

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO COLOMBIA

18 DE ABRIL DE 2006

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto: Programa de Reforma y Equidad Social

Número: CO-L1014

Fecha de ingreso al programa operativo: 21 de octubre de 2005

Equipo de Proyecto: Jefe de División: Michael Jacobs (RE3/SO3); Jefe de Equipo: Mario Sánchez (RE3/SO3); Antonio Giuffrida, Leslie Stone, Jaime Vargas, Eri Watanabe y Ethel Muhlstein (RE3/SO3); Javier León (RE3/RE3); Luis Tejerina (SDS/POV); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/OPR); y Ana Lucía Muñoz (COF/CCO).

Prestatario: República de Colombia

Organismo ejecutor: Departamento Nacional de Planeación

Plan de financiamiento: Total IDB (OC): US\$ 200,000,000

PTI/SEQ: Esta operación califica como SEQ (ver ¶5.3)

Calendario tentativo de actividades:

Misión de Orientación:	Abril 2006
Misión de Análisis:	Mayo 2006
Comité de Préstamos Documento de Proyecto:	Junio 2006
Directorio:	Junio 2006

II. MARCO DE REFERENCIA

A. Contexto macro-fiscal

- 2.1 Desde la segunda mitad de los noventa, la economía colombiana mostró una significativa pérdida de dinamismo. Luego de una breve burbuja de crecimiento durante 1998, en el primer trimestre de 1999 se inició la mayor crisis económica de los últimos 70 años. Durante 1999 y 2000, el país enfrentó simultáneamente una caída del PIB, una crisis del sistema financiero y de deudores del sistema hipotecario, una crisis fiscal de los gobiernos territoriales junto con la manifestación de pasivos contingentes (pensiones y garantías concesionales de infraestructura) y un desbalance creciente en las finanzas públicas del gobierno central. Toda esta problemática se desarrolló en el contexto de limitado acceso a recursos de financiamiento externo y un aumento en la actividad de los grupos

violentos. Al asumir en agosto de 2002, el Gobierno enfrentó los efectos económicos y sociales de la crisis macro-fiscal y de orden público a través de un plan de reformas estructurales tendientes a controlar el déficit y dinamizar la economía, y de una estrategia alternativa con respecto al conflicto.

- 2.2 Estas políticas han tenido un impacto favorable sobre la economía colombiana, mostrándose una notable reactivación productiva desde 2003. Como resultado del positivo desempeño macroeconómico, Colombia ha cumplido con todas las metas del programa *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El Producto Interno Bruto creció en 5,13% en 2005. La inflación se ha mantenido estable con un incremento de precios al consumidor de 5,1%. La liquidez del mercado financiero local ha permitido al gobierno mejorar el perfil de repago de la deuda, pese a su elevado nivel, mediante el cambio de moneda y la prolongación de plazos. El déficit del Sector Público no Financiero se ubicó en 0,9% del PIB (inferior a la meta establecida con el FMI de 2,5%). Finalmente, el indicador convencional del riesgo país (EMBI+) ha mostrado una caída desde 260 puntos base en diciembre de 2004 a 162 puntos en febrero de 2006.
- 2.3 Recientemente, el Gobierno de Colombia y el FMI llegaron a un acuerdo—el cual se espera sea ratificado por el Directorio del Fondo en mayo de 2006—con respecto a la segunda revisión del programa con el FMI, aprobado en abril de 2005. En un contexto de reconocimiento de los avances macro-fiscales del país, se acordó que el Gobierno: (i) mantendrá una política fiscal encaminada a reducir la deuda pública bruta a 40% del PIB para 2010; (ii) para 2006, tendrá como objetivo mantener un déficit en cuenta corriente de 1,6% del PIB, por debajo del objetivo original de 2%; (iii) propondrá fortalecer aún más la política fiscal en el presupuesto presentado al congreso en julio de 2007; e (iv) intensificará el proceso de reformas estructurales durante 2006, especialmente en las áreas de política tributaria, Sistema General de Participaciones y del sector financiero.

B. Contexto social

- 2.4 Con excepción de los años más severos de la crisis económica, Colombia ha conseguido avanzar de manera continua en términos de desarrollo social en los últimos años. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), este progreso sitúa al país dentro del grupo de países con desarrollo humano medio, ocupando el lugar 69 dentro de los 177 países analizados. Dentro de los avances se destacan los aumentos del acceso de la población a educación preescolar, básica y media, habiéndose logrado en 2005 una asistencia de más del 80% de la población infantil de 5 y 6 años de edad al grado obligatorio preescolar, con el acceso al nivel de educación básica a niveles cercanos a la universalización, y un aumento en la tasa de cobertura bruta de educación media de 59,1% en 1992 a 75,9% en 2003. Asimismo, se han dado enormes avances en términos de aseguramiento en salud, en particular para el quintil más pobre, donde se incrementó la cobertura de 4% en 1992 a 58% en 2005. A la par de estos avances, el gasto social en Colombia ha experimentado un fuerte aumento, pasando de 5,4% del PIB en 1995 a 8,8% en 2004.

- 2.5 A pesar de estos logros en materia de desarrollo social, la pobreza sigue siendo un problema crítico. Aunque el índice de pobreza se ha reducido en los últimos años, pasando de 57,5% en 1999 a 49,2% en 2005, el indicador continúa presentando un nivel muy elevado y apenas ha mejorado su nivel previo a la crisis económica (50,9% en 1996)¹. Esta aparente contradicción entre mejoras significativas en desarrollo social y una modesta reducción de la pobreza se explica por el lento ritmo de crecimiento del producto per cápita durante esos quince años (un promedio de 1% anual)² y por un aumento en los niveles históricos del desempleo³.
- 2.6 El nivel de desarrollo social es un determinante clave de la capacidad del crecimiento económico para reducir la pobreza⁴. Es necesario realizar inversiones que incrementen la capacidad de los pobres para beneficiarse del crecimiento económico y proteger dichas inversiones de las diferentes contingencias que afrontan las familias a lo largo de su ciclo de vida, evitando así caer en ‘trampas de pobreza’. Ante una perspectiva de mayor crecimiento económico, Colombia enfrenta una serie de retos para mejorar la efectividad de su política social dirigida a las poblaciones de menores recursos y mayor vulnerabilidad, los cuales se describen a continuación.
- 2.7 *Es necesario que las políticas sociales respondan a las nuevas características y demandas del mercado laboral.* El mercado laboral ha sufrido una transformación en los últimos años que ha aumentado los riesgos laborales en general, y en particular para aquellos con mano de obra menos calificada. El mercado laboral se ha caracterizado por mayores niveles de desempleo y de empleo informal, y por un cambio en la distribución ocupacional que afecta el nivel y la composición del empleo y de los salarios, resultando en un aumento en los salarios de trabajadores calificados contra una caída en los salarios de los trabajadores menos calificados⁵.
- 2.8 *Se requiere mayor énfasis en los aspectos cualitativos de los servicios sociales.* Las políticas de los últimos años han enfatizado la expansión de cobertura, con menor acento en los procesos de supervisión y fomento de la calidad y de la eficiencia interna. Así, a pesar de los logros en materia de acceso educativo, la calidad de dichos servicios aún es baja bajo cualquier estándar, y se presentan serios problemas de deserción escolar, en particular para los más pobres.

¹ Estimaciones preliminares de la Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MRPD).

² Se estima que desde 1992, la violencia ha restado 2 puntos porcentuales de crecimiento al producto interno bruto (*Human Development Report*, 2005).

³ De acuerdo al Sistema de Información Económica del Banco de la República, en enero de 2001, la tasa de desempleo al nivel nacional era de 17%. Aunque esta situación ha mejorado en los últimos años, el desempleo continúa siendo un serio problema en Colombia (13,4% en enero de 2006).

⁴ Bourguignon (2003), *The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity Across Countries and Time Periods*, en T. Eicher and S. Turnovsky, eds. *Inequality and growth. Theory and Policy Implications*. Cambridge: The MIT Press.

⁵ Santamaria (2005), *Labor Market Adjustment, reform and productivity in Colombia: How have Things Changed in the Last Decades?*

Similarmente, aún no se han consolidado los esfuerzos para mejorar la calidad en la provisión de servicios de salud.

- 2.9 *Es necesario articular esfuerzos para brindar una atención más integral a los beneficiarios de los programas sociales.* Políticas sociales clave, como la atención a la primera infancia y la asistencia social, se implementan a través de programas administrados por distintas instituciones, sin un eje que coordine y oriente dichos esfuerzos. Si bien algunos de dichos programas han mostrado tener impactos significativos, la falta de una política nacional que aglutine los esfuerzos interinstitucionales no permite explotar las sinergias de las intervenciones, limitando su impacto.
- 2.10 *Se requiere mejorar la articulación de las acciones que realizan la Nación y los entes territoriales y el acompañamiento técnico a éstos.* El proceso de descentralización del gasto social hacia los entes territoriales iniciado a mediados de los ochenta evidencia problemas que impactan la efectividad del gasto social. Es claro que: (i) la capacidad de las entidades territoriales para ejecutar efectivamente el gasto social es significativamente heterogénea, con mayores dificultades para las entidades con mayores índices de pobreza; (ii) las funciones de supervisión y control por parte del Gobierno Nacional se han visto seriamente limitadas por falta de recursos humanos y financieros dedicados a dichas funciones; y (iii) que en general, existe un amplio espacio para mejorar la articulación técnica y financiera entre los distintos niveles de gobierno.
- 2.11 Por último, *se requiere consolidar la reforma al sistema integrado de protección social.* Un número significativo de hogares continúa respondiendo a contingencias del mercado laboral, de salud y relacionados con la violencia, a través de acciones que han reducido su capacidad para salir de la pobreza, como participar en el mercado laboral en detrimento de la acumulación de capital humano y reducir su consumo en alimentos⁶. Para evitar que los hogares tomen ese tipo de acciones, es necesario aumentar la cobertura y efectividad de las políticas de aseguramiento y superación de riesgos.

C. Marco institucional

- 2.12 La reforma constitucional de 1991 marcó un hito en cuanto a los mecanismos de definición, financiamiento, ejecución y control de la política social en Colombia. La nueva Constitución enuncia un Estado Social de Derecho, y a través de las leyes reglamentarias que han emanado de ella, se han redefinido las funciones de la Nación, los departamentos y municipios en materia social, la distribución territorial de las transferencias⁷, y los criterios que deben seguir las entidades territoriales relacionados con estos recursos transferidos por la Nación.

⁶ Núñez (2005), *Asistencia Social en Colombia, Diagnóstico y Propuestas*.

⁷ Los esquemas de transferencias de recursos para salud, educación y agua y saneamiento están basados en sistemas de subsidios cruzados a la demanda, los cuáles pretenden establecer los costos por servicio prestado (capitación).

- 2.13 Dentro de este marco constitucional, los objetivos de cada nueva administración quedan plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). A partir de 1994, el PND se aprueba formalmente por el legislativo. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es la máxima autoridad de planeación y se desempeña como el organismo asesor del Gobierno en los temas relacionados con el desarrollo económico y social del país. En el caso de las transferencias, el CONPES define la asignación de recursos para los sectores sociales y aprueba las propuestas de presupuesto para los diferentes programas, en concordancia con las metas estipuladas en el PND.
- 2.14 Mientras la planeación, organización y evaluación global de gestión e impacto son responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la formulación específica de políticas, su seguimiento y coordinación están en manos de cada ministerio sectorial y sus instituciones adscritas. El Ministerio de Educación Nacional (MEN), está encargado de la orientación de las políticas educativas en los niveles preescolar, básico, medio y superior (técnica, tecnológica y universitaria). El recientemente creado Ministerio de la Protección Social (MPS)⁸ está a cargo de las políticas relacionadas con el 'manejo social del riesgo' en lo que tiene que ver con seguridad social, seguridad laboral y asistencia social.

D. Estrategia del País

- 2.15 La política social colombiana se ha implementado con un alto grado de institucionalización a partir de la promulgación de la Constitución de 1991. Bajo este marco, el financiamiento y la provisión de servicios sociales básicos fueron reorganizados a través de la descentralización de la ejecución hacia los municipios, y bajo los principios de universalización, solidaridad y eficiencia.
- 2.16 Reflejando un alto grado de continuidad con políticas y acciones avanzadas por administraciones anteriores, el Gobierno Nacional actual articuló una estrategia llamada *Plan de Reactivación Social*. A continuación se detallan los objetivos específicos y las líneas de acción que se han venido implementando en Colombia en las áreas de inversión en capital humano (educación y salud) y protección y seguridad social (aseguramiento de la salud, pensiones, asistencia social, y fomento a la empleabilidad, e identificación de potenciales beneficiarios), a los cuales el Plan de Reactivación Social asigna más del 85% de su presupuesto, y enmarcan las áreas de apoyo de la serie programática⁹.

⁸ Fusiona los antiguos Ministerio de Salud y de Trabajo.

⁹ En octubre de 2005, la actual administración había invertido aproximadamente US\$24,6 billones en el Plan de Reactivación Social, distribuidos de la siguiente manera: (i) inversión en capital humano (45,5%); (ii) protección y seguridad social (39,7%); (iii) ampliación de servicios públicos domiciliarios (8,5%); (iv) fomento a la formación de redes de organizaciones sociales (0,06%); (v) promoción del desarrollo productivo y de seguridad alimentaria y habitacional en zonas rurales (1,9%); (vi) desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y de la vivienda de interés social (1,4%); y (vii) mejoramiento de la calidad de vida urbana (2,2%).

- 2.17 *En el área de educación*, con el objeto de incrementar la cobertura en los niveles de educación preescolar, básica y media, desde principios de los noventa se han realizado acciones de reorganización del sector educativo e incorporado recursos financieros adicionales que han priorizado la atención de poblaciones vulnerables (indígenas, población en zonas rurales dispersas, desplazadas y discapacitadas, entre otros). Con respecto a la calidad de la educación en estos niveles, la estrategia se ha centrado en el diseño y divulgación de estándares en competencias básicas, en la evaluación de los resultados y procesos educativos, y en el fortalecimiento de la gestión de los centros educativos. Con respecto a la educación superior, su expansión se ha implementado a través de acciones relacionadas con el crédito educativo, principalmente a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), la puesta en marcha de Centros Regionales de Educación Superior (CERES)¹⁰ y un programa de fortalecimiento de la oferta educativa técnica y tecnológica. Con respecto a calidad de la educación superior, se han puesto en marcha un sistema de aseguramiento de la calidad, a través de la acreditación de programas e instituciones y un proceso continuo de aplicación de pruebas para evaluar la calidad de la educación superior. Para promover la eficiencia en el sector educativo, se realizan acciones relacionadas con la modernización de las secretarías de educación departamentales y municipales, el fortalecimiento de los sistemas de información del sector, y la modernización del MEN, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y del ICETEX, a fin de simplificar trámites y tiempos de respuesta.
- 2.18 *En el área de salud*, para aumentar el acceso a servicios de salud, a raíz de la reforma a la seguridad social de principios de los noventa, se ha promovido la consolidación de redes de prestación de servicios, el mejoramiento de la capacidad resolutive en la prestación de servicios y urgencias y se ha continuado con la política de aseguramiento obligatorio de la población a través de dos regímenes: el régimen contributivo (RCS), orientado a cubrir a los asalariados, y el régimen subsidiado de salud (RSS), orientado a las poblaciones de menores recursos. En materia de calidad, en 2002 se estableció el Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad (SOGC), el cual introduce las siguientes herramientas para la promoción de la calidad: (i) un sistema de habilitación a organizaciones en términos de estándares mínimos; (ii) un sistema único de acreditación de instituciones prestadoras de servicios (IPS) y de las instituciones responsables de la afiliación de usuarios¹¹, con un esquema de acompañamiento para que éstas logren la acreditación; y (iii) un sistema de información para la calidad, que apoya a los usuarios en el proceso de toma de decisiones sobre proveedores de servicios. En cuanto a la promoción de la eficiencia del sistema, las líneas de acción se han

¹⁰ Los CERES son espacios con dotaciones de infraestructura tecnológica de información y comunicación, en los cuales la comunidad puede acceder a programas de educación superior técnica profesional, tecnológica y universitaria, que ofrecen instituciones de educación superior. Se ubican en localidades donde las condiciones de acceso geográfico a la oferta de educación superior resultan limitadas.

¹¹ Empresas promotoras de la salud (EPS) para el régimen contributivo de aseguramiento y Administradoras del RSS (ARS).

dirigido al mejoramiento de las condiciones de carácter estructural y funcional de aseguradoras y prestadoras de servicios.

2.19 En el área de *protección y seguridad social*, además de los esfuerzos en materia de aseguramiento de riesgos a la salud antes descritos, se ha dado continuidad a una serie de estrategias para proteger a la población de escasos recursos contra diversas contingencias a lo largo de su ciclo de vida y asegurarles un consumo mínimo. Se ha continuado con una estrategia de aumento de cobertura de la asistencia social a través, principalmente, de aumentos de cobertura de los programas orientados a la protección de la niñez y la familia manejados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), adscrito al MPS, y del programa Familias en Acción, manejado por Acción Social, unidad adscrita a la Oficina de la Presidencia de la República que otorga transferencias en efectivo condicionadas a la realización de inversiones en capital humano por parte de las familias beneficiarias. Asimismo, respondiendo al principio de solidaridad de la reforma a la seguridad social, el sistema pensional cuenta con dos mecanismos para proteger a aquellos con riesgo de sufrir una caída en sus ingresos en la última etapa del ciclo de vida. El primero es preventivo y subsidia temporalmente los aportes pensionales de personas inscritas al SGP, pero que no tienen los medios para continuar realizando el aporte. El segundo es de tipo asistencial y consiste en transferencias directas a la población de la tercera edad en estado de indigencia¹². En cuanto al fomento de la empleabilidad de los más vulnerables, el Gobierno cuenta con un menú de programas basados en subsidios al empleo y al desempleo y de capacitación laboral. Con respecto a la asignación del gasto social al interior de los programas, la actual administración ha dado continuidad al apoyo al Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN), como principal herramienta de focalización del gasto en protección social.

2.20 **Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ERPD) y Plan 2019.** Desde finales de 2004, el Banco ha estado apoyando activamente los esfuerzos de una Misión, encargada por el DNP de: (i) diagnosticar los determinantes de la pobreza y diseñar políticas para reducirla con un horizonte a 2015; (ii) liderar un proceso de consultas y consensos sobre sus recomendaciones, tanto al interior del Gobierno como con otros actores clave; y (iii) materializar las políticas en propuestas de cambios normativos, programáticos y de asignación de gasto público. Todo ello con el objeto de materializar una Política de Estado para el combate a la pobreza en Colombia. Actualmente se está finalizando la etapa de diagnóstico y propuestas técnicas. Dado que Colombia se encuentra cercano a un proceso electoral, y para evitar que la ERPD sea percibida como una estrategia de Gobierno, y no de País, el Banco, la Misión y el DNP han coincidido en recomendar que la etapa de consulta y de desarrollo de consensos al exterior del

¹² Los mecanismos preventivo y asistencial se financian a través de dos subcuentas del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), el cual se financia con el aporte de 1% de quienes devengan más de cuatro salarios mínimos y con los rendimientos financieros del mismo fondo.

Gobierno Nacional se ejecute una vez resuelta la elección presidencial. Por otro lado, se encuentra en proceso de consulta pública una propuesta de ‘visión’ de país hacia el cumplimiento de su segundo centenario, conocida como “Visión Colombia 2019”, la cual se espera que base sus propuestas en el área social en las líneas de acción propuestas por la ERPD.

E. Estrategia del Banco para Colombia

- 2.21 La Estrategia del Banco con el País, aprobada en 2003, establece tres desafíos y áreas de apoyo del Banco con Colombia: (i) sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía; (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables; y (iii) mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de modernización del Estado. Con respecto a la segunda área, la Estrategia específicamente se propone: (i) fortalecer los programas de asistencia social y asegurar la protección de los grupos más pobres; y (ii) aumentar la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de servicios sociales. La última actualización de la EBP (2004) ratifica las áreas prioritarias de apoyo del Banco.
- 2.22 La Estrategia de Desarrollo Social del Banco propone cuatro grupos de acciones para ayudar a los países a acelerar el progreso social: (i) orientar las reformas en salud, educación y vivienda a las necesidades específicas de la población; (ii) realizar un programa de desarrollo humano que abarque el ciclo de vida; (iii) promover la inclusión social y prevenir los males sociales; y (iv) proveer servicios integrados, con focalización territorial. Por otro lado, la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable del Banco determina priorizar, entre otros, el elevar la calidad y la cobertura de la educación y la salud para promover el capital humano y el desarrollo social.

F. Estrategia del Programa

- 2.23 La presente forma la primera de una serie de tres propuestas de préstamo PBL, cuyo objetivo es dar respuesta a algunos de los principales retos que Colombia afronta para hacer más efectivas sus políticas sociales (ver ¶2.7-2.11). Ello en el marco de un Enfoque Programático basado en: (i) el alto grado de institucionalidad de las políticas sociales en el país; (ii) una amplia trayectoria de trabajo del Banco en los sectores sociales en Colombia; (iii) el acompañamiento que el Banco ha venido dando al país en los últimos años a la definición de políticas sociales de Estado; y (iv) la coordinación de una serie de instrumentos financieros y no financieros conducentes a objetivos específicos comunes. Para ello, la serie programática apoya el desarrollo, la institucionalización y la implementación de un Programa con las siguientes características: (i) está construido con base en acciones y políticas que el país ha venido implementando en los últimos años; (ii) se propone contribuir a mejorar la articulación y la efectividad de dichas acciones y políticas, apuntando hacia áreas de gran importancia estratégica; (iii) sus objetivos han sido identificados por el país, en buena medida a través del análisis sectorial que se ha realizado recientemente con el apoyo y acompañamiento del Banco; y (iv) es claramente consistente con los

documentos de estrategia del Banco antes descritos. Asimismo, esta operación es consistente con la programación financiera del país (CONFIS, enero de 2006) y con su objetivo de mejoramiento del perfil de la deuda pública.

- 2.24 La preparación de la operación se enmarca en un contexto de cambio de gobierno. Si bien ello restringe las acciones de política que se pueden concretar en el plazo inmediato, también representa una oportunidad para que el Banco pueda acompañar a Colombia, desde el inicio, en el desarrollo de su estrategia social para el próximo cuatrienio. Por otro lado, dado el alto grado de institucionalidad de las políticas sociales que apoya el Programa, no se prevén ganancias en términos de información que justifiquen la búsqueda de un momento más oportuno para proponer la aprobación de la operación. El Banco y el Gobierno han elegido preparar este PBL bajo la modalidad programática. A través de esta modalidad, el Programa tendrá mayor flexibilidad: (i) para apoyar la consecución de los objetivos del Programa, que si bien está basado en las líneas generales de política que el país ha venido trazando, deberá guardar coherencia con las directrices específicas que una nueva administración podría elegir y con el marco general de política de reducción de la pobreza y la desigualdad que Colombia está delineando; y (ii) para acompañar al país en el reto técnico que constituye el diseño, la definición y la implementación de políticas y metas específicas en un horizonte de mediano plazo. Dentro de este marco, el Programa ha sido diseñado como una serie programática de tres propuestas de préstamo PBL, de un sólo tramo cada uno, que abarcarían el periodo 2006-2008. El acompañamiento técnico del Banco en el desarrollo e implementación del Programa es un factor crítico de su adicionalidad en la consecución de los objetivos de desarrollo. En las secciones ¶2.28 y 4.2 se detalla una estrategia de monitoreo y acompañamiento al Programa.
- 2.25 *El primer PBL* se concentra en desarrollar una agenda técnica de política para alcanzar los objetivos generales del Programa. Para ello, se considerarán como acciones previas al desembolso del primer préstamo: (i) la aprobación de normativas que viabilicen el diseño de políticas enmarcadas en el Programa; y (ii) la realización de acuerdos interministeriales sobre marcos técnicos de política, a fin de promover la articulación de la acción interministerial y demarcar las opciones técnicas de una nueva administración para la consecución de los objetivos del Programa.
- 2.26 *El segundo PBL* se enfocaría en la definición de metas específicas para el Programa y la aprobación formal de los instrumentos y medios necesarios para su implementación. Dentro de estos instrumentos se destaca el establecimiento de metas y estrategias específicas en el PND 2007-2010, el cual, como ha sido descrito en ¶2.14, es aprobado como una ley que establece un mandato específico para la acción del Gobierno Nacional para el cuatrienio. La preparación del segundo préstamo sería activada por avances indicativos de la formalización de la agenda técnica. El grado de avance sería determinado con base en dos criterios: (i) de manera consistente con el marco técnico de política desarrollado durante la primera operación, las acciones generan un mandato específico y viable para

iniciar la implementación de acciones de política; y (ii) se establecen metas claras y medibles para dichas acciones.

- 2.27 Por último, *el tercer PBL* se enfocaría en promover la implementación de las políticas y metas propuestas durante la segunda operación. La preparación de este préstamo sería activada por la evidencia de avance en la implementación de las políticas y cumplimiento de metas intermedias, que reflejen de manera clara el progreso hacia los objetivos de desarrollo del Programa¹³.

G. Lecciones aprendidas

- 2.28 A continuación se resumen las lecciones que se desprenden de las evaluaciones de la acción del Banco y de otros organismos internacionales¹⁴ respecto al diseño de PBLs, las cuales han sido tomadas en cuenta en el diseño de esta operación. Se ha aprendido que: (i) el proceso de preparación de la Matriz de Políticas puede generar un diálogo al interior del Gobierno que potencie la viabilidad de las mismas; (ii) el programa de política debe estar basado en un sólido análisis sectorial; (iii) la modalidad programática puede ser un instrumento útil para mitigar los riesgos asociados a la implementación de acciones de política; (iv) es crítico identificar un número reducido de condiciones a fin de reducir los riesgos de implementación del programa y con el objeto de enfocar los esfuerzos del país y del Banco; (v) es importante incluir resultados (outcomes) en la Matriz de Políticas, siempre y cuando éstos estén bajo el control del Gobierno; (vi) para asegurar la apropiación del programa por parte del Gobierno, es conveniente adoptar documentos de estrategia nacionales y sus metas; (vii) dado el ambiente de incertidumbre que en general prevalece en los procesos de cambios de política, es fundamental incorporar una estrategia de monitoreo y control de riesgos en el diseño del programa; y (viii) es importante programar una serie de productos no financieros y asistencia técnica del Banco relacionados a las acciones de política.

H. Relación con otras operaciones del Banco

- 2.29 Están en ejecución una serie de cooperaciones técnicas que han provisto insumos para el diseño de esta operación, y que representan instrumentos de monitoreo y acompañamiento al Programa. Estas son: (i) CO-T1006, CO-T1007, CO-T1011 y CO-T1015 apoyando el desarrollo de la ERPD; (ii) CO-T1017 apoyando el desarrollo de una política nacional de primera infancia; y (iii) CO-L0261 (reembolsable) apoyando la reforma al SISBEN. Asimismo, los siguientes préstamos de inversión desarrollan acciones complementarias a las impulsadas por esta operación: (i) CO0142, apoyando, entre otros objetivos, el

¹³ Algunas de dichas metas serían monitoreadas a partir del Sistema de Programación y Gestión de Metas Presidenciales (SIGOB). El SIGOB es un sistema implementado por la Presidencia de la República, bajo convenio de cooperación internacional con PNUD, que busca fortalecer las capacidades de gestión del Gobierno Central. En el SIGOB se establecen metas intermedias de los compromisos del Gobierno Central, incluidos los establecidos en el PND. Cuenta con un sistema de alerta de problemas y con un sistema de consulta y opinión ciudadana.

¹⁴ Banco Mundial (2003), *Programmatic Adjustment Lending Retrospective*.

fortalecimiento institucional de las secretarías de educación territoriales; (ii) CO-L1017, apoyando la implementación del SOGC, cuya aprobación se prevé dentro del primer semestre de este año; y (iii) CO-L1010, apoyando, entre otros una estrategia implementada al nivel de la Alcaldía de Bogotá para reducir la deserción escolar al nivel medio. Finalmente, las acciones impulsadas por los siguientes PBLs guardan estrecha relación con los objetivos de este Programa, tanto financieros como de desarrollo social: (i) CO-L0270, apoyando el mejoramiento en la provisión de servicios públicos residenciales; y (ii) CO-L1017, apoyando un programa para mejorar la competitividad del país, que entre otros, apoya acciones relacionadas con la ejecución de programas de capacitación laboral implementados por el Servicio Nacional de Aprendizaje.

I. Relación con las operaciones de otros donantes

- 2.30 El Banco Mundial viene ejecutando una operación programática de ajuste estructural en las áreas de reforma laboral y social desde 2003. Se espera que dicha operación concluya a mediados de 2006 con la aprobación de la tercera fase del préstamo. Si bien las acciones impulsadas por la presente operación son adicionales a las contempladas en la operación del Banco Mundial, éstas guardan una estrecha relación en términos de objetivos, por lo que ambas instituciones han mantenido una estrecha comunicación.

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 3.1 *El objetivo general de la serie programática es apoyar acciones de política encaminadas a responder a algunos de los principales retos que Colombia afronta para hacer más efectivas sus políticas sociales. Específicamente, el Programa apoyará acciones encaminadas a: (i) aumentar el capital humano de los más pobres; (ii) aumentar la cobertura de aseguramiento de riesgos a la salud de los más vulnerables y contra la vejez indigente; (iii) mejorar la articulación y la pertinencia de los servicios de asistencia social. Transversalmente, el Programa buscará fortalecer la capacidad institucional para medir y monitorear la pobreza y la capacidad del Gobierno Nacional y de los entes territoriales para mejorar la focalización de sus intervenciones.*
- 3.2 *El objetivo del primer PBL es el desarrollo una agenda técnica de política para alcanzar los objetivos específicos del Programa.*

B. Estructura del Programa

- 3.3 La Matriz de Políticas del Programa (Anexo I) describe de manera específica las acciones previas al desembolso del primer préstamo de la serie, y describe los avances indicativos para la preparación de un eventual segundo y tercer préstamo. A continuación se describe el objetivo de los componentes y subcomponentes del Programa, y de manera general, el proceso de acciones de política que se propone.

1. Marco macroeconómico estable

- 3.4 Este requerimiento estándar para un PBL adquiere relevancia particular para los objetivos del desarrollo del Programa, al ser una política que previene la incidencia de contingencias que afecten a las familias más vulnerables.

2. Componente 1 – Promoción de inversiones en capital humano

- 3.5 El propósito de este componente es incrementar el nivel de capital humano de la población de escasos recursos, con el objetivo de mejorar sus perspectivas de ingresos y reducir su vulnerabilidad a los riesgos del mercado laboral. Este propósito se alcanzaría a través de: (i) incrementar la articulación y la efectividad de las intervenciones dirigidas a promover el *desarrollo infantil temprano*, a partir del diseño y la implementación de una Política de Primera Infancia que oriente los esfuerzos de las distintas políticas y programas orientados a la atención a la niñez (vacunación, nutrición, cuidado y desarrollo infantil, educación preescolar); (ii) promover la *retención escolar* en los niveles de educación básica y media, a través de una articulación de los distintos programas que actualmente se implementan y a través de un plan específico para la reducción de la deserción; (iii) aumentar el acceso y permanencia al nivel de *educación superior*, con criterios de equidad y énfasis en la educación técnica y tecnológica; para lo cual se requiere articular las intervenciones de promoción de la demanda y de expansión y mejoramiento de la oferta que realiza el país; y (iv) mejorar la *calidad en la prestación de servicios de salud*, a través del fortalecimiento a la Superintendencia Nacional de Salud, la implementación de la Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud en su eje de calidad, y el desarrollo y la publicación de un ordenamiento (ranking) de IPS en términos de calidad, con el objeto de informar las decisiones de los usuarios.

3. Componente 2 – Aseguramiento de riesgos

- 3.6 El propósito de este componente es aumentar la cobertura del sistema público de aseguramiento contra riesgos a la salud y a la vejez indigente, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de los hogares e individuos con menos recursos. Este propósito se alcanzaría a partir de: (i) aumentar la cobertura de aseguramiento de *riesgos a la salud* para poblaciones de escasos recursos, a través del incremento en la cobertura del RSS y del desarrollo y prueba de una nueva modalidad de subsidios parciales dirigidos fundamentalmente a poblaciones del nivel III del SISBEN; (ii) prevenir la *pérdida de pensiones* para la población de escasos recursos que ha cotizado en el SGP, a través del diseño e implementación de un plan para efectivizar la ejecución de la Subcuenta de Solidaridad Pensional del FSP; y (iii) promover el aseguramiento contra la vejez indigente a través del diseño e implementación de un *sistema de ahorro* para personas de bajos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

4. Componente 3 – Asistencia Social

- 3.7 El propósito de este componente es mejorar la articulación y efectividad de los programas de asistencia social, con el objetivo de procurar un consumo mínimo para los hogares y evitar estrategias informales de superación de contingencias, que incrementen la vulnerabilidad de dichos hogares. Este propósito se alcanzaría a partir de: (i) ampliar la cobertura de asistencia social dirigida a personas de la *tercera edad en estado de indigencia*, a través del diseño e implementación de un plan para efectivizar la ejecución de la Subcuenta de Subsistencia del FSP y para articular operación de distintos programas dirigidos a la tercera edad; y (ii) mejorar la articulación y efectividad de los servicios de *asistencia social en general*, a través del diseño e implementación de un plan de reordenamiento del sistema público de asistencia social que, entre otros, articule la relación entre los distintos niveles de la administración pública y la sociedad civil.

5. Componente 4 – Selección de beneficiarios y monitoreo de la pobreza

- 3.8 El propósito de este componente es mejorar la capacidad institucional para el uso efectivo de distintas herramientas de focalización en el diseño y ejecución de los programas sociales, tanto por parte del Gobierno Nacional como de las entidades territoriales, con el objetivo de priorizar el acceso a servicios y programas sociales y, en su caso, ajustar el diseño de los mismos. Este propósito se alcanzaría a partir de: (i) el desarrollo e implementación de *lineamientos técnicos* para el uso de instrumentos de focalización y su integración con el uso de sistemas administrativos de información de los programas sociales; y (ii) el fortalecimiento de la capacidad técnica y la transparencia en la medición y el monitoreo de los *indicadores de pobreza*.

C. Costo y financiamiento

- 3.9 Se ha acordado que la primera propuesta de préstamo, cuya presentación al Directorio se espera para junio de 2006, se realice por un monto de US\$200 millones. Se prevé que el monto total de la serie sea de US\$600 millones, con un monto de US\$200 millones para cada uno de los dos préstamos restantes. El segundo préstamo sería aprobado posterior a la aprobación del PND 2007-2010 (junio de 2007) y el tercero a principios de 2009.

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 4.1 El prestatario y garante es la República de Colombia. El DNP actuará como el organismo ejecutor, a través de la Dirección de Desarrollo Social, en coordinación con el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El DNP será responsable de proveer información periódica sobre los avances respecto a la Matriz de Políticas y a la Matriz de Resultados.

B. Estrategia de monitoreo y acompañamiento en la implementación del Programa

- 4.2 El Anexo II presenta una Matriz de Resultados con indicadores seleccionados para monitorear y evaluar el alcance de los objetivos del Programa. Las metas para dichos indicadores se presentan con un horizonte a 2010. En su gran mayoría, dichos indicadores y metas se encuentran contenidos en el documento *Visión Colombia 2019*¹⁵, descrito en ¶2.21, lo cuál promueve un adueñamiento del país respecto a las metas propuestas y la capacidad de monitoreo de dichos indicadores a partir de sistemas de información y encuestas nacionales. Con el objeto de instrumentar el acompañamiento al país el equipo de proyecto del Banco implementará una estrategia consistente en: (i) continuar participando activamente en la elaboración y socialización de la ERPD; (ii) procurar la programación de recursos de cooperación técnica en temas ya identificados (búsqueda de alternativas de financiamiento para la expansión de cobertura de programas de primera infancia, análisis de experiencias sobre políticas de disminución de la deserción escolar, evaluación del impacto del RSS en el mejoramiento al acceso efectivo a servicios de salud y análisis de experiencias internacionales sobre sistemas de ahorro para el retiro); y (iii) realizar misiones especiales que coincidan con momentos críticos para la implementación del Programa (designación del equipo de Gobierno posterior a las elecciones, durante la preparación del PND).

V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

C. Impactos esperados del Programa de medio término

- 5.1 Se espera que el Programa tenga impactos significativos en el desarrollo y equidad social en Colombia ya que: (i) las intervenciones de desarrollo infantil temprano han demostrado ser una de las inversiones en capital humano de mayor rentabilidad y con mayor impacto en la promoción de la equidad social¹⁶; (ii) dichas intervenciones tienen un fuerte impacto en el aprestamiento al aprendizaje, y por tanto representan una inversión para mejorar la calidad de la educación; (iii) dadas las características del mercado laboral, individuos con educación superior tienen una menor probabilidad de ser pobres; (iv) el mejoramiento de las condiciones de salud de los individuos no sólo mejora sus condiciones de vida, sino también impacta su productividad en el mercado laboral; (v) el aseguramiento de riesgos sociales mitiga el impacto esperado las contingencias a lo largo del ciclo de vida, generando así mayores incentivos a la acumulación de activos¹⁷; y (vi) al promover mínimos de consumo, la asistencia social no sólo representa un instrumento para la promoción de la equidad, sino un

¹⁵ Dicho documento se encuentra en proceso de consulta pública, por lo que debe considerarse aún en estado preliminar.

¹⁶ Carneiro y Heckman (2003), *Human Capital Policy*, en J. Heckman y A. Krueger, "Inequality in America: What Role for Human Capital Policies", MIT Press.

¹⁷ Morduch (1994), *Poverty and Vulnerability*, American Economic Review.

insumo complementario y necesario para promover la acumulación de capital humano efectivo entre los más pobres.

- 5.2 *Clasificación SEQ/PTI.* Se espera que el Programa contribuya a aumentar la equidad en la distribución de los beneficios del crecimiento económico y la calidad y la oportunidad de los servicios sociales. Por estas razones, el Programa califica como SEQ.

D. Impactos ambientales

- 5.3 No se prevén impactos ambientales negativos en la implementación del Programa.

VI. ASPECTOS ESPECIALES

- 6.1 El principal riesgo previsible del Programa está asociado al proceso electoral que culminaría entre mayo y junio de 2006. Cualquiera que sea el resultado de las elecciones, es posible que la nueva administración o los equipos técnicos del Gobierno nacional prioricen las alternativas de política de una manera que afecte significativamente la correspondencia del Programa con la estrategia del país. Este riesgo está mitigado por la flexibilidad operativa de la modalidad programática y por otro lado es considerado de baja probabilidad, dado el alto grado de continuidad de las políticas que distintas administraciones han venido implementando en Colombia en los últimos años. Asimismo, al apoyar una serie de reformas implementadas por distintos Ministerios e instituciones públicas, y hasta cierto punto a través de distintos niveles de gobierno, se presenta un riesgo respecto a la coordinación entre dichas instituciones y niveles. Este riesgo se considera de baja probabilidad debido a: (i) la experiencia anterior que ha tenido el Banco en préstamos sectoriales en Colombia, en particular en el área social, que muestra buenos resultados en cuanto a coordinación con un mecanismo como el que aquí se propone; (ii) que el Programa propone mecanismos de institucionalización de políticas que generan mandatos operativos y financieros específicos, la mayoría de los cuáles son definidos a través de procesos de consulta con involucrados; y (iii) que el país ha venido desarrollando las líneas de acción aquí propuestas a través de procesos de trabajo conjunto entre los diferentes entes de gobierno.

VII. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 7.1 El diseño del Programa cuenta con buen nivel de avance. La Matriz de Política es producto de un alto nivel de acuerdo entre el Banco y el equipo del país, por lo que se considera que a posteriori podría sufrir sólo cambios de forma. Asimismo, se ha acordado, de manera preliminar, la Matriz de Medios de Verificación para las condiciones previas al desembolso del primer préstamo. Finalmente, en marzo de 2006 se aprobó el CONPES 3414, que autoriza la contratación del empréstito externo que constituye esta operación.

MATRIZ DE POLÍTICAS PROGRAMA DE REFORMA Y EQUIDAD SOCIAL (CO-L1014)

Objetivo	Acciones previas al desembolso	Avances indicativos para un segundo préstamo programático	Avances indicativos para un tercer préstamo programático
Mantener un marco macroeconómico estable.	1.1 Cumplimiento con los lineamientos establecidos en la Carta de Políticas, y consistencia del marco macroeconómico con los objetivos del Programa.	Cumplimiento con los lineamientos establecidos en la Carta de Políticas, y consistencia del marco macroeconómico con los objetivos del Programa.	Cumplimiento con los lineamientos establecidos en la Carta de Políticas, y consistencia del marco macroeconómico con los objetivos del Programa.
Componente 1. Promoción de la acumulación de capital humano de la población de escasos recursos			
Mejorar la efectividad de las intervenciones dirigidas a promover el desarrollo infantil temprano .	2.1 Aprobación por parte del MEN, MPS, ICBF y DNP de un Documento Marco de Política para la promoción del desarrollo en la primera infancia, que incluya, entre otros la institucionalidad responsable de la coordinación, monitoreo y evaluación de distintas políticas y programas dirigidos a la primera infancia (se espera que dicho documento sea aprobado en junio-06).	Inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de una política dirigida a promover el desarrollo infantil temprano, conteniendo: (i) estrategias a desarrollar, y (ii) metas.	Avances en la implementación de la política de primera infancia y en el cumplimiento de metas intermedias, consistentes con el PND.
Aumentar la retención en los niveles de educación básica y media.	3.1 Aprobación por parte del MENy DNP de un Documento Base para desarrollar una política orientada a mejorar la retención en los niveles de educación básica y media (se espera que dicho documento sea aprobado en 06-06).	Inclusión en el PND de una política orientada a mejorar la retención en los niveles de educación básica y media, conteniendo: (i) estrategias a desarrollar; y (ii) metas.	Avance en la implementación de la política de retención y en el cumplimiento de metas intermedias, consistentes con el PND.

Objetivo	Acciones previas al desembolso	Avances indicativos para un segundo préstamo programático	Avances indicativos para un tercer préstamo programático
<p>Aumentar el acceso y permanencia de jóvenes pobres a la educación superior, con énfasis en la educación técnica-tecnológica.</p>	<p>4.1 Aprobación de la Ley de Transformación del ICETEX, incluyendo 30% de las utilidades destinadas a subsidios hacia la población pobre (aprobada en diciembre-05).</p> <p>4.2 Realización de una convocatoria de proyectos dentro del Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica por parte del MEN (realizada en marzo-06).</p> <p>4.3 Puesta en funcionamiento de 45 CERES, y cobertura de 4.500 alumnos en educación técnica-tecnológica en zonas apartadas del país y deprimidas de las grandes ciudades (realizada a 05).</p>	<p>Inclusión en el PND de una Política enfocada a mejorar la cobertura de educación superior, con énfasis en la educación técnico-tecnológica y con criterios de equidad, y conteniendo: (i) estrategias a desarrollar; y (ii) metas.</p>	<p>Avance en la implementación de la política enfocada a mejorar la cobertura de educación superior, con énfasis en la educación técnico-tecnológica y con criterios de equidad, y en el cumplimiento de metas intermedias, consistente con el PND.</p>
<p>Mejorar la calidad en la prestación de servicios de salud.</p>	<p>5.1 Aprobación por parte del MPS y DNP de un Documento Marco para el fortalecimiento del esquema de supervisión, control y vigilancia que ejerce la Superintendencia Nacional de Salud (SNS), que define alternativas para dicho fortalecimiento (se espera que dicho documento sea aprobado para junio-06).</p> <p>5.2 Aprobación por parte del MPS de un Plan de Implementación de la Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud, en cuanto a calidad (se espera la aprobación de dicho plan para mayo-06).</p> <p>5.3 Presentación por parte del MPS de un Informe sobre el desarrollo de un ranking de IPS en cuanto a la calidad en la prestación de servicios (se espera la presentación de dicho informe para abril-06).</p>	<p>Adopción de alternativa consistente con el objetivo de fortalecimiento de la SNS.</p> <p>Avances en la implementación del Plan en cuanto a calidad, teniendo como indicadores de avance, entre otros: (i) aplicación de los criterios de verificación a por lo menos 40% de los servicios de las IPS públicas y privadas; y (ii) 8 IPS acreditadas.</p> <p>Difusión pública del primer ranking de IPS.</p>	<p>Avances en la implementación del plan de fortalecimiento de la SNS</p> <p>Avances en la implementación del Plan en cuanto a calidad, teniendo como indicadores de avance, entre otros: (i) aplicación de los criterios de verificación a por lo menos 70% de los servicios de las IPS públicas y privadas; (ii) 10 IPS acreditadas; (iii) 5 EPS-ARS en preparación de acreditación; y (iv) difusión al público de los indicadores de calidad del Sistema de Información para la Calidad.</p> <p>Difusión pública de un segundo ranking de IPS.</p>

Objetivo	Acciones previas al desembolso	Avances indicativos para un segundo préstamo programático	Avances indicativos para un tercer préstamo programático
Componente 2. Aumento en la cobertura del aseguramiento contra riesgos a la salud y a la vejez indigente, dirigidos a la población más vulnerable.			
Aumentar la cobertura de aseguramiento de riesgos a la salud para poblaciones de escasos recursos.	6.1 Aprobación por parte del MPS y del DNP de un Documento Marco sobre la viabilidad financiera, presupuestal y operativa de la implementación de alternativas de subsidios parciales (se esperaba su presentación para junio- 06).	Adopción de alternativa de subsidios parciales.	Avances en la implementación de alternativa de subsidios parciales.
	6.2 Incremento en la cobertura del régimen subsidiado en 2.400.000 nuevos cupos por subsidios plenos durante 2005 (realizado durante 2005).	Incremento en la cobertura del régimen subsidiado en 390.000 nuevos cupos por subsidios plenos durante 2006.	Incremento en la cobertura del régimen subsidiado en 400.000 nuevos cupos por subsidios plenos durante 2007.
Prevenir la pérdida de pensiones para la población de escasos recursos que ha cotizado en el Sistema General de Pensiones (SGP)	7.1 Aprobación por parte del MPS, DNP y MHCP de un Documento Marco para mejorar la efectividad la ejecución de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), que considere: (i) la meta de cobertura de mediano plazo para la subcuenta, sostenible dentro del marco fiscal, (ii) los cambios a la normativa para promover la demanda, y la fidelidad de la población beneficiaria del Fondo; (iii) el arreglo institucional más eficiente para administrar los recursos y (iv) el arreglo presupuestal consistente con la meta de cobertura (se espera la aprobación de dicho documento para mayo-06).	Aprobación de la normativa necesaria para implantar la propuesta para efectivizar la ejecución de la Subcuenta de Solidaridad del FSP.	Avances en la implementación de la normativa y en el cumplimiento de metas intermedias de cobertura y de los compromisos presupuestales para la Subcuenta de Solidaridad del FSP.
Promover el aseguramiento contra la vejez indigente a través de un sistema de ahorro de largo plazo para personas de bajos recursos que no califican para el SGP.	8.1 Aprobación del Acto Legislativo #01/05 que considera la creación de esquemas de ahorro que generen beneficios económicos periódicos para personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión (aprobado en julio-05).	Aprobación por parte del MPS, DNP y MHyCP de una propuesta de esquema de ahorro de largo plazo.	Presentación de la normativa necesaria para implantar la propuesta de los beneficios económicos periódicos.

Objetivo	Acciones previas al desembolso	Avances indicativos para un segundo préstamo programático	Avances indicativos para un tercer préstamo programático
Componente 3. Mejoras en la cobertura y efectividad de los programas de Asistencia Social.			
Ampliar la cobertura de asistencia social a las personas de la tercera edad en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico.	9.1 Aprobación por parte del MPS, DNP y MHyCP de un Documento Marco para mejorar la cobertura de la Subcuenta de Subsistencia del FSP, que considere: (i) la meta de cobertura de mediano plazo para la subcuenta, sostenible dentro del marco fiscal, (ii) el arreglo institucional mas eficiente para administrar los recursos, (iii) la coordinación con otros programas de asistencia social y (iv) el arreglo presupuestal consistente con la meta de cobertura (se espera la aprobación de dicho documento para mayo-06).	Aprobación del CONPES para implantar la propuesta para mejorar la cobertura de la Subcuenta de Subsistencia del FSP.	Cumplimiento de metas intermedias de cobertura y de los compromisos presupuestales para la Subcuenta de Subsistencia del FSP, consistente con lo planteado en la condición inicial.
Aumentar la efectividad de los servicios de asistencia social .	10.1 Aprobación por parte del DNP y MPS de un Documento Marco para el reordenamiento del sistema de asistencia social, que considere: (i) formulación y coordinación de políticas; (ii) relación entre distintos niveles de la administración pública y sociedad civil, incluyendo estrategias de co-financiamiento con entidades territoriales; (iii) condiciones para la prestación de servicios; (iv) financiamiento y asignación de recursos; (v) estrategias para mejorar la pertinencia y efectividad de programas de asistencia social, y articulación de los mismos; y (vi) monitoreo, vigilancia y evaluación (se espera la aprobación de dicho documento para junio-06).	Inclusión de recomendaciones relevantes de la propuesta de reordenamiento del sistema de asistencia social en el PND.	Avances en la implementación de acciones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo con relación al reordenamiento del sistema de asistencia social.

Objetivo	Acciones previas al desembolso	Avances indicativos para un segundo préstamo programático	Avances indicativos para un tercer préstamo programático
Componente 4. Aumento en la capacidad institucional para focalizar el gasto social y monitorear la evolución de la pobreza.			
Mejorar la focalización del gasto público social ejecutado a nivel nacional y territorial, e institucionalizar la capacidad técnica y transparencia para la medición y el monitoreo de indicadores de pobreza .	11.1 Aprobación del CONPES de focalización del gasto público social, que considere: (i) criterios técnicos para la elección de los instrumentos de focalización; (ii) lineamientos para el uso de los instrumentos de focalización; y (iii) recomendaciones para la articulación de los sistemas de información utilizados para la focalización y los registros administrativos de los programas (se espera la aprobación de dicho documento para mayo-06).	Informe de implementación de un programa piloto de fortalecimiento de municipios en cuanto a sistemas de información y uso de los instrumentos de focalización, consistente con lo planteado en la condición inicial, llevado a cabo en al menos tres Departamentos.	Presentación de informe de evaluación final del piloto en términos de mejora de la focalización.
		Arreglos institucionales establecidos con el fin de promover la transparencia y la calidad técnica de la medición de la pobreza.	Medición y disseminación de indicadores de pobreza de acuerdo al nuevo arreglo institucional.

MATRIZ DE RESULTADOS
PROGRAMA DE REFORMA Y EQUIDAD SOCIAL (CO-L1014)

Objetivo	Indicador y línea de base	Meta indicativa para 2010
1. Mejorar la efectividad de las intervenciones orientadas a promover el desarrollo infantil temprano .	<p>1.a Porcentaje de niños < 5 que asisten a programas de atención al menor y reciben formación de aprestamiento y preparación para la educación primaria (27,7% en 2003)</p> <p>1.b Porcentaje de desnutrición global de niños < 5 (7% en 2005)</p> <p>1.c Mortalidad de la niñez < 5 años (22 por mil nacidos vivos en 2005).</p>	<p>1.a 56,6%</p> <p>1.b 5,7%</p> <p>1.c 18.7 por mil nacidos vivos.</p>
2. Aumentar la retención en los niveles de educación básica y media.	2. Tasa de deserción escolar en los niveles de educación básica y media (grados 0 al 11) (6,9% 2003)	2. 5%
3. Aumentar el acceso y permanencia de jóvenes pobres al nivel de educación superior , con énfasis en la educación técnica-tecnológica.	<p>3.a Tasa bruta de cobertura de educación superior (19% universitaria y 7,5% técnico-tecnológica en 2004)</p> <p>3.b Número de jóvenes de estratos 1 y 2 que reciben créditos a la educación superior¹ (4.400 de estrato 1 y 14.611 de estrato 2 en 2005).</p>	3.a 19,4% universitaria y 16,1% técnico-tecnológica.
4. Mejorar la calidad en la prestación de servicios de salud .	<p>4.1 Oportunidad de la atención en la consulta médica general.²</p> <p>4.2 Proporción de hipertensión arterial controlada.</p>	

¹ La meta a 2010 de este indicador se determinará con base en el PND en 2007.

² El MPS se encuentra levantando una línea de base y realizando proyecciones a 2010 para este indicador. Se espera que esté disponible en noviembre de 2006.

Objetivo	Indicador y línea de base	Meta indicativa para 2010
5. Aumentar la cobertura de aseguramiento de riesgos a la salud para poblaciones de escasos recursos.	5. Porcentaje de afiliación en el RSS (66% en 2005 ³).	5. 100%
6. Prevenir la pérdida de pensiones para la población de escasos recursos que ha cotizado en el Sistema General de Pensiones.	6. Cobertura de la Subcuenta de Solidaridad Pensional del FSP ⁴ (183,000 beneficiarios en 2005).	
7. Ampliar la cobertura para proteger a las personas de la tercera edad en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico.	7. Cobertura de la Subcuenta de Subsistencia del FSP (219.000 beneficiarios en 2005)	7. 360.000 beneficiarios
8. Aumentar la efectividad de los servicios de asistencia social . ⁵		

³ Calculado con base en el SISBEN 1 y 2 (25 millones de personas) con fecha de corte 30 de Noviembre de 2005.

⁴ Una proyección a 2010 de este indicador se estimará en julio de 2006.

⁵ Por definir.

MATRIZ DE MEDIOS DE VERIFICACIÓN PROGRAMA DE REFORMA Y EQUITAD SOCIAL (CO-L1014)

Acciones previas al desembolso	Medios de Verificación Acciones Previas al Desembolso
1.1 Cumplimiento con los lineamientos establecidos en la Carta de Políticas, y consistencia del marco macroeconómico con los objetivos del Programa.	Carta firmada por el Ministro de Hacienda y el Director del DNP informando sobre el cumplimiento en los lineamientos de la Carta de Políticas e incluyendo la consistencia macroeconómica con los objetivos del programa.
2.1 Aprobación por parte del MEN, MPS, ICBF y DNP de un Documento Base para la promoción del desarrollo en la primera infancia, que incluya, entre otros la institucionalidad responsable de la coordinación, monitoreo y evaluación de distintas políticas y programas dirigidos a la primera infancia.	Carta firmada por el Viceministro Técnico de MPS, Viceministro de Educación, Subdirector del DNP y Director del ICBF aprobando y remitiendo el Documento Marco de Política de Primera Infancia. Dicho documento debe incluir, entre otros, la institucionalidad responsable de la coordinación, monitoreo y evaluación de distintas políticas y programas dirigidos a la primera infancia.
3.1 Aprobación por parte del MENy DNP de un Documento Base para desarrollar una política orientada a mejorar la retención en los niveles de educación básica y media.	Carta firmada por el Ministro de Educación Nacional y el Director del DNP aprobando y remitiendo un Documento Base para desarrollar una política orientada a mejorar los niveles de retención en educación básica y media.
4.1 Aprobación de la Ley de Transformación del ICETEX, incluyendo 30% de las utilidades destinadas a subsidios hacia la población pobre.	Carta del Subdirector del DNP remitiendo copia de la Publicación en el Diario Oficial de la Ley No. 1002 del 30 de diciembre de 2005, por medio de la cual se transforma al ICETEX.
4.2 Realización de una convocatoria de proyectos dentro del Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica por parte del MEN.	Carta del Subdirector del DNP remitiendo impresión de la página web del Ministerio de Educación Nacional donde se publica la convocatoria de proyectos dentro del programa de Fortalecimiento de la Educación Técnica Y Tecnológica.
4.3 Puesta en funcionamiento de 45 CERES, y cobertura de 4.500 alumnos en educación técnica-tecnológica en zonas apartadas y deprimidas de las grandes ciudades.	Carta firmada por el Viceministro de Educación certificando la puesta en funcionamiento de 45 CERES y la cobertura mínima de 4.500 alumnos en Educación Técnica y Tecnológica. La carta incluirá los criterios de selección de la localización de dichos CERES (zonas apartadas del país y deprimidas de las grandes ciudades) y un mapa de ubicación.
5.1 Aprobación por parte del MPS y DNP de un Documento Marco para el fortalecimiento del esquema de supervisión, control y vigilancia que ejerce la Superintendencia Nacional de Salud (SNS), que defina alternativas para dicho fortalecimiento.	Carta firmada por el Ministro de la protección Social y El Director del DNP aprobando y remitiendo el Documento Marco sobre alternativas de fortalecimiento del esquema de supervisión, control y vigilancia que ejerce la SNS.

Medios de Verificación Acciones Previas al Desembolso	
Acciones previas al desembolso	
5.2 Aprobación por parte del MPS de un Plan de Implementación de la Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud, en cuanto a calidad.	Carta firmada por el Viceministro de Salud aprobando y remitiendo el Plan de Implementación de la Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud en cuanto a calidad.
5.3 Presentación por parte del MPS de un Informe sobre el desarrollo de un ranking de IPS en cuanto a la calidad en la prestación de los servicios.	Carta firmada por el Viceministro de Salud remitiendo el Informe sobre el desarrollo de un ranking de IPS en cuanto a la calidad en la prestación de los servicios.
6.1 Aprobación por parte del MPS y del DNP de un Documento Marco de Política sobre la viabilidad financiera, presupuestal y operativa de la implementación de alternativas de subsidios parciales.	Carta firmada por el Ministro de Protección Social, el Ministro de Hacienda y el Director del DNP aprobando y remitiendo el Documento Marco sobre la viabilidad financiera, presupuestal y operativa de la implementación de alternativas de subsidios parciales.
6.2 Incremento en la cobertura del régimen subsidiado en 2.400.000 nuevos cupos por subsidios plenos durante 2005.	Certificación del Ministro de la Protección Social sobre el incremento en cobertura del régimen subsidiado en al menos 2.400.000 nuevos cupos por subsidios plenos durante 2005.
7.1 Aprobación por MPS, DNP y MHCP de un Documento Marco para efectivizar la ejecución de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), que considere: (i) la meta de cobertura de mediano plazo para la subcuenta, sostenible dentro del marco fiscal, (ii) los cambios a la normativa para promover la demanda, y la fidelidad de la población beneficiaria del Fondo; (iii) el arreglo institucional más eficiente para administrar los recursos y (iv) el arreglo presupuestal consistente con la meta de cobertura.	Carta firmada por el Ministro de Hacienda, Ministro de Protección Social y Director del DNP aprobando y remitiendo el Documento Marco para efectivizar la ejecución de la Subcuenta de Solidaridad del FSP en el cual se definen: (i) la meta de cobertura de mediano plazo para la subcuenta, sostenible dentro del marco fiscal, (ii) los cambios a la normativa para promover la demanda y la fidelidad de la población beneficiaria del fondo, (iii) el arreglo institucional más eficiente para administrar los recursos y (iv) el arreglo presupuestal consistente con la meta de cobertura.
8.1 Aprobación del Acto Legislativo #01/05 que considera la creación de esquemas de ahorro que generen beneficios económicos periódicos para personas de escasos recursos requeridas para tener derecho a una pensión.	Carta del Subdirector del DNP remitiendo copia de la publicación en el Diario Oficial del Acto Legislativo 01/05 que considera la creación de esquemas de ahorro que generen beneficios económicos periódicos para personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.
9.1 Aprobación por parte del MPS, DNP y MHyCP de un Documento Marco para mejorar la cobertura de la Subcuenta de Subsistencia del FSP, que considere: (i) la meta de cobertura de mediano plazo para la subcuenta, sostenible dentro del marco fiscal, (ii) el arreglo institucional más eficiente para administrar los recursos, (iii) la coordinación con otros programas de asistencia social y (iv) el arreglo presupuestal consistente con la meta de cobertura.	Carta firmada por el Ministro de Hacienda, Ministro de Protección Social y Director del DNP aprobando y remitiendo el Documento Marco para mejorar la cobertura de la Subcuenta de Subsistencia del FSP, que considere: (i) la meta de cobertura de mediano plazo para la subcuenta, sostenible dentro del marco fiscal, (ii) el arreglo institucional más eficiente para administrar los recursos, (iii) la coordinación con otros programas de asistencia social y (iv) el arreglo presupuestal consistente con la meta de cobertura.

Acciones previas al desembolso	Medios de Verificación Acciones Previas al Desembolso
<p>10.1 Aprobación por parte del DNP y MPS de un Documento Marco para el reordenamiento del sistema de asistencia social, que considere: (i) formulación y coordinación de políticas; (ii) relación entre distintos niveles de la administración pública y sociedad civil, incluyendo estrategias de co-financiamiento con entidades territoriales; (iii) condiciones para la prestación de servicios; (iv) financiamiento y asignación de recursos; (v) estrategias para mejorar la pertinencia y efectividad de programas de asistencia social, y articulación de los mismos; y (vi) monitoreo, vigilancia y evaluación (se espera la aprobación de dicho documento para junio-06).</p>	<p>Carta firmada por el Ministro de Protección Social y el Director del DNP aprobando y remitiendo el Documento Marco para el reordenamiento del sistema de asistencia social que considere aspectos como: (i) formulación y coordinación de políticas; (ii) relación entre distintos niveles de la administración pública y sociedad civil, incluyendo estrategias de co-financiamiento con entidades territoriales; (iii) condiciones para la prestación de servicios; (iv) financiamiento y asignación de recursos; (v) estrategias para mejorar la pertinencia y efectividad de programas de asistencia social, y articulación de los mismos; y (vi) monitoreo, vigilancia y evaluación.</p>
<p>11.1 Aprobación del CONPES de focalización del gasto público social, que considere: (i) criterios técnicos para la elección de los instrumentos de focalización; (ii) lineamientos para el uso de los instrumentos de focalización; y (iii) recomendaciones para la articulación de los sistemas de información utilizados para la focalización y los registros administrativos de los programas (se espera la aprobación de dicho documento para mayo-06).</p>	<p>Carta firmada por el Subdirector del DNP remitiendo documento Conpes de focalización del gasto público que considere: (i) criterios técnicos para la elección de los instrumentos de focalización; (ii) lineamientos para el uso de los instrumentos de focalización; y (iii) recomendaciones para la articulación de los sistemas de información utilizados para la focalización y los registros administrativos de los programas.</p>

PROGRAMA DE REFORMA Y EQUIDAD SOCIAL
(CO-L1014)

COSTO ESTIMADO PARA COMPLETAR LA PREPARACIÓN DEL PROYECTO

		US\$		
		BID PRESUP. ADMIN.	GOBIERNO	TOTAL
1. Misiones				
Ninguna.		0		0
2. Consultorías				
2.1	Coordinación de propuestas para política de reducción de la deserción.	6.000	0	6.000
GRAN TOTAL		6.000	0	6.000
PORCENTAJE POR FUENTE		100%		100%