, y en menor medida la nutrición. Sin embargo, la mayoría de los programas alimentarios en especie no cuentan con una evaluación de impacto o con mecanismos formales de focalización. A nivel institucional, el ICBF está centralizado, con baja flexibilidad presupuestal y con demasiada responsabilidad en la provisión directa de servicios, lo que ha generado problemas en el cumplimiento de su misión de protección social a la niñez y limitadas posibilidades de ajuste de programas a realidades locales. El ICBF ha iniciado un proceso de transformación de los programas de atención y alimentación infantil para mejorar la situación antes descrita. Además se va a iniciar un proceso de separación de las funciones de rectoría y provisión de servicios, y se va a establecer un marco para una descentralización del Instituto. Este proceso irá acompañado de una evaluación de impacto de los programas alimentarios que genere información para poder realizar los ajustes requeridos.

Por otro lado, la Red de Solidaridad Social (RSS) es la entidad encargada de atender a otros grupos específicos vulnerables, tales como los desplazados por el conflicto armado, los habitantes de la calle y los grupos indígenas y afrocolombianos. Las acciones del programa en esta área apuntan a eliminar duplicidades. En este contexto, el Gobierno evaluará y de acuerdo con los resultados iniciará el ajuste de la asistencia social dirigida al adulto mayor pobre.

5. Reducir los costos no salariales para fomentar empleo

Aunque lo peor de la crisis de 1998 ha pasado, aún persiste la alta tasa de desempleo que hace de Colombia uno de los países con el mayor índice de desempleo de América Latina. En julio del presente año, 17,8% de la población económicamente activa en las trece principales áreas metropolitanas se encontraba desempleada. El desempleo afecta desproporcionadamente a los jóvenes y a las mujeres y ha contribuido a un mayor nivel de informalidad con la consecuente pérdida de beneficios de la seguridad social. El aumento del desempleo y el consecuente crecimiento de la pobreza extrema y moderada es en parte producto de los altos costos no salariales y la poca flexibilidad contractual. Los impuestos a la nómina están entre los más altos en América Latina, representando un 34,5% del salario.

000772

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Despacho del Ministro

Asimismo, el actual nivel del salario mínimo legal y otras inflexibilidades contractuales, en un contexto de oportunidades laborales altamente restringidas, actúa como una rigidez en el mercado que se traduce en mayor desempleo y mayor informalidad, con efectos más pronunciados en los grupos más pobres.

Esta situación requiere una revisión de la legislación laboral con el fin de crear mayores oportunidades laborales y atenuar los efectos de la crisis, así como mejorar la capacidad del mercado laboral de adaptarse a condiciones cambiantes de la economía, tanto por ciclos económicos como por cambios en las necesidades de habilidades laborales que demanda la economía. El Gobierno apoyará los esfuerzos del Congreso de la República para realizar ajustes a la legislación laboral en las áreas de la reducción de los recargos laborales y los aportes parafiscales, así como la modificación del contrato de aprendizaje para permitir crear un salario mínimo diferencial para jóvenes.

6. Buscar alternativas para la protección de ingresos laborales

Una estrategia efectiva de protección social debería considerar la existencia de mecanismos de protección del ingreso laboral fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, el desempleo no solo tiene efectos inmediatos sobre los pobres, colocando una presión adicional a programas de protección social en situaciones de crisis, sino que también afecta negativamente sus posibilidades de superar la pobreza permanente. En segundo lugar, y desde una perspectiva más amplia, un mecanismo de protección del ingreso laboral, en particular un seguro de desempleo con un diseño adecuado puede generar importantes efectos positivos en el bienestar de los asegurados al reducir la variabilidad del flujo de ingresos y consumo a través del tiempo, aumentar la flexibilidad del mercado laboral, reducir los costos individuales de la capacitación y el entrenamiento, y aumentar la probabilidad de encontrar empleos acordes con las habilidades y productividades del trabajador. Dada la importancia de este tema para la sostenibilidad de una red de protección social el Gobierno de Colombia llevará a cabo un estudio destinado a diseñar un conjunto articulado de acciones e instrumentos orientados a la protección del ingreso laboral, en situaciones de crisis, para lograr una mejor adaptación del mercado laboral a las condiciones cambiantes de los mercados nacionales e internacionales. En términos más específicos los objetivos de este estudio son: (i) evaluar el conjunto de programas actualmente orientados a la protección del ingreso laboral; y (ii) formular un conjunto de recomendaciones sobre: (i) mejora y/o ampliación de dichos programas; (ii) diseño e implantación de nuevos programas; y (iii) mejora del soporte institucional y la articulación de los distintos programas. El Gobierno utilizará los resultados de este estudio para profundizar los ajustes a la legislación laboral y dirigirse hacia un sistema de seguro de desempleo más comprehensivo y equitativo.

000772

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Despacho del Ministro

7. Crear una cultura de evaluación de impacto y la toma de decisiones de política con base en la información

En el marco de este programa, el Gobierno de Colombia desarrollará y reforzará distintos componentes de evaluación de impacto de distintos programas sociales. Entre otras acciones se llevará a cabo: (i) una evaluación de impacto de los programas alimentarios del ICBF, incluyendo información de sus impactos sobre los distintos grupos étnicos; (ii) la Encuesta de Calidad de Vida durante el año 2002; y (iii) una evaluación externa del impacto del programa en su conjunto y en el largo plazo, a través de un conjunto de indicadores de resultado acordados, coordinada por el DNP.

En resumen, a través de la estrategia presentada anteriormente, Colombia está dando pasos significativos hacia la resolución de los principales problemas en el sector social. El Gobierno está comprometido a realizar estos cambios de política y asegurar la continuidad del proceso de racionalización y extensión de la red de protección social. Consideramos que los esfuerzos de evaluación a ser financiados con la cooperación técnica son elementos importantes para asegurar la continuidad en el proceso.

En este contexto, el Gobierno de Colombia solicita el apoyo financiero de su institución para cooperar en la implantación de las reformas descritas en esta carta y en los documentos que se adjuntan a la misma.

Atentamente,



JUAN MANUEL SANTOS
Ministro de Hacienda y Crédito Público

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO

COLOMBIA

PROGRAMA DE REFORMA SOCIAL

(CO-0261)

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Amanda Glassman (RE3/SO3), Jefe; Sudhanshu Handa (RE3/SO3); Roberto Iunes (RE3/SO3); Javier León (RE3/OD5); Ian MacArthur (COF/CCO); Ethel Muhlstein (RE3/SO3); Mario Sanginés (RE3/SC3); José Valderrama (Consultor); Jaime Vargas (RE3/SO3); y Miguel Coronado (LEG).

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
I. ANTECEDENTES	1
A. Marco macroeconómico y de pobreza.....	1
B. Una agenda de reformas pendientes en el sector social	1
C. Estrategia del país.....	5
D. Estrategia del Banco	6
II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.....	8
A. Objetivos	8
B. Descripción.....	8
1. Apoyo a reformas en educación y el mercado de trabajo.....	8
2. Apoyo para el afinamiento y expansión de los instrumentos de la reforma	9
3. Apoyo para la evaluación de impacto de programas y políticas sociales	10
C. Costo y financiamiento.....	12
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	13
A. Organismo ejecutor	13
B. Adquisiciones de bienes y servicios y contratación de consultores	14
C. Período de ejecución y desembolsos	14
D. Seguimiento e informes.....	14
IV. BENEFICIOS Y RIESGOS	16
A. Beneficios.....	16
B. Riesgos	16

ANEXOS

Apéndice 3-1	Marco Lógico
Apéndice 3-2	Términos de Referencia. Evaluación de Impacto de Programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANEA	Asistencia Nutricional al Escolar y al Adolescente
CTI	Comité Técnico Interinstitucional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios

PROGRAMA DE REFORMA SOCIAL

CO-0261

RESUMEN EJECUTIVO

Solicitante:	República de Colombia		
Organismo ejecutor:	Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social		
Monto y fuente:	BID: (OC)	US\$	10.000.000
	Local:	US\$	6.700.000
	Total:	US\$	16.700.000
Plazos:	Período de ejecución:	36 meses	
	Período de desembolso:	42 meses	
Términos y condiciones:	Plazo de amortización:	20 años	
	Período de gracia:	42 meses	
	Tasa de interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1,0%	
	Comisión de crédito:	0,75%	
Objetivos:	Esta operación de cooperación técnica apoyará el proceso de reforma del sector social contemplado por el gobierno y descrito en el plan de operaciones del préstamo sectorial (CO-0252), el cual tiene como meta fundamental mejorar el impacto y sostenibilidad del gasto social y reducir los efectos negativos de las crisis económicas. Los objetivos específicos de la cooperación técnica son: (i) apoyar la implementación de algunos procesos de la reforma a través de asistencia técnica; (ii) ajustar y aplicar instrumentos para mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto social en el marco de la reforma; y (iii) realizar evaluaciones de impacto de programas y acciones abarcados en la reforma sectorial social.		
Descripción:	Con el fin de cumplir con los objetivos del proyecto se desarrollarán los siguientes tres componentes:		
	1. Asistencia técnica para la implantación de la reforma (US\$1,2 millones BID, US\$0,3 millones contrapartida)		
	<u>Asistencia técnica a los convenios de desempeño en educación.</u> La asistencia técnica consiste en capacitación y acompañamiento a los departamentos en puntos tales como: asistencia jurídica,		

pedagógica, financiera, administrativa y de resolución de conflictos para la determinación y adecuación de la planta de cargos de personal docente y administrativo. También se apoyará el sistema de información mediante la capacitación en la instalación y administración de las aplicaciones del sistema de información.

Asistencia técnica para la implantación de la nueva normativa laboral. El proyecto financiará la realización de seminarios y talleres y la contratación de expertos para asesorar al gobierno nacional en aspectos relacionados con la reducción de costos laborales y la generación del empleo.

2. Instrumentos de la reforma (US\$6,2 millones BID, US\$5,3 millones contrapartida)

Ajuste e implantación del SISBEN. Este subcomponente apoyará el ajuste y la implementación del sistema y del instrumento de focalización del gasto social, que incluye las siguientes actividades: preparación de materiales, capacitación y montaje de controles de calidad y aplicación de la nueva encuesta SISBEN.

Encuesta de Calidad de Vida. El objeto de este subcomponente es realizar la Encuesta de Calidad de Vida 2002, ECV-2002, que mide los niveles y analiza la evolución de las Condiciones de Vida de la población.

3. Evaluación de impacto (US\$2,4 millones BID)

Evaluación de impacto de asistencia nutricional. El objetivo de este subcomponente es evaluar los resultados y el impacto de los programas de asistencia nutricional al escolar y al adolescente (ANEA), y de producción, distribución y entrega de la papilla nutritiva Bienestarina. Las principales actividades de este subcomponente son: evaluación de impacto atribuibles al programa ANEA y a la distribución de la Bienestarina; análisis institucional y operacional de los programas; análisis costo-eficacia y/o costo-beneficio y; análisis de la situación presupuestal de estas intervenciones.

Evaluación del esquema piloto de descentralización y separación de funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). El objetivo de este subcomponente es el seguimiento de los convenios del esquema piloto realizado con el apoyo del Programa de Reforma Social (CO-0252). La evaluación medirá el impacto de las reformas sobre la eficiencia del gasto destinado a la

atención infantil y los efectos institucionales y comunitarios de los mismos. Se financiará consultorías, materiales y transporte para la realización de la evaluación.

Evaluación del Programa. El Programa de Reforma Social (CO-0252) cuenta con un esquema de evaluación ex post de las acciones de política del programa, que será apoyado por la presente operación de cooperación técnica.

Revisión social y ambiental:

La cooperación técnica tendrá un impacto social positivo (véase sección de beneficios). Las actividades financiadas no tendrán un impacto adverso sobre el medio ambiente, ya que no se contemplan obras de infraestructura.

Beneficios:

En la medida en que el proyecto apoye la implementación de acciones necesarias para el cumplimiento de las condicionalidades de la reforma del sector social (CO-0252), contribuye a obtener los beneficios esperados de esta operación, que incluyen un impacto fiscal positivo, expansión en cobertura de diversos programas a través de la inversión de ahorros que resultan de las reformas, y una incrementada efectividad en las políticas sociales debido a mejoras en su diseño. Específicamente, la asistencia técnica a la implementación de los convenios de desempeño en educación posibilitará cambios en la gestión que generarán eficiencias en el sector y un uso más racional de los recursos disponibles. La introducción de la nueva normativa laboral deberá contribuir a amenizar las difíciles condiciones actuales en el mercado de trabajo. El ajuste al SISBEN resultará en la mejor focalización, y sus correspondientes beneficios, de diversos programas sociales. La información que deriva de la nueva ECV y las evaluaciones de los programas del ICBF servirá como insumo para la planeación de políticas y adecuación de algunos programas críticos.

Riesgos:

Por financiar estudios y asistencia técnica, no hay riesgos sustantivos asociados al desempeño del proyecto.

Estrategia del Banco de país/región y de sector:

La operación propuesta apoya la estrategia del Banco en el país y complementa las inversiones ya realizadas. El Documento de País (GN-2052-1) vigente fue aprobado en agosto de 1999. Este documento considera cinco áreas prioritarias: (i) logro de la pacificación, (ii) reducción de la pobreza y de la desigualdad, (iii) consolidación del proceso de descentralización, (iv) modernización del Estado y (v) crecimiento sostenible. Esta operación contribuirá al objetivo (ii). Al mismo tiempo, con la articulación de un sistema de protección social que sea financieramente sostenible, más eficaz y eficiente en el uso de los recursos; se contribuirá al logro de los objetivos (iii) y (iv). Asimismo, la protección de la inversión en el capital humano y la flexibilización del régimen laboral eleva el crecimiento económico, apoyando al objetivo (v). Además, mediante el apoyo a la población más necesitada, favorecerá indirectamente el logro del objetivo (i).

Condiciones contractuales especiales:

Condiciones previas al primer desembolso:

- (1) Que los términos de referencia para el coordinador del programa y su asistente administrativo/financiero sean entregados y acordados con el Banco.
- (2) Que sea nombrado un coordinador del proyecto.
- (3) Que se celebre un convenio interinstitucional entre el DNP y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y se conforme un comité técnico interinstitucional (CTI) con el fin de realizar la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), identificar recursos técnicos, financieros e institucionales, examinar los informes técnicos y de ejecución, y definir el plan de publicaciones básicas y la estrategia de difusión de resultados de la ECV.

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna.

Clasificación de la equidad social (SEQ):

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704).

Inversión focalizada en la pobreza (PTI):

Esta operación no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza por ser un préstamo de cooperación técnica.

I. ANTECEDENTES

A. Marco macroeconómico y de pobreza

- 1.1 Colombia experimentó la más grave recesión en 70 años durante 1999, decreciendo el Producto Interno Bruto (PIB) en un 4,3%. El déficit del sector público no financiero se agudizó en 1999 alcanzando un 5,5% del PIB, luego de promediar 3,8% en los tres años anteriores. El comportamiento positivo que venía registrando la economía colombiana durante el año 2000 llevó a considerar que la recesión había sido superada y se había iniciado el proceso de recuperación económica. De acuerdo con estas expectativas, las proyecciones para el año 2001 eran optimistas, esperándose alcanzar un crecimiento de 3,8% del PIB. Sin embargo, el débil desempeño de la economía durante el primer semestre del presente año obligó al gobierno a reducir la proyección de crecimiento a un 2,4% del PIB.
- 1.2 Esta volatilidad del crecimiento se refleja en el comportamiento de los niveles de pobreza. Durante el período de crecimiento experimentado entre 1978 y 1995, la pobreza extrema urbana cayó en casi dos tercios, del 28% a 10%, mientras la pobreza rural se redujo de 68% a 37%. En contraste, durante la recesión de fines de los noventa los indicadores de bienestar se deterioraron, llegando a los niveles observados en la década de los ochenta. Los efectos negativos y difícilmente reversibles de la última crisis se concentraron en los hogares más pobres del país, los cuales tienen una alta relación de dependencia y bajos activos en capital humano.

B. Una agenda de reformas pendientes en el sector social

- 1.3 A fin de mejorar la efectividad del gasto social y asegurar una respuesta adecuada en situaciones de crisis, el Gobierno, con el apoyo del Banco, ha acordado realizar reformas para mejorar la focalización del gasto social hacia los grupos más pobres y vulnerables, evaluar programas y producir información necesaria para la toma de decisiones en el sector, y racionalizar y hacer más eficiente los programas sociales. Paralelamente a estas reformas, se efectuará cambios a la normativa laboral que ayuden a remover los cuellos de botella en ese mercado, reducir el desempleo y disminuir la demanda sobre los programas de asistencia social.
- 1.4 **Focalización de los programas sociales.** El Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN) es el instrumento utilizado para la focalización de los subsidios de los programas sociales a los grupos pobres y vulnerables del país¹. El SISBEN es transparente y de bajo costo; sin embargo, la aplicación descentralizada del SISBEN ha hecho que la cobertura de algo más del 60% de los pobres sea heterogénea por municipio debido en parte a que la aplicación del sistema se encuentra a cargo de los municipios, y estos tienen restricciones

¹ El SISBEN es un índice de bienestar que atribuye a cada individuo un puntaje que sirve para indicar su grado de pobreza, utilizando un conjunto de factores que miden los activos y capacidades de los individuos, tales como la calidad de la vivienda y su equipamiento, los servicios de la vivienda, los ingresos, las características demográficas y el capital humano.

financieras y técnicas para extenderla. Esta situación se hace más crítica en los municipios más pobres, lo cual implica que justamente los municipios más necesitados son los que menos pueden beneficiarse del sistema. Otro gran desafío en relación al SISBEN es la necesidad de actualizarlo y monitorearlo adecuadamente para mejorar su precisión. Su actual diseño expone el instrumento a manipulación, tanto por parte de los encuestados como por parte de las entidades territoriales encargadas de aplicarlo², una situación que crea obstáculos políticos importantes a la reforma del sistema. Bajo el Programa de Reforma Social, se promueven medidas de política destinadas a ajustar el algoritmo utilizado para calificar la población a fin de mejorar su precisión, implantar un sistema de supervisión y control central lo cual permitiría reducir los errores de exclusión y filtración al nivel municipal y permitir la re-encuesta de la población utilizando estas nuevas políticas. El resultado esperado es una mejor focalización del gasto social, así permitiendo el Estado a llegar a las poblaciones más necesitadas.

- 1.5 **Racionalidad y coordinación de los programas sociales.** La racionalización y mejora en la coordinación de los programas sociales requieren acciones en tres áreas prioritarias que permitirán una asignación más eficiente del gasto social total y una mejor efectividad en la protección social durante crisis: (a) extensión del aseguramiento en salud y de la salud pública; (b) cambios en el modelo de gestión de los recursos en educación; y (c) consolidación, readecuación y ajuste de los programas dirigidos a poblaciones pobres y vulnerables. Las principales reformas requeridas son:
- 1.6 **Salud.** Uno de los más importantes logros de la reforma de salud de Colombia ha sido el aumento en el aseguramiento de la población, en particular de los más pobres; las estimaciones nacionales indican que la cobertura del sistema de salud se triplicó desde 1993. La crisis fiscal y el aumento del desempleo han limitado la expansión de la cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) a las poblaciones más pobres a través del régimen subsidiado de salud y han reducido la adhesión de nuevos afiliados al régimen contributivo. Estos factores causaron que la cobertura de los programas se mantuviera prácticamente estancada desde 1997, y han generado presión sobre la red de servicios públicos, única fuente de atención en salud para aquellas personas no aseguradas por el SGSSS. La resolución de esta problemática requiere la extensión del aseguramiento al número máximo de personas para apoyar la transición del sistema de subsidios a la oferta a subsidios a la demanda.
- 1.7 Los cambios estructurales impuestos por la reforma en la organización del sistema de salud y la alta prociclicidad del gasto en salud pública han afectado también la provisión de la misma. El indicador más dramático de esta situación es la caída de las tasas de vacunación: entre 1995 y 1998 la cobertura de vacunación contra la

² Según datos del DNP, los errores de exclusión están estimados en 20% de la población elegible, mientras que existen errores de filtración del 30%.

tuberculosis bajó del 100% al 85%, contra la difteria, la tos ferina y el tétano del 94% al 73% y contra el polio del 94% al 75%. Estimaciones preliminares para el año 2000 indican que esta tendencia negativa ha continuado. De esta manera, Colombia, que históricamente ha tenido altas tasas de vacunación, está exponiendo la población a riesgos de salud que no se observaban en el país desde hace varios años y que tienden a agravarse en períodos de crisis. Es claro que no es únicamente un problema de recursos y crisis sino que existe también un problema por la descentralización de funciones, especialmente lo que tiene que ver con vacunación.

- 1.8 **Educación.** A pesar del notable aumento en los recursos destinados a educación y de la puesta en marcha de un conjunto de programas innovadores durante los últimos años, el sistema educativo enfrenta problemas derivados de una deficiente gestión en los diferentes niveles territoriales y un inadecuado esquema de asignación de recursos. La cobertura de la educación primaria no es universal y la cobertura de la educación secundaria es insuficiente, existiendo enormes diferencias por zonas geográficas y por grupos de ingreso. La inequidad e ineficiencia en la distribución de los recursos y docentes con cargo al situado fiscal, que se destina a los departamentos y municipios, son el resultado de un mecanismo de financiamiento orientado fundamentalmente a atender costos de nómina, con escasa consideración de criterios de calidad, cobertura y eficiencia. Esto se manifiesta por ejemplo, en una elevada concentración de docentes en las capitales y en las zonas urbanas, con relaciones alumno/docente notablemente más bajas que en las zonas rurales. Adicionalmente, tanto la falta de herramientas para conocer los resultados de la educación pública, como de sistemas de información y de evaluación consistentes y oportunos limitan las posibilidades para una gestión adecuada.
- 1.9 La estrategia del gobierno para mejorar la eficiencia, cobertura, equidad y calidad de la educación considera las siguientes cuatro acciones. El Programa Nuevo Sistema Escolar (1202/OC-CO) se orienta a iniciar reformas en el sistema educativo colombiano, dirigidas a fortalecer la gestión descentralizada y autónoma y a mejorar la eficiencia y equidad social en la asignación de los recursos, como medio para ofrecer un servicio de mejor calidad. El programa se ejecutará en cinco departamentos, que recibirán asistencia técnica e incentivos para avanzar en los objetivos señalados. Los convenios de desempeño son compromisos establecidos entre la Nación y los departamentos donde se definen metas de eficiencia, equidad y cobertura a ser logradas mediante la redistribución equitativa de los recursos humanos y financieros y la optimización en el uso de la capacidad instalada. Como producto de la ejecución de este instrumento, a la fecha se han producido mejoras en eficiencia que han significado una liberación de recursos equivalentes a aproximadamente US\$15 millones, recursos que han sido reasignados a programas orientados a mejorar la calidad educativa. La aprobación del acto legislativo en el tema de transferencias sienta las bases para una mayor racionalidad en la financiación del sector educativo y permite avanzar en la introducción de modificaciones que aumenten la eficiencia y equidad en el

gasto de educación, en particular la transferencia de recursos en función del número de alumnos y no de maestros. La propuesta de reforma a la Ley 60 busca crear las condiciones para corregir parte de las actuales rigideces y distorsiones en la educación pública, las cuales han impedido alcanzar una cobertura más amplia y mejoras en calidad, a pesar del elevado y creciente monto de recursos que se han asignado al sector.

- 1.10 Bajo el Programa de Reforma Social, se profundizará los convenios de desempeño en 15 departamentos cuyas metas incluyan el mejoramiento de la eficiencia, la equidad y la cobertura del sistema educativo en Colombia. El presente programa de cooperación técnica apoyará la realización de asistencia técnica siguiendo el modelo de incentivos desarrollado bajo el Programa Nuevo Sistema Escolar en cinco departamentos.
- 1.11 **Grupos vulnerables.** Los principales programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) tienen como objetivo proteger a la familia y fortalecer el capital humano de niños pobres entre 0 y 18 años de edad a través de la alimentación, la atención y estimulación temprana y en menor medida la nutrición. Sin embargo, aunque concentren el gasto en asistencia social, la mayoría de los programas alimentarios en especie no cuentan con una evaluación de impacto o con mecanismos formales de focalización. Se ha realizado un diagnóstico de la gestión del ICBF, el cual sugiere la separación de las funciones de rectoría y provisión y provee un marco para una descentralización del instituto; este esquema está siendo piloteado como parte de las acciones del Programa de Reforma Social (CO-0252). El esquema piloto contempla la transformación de los programas de atención y alimentación infantil para mejorar su impacto y focalización a nivel municipal.
- 1.12 **Desempleo, costos laborales no salariales y sus consecuencias para la protección social.** Aunque lo peor de la crisis de 1998 ha pasado, aún persiste la alta tasa de desempleo que hace de Colombia uno de los países con mayor desempleo de América Latina. A junio del presente año, 17,6% de la población económicamente activa en las trece principales áreas metropolitanas se encontraba desempleada. El desempleo afecta desproporcionadamente a los jóvenes y a las mujeres y ha contribuido a un mayor nivel de informalidad con la consecuente pérdida de beneficios de la seguridad social. El aumento del desempleo y el consecuente crecimiento de la pobreza es en gran parte producto de los altos costos laborales no salariales y la poca flexibilidad contractual. Los impuestos a la nómina están entre los más altos en América Latina, representando un 34,5% del salario³. Asimismo, el actual nivel del salario mínimo legal⁴ y otras inflexibilidades contractuales, en un contexto de oportunidades laborales altamente restringidas, actúa como una rigidez en el mercado que se traduce en

³ Un 8% de estas contribuciones están destinadas a los aportes parafiscales, que incluyen programas "sociales" que son altamente regresivos y con poco impacto, como son el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) financiado con un 2% de la nómina, y las Cajas de Compensación financiadas con un 4% de la nómina.

⁴ Estimado en US\$190 mensuales comparado con una línea de pobreza per cápita de alrededor del US\$88 por mes.

mayor desempleo y mayor informalidad, con los efectos más pronunciados en los grupos más pobres. El Programa de Reforma Social apoya la revisión de la legislación laboral a fin de crear mayores oportunidades laborales y atenuar los efectos de la crisis; el presente programa de cooperación técnica apoyará la implantación y profundización de estas medidas.

C. Estrategia del país

- 1.13 Frente a los problemas de desaceleración del ritmo de crecimiento económico, el aumento del desempleo y el deterioro de las cuentas fiscales, el gobierno recurrió a los organismos multilaterales con el fin de obtener recursos de rápido desembolso para así garantizar la sostenibilidad financiera. Como parte de este apoyo, el programa del Banco incluyó tres préstamos sectoriales de emergencia por US\$1,100 millones aprobados en el período 1998-1999. Adicionalmente, para contribuir a recuperar la confianza en el país y prevenir mayores impactos negativos de la crisis, el país suscribió un Acuerdo EFF (*Extended Fund Facility*) con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por US\$2.700 millones en diciembre de 1999⁵. Simultáneamente, el gobierno dio mayor prioridad al ajuste de las cuentas fiscales, iniciando un proceso de importantes reformas destinadas a mejorar el control fiscal central y territorial y asegurar su sostenibilidad. Estas reformas fueron apoyadas inicialmente por un programa de reforma fiscal (1166/OC-CO) y el acuerdo extendido de tres años con el FMI y posteriormente por el sectorial de reforma fiscal territorial (1335/OC-CO).
- 1.14 La presente operación se enmarca dentro del proceso de reforma que viene implantando el gobierno y apoyará el logro de los objetivos del programa sectorial de reforma social (CO-0252) en varias áreas claves. La ejecución conjunta de estas dos operaciones, en base a la experiencia de la crisis que se inició en 1998, establecerá mecanismos que ayuden a ***mitigar los efectos de las crisis y mejorar la eficiencia y efectividad del gasto social. Como resultado se logrará la reducción de futuras pérdidas irreversibles en el capital humano de los pobres producto de recesiones económicas.*** La experiencia de la crisis reciente y la restricción de recursos presupuestales para financiar los programas sociales, especialmente aquellos dirigidos a atender la población más vulnerable, junto con la poca flexibilidad en el gasto público han mostrado la necesidad de priorizar, coordinar y racionalizar los programas sociales dirigidos hacia los más pobres y vulnerables y asegurar una mayor estabilidad en su financiamiento. El gobierno ha identificado algunas áreas fundamentales para la implementación de las referidas reformas, en las cuales se concentran sus necesidades de asistencia técnica y, por consecuencia, donde focalizará sus esfuerzos: (i) análisis y evaluación de programas prioritarios, (ii) ajuste y extensión del SISBEN,

⁵ Luego de la segunda revisión del Acuerdo EFF en marzo 2001, el FMI concluyó que Colombia ha cumplido satisfactoriamente con las metas acordadas. En las cuentas fiscales se produjo una significativa reducción del déficit del sector público consolidado, el cual pasó de 5,5% del PIB en 1999 a 3,6% en el año 2000. Para el 2001 se espera que con la reforma a las transferencias se pueda alcanzar un déficit del 2,8% del PIB. Durante la primera quincena de setiembre del presente año, se llevó a cabo la tercera revisión del acuerdo. Aunque no se tienen aún los resultados de la misión, se prevé algunos inconvenientes en el cumplimiento de las metas de endeudamiento externo, déficit fiscal y en la presentación de legislación relacionada con la reforma de pensiones.

(iii) levantamiento e interpretación de información sobre la población que ayude en los ejercicios de planeación y en la evaluación del presente programa, (iv) apoyo a la ejecución de los convenios de desempeño en educación, y (v) diseño final e implantación de la nueva normativa laboral. Adicionalmente, la reforma resalta la importancia de monitorear las acciones de las reformas y evaluar sus impactos, a fin de hacer los ajustes requeridos y producirlos insumos que puedan informar la agenda de reforma futura.

D. Estrategia del Banco

- 1.15 La operación propuesta *apoya la estrategia del Banco en el país y complementa las inversiones ya realizadas*. El Documento de País (GN-2052-1) vigente fue aprobado en agosto de 1999. Este documento considera cinco áreas prioritarias: (i) logro de la pacificación, (ii) reducción de la pobreza y de la desigualdad, (iii) consolidación del proceso de descentralización, (iv) modernización del Estado y (v) crecimiento sostenible. Esta operación contribuirá al objetivo (ii). Al mismo tiempo, con la articulación de un sistema de protección social que sea financieramente sostenible, más eficaz y eficiente en el uso de los recursos; se contribuirá al logro de los objetivos (iii) y (iv). Asimismo, la protección de la inversión en el capital humano y la flexibilización del régimen laboral eleva el crecimiento económico, apoyando al objetivo (v). Además, mediante el apoyo a la población más necesitada, favorecerá indirectamente el logro del objetivo (i).
- 1.16 Esta operación complementa y refuerza el impacto de las operaciones de la cartera activa y con el programa de préstamos del Banco:
- a. En el área de **educación**, el Banco se encuentra ejecutando el Programa Nuevo Sistema Escolar (1202/OC-CO), aprobado en 1999, cuyo objetivo es iniciar reformas en el sistema educativo colombiano orientadas a fortalecer la gestión descentralizada y autónoma, además de mejorar la eficiencia y equidad social en la asignación de recursos. Este programa se está llevando a cabo en cinco departamentos y municipios y se espera que tanto el diseño como la ejecución de los componentes del programa sirvan de base para introducir mejoras en la eficiencia en la asignación de recursos en otros departamentos y municipios. Uno de los problemas que este programa busca solucionar es la inexistencia de incentivos para que los diferentes niveles territoriales racionalicen y asignen eficientemente su planta docente, un esfuerzo complementario a las acciones del actual programa.
 - b. En cuanto a **asistencia social**, en el año 2000, reconociendo la urgencia de aliviar las consecuencias sociales y de pobreza de la crisis económica y los ajustes fiscales y la incapacidad de los programas existentes de responder ante este fenómeno, se introdujeron tres subprogramas temporales bajo el rubro de la Red de Apoyo Social (RAS) (1280/OC-CO). Los subprogramas son: (i) **Empleo en Acción** que provee empleo temporal a trabajadores pobres y desempleados para obras que requieren mano de obra no calificada; (ii) **Familias en Acción** que transfiere subsidios a familias en SISBEN I a

cambio de inversiones en la salud, educación y nutrición de sus niños, atacando así las causas de la pobreza y a la vez proporcionando un apoyo al ingreso de estas familias en pobreza extrema; y (iii) **Jóvenes en Acción** que provee capacitación y entrenamiento laboral para jóvenes en SISBEN I y II a través de un sistema competitivo. Cada subprograma cuenta con una evaluación de impacto rigurosa cuyos resultados serán revisados por el gobierno en el 2004 a fin de determinar si formarán parte de los programas permanentes de protección social. La ejecución de la RAS empezó en el 2001 y los subprogramas llegarán a su capacidad plena al final del año. Durante la preparación de la RAS, se estudió el conjunto de programas sociales del gobierno a fin de analizar las brechas en la cobertura, la incidencia de los beneficios, las ineficiencias en la asignación del gasto social y los desafíos a la sostenibilidad de estos esfuerzos. La presente operación recoge la agenda de reformas y evaluaciones pendientes definida en estos estudios y por lo tanto forma parte de un proceso coordinado y acumulativo de inversión y transformaciones de política para construir una red de protección social efectiva y sostenible.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 Esta operación de cooperación técnica paralela apoyará el proceso de reforma del sector social descrito en el plan de operaciones del préstamo sectorial Programa de Reforma Social (CO-0252), el cual tiene como meta fundamental mejorar el impacto y sostenibilidad del gasto social y reducir los efectos negativos de las crisis económicas. Los objetivos específicos de la cooperación técnica son: (i) apoyar la implementación de algunos procesos de la reforma; (ii) ajustar y aplicar instrumentos para mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto social en el marco de la reforma; y (iii) realizar evaluaciones de impacto de programas y acciones del Programa de Reforma Social (CO-0252).

B. Descripción

- 2.2 La operación de cooperación técnica logrará estos objetivos a través de tres componentes:

1. Apoyo a reformas en educación y el mercado de trabajo (US\$1,2 millones BID, US\$0,3 millones contrapartida)

- 2.3 Educación. El primer objetivo de este componente es incentivar el cumplimiento departamental de las metas de eficiencia, equidad y cobertura educativa establecidas en los convenios de desempeño en educación. Para lograr este objetivo, se financiará asistencia técnica y capacitación en 15 departamentos del país en las siguientes áreas: (i) asistencia jurídica, pedagógica, financiera, administrativa y de resolución de conflictos para la determinación y adecuación de la planta de cargos de personal docente y administrativo, lo que incluye la redistribución de cargas académicas, la determinación de las jornadas y horarios académicos y los traslados de las plazas y de los docentes entre otros; y (ii) la instalación y administración de las aplicaciones del sistema de manejo de la nómina educativa, GESTIONE, las cuales incluyen presupuesto, plan contable, planta y hojas de vida, además del manejo básico del lenguaje y la plataforma de programación y la resolución de problemas de las entidades territoriales con el uso y actualización de dicho sistema.
- 2.4 Empleo. El segundo objetivo de este componente es apoyar al Ministerio de Trabajo en la difusión de información sobre la nueva normativa laboral y la realización de estudios sobre otras medidas potenciales de reforma en el mercado laboral. Se financiará asistencia técnica que consistirá en la realización de seminarios y talleres y la contratación de expertos para asesorar al gobierno nacional en aspectos relacionados con la reducción de los costos laborales, el aumento de oportunidades laborales y la sostenibilidad del sistema de pensiones.

2. Apoyo para el afinamiento y expansión de los instrumentos de la reforma (US\$6,2 millones BID, US\$5,3 millones contrapartida)

- 2.5 Ajuste e implantación del SISBEN. El objetivo de este subcomponente es apoyar el ajuste y la implantación del instrumento de focalización del gasto social. Se financiará asistencia técnica (consultorías y materiales) para las siguientes actividades: (i) alistamiento – ajuste y prueba del instrumento, diseño y prueba de controles de calidad, estudios de viabilidad técnica, económica, política y legal, prueba de los sistemas y de varias alternativas para la disminución de costos; (ii) preparación de materiales – elaboración de cartillas y manuales técnicos; (iii) capacitación y montaje controles de calidad – capacitación a las entidades territoriales acerca de los diferentes componentes del SISBEN y montaje de los controles locales de calidad; y (iv) expansión de cobertura de la nueva encuesta SISBEN – se calcula que la nueva encuesta debe cubrir a cerca de 7,5 millones de hogares (30 millones de personas) y para el año 2002 se espera cubrir la tercera parte de esa población.
- 2.6 Encuesta de Calidad de Vida. El objeto de este subcomponente es realizar la Encuesta de Calidad de Vida 2002, ECV-2002, que mide los niveles y analiza la evolución de las Condiciones de Vida de Población, lo cual facilitará la formulación de políticas y el diseño de acciones destinadas a reducir los niveles de pobreza y a propiciar un mayor grado de equidad. Se financiará asistencia técnica (consultorías y materiales) para la realización de las actividades necesarias para la realización de la ECV que son las siguientes: (i) definición de contenidos; (ii) elaboración del instrumento; (iii) prueba del instrumento; (iv) trabajo de campo (incluye correcciones en terreno); (v) captura de la información; (vi) plan de tabulados; (vii) análisis de inconsistencias; (viii) producción de cuadros básicos; (ix) difusión de resultados; y (x) análisis y difusión de los resultados de la encuesta. Igual a la ECV-1997, la ECV-2002 incluirá entre los factores de medición del bienestar y pobreza los asociados a la calidad del medio ambiente del lugar de residencia y si el hogar ha experimentado los efectos de los desastres naturales. Además, se introducirá la medición de la variable raza y etnia. El cuestionario borrador de la ECV-2002 se encuentra disponible en los archivos técnicos del programa.
- 2.7 El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ejecutará el diseño del contenido y la metodología de la ECV-2002, administrará los recursos humanos y físicos para su desarrollo, presentará a un comité técnico interinstitucional (CTI) los informes técnicos y de ejecución, entregar a las entidades participantes las bases de datos de los resultados estadísticos de la ECV, promoverá la divulgación y difusión de los resultados, y realizará análisis de los resultados estadísticos y publicarlos, entre otros. El fondo rotatorio FONDANE administrará los recursos financieros de las actividades contempladas.

3. Apoyo para la evaluación de impacto de programas y políticas sociales (US\$2,4 millones BID)

- 2.8 Este componente financiará tres acciones de evaluación de programas y políticas sociales: la asistencia alimentaria, la descentralización y separación de funciones del ICBF y la evaluación del avance en la política social.
- 2.9 Evaluación de Impacto de la Asistencia Nutricional y Bienestarina. El objetivo de este subcomponente es evaluar los resultados y el impacto de: (i) el programa asistencia nutricional al escolar y al adolescente (ANEA); y (ii) la producción, distribución y entrega del producto Bienestarina. Se financiará los servicios de una firma consultora experta en la evaluación externa de impacto de los programas de asistencia alimentaria.
- 2.10 Esto permitirá conocer la cobertura real de estos programas y/o producto, el cumplimiento de los objetivos del programa y/o distribución del producto, el impacto sobre las poblaciones beneficiarias, y el esquema institucional y financiero bajo el cual operan. De esta forma, se podrá determinar si el programa de asistencia nutricional y la distribución de la Bienestarina tienen características adecuadas para incluirse como parte de la oferta de servicios de la Red de Protección Social, las mejoras y disposiciones que se requerirían para potenciar el desarrollo, cobertura y eficacia de los mismos, o eventualmente para diseñar otras alternativas de intervención que cubran el riesgo de nutrición entre la población objetivo.
- 2.11 Este subcomponente se divide a su vez en cuatro partes. La primera parte busca determinar los impactos atribuibles al programa ANEA y a la distribución de la Bienestarina, que se generan sobre la población meta en aspectos tales como nutrición, que responde directamente a los objetivos y otros impactos indirectos que pueden generarse, por ejemplo en el aspecto educativo. La segunda parte es un análisis de tipo institucional en el que se examina las entidades y actores que intervienen en la ejecución del programa y en la entrega de la Bienestarina, las restricciones institucionales inherentes, los esquemas de administración y operación existentes que pueden tener efecto sobre los resultados en la cobertura y eficiencia de los programas. La tercera parte es un análisis costo-eficacia y/o costo-beneficio que determinará si los mecanismos de intervención en cuestión son eficientes frente a otras alternativas de intervención posibles. Finalmente, la cuarta parte es el análisis financiero, por medio del cual se busca obtener un diagnóstico de la situación presupuestal de los dos mecanismos de intervención, las trabas presupuestarias para su ejecución, las fuentes y usos de los recursos asignados, entre otros aspectos. La evaluación de los impactos de los programas alimentarios del ICBF también incluirá resultados diferenciados según grupo étnico y género de los beneficiarios.
- 2.12 Evaluación del esquema piloto de descentralización y separación de funciones del ICBF. El objetivo de este subcomponente es el seguimiento de los convenios del esquema piloto realizado con el apoyo del Programa de Reforma Social. La

evaluación medirá el impacto de las reformas sobre la eficiencia del gasto destinado a la atención infantil y los efectos institucionales y comunitarios de los mismos. Se financiará consultorías, materiales y transporte para la realización de la evaluación.

- 2.13 Evaluación del Programa. El objetivo de este subcomponente es medir los efectos de mediano plazo de las políticas y acciones apoyadas por el Programa de Reforma Social(CO-0252) y su carta de políticas. Se realizará mediciones de los indicadores de resultado asociados con las acciones de la reforma al final del primer y segundo año de ejecución de la cooperación técnica; estos indicadores están descritos en el Cuadro 1 abajo. Se utilizará la ECV-1997 y 2002 y el sistema de información social del DNP para medir los indicadores claves y se diferenciará estos indicadores por características sociodemográficas, como nivel de pobreza, etnia y género. Se financiará consultorías y materiales para la realización de la evaluación..

Cuadro 1: Cuadro guía de seguimiento y evaluación del Programa⁶				
Área del Programa	Resultados esperados	Valor de línea de base⁷	Meta primer año Pos-sectorial	Meta segundo año pos-sectorial
Focalización	<ul style="list-style-type: none"> Reducción del error de exclusión Reducción del error de filtración Aumento real en la población pobre atendida 	20% 30% 6.65 mill.	15% 22% 10 mill.	10% 15% 12 mill.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> Aumento en la afiliación de la población elegible al régimen subsidiado del SGSSS Aumento en la afiliación de la población al régimen contributivo del SGSSS Aumento de la cobertura de vacunación 	9.5 mill. 12.3 mill. 77%	9.85 mill. 13 mill. 95%	10 mill. 14 mill. 95%
Educación (estos valores son establecidos para cada departamento del Programa)	<ul style="list-style-type: none"> Aumento en el número de cupos educativos Aumento en el número de territorios con relación mínima alumnos/docente requerida Aumento en la relación alumnos/docente promedio 			
Niñez	<ul style="list-style-type: none"> Aumento en el % de niños SISBEN I y II que reciben atención infantil, salud y nutrición 	46%	47%	48%
Otra asistencia social	<ul style="list-style-type: none"> Aumento en el % de ancianos SISBEN I que reciben una pensión mínima 	3%	4%	5%
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de los costos laborales no salariales 	36%	29%	29%

⁶ Las metas y los indicadores en el cuadro serán especificados en detalle con numerador y denominador en los archivos técnicos del programa.

⁷ Valores tomados de la ECV 1997 o de las estadísticas oficiales del DNP.

C. Costo y financiamiento

- 2.14 El costo total de la operación de cooperación técnica es de US\$16,7 millones. El Banco financiará US\$10 millones provenientes del capital ordinario, y la contrapartida de US\$6,7 millones será financiada por el Gobierno de Colombia.

Cuadro de costos (000's US\$)				
Categorías de inversión	Total			% Total
	BID	Local	Total	
ADMINISTRACIÓN	145,0	0	145,0	0,9
Coordinador y asistente	130,0	0	130,0	0,8
Auditoría externa	15,0	0	15,0	0,1
COSTOS DIRECTOS	9.755,0	5.300,0	15.055,0	90,1
Asistencia técnica para implantar la reforma: Educación	649,0	300	949,0	8,6
Asistencia técnica para implantar la reforma: Trabajo	500,0		500,0	
Instrumentos de la reforma	6.200,0	5.000,0	11.200,0	67,0
Evaluación de impacto	2.406,0	0	2.406,0	14,4
IMPREVISTOS	0	177,0	177,0	1,1
COSTOS FINANCIEROS	100,0	1.223,0	1.323,0	7,9
Intereses	0	1.128,0	1.128,0	6,8
Comisión de crédito	0	95,0	95,0	0,6
Fondo de inspección y vigilancia	100,0	0	100,0	0,6
TOTAL	10.000,0	6.700,0	16.700,0	100,0
% por fuente	60,0	40,0	100,0	
Los totales pueden no resultar en sumas exactas debido a que las cifras han sido redondeadas.				

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Organismo ejecutor

- 3.1 El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social serán los organismos ejecutores responsables para la implementación del Plan de Operaciones de la cooperación técnica.
- 3.2 Se conformará un pequeño equipo ejecutor-coordinador dentro del DNP, adscrito a la Oficina del Director, que será encargado de la coordinación y cumplimiento de las actividades de la cooperación técnica, así como la preparación de los informes especificados en la sección D de este capítulo y la relación con el Banco. Este equipo será compuesto de un coordinador técnico y un asistente administrativo/financiero, cuyos términos de referencia serán acordados con el Banco previo al primer desembolso. El equipo ejecutor se responsabilizará de la contratación de consultores y la licitación de servicios o bienes según los procedimientos del Banco. El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrán responsabilidad para la ejecución de los recursos de los componentes de asistencia técnica en sus respectivas áreas bajo la coordinación y supervisión del equipo ejecutor-coordinador del DNP.
- 3.3 Algunas de las acciones de la operación requerirán la activa articulación del DNP con los entes territoriales y otros organismos del gobierno central, como, por ejemplo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Trabajo y DANE. Esta colaboración y supervisión se detalla en las siguientes puntos:
 - a. Las actividades en el sector educativo serán supervisadas por la División Social del DNP y ejecutadas por el Ministerio de Educación. Como va dirigido a los departamentos del país, este esfuerzo se coordinará con el nivel territorial apropiado.
 - b. Las acciones referentes al mercado de trabajo serán supervisadas por la División Social del DNP y ejecutadas por el Ministerio de Trabajo.
 - c. La oficina de la Misión Social dentro de la División Social del DNP será responsable de la supervisión técnica de las consultorías y la adquisición de bienes asociados con las acciones del ajuste y implantación del SISBEN.
 - d. Para la realización de las actividades referentes a la ECV, el DANE y su fondo rotatorio FONDANE son los responsables para la supervisión y coordinación de la ECV. Se celebrará un convenio interinstitucional con el DNP y se conformará un comité técnico interinstitucional con el fin de realizar la ECV, identificar recursos técnicos, financieros e institucionales, examinar los informes técnicos y de ejecución, y definir el plan de publicaciones básicas y la estrategia de difusión de resultados.

- e. La Unidad de Evaluación del DNP supervisará técnicamente la licitación y los resultados de la evaluación de los programas alimentarios del ICBF, así como la evaluación del esquema piloto de la descentralización y separación de funciones. Asimismo, la Unidad realizará la evaluación de las políticas consideradas en el Programa de Reforma Social.

B. Adquisiciones de bienes y servicios y contratación de consultores

- 3.4 La adquisición de bienes y servicios se realizará de conformidad a los procedimientos del Banco.

C. Período de ejecución y desembolsos

- 3.5 El período de ejecución se estima en 36 meses y el período de desembolsos en 42 meses. Se reconocerá gastos retroactivos elegibles para el inicio de las actividades de la cooperación técnica efectuados entre la aprobación de la cooperación técnica y la efectividad de la misma.

CALENDARIO DE DESEMBOLSOS					
(US\$ 000's)					
	Año 1	Año 2	Año 3	Total	%
BID	4.353,0	2.876,0	2.771,0	10.000,0	60,0
Contrapartida	2.936,0	1.965,0	1.799,0	6.700,0	40,0
Total	7.289,0	4.841,0	4.570,0	16.700,0	100,0
%	43,0	29,0	27,0	100,0	

- 3.6 Se establecerá un fondo rotatorio equivalente a 5% del financiamiento para el manejo de los recursos del financiamiento.

D. Seguimiento e informes

- 3.7 El organismo responsable efectuará el seguimiento de la operación y informará al Banco a través del suministro de informes regulares y de los informes de consultoría. Será obligatoria la presentación de la siguiente información al Banco:
 - a. Un informe inicial dentro de dos meses de la elegibilidad de la operación de cooperación técnica, que contenga términos de referencia revisados para las consultorías requeridas y planes de acción detallados de cada uno de los componentes;
 - b. Informes de progreso semestrales que informen sobre los avances logrados en el cumplimiento de los planes de acción de los componentes y de los indicadores establecidos en el marco lógico, junto a un resumen de los

problemas encontrados durante el período respectivo y las medidas tomadas para solucionarlos;

- c. Un informe final dentro de los 60 días de la terminación de la operación, que detalle los resultados de la cooperación técnica y presente un plan de acción para la continuada implementación de las actividades de la reforma del sector social y el monitoreo de las mismas; y
- d. Los informes de los consultores contratados en el ámbito de la operación.

3.8 La supervisión del proyecto será responsabilidad de la Representación del Banco en Colombia. La División de Programas Sociales de la Región 3 colaborará estrechamente con la Representación en Colombia en el seguimiento técnico del proyecto.

3.9 Para la administración y control de los recursos del proyecto, el organismo ejecutor realizará las siguientes actividades: (i) mantenimiento de cuentas bancarias específicas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y de la contrapartida local relacionados al programa de cooperación técnica; (ii) mantenimiento de adecuados registros contables y financieros del programa y sistema de control interno de acuerdo a lo dispuesto en la cláusula 7.01 de las normas generales; (iii) presentación de estados financieros anuales durante el período de ejecución, de acuerdo a los términos de referencia y requerimiento de auditoría externa aprobados por el Banco. Los estados financieros serán auditados por una firma privada de auditoría previamente aceptable al Banco. Los costos de auditoría serán cubiertos con los recursos del financiamiento; (iv) el organismo ejecutor será responsable ante el Banco por: la preparación y presentación de solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos y de estados financieros auditados y otros informes financieros.

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 En la medida en que el proyecto apoye la implementación de acciones necesarias para el cumplimiento de las condicionalidades de la reforma del sector social (CO-0252), contribuye a obtener los beneficios esperados de esta operación, que incluyen un impacto fiscal positivo, expansión en cobertura de diversos programas a través de la inversión de ahorros que resultan de las reformas, y una incrementada efectividad en las políticas sociales debido a mejoras en su diseño. Específicamente, la asistencia técnica a la implementación de los convenios de desempeño en educación posibilitará cambios en la gestión que generarán eficiencias en el sector y un uso más racional de los recursos disponibles. La introducción de la nueva normativa laboral deberá contribuir a amenizar las difíciles condiciones actuales en el mercado de trabajo. El ajuste al SISBEN resultará en la mejor focalización, y sus correspondientes beneficios, de diversos programas sociales. La información que deriva de la nueva ECV y las evaluaciones de los programas del ICBF servirá como insumo para la planeación de políticas y adecuación de algunos programas en áreas críticas.

B. Riesgos

- 4.2 Por financiar estudios y asistencia técnica, no hay riesgos sustantivos asociados al desempeño del proyecto.

MARCO LOGICO
APOYO AL PROGRAMA DE REFORMA SOCIAL
(CO- 0261)

RESUMEN	INDICADORES DE DESEMPEÑO	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
OBJETIVO: Apoyar el proceso de reforma del sector social, el cual tiene como meta mejorar el impacto y sostenibilidad del gasto social y disminuir los efectos de las crisis económicas.	Aumento de 50% en el porcentaje de gasto social destinado a los estratos más pobres.	ECV-2002, Informes SISBEN.	Medidas de política en el Programa de Reforma Social tomadas en los años programados, continuidad de las reformas.
PROPOSITO: Apoyar reformas educativas y en el mercado laboral a través de asistencia técnica.	1a. Por lo menos 80% de las metas de eficiencia, equidad y cobertura educativa incluidas en los convenios de desempeño cumplidas. 1b. Propuestas consensuadas de medidas para la continuación del esfuerzo de reducción de los sobrecostos laborales.	Informes de proyecto, estadísticas oficiales del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Trabajo y el DNP.	Aprobación de legislación rectora, manejo exitoso de resistencia a la reforma educativa y laboral.
Ajustar y aplicar instrumentos para mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto social en el marco de la reforma.	2a. Re-encuesta del SISBEN aplicada a por lo menos 3 millones de hogares pobres. 2b. ECV-2002 efectuada en una muestra representativa y sus resultados utilizados para el análisis de los niveles de bienestar, la efectividad de la política y el gasto social.	Informe cuantitativo de los resultados de la reaplicación del SISBEN, Misión Social. Informe DANE/DNP cualitativo sobre el uso de los resultados de la ECV-2002 (citaciones, etc.)	
Realizar evaluaciones de impacto de programas de asistencia social y	3a. Evaluaciones realizadas son utilizadas como insumos a la toma de	Informe cualitativo del equipo ejecutor (DNP) sobre el uso de los resultados de	

RESUMEN	INDICADORES DE DESEMPEÑO	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Políticas sociales apoyadas por el Programa de Reforma Social (CO-2).	decisiones referentes a la asignación y gestión del gasto social.	las evaluaciones (# de citaciones en la literatura, en el discurso político, etc.)	
COMPONENTES:			
Asistencia técnica para la implantación de la reforma.	1a. Asistencia técnica en educación llevada a cabo en los departamentos. 1b. Asistencia técnica en adaptabilidad laboral llevada a cabo	Reporte de asistencia técnica. Reporte de asistencia técnica.	Aprobación de legislación re manejo exitoso de resistencia reforma educacional y labora
Instrumentos de la reforma	2a. Instrumento de focalización (SISBEN) ajustado. 2b. Implantación del SISBEN en varios municipios del país. 2c. Encuesta de Calidad Vida realizada.	Documento soporte que evalúa la prueba piloto de aplicación del instrumento en 4 municipios. Informe sobre aplicación municipal del instrumento SISBEN. Producción de cuadros básicos de la ECV.	Adecuada coordinación con municipal y manejo de resist políticas. Celebración de un convenio interinstitucional entre DAN conformación de un comité t interinstitucional (CTI) con identificar recursos técnicos, financieros e institucionales, los informes técnicos y de ej definir el plan de publicacion y la estrategia de difusión de

RESUMEN	INDICADORES DE DESEMPEÑO	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Evaluación de Impacto.	3a. Evaluación de Impacto de Asistencia Nutricional y Bienestarina realizada. 3b. Evaluación del esquema piloto ICBF. 3c. Evaluación de las acciones de política apoyadas por el Programa de Reforma Social.	Informe de evaluación de los programas. Informe de evaluación. Informe de evaluación.	
SUMINISTROS:	RESUMEN PRESUPUESTO:		
Consultorías (asistencia técnica y evaluación) Encuestas Monitoreo Auditoría Otros administrativos	Instrumentos (incluye encuestas): 6.200.000 Consultorías: 3.580.000 Auditoría: 15.000 Administración: 130.000 No asignados: 75.000	Reportes Financieros Auditoría externa	

TERMINOS DE REFERENCIA
EVALUACION DE PROYECTOS DE SUBSIDIOS EN ESPECIE

**ASISTENCIA NUTRICIONAL AL ESCOLAR Y AL ADOLESCENTE (ANEA) Y
ADQUISICIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS DE ALTO VALOR BIOLÓGICO -
BIENESTARINA**

Octubre del 2001

1. ANTECEDENTES

Los programas sociales dirigidos a poblaciones vulnerables han venido sufriendo diferentes dificultades en su diseño e implementación. Entre ellas se puede citar la carencia de mecanismos ágiles y continuos de financiación para su implementación, su baja cobertura, deficiente focalización y posible duplicidad y atomización de proyectos y acciones¹. A esto hay que añadir que los programas sociales actuales presentan una baja capacidad de respuesta a los riesgos a los que están expuestas las poblaciones vulnerables como consecuencia de la crisis económica y el proceso de ajuste estructural. Lo anterior obedece a que el gasto social para las poblaciones vulnerables tiende a ser procíclico y no contracíclico como sería lo deseable. En primer lugar, el gasto como porcentaje del PIB tiende a disminuir como consecuencia del ajuste fiscal y la crisis. Aún si el gasto social como porcentaje del PIB se mantuviese constante, la disminución en términos reales del PIB en situaciones de crisis se traduce en una disminución del primero. Al considerarse la dinámica poblacional el resultado neto es una caída en el gasto social real per cápita.

Por lo tanto, se considera pertinente que Colombia cuente con una Red de Protección Social (RPS). Una RPS es un conjunto de acciones articuladas estratégicamente, que intervienen sobre la población vulnerable y/o en riesgo durante períodos de crisis y/o ajuste estructural. Gracias a los esquemas de atención oportunos y eficaces desarrollados en una RPS, se puede mitigar los efectos sobre el bienestar en las poblaciones más vulnerables y la desacumulación de capital humano.

Uno de los elementos fundamentales que debe tener una Red de Protección Social es un sistema de información eficiente y oportuno que contenga la tipología de programas y proyectos con indicadores estandarizados. Además, debe contar con mecanismos claros de evaluación (ex ante, seguimiento y ex post), selección y priorización de programas y monitoreo. Gracias a estos mecanismos se puede orientar y adaptar la gestión y prioridades de acción de la RPS, realizar análisis costo-efectividad y costo-beneficio de los diferentes programas y proyectos que desarrolla, de sus procedimientos y procesos de gestión, evaluar su impacto y sostenibilidad.

Para definir los programas y proyectos que van a hacer parte de la Red de Protección Social es necesario contar con evaluaciones de impacto de los programas y proyectos actuales que permitan, entre otros aspectos, definir los efectos que los programas han generado sobre su población objetivo; su adecuación como estrategia para proteger el capital humano de los beneficiarios; la eficacia y eficiencia de las estrategias de focalización que emplean; su relación costo-beneficio y finalmente, la pertinencia y viabilidad de operación de los programas en momentos de crisis.

¹ Los resultados parciales del estudio adelantado por Fedesarrollo apoyan esta tendencia. Fedesarrollo, 2000. "Focalización, Cobertura y Efectividad de la Red de Protección Social en Colombia".

2. PROYECTOS OBJETO DE EVALUACIÓN

Los proyectos objeto de evaluación son: a) Asistencia nutricional al escolar y al adolescente (ANEA) y b) Adquisición y distribución de alimentos de alto valor biológico: Bienestarina. Los proyectos se circunscriben al “Plan nacional de alimentación y nutrición 1996-2005” como subsidios en especie, dentro de las líneas de acción de i) Seguridad alimentaria y ii) Prevención y control de las deficiencias de micronutrientes, respectivamente.

La línea de acción de Seguridad alimentaria busca: “mejorar el acceso a los alimentos de los hogares pobres y el estado nutricional de los grupos vulnerables mediante programas integrales que incluyan complementación alimentaria”. En el segundo caso su objetivo específico es el de “disminuir las deficiencias de micronutrientes: hierro, vitamina A y eliminar los desórdenes por deficiencia de yodo.”²

2.1. SITUACION NUTRICIONAL EN COLOMBIA Y RACIONALIDAD DE LOS PROYECTOS

Las estadísticas disponibles en materia de situación nutricional muestran que la prevalencia nacional de la desnutrición global en menores de cinco años disminuyó del 21% en 1965 al 8,4% en 1995 y al 6,7% en el año 2000. La desnutrición crónica varió del 32% en 1965 al 15% en 1995 y 13,5% en el mismo período, evidenciando una reducción en la tasa de disminución de estos tipos de desnutrición.³ No obstante, las diferencias regionales y urbano-rurales eran y siguen siendo marcadas. Por ejemplo, la desnutrición crónica alcanzó el 30,5% para Cauca/Nariño, mientras el Valle del Cauca registró un 6,1%, para el año de 1995. Asimismo, se observó un nivel del 19% en las zonas rurales frente a un 12,5% en las zonas urbanas.

La incidencia de bajo peso al nacer en 1990 a nivel urbano oscilaba entre un 5,3% y un 11%, promediando un 8,7%, nivel cercano al 10%, considerado por la Organización Mundial de la Salud como problema de salud pública⁴.

En cuanto a problemas asociados a la deficiencia de micronutrientes se observó para 1995 una prevalencia de anemia en el 47% de los menores en edad escolar (deficiencia de yodo); y prevalencia de bocio en un rango del 7% al 16% de la población escolar (deficiencia de yodo). Cabe notar que el Instituto Nacional de Salud en 1994 reveló un nivel de 16,7% de desnutrición crónica y 5,1% de desnutrición global en escolares entre 5 y 13 años de edad, habitantes de la ciudad de Santafé de Bogotá⁵.

Las anteriores estadísticas y en particular su incidencia sobre los grupos vulnerables han justificado el desarrollo de programas y proyectos, que en estos casos, a través de subsidios en especie promueven la seguridad alimentaria (ANEA) y previenen y controlan las deficiencias de micronutrientes (Bienestarina).

² DNP, Consejería para la política social, 1996; pp9-10. “Plan nacional de alimentación y nutrición Colombia 1996 – 2005.

³ Encuesta nacional de demografía y salud 2000.

⁴ DNP, Consejería para la política social, 1996; p23.

⁵ INS, 1994, Situación nutricional y hábitos alimentarios de los escolares de Santafé de Bogotá 1991.

2.2 PROYECTO ASISTENCIA NUTRICIONAL AL ESCOLAR Y AL ADOLESCENTE (ANEA)

El ICBF, en cumplimiento de su misión institucional de brindar asistencia alimentaria a la población escolar entre los 5 y los 18 años⁶, desarrolla la política de atención preventiva al escolar y adolescente en las modalidades de desayuno escolar; refrigerio reforzado (con asociaciones de padres de familia y ONGs); almuerzo escolar (con asociaciones de padres de familia y ONGs); desayuno y almuerzo escolar (con la empresa privada); y almuerzos (con Hogares Juveniles Campesinos y Cabildos Indígenas).

El proyecto ANEA abarca ...“un conjunto de acciones nutricionales, alimentarias, formativas y de participación comunitaria para mantener y/o mejorar la situación alimentaria y nutricional de los niños, niñas y adolescentes y promover estilos de vida saludables.”... “La población beneficiaria son niños, niñas y adolescentes entre 5 y 18 años con NBI, escolarizados y desescolarizados de las zonas rurales, urbanas e indígenas del país, priorizando la atención en menores desnutridos, desplazados o víctimas del conflicto armado, hijos de mujer cabeza de familia, en situación de pobreza y residentes a gran distancia de la escuela”⁷.

En el año de 1981 se realizó una evaluación de impacto de los proyectos de complementación alimentaria existentes en ese entonces. Esta concluyó que el almuerzo escolar no tuvo impacto significativo en la prevalencia de desnutrición global (peso/edad), aún cuando sí lo tuvo en el estado nutricional (déficit más severos) de los escolares entre 6 y 8 años de edad. Se encontraron adicionalmente algunos efectos positivos entre los proyectos de complementación alimentaria y la asistencia escolar más no se hallaron efectos de estos proyectos en el rendimiento escolar.

Evaluaciones posteriores desde el año 1991 incluyeron aspectos nutricionales. No obstante, se requiere actualmente de un estudio que, en primer lugar, analice los resultados acumulados y recientes del proyecto ANEA en sus diversas modalidades y en segundo lugar se extienda en temas de análisis que no han sido estudiados.⁸ En el marco de estudio de la Red de Protección Social (RPS), es pertinente llevar a cabo un estudio, que entre otros aspectos, evalúe el impacto de este proyecto, teniendo en cuenta que para el año 2000 la inversión alcanzó la cifra de \$104 mil millones de pesos cubriendo a 2,3 millones de usuarios.

2.3 ADQUISICIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS DE ALTO VALOR BIOLÓGICO: BIENESTARINA

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a través de la compra, producción y distribución de complementos nutricionales, busca prevenir y controlar las deficiencias de micronutrientes, apoyando la entrega de Bienestarina como alimento de alto valor biológico, en los diferentes programas del ICBF. Por medio de la producción y distribución de la Bienestarina se entrega un alimento enriquecido, de alto valor nutricional a la población usuaria de los diversos programas del ICBF. Entre los consumidores del producto se incluyen los menores entre 7 y 18 años de edad, los ancianos y las mujeres gestantes y lactantes pertenecientes a los grupos de población más vulnerables.

⁶ De acuerdo con lo establecido en la Ley 115 de 1993.

⁷ ICBF, 2000; p.10. “Diagnóstico de las modalidades refrigerio reforzado y almuerzo” Diagnóstico 3. Dirección Técnica, Subdirección de apoyo al bienestar familiar.

⁸ Ibid.

Los beneficios de la Bienestarina han sido evaluados principalmente en términos de sus componentes como complemento nutricional. Sin embargo, es necesario evaluar este producto en términos de la cadena productiva del producto, incluyendo las diversas modalidades de distribución desarrolladas. Ello en función de distinguir los beneficios que genera en los diferentes tipos de población beneficiaria, así como de constatar con mayor especificidad la eficiencia y eficacia en su proceso productivo y cobertura. En este sentido se abre una oportunidad en el marco de la RPS para estudiar cuál ha sido el desarrollo, la eficiencia y el impacto de la producción y distribución de la Bienestarina y para diagnosticar las condiciones y modalidades en que la entrega de este producto podría conformar parte de la oferta de servicios de la Red de Protección Social.

La Bienestarina es distribuida en todos los programas del ICBF que tienen algún componente nutricional. Entre otras, las modalidades a través las cuales se distribuye la Bienestarina y las cuales deberían ser analizadas dentro de este estudio son: Hogares Infantiles; Hogares Comunitarios de Bienestar, Intervención Nutricional Materno-Infantil; Asistencia nutricional al escolar y al adolescente; Recuperación nutricional.

3. OBJETIVO GENERAL

El objetivo general de esta consultoría es evaluar los resultados y el impacto de los proyectos: 1) Asistencia nutricional al escolar y al adolescente y 2) Adquisición y distribución de alimentos de alto valor biológico: Bienestarina, con el fin de conocer la cobertura real de estos proyectos y/o producto, el cumplimiento de los objetivos del proyecto y/o distribución del producto, el impacto sobre las poblaciones beneficiarias y el esquema institucional y financiero bajo el cual operan. Ello permitirá contar con elementos de juicio para determinar si el proyecto de asistencia nutricional y la distribución de la Bienestarina tienen características adecuadas para incluirse como parte de la oferta de servicios de la RPS, las modificaciones y adaptaciones que se requerirían para potenciar su desarrollo, cobertura y eficacia en el marco de la RPS, o eventualmente para diseñar otras alternativas de intervención que cubran el riesgo de nutrición entre la población objetivo.

Esta consultoría se divide en cuatro componentes generales con objetivos específicos en cada uno de ellos. El primer componente busca determinar los impactos atribuibles al proyecto ANEA y a la distribución de la Bienestarina, generados sobre la población objetivo en aspectos de salud y nutrición relacionados directamente con los objetivos de los proyectos y otros impactos indirectos que puedan generarse, por ejemplo en el nivel educativo. Este análisis debe realizarse desde la perspectiva de los proyectos y desde la óptica estratégica del Plan nacional de alimentación y nutrición.

El segundo componente es un análisis de tipo institucional y operativo en el que se examina a las entidades y actores que intervienen en la ejecución del proyecto ANEA y en la producción y distribución de la Bienestarina. En este se analiza el grado de articulación y coordinación institucional en su diseño e implementación, así como la relación de cada proyecto con otras estrategias institucionales en materia de salud y nutrición, en particular de salud preventiva. Adicionalmente, se estudian los efectos sobre la organización comunitaria, participación y capacitación de la población objetivo. En el plano operativo, se evalúan los esquemas y procedimientos de administración y operación existentes, incluyendo mecanismos de seguimiento y evaluación de los proyectos, que pueden tener efecto sobre la orientación, alcance y eficiencia de los mismos.

El tercer componente es un análisis costo-eficacia y/o costo-beneficio, que sirve para determinar si los mecanismos de intervención en cuestión son preferibles a otras alternativas de intervención actuales, contempladas en el Plan nacional de alimentación y nutrición o potenciales.

Finalmente, el componente financiero busca obtener un diagnóstico de la situación presupuestal de los dos mecanismos de intervención, esquemas de financiación y su incidencia en los niveles de ejecución, las fuentes y usos de los recursos asignados, entre otros aspectos.

Esta división obedece, de una parte, al escaso conocimiento que se tiene sobre el funcionamiento y desempeño de los proyectos y de otra, a que el análisis de los cuatro componentes cobra importancia como insumo para la toma de decisiones en el momento en que se requiera realizar ajustes, adaptaciones e incluso sustituciones de los mecanismos de intervención en cuestión.

A continuación se describe para cada uno de los componentes, los temas objeto de esta consultoría. Se aclara que se esperan resultados y documentos independientes tanto para el proyecto de atención nutricional como para la distribución y entrega de la Bienestarina. Para el caso del proyecto ANEA, se espera se analicen las diferencias y particularidades de las diversas modalidades que lo componen. Para el caso de Bienestarina se pueden aprovechar economías de escala, mientras que en algunas de las modalidades del proyecto de asistencia nutricional (como restaurantes escolares) donde los niños y jóvenes beneficiarios reciben la Bienestarina, es necesario que la consultoría examine las diversas formas de distribución de la Bienestarina (ver modalidades de proyectos del ICBF que suministran Bienestarina), así como su impacto y cobertura sobre los diversos grupos poblacionales que atiende (niños, adolescentes, madres gestantes y lactantes, ancianos, etc.).

Finalmente, todas las preguntas y temas específicos a analizar que se describen a continuación y que hacen parte de los cuatro componentes de la consultoría deberán analizarse para cada una de las modalidades del proyecto ANEA así como para cada una de las modalidades de distribución por medio de las cuales se hace entrega de la Bienestarina.

3.1 EVALUACIÓN DE IMPACTO

Dentro de los enfoques metodológicos existentes para realizar este tipo de análisis, los métodos de corte experimental o cuasi-experimental permiten realizar aproximaciones del tipo antes-después, capturando los impactos atribuibles al proyecto a través de observaciones levantadas antes del inicio del mismo (con una línea de base) y con mediciones en momentos posteriores. De esta manera se busca comparar la situación de los beneficiarios antes y después de haber sido implementado el proyecto. Se trata de identificar los cambios que son atribuibles directamente al proyecto en cuestión. Sin embargo, para excluir cambios debidos a factores ajenos al proyecto (como ciclo económico, diferencias regionales y/o poblacionales) se deben realizar mediciones sobre grupos de control constituidos por personas de características similares a aquellas de los beneficiarios, pero que no forman parte del proyecto.

Para realizar la evaluación de impacto de los mecanismos de intervención objeto de esta consultoría se deberá construir una línea de base y al menos una medición posterior de la misma muestra, para poder establecer datos longitudinales. Estas mediciones deberán aplicarse a un grupo de tratamiento y a un grupo de control/comparación, basados en una muestra aleatoria definida al iniciar el estudio, de beneficiarios y no beneficiarios de los proyectos respectivamente. Dicha metodología pretende evaluar: (i) si el impacto de este tipo de proyectos es significativo; y (ii) el beneficio diferencial derivado de los proyectos en cuestión, cuando se comparan con un grupo de control que no participa de los proyectos. Lo anterior deberá ser complementado y validado con análisis de tipo cualitativo que apoyará aspectos de tipo institucional y operativo de los mecanismos o de impacto al interior de los hogares.

Se sugiere el uso de esta aproximación frente a otros métodos alternativos de evaluación, por ejemplo del tipo ex post que no permiten aislar los efectos atribuibles sólo a la intervención objeto de estudio, sino que los mismos pueden mezclarse con efectos atribuibles a situaciones exógenas. Dicho lo anterior, ello no excluye la posibilidad de que la firma consultora proponga su propia metodología para contestar a los temas y preguntas referenciados en estos términos de referencia.

En términos de posibles impactos que el proyecto ANEA y la Bienestarina tienen sobre la población objetivo se espera se evalúen los siguientes aspectos:

- **Módulo de Nutrición**

¿Cuál es el estado nutricional de la población beneficiaria frente a la población control antes y después de la implementación del proyecto/ producto?

¿Contribuyen significativamente el proyecto/producto a alcanzar mejores estados de nutrición entre los beneficiarios adecuados a su edad (talla-edad, peso-edad, talla-peso)?

¿Qué tipo de alimentos conforman el complemento alimenticio que por medio del proyecto ANEA y de la Bienestarina reciben los beneficiarios y cuál es la contribución de estos alimentos en términos de nutrición y salud? Esta pregunta se hace también para cada una de las modalidades.

¿Existe un beneficio marginal en términos de nutrición, para aquellos niños y/o jóvenes que son beneficiarios simultáneamente de alguna de las modalidades del proyecto asistencia nutricional y del consumo de la Bienestarina?

¿Existe una diferencia significativa entre las poblaciones observadas (beneficiarias y control) en relación con la incidencia de enfermedades asociadas a una nutrición deficiente?

¿Cuál es la diferencia entre el consumo calórico y la calidad de nutrientes de la dieta básica de la población beneficiaria y la población de control?

Para el caso concreto de la Bienestarina ¿implican las características del producto, presentación, sabor, color, que éste sea más atractivo para su consumo?

¿En qué grado se está cumpliendo los objetivos de cada proyecto y cómo están contribuyendo en el logro de los objetivos del Plan nacional de alimentación y nutrición?

- **Asistencia y rendimiento escolar**

Aunque el objeto de los mecanismos de intervención en cuestión no está vinculado directamente con el desempeño y la asistencia escolar, se ha podido establecer un impacto en estos aspectos relacionado con este tipo de intervenciones. Por lo tanto se considera importante que se analicen los siguientes aspectos:

¿Existe una diferencia significativa en la asistencia escolar entre los niños beneficiarios del proyecto/producto y la de los grupos de control? ¿A qué se debe esta diferencia?

¿Tienen mayor rendimiento escolar los niños beneficiarios que los de los grupos de control? ¿A qué se debe esta diferencia?

¿Existe alguna diferencia en la deserción escolar entre ambos grupos? ¿A qué se debe esta diferencia?

Para todos los aspectos relacionados con este punto se deben hacer análisis diferenciados por grupos de edad y género. Es decir, ¿Existen impactos marginales para ciertos grupos?

- **Distribución de los alimentos al interior del hogar**

Es necesario que se revise la distribución de los alimentos entre los miembros del hogar, los cambios en la canasta familiar y en las costumbres alimenticias y el uso que los beneficiarios dan a los subsidios en especie recibidos. En este sentido se deberá responder también a las siguientes preguntas:

¿Cuáles son los criterios de distribución de los alimentos al interior del hogar? ¿Se dirige a aquellos integrantes del hogar beneficiarios del proyecto/producto en cuestión, o se incluye a no beneficiarios? ¿Ha habido esfuerzos de capacitación a familias/madres beneficiarias para asegurar que la Bienestarina sea consumida por el beneficiario directo?

¿Ha cambiado el consumo familiar cualitativa o cuantitativamente con la implementación del proyecto/producto? ¿A qué tipo de alimentos dan prioridad los hogares después de la implementación del proyecto/producto? ¿Se destinan recursos al consumo de otros bienes no nutricionales?

¿Se detecta la venta o el intercambio de los subsidios recibidos en especie con el fin de obtener otros bienes o servicios?

- **Focalización y cobertura**

La consultoría debe incluir un análisis sobre la estrategia y los instrumentos de focalización, tanto de los beneficiarios directos, como de las comunidades donde se otorgan los subsidios. Este aspecto es importante dado que el impacto sobre distintos grupos de población puede variar según el esquema de focalización empleado. Específicamente se deben evaluar los distintos esquemas de identificación de beneficiarios empleados por el proyecto ANEA y para la entrega de la Bienestarina y responder al siguiente tipo de preguntas:

- ¿Qué problemas se presentan en el proceso de identificación de los beneficiarios? ¿Qué alternativas de solución existen?
- ¿Qué proporción de la población objetivo no es atendida por el proyecto/producto? ¿A qué se atribuye este efecto?
- ¿Todos los candidatos potenciales son beneficiarios del proyecto –eficiencia horizontal–?
- ¿Todos los beneficiarios cumplen con las condiciones de elegibilidad –eficiencia vertical–?
- ¿Los esquemas propuestos de focalización permiten que efectivamente se llegue al mayor número de la población objetivo?
- ¿Cómo influye el esquema de focalización empleado sobre el alcance de cobertura de los mismos?
- ¿En el caso de ANEA, resulta oportuno/apropiado el momento y duración del complemento para efectos de solucionar los problemas de desnutrición previamente identificados?

De acuerdo con los resultados obtenidos, se espera que la consultoría proponga ajustes o modificaciones en la metodología de selección de beneficiarios.

3.2 ANALISIS OPERATIVO E INSTITUCIONAL DE LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN

Dada la diversidad de los esquemas de implementación del proyecto ANEA y de la distribución de la Bienestarina, así como de la variedad de operadores se espera que la consultoría identifique y caracterice las posibilidades existentes y evalúe su efectividad. En este sentido se espera que, con los resultados del análisis, se realicen propuestas sobre alternativas de implementación.

- ¿Cuál es el grado de cumplimiento de las responsabilidades del ICBF en el proyecto/producto y de todas aquellas instituciones y/o agentes que intervienen en su desarrollo? ¿Qué impedimentos (cuellos de botella) se presentan y qué posibles soluciones se proponen o son viables?
- ¿Cuál es el esquema de ejecución que mejor responde a los objetivos del ANEA y de la Bienestarina? ¿Cuáles son los que mejor han funcionado?
- ¿Cuáles son los acuerdos institucionales y/o de coordinación que rigen los mecanismos de intervención? ¿Se complementan con otros mecanismos sectoriales, por ejemplo a nivel de salud preventiva?
- ¿Cuáles son los incentivos de las diferentes agencias/actores para participar debidamente en la ejecución de este proyecto y en la entrega de este producto? ¿Qué incentivos perversos se pueden estar generando y cómo podrían neutralizarse?
- Para el caso específico de Bienestarina, ¿Cuáles son los procesos y procedimientos institucionales para la producción y distribución del producto? ¿Son éstos efectivos, se pueden optimizar?, ¿Qué implicaciones tiene la forma escogida para la distribución del producto en la cobertura alcanzada (por ejemplo, si se distribuye a través de los hogares versus su distribución a la población anciana)?
- ¿Se implementan esquemas de seguimiento y evaluación de los proyectos? Si así ocurre ¿Qué tanto inciden en la toma de decisiones y orientación de los mismos?
- ¿Cuenta el ICBF con la capacidad administrativa para la ejecución de los proyectos? ¿Qué aspectos se consideran problemáticos y qué alternativas son viables par resolverlos?
- Suponiendo el caso de una expansión considerable del proyecto y de la entrega del producto, ¿Cuál sería la mejor forma de ponerla en marcha?
- ¿Han incidido los proyectos sobre los niveles de organización comunitaria en materia de salud y nutrición? ¿Han contribuido en mejorar los niveles de conocimiento comunitario relacionados, tanto en la población objetivo como en los no beneficiarios? ¿Qué grado de participación de las comunidades promueven los programas en la práctica?

3.3 ANALISIS DE COSTO EFICACIA Y/O COSTO BENEFICIO

En este componente se espera la firma consultora lleve a cabo análisis costo-beneficio y/o costo -eficacia. En el primer caso el objetivo es determinar si los beneficios recibidos por los beneficiarios, permiten compensar los costos en los que incurre la sociedad para la implementación del proyecto y para la entrega de la Bienestarina. Este análisis será uno de los determinantes más importantes a la hora de decidir la ampliación de estos mecanismos de intervención como estrategia permanente de ayuda social.

Por su parte, el análisis de costo- eficacia permite verificar si los impactos que se están logrando son los mayores que se podrían obtener con el presupuesto ejecutado. Al respecto, es importante saber si los costos de operación representan una fracción importante de los costos totales y/o si hubiera una manera de reducir los costos de operación sin afectar negativamente los beneficios alcanzados.

Se espera que la consultoría compare los costos y beneficios tanto para el proyecto ANEA como para la Bienestarina y/o su respectiva costo-eficacia. ¿Cuál es el costo por peso transferido de el proyecto/producto? ¿Cuál es el costo por beneficiario?

En el caso concreto de la Bienestarina, además de los aspectos mencionados, se espera que la consultoría analice la posibilidad de optimizar la cadena productiva y de distribución del producto, de forma tal que se logre a menor costo una mayor cobertura del proyecto.

En esencia este componente sirve para determinar si los mecanismos de intervención en cuestión son preferibles a otras alternativas de intervención actuales, contempladas en el Plan nacional de alimentación y nutrición, implementadas en otros países o incluso a alternativas potenciales. En particular se debe analizar si otras alternativas de intervención análogas lograrían un mayor impacto con los mismos o menores costos. Aspectos de tipo estratégico deben ser tenidos en cuenta en este análisis, tales como las economías de escala alcanzables por proyectos integrales e integrados a un plan sectorial, la dependencia o disponibilidad de insumos –alimentos, nutrientes- a nivel nacional y que influyen en variables como la seguridad alimentaria, entre otros.

3.4 ANALISIS FINANCIERO

Se espera un análisis que defina si el esquema de financiación de estos mecanismos de intervención es viable en el largo plazo y si es compatible con los principios de flexibilidad y agilidad que requiere una Red de Protección Social.

Se espera que la consultoría responda las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las fuentes de financiación y los recursos apropiados y ejecutados por cada una de las fuentes y/o operadores? ¿Existen fuentes alternativas de financiación y/o gestión de recursos?
- ¿Cómo es la distribución de los recursos por regiones, departamentos, municipios y al interior de cada uno de ellos? ¿Cuál es la distribución entre los estratos socioeconómicos beneficiados por el proyecto/producto?
- ¿Cuáles son los costos totales de cada uno de los mecanismos de intervención en el pasado reciente (1995-2001)?
- ¿Cuál es la distribución de los costos entre sus diversos componentes?, ¿Cuál es la proporción de costos administrativos?
- ¿En el caso concreto de Bienestarina que proporción de los costos totales es el costo de producción? y ¿existen alternativas de producción de la Bienestarina más económicas?
- ¿Existen diferentes alternativas de esquemas administrativos y financieros que permitan la implementación de estos mecanismos de intervención?
- ¿Tienen los ejecutores del proyecto/producto autonomía y posibilidades de maniobrar o de sustituir el uso de los recursos?
- ¿Qué tipo de inflexibilidades presupuestales y financieras se presentan? ¿Qué alternativas de solución son viables?

4. PERFIL DE LA CONSULTORIA

El trabajo debe estar dirigido por un consultor principal, responsable del trabajo, que sea economista con conocimiento del sector social y amplia experiencia en programas y proyectos de atención a la infancia y asistencia alimentaria. Debe contar por los menos con tres profesionales

expertos en: i) aspectos institucionales y administración de recursos públicos, ii) diseño y evaluación de proyectos sociales y; iii) muestreo y métodos cuantitativos. Adicionalmente, se requiere de personal de apoyo para la recolección de información. El consultor principal es autónomo en la contratación de sus colaboradores pero el contratante se guarda el derecho de ofrecer un concepto sobre el equipo propuesto.

5. METODOLOGIA DE TRABAJO

El consultor debe estar en contacto permanente con el grupo de gobierno encargado del diseño de la Red de Protección Social. Debe asistir a las reuniones que el grupo de gobierno considere.

Todos los informes que presente tendrán versión preliminar la cual será revisada por el interventor quien realizará comentarios y sugerirá ajustes, los cuales deberán ser introducidos en las versiones finales de los informes.

6. INFORMES

El trabajo tendrá cuatro informes: Uno **inicial**, presentado a los 15 días de iniciado el contrato, en el cual, se definirá el plan de trabajo y todos los contenidos metodológicos. Un **segundo** informe, a los 4 meses, en el cual se mostrarán los avances preliminares del trabajo en los componentes 3,2 y 3,4 de estos términos de referencia. Un **tercer** informe a los 8 meses de firmado el contrato en el cual se presenten los resultados preliminares de los componentes 3.1 y 3.3 de estos términos de referencia⁹. Un informe **final** a los 14 meses de firmado el contrato en el cual se presentarán las conclusiones del trabajo en los cuatro componentes y en el cual se deben cubrir la totalidad de puntos expresados en estos términos de referencia¹⁰.

7. DURACION DE LA CONSULTORIA

La consultoría tendrá una duración de 14 meses a partir de la firma del contrato. Tiempo mínimo suficiente para poder evaluar los cambios presentados en el tema de nutrición.

8. VALOR DE LA CONSULTORIA

La consultoría tendrá un valor de US\$XXXXX, los cuales se desembolsarán de la siguiente manera:

% del valor del contrato como anticipo en el momento de la firma;

% del valor del contrato como pago del segundo informe previa aprobación. % del valor del contrato como pago del tercer informe previa aprobación.

% del valor del contrato como pago final una vez aprobado el informe correspondiente.

⁹ Medir impactos en el tema de salud requiere de por lo menos un año, entre la medición de línea de base y la medición posterior. Un tiempo más corto podría ser insuficiente para evaluar resultados en este campo. No obstante el informe puede adelantar resultados preliminares en los aspectos de educación, distribución del consumo al interior del hogar, focalización y algunos avances en el tema de costo-beneficio, costo efectividad.

¹⁰ En el informe final se profundizará en la evaluación de impacto en el tema de nutrición, ya que a la fecha se contará con observaciones antes-después con un lapso de un año. Este incluirá mediciones sobre cambios en actividades voluntarias en escolares así como cambios en variables antropométricas.

9. INTERVENTORIA

La interventoría de la consultoría será realizada por el coordinador del equipo técnico de evaluación de impacto del Grupo de Inversiones Especiales - Departamento Nacional de Planeación.

10. PRESUPUESTO

Escenario 1				
DISTRIBUCION COSTO TOTAL CONSULTORIA (US\$)				
levantamiento de información	1,440,000			
Staff	328,000			
Viajes	18,500			
subtotal	1,786,500			
imprevistos	89,325			
Overhead	131,200			
TOTAL	2,007,025			
Costos levantamiento de información				
		objetivo	control	
Población atendida (aprox)	2400000			
Muestreo = 0,5% de a población atendida	12,000	8,000	4,000	
Valor por encuesta (US\$)	60			
# de levantamientos (LB & 1levantamiento posterior)	2			
Duración del proyecto (meses)	16			
Costo total levantamiento de información	1,440,000			
Distribución y costo del personal				
	Valor/mes	Meses-Proyecto	Total	
Director del proyecto	8000	6	48000	
3 profesionales senior especializados en:				
aspectos institucionales y administración de recursos públicos	5000	16	80000	
diseño y evaluación de proyectos sociales	5000	16	80000	
muestreo y métodos estadísticos	5000	8	40000	
2 profesionales de apoyo	2500	16	80000	
TOTAL COSTOS DE PERSONAL			328,000	
OVERHEAD (40%)			131200	
Viajes				
	viaje/ proyecto	duración/ viaje	Costo día	Costo total
Director Internacional	2	5	100	1000
3 personas	3	5	100	1500
Pasajes Internacionales (11)				11000
Pasajes Nacionales				5000
Costo Total				18500

Supuestos:

1. Tamaño de muestra 0.5%
2. Valor por encuesta US\$60
3. Overhead (40%)
4. Imprevistos (5%)
5. Cifras en US\$