

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO

COLOMBIA

PROGRAMA DE REFORMA Y EQUIDAD SOCIAL

(CO-L1014)

PROPUESTA DE PRESTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Mario Sánchez (Jefe de Equipo de Proyecto, RE3/SO3); Antonio Giuffrida (RE3/SO3), Leslie Stone (RE3/SO3), Jaime Vargas (RE3/SO3), Eri Watanabe (RE3/SO3) Ethel Muhlstein (RE3/SO3); Luis Tejerina (SDS/POV); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/OPR); y Ana Lucía Muñoz (COF/CCO).

ÍNDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Contexto macroeconómico.....	1
B.	Contexto y social y retos para la política social	2
C.	Contexto institucional.....	5
D.	Estrategia del país.....	6
E.	Estrategia del Banco para Colombia	10
F.	Estrategia del Programa.....	10
G.	Lecciones aprendidas.....	12
II.	EL PROGRAMA	13
A.	Objetivos.....	13
B.	Estructura del Programa	13
C.	Relación con otras operaciones del Banco y de otras Instituciones Financieras Internacionales.....	19
D.	Costo y financiamiento.....	20
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	21
A.	Prestatario y organismo ejecutor	21
B.	Mecanismo de ejecución	21
C.	Estrategia de monitoreo y acompañamiento en la implementación del Programa.....	21
D.	Carta de Política	22
IV.	VIABILIDAD YRIESGOS	24
A.	Viabilidad institucional	22
B.	Viabilidad socio-económica	22
C.	Impacto ambiental	24
D.	Riesgos	24

ANEXOS

ANEXO 1	MATRIZ DE POLÍTICAS
ANEXO 2	MATRIZ DE RESULTADOS
ANEXO 3	ACCIONES COMPLEMENTARIAS CO-L1014

APÉNDICES

RESOLUCIÓN

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	Enlace a Indicadores de País
Inventario de Proyectos	Enlace a Inventario de Proyectos en Colombia
Cartera en ejecución	Enlace a Cartera en ejecución en Colombia
Información disponible en los archivos de RE3	Enlace a Lista de Archivos Técnicos

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ARS	Administradoras del Régimen Subsidiado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CERES	Centros Regionales de Educación Superior
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EPS	Entidades Promotoras de Salud
ERPD	Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSP	Fondo de Solidaridad Pensional
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MERPD	Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia
MPS	Ministerio de Protección Social
CO	Capital Ordinario
PBL	Préstamo Basado en Política (Policy-Based Loan)
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNPSS	Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud
POS	Plan Obligatorio de Salud
PPI	Política de Primera Infancia
PTI	Programa Focalizado en la Pobreza (Poverty Targeted Investment)
SGP	Sistema General de Pensiones
SIGOB	Sistema de Programación y Gestión de Metas Presidenciales
SISBEN	Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SNS	Superintendencia Nacional de Salud
SOGC	Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad

RESUMEN DEL PROYECTO
COLOMBIA
PROGRAMA DE REFORMA Y EQUIDAD SOCIAL
(CO-L1014)

Plazos y Condiciones Financieras ¹				
Prestatario: República de Colombia Garante: República de Colombia Organismo Ejecutor: MHCP a través de su Viceministerio Técnico. El DNP actuará como coordinador técnico del Programa.			Plazo de amortización:	25
			Período de Gracia:	5
			Plazo de Desembolsos:	6 meses
			Tasa de interés:	Ajustable
Fuente	Monto	%	Comisión de inspección y vigilancia:	0
BID (CO)	200 M	100		
Local			Comisión de crédito:	0.25
Otro Cofinanciamiento				
Total	200 M	100	Moneda:	Dólares EUA
Sinopsis del Proyecto				
Objetivo del proyecto: Apoyar acciones de política encaminadas a responder a algunos de los principales retos que Colombia afronta para hacer más efectivas sus políticas sociales.				
Cláusulas contractuales especiales: Ninguna.				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
El proyecto es consistente con la Estrategia de País: Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>				
El proyecto califica como: SEQ <input checked="" type="checkbox"/> PTI <input type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/>				
Adquisiciones: No aplica.				
Fecha Verificación del CESI: 26 de mayo de 2006.				

La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.(*)

(*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Contexto macroeconómico

- 1.1 A finales de los años 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 de Colombia, cuyo Ejecutivo ha sido recientemente reelecto, enfrentó los efectos económicos y sociales resultados de la crisis macro-fiscal de fines de los noventa y la problemática 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 a la situación de violencia.
- 1.2 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 FMI. El PIB 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. La proyección del déficit del Sector Público No Financiero para 2005 se sitúa 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 583 puntos base a mediados de junio de 2002 a 224 puntos a mediados de junio de 2006.¹
- 1.3 La estabilidad de estas mejoras en el entorno macroeconómico luce altamente probable. El actual período de crecimiento económico, con una tasa potencial anual estimada entre 4,1% y 5,5% del PIB, transcurre en una situación más sólida que la que caracterizó al anterior período de crecimiento a mediados de los noventa, con un déficit en cuenta corriente y una exposición del sector financiero a riesgos crediticios significativamente menores. Por otro lado, tanto la habilidad de pago como la capacidad de liquidez del país, sugieren que la dinámica de la deuda externa es sostenible. El nivel de la deuda externa neta como porcentaje del PIB se redujo de 37,3% en 1998 a 30,3% en 2005. Más aún, se estima que el nivel

¹ Al primero de mayo de 2006 el EMBI+ de Colombia se situaba en 150 puntos. El reciente incremento en el índice refleja una tendencia global para los mercados emergentes, respondiendo a nuevos incrementos en las tasas de interés de Estados Unidos y otros países desarrollados.

requerido de superávit de la cuenta corriente (excluyendo renta de los factores) para estabilizar el nivel de la deuda pública externa neta es de 0,8% del PIB, considerablemente menor al valor estimado para 2006 de 1,5%. Este análisis de sostenibilidad de la deuda es robusto a choques ‘razonables’ en el precio de las principales exportaciones colombianas (petróleo y carbón), en las tasas de cambio e interés y a distintas tasas de crecimiento².

- 1.4 El Directorio Ejecutivo del FMI aprobó el 12 de junio de 2006 la segunda revisión del desempeño de Colombia dentro del Acuerdo *Stand-by* de 18 meses, 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; (iii) propondrá fortalecer aún más la política fiscal en el presupuesto presentado al Congreso en julio de 2007; y (iv) intensificará el proceso de reformas estructurales durante 2006, especialmente en las áreas de política tributaria, Sistema General de Participaciones y del sector financiero. En su última Carta de Intención con el FMI, el Gobierno de Colombia reiteró su propósito de abandonar el apoyo formal con el organismo una vez que expire el presente acuerdo, manteniendo un apoyo de carácter precautelativo.

B. Contexto y social y retos para la política social

1. Contexto social

- 1.5 Con excepción de los años más severos de la crisis económica (1998, 1999 y 2002), Colombia ha conseguido avanzar de manera continua en aspectos clave de desarrollo social en los últimos años³. Uno de los principales avances ha sido el aumento en el acceso a la educación⁴: (i) la cobertura neta de asistencia al grado obligatorio preescolar (grado cero) se incrementó de 37,9% en 1993 a 42,6% en 2003; (ii) la cobertura neta en educación básica primaria se encuentra cerca de la universalización, pasando de 82% en 1996 a 86% en 2004 para el primer quintil de ingreso; y (iii) aunque la educación secundaria y media no han alcanzado un nivel de acceso satisfactorio, la cobertura neta de estos niveles se incrementó de 51,1% en 1996 a 62,5% en 2003 para secundaria y de 24,1% en 1993 a 35,3% en 2003 para media. 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 como porcentaje del PIB, prácticamente duplicándose respecto a su nivel de 8% en 1995. El gasto total incluido en el Anexo de Gasto Social del Presupuesto General de la Nación

² Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2006), *Colombia is on its way to Sustainable 5% growth: How Vulnerable is the Recent Recovery?* Documento disponible en los archivos técnicos de RE3.

³ De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report 2005*.

⁴ Barrera y Domínguez (2006), *Educación Básica en Colombia: Opciones futuras de Política*. MRPD. Documento disponible en los archivos técnicos de RE3.

representó, en promedio, 13,5 puntos del PIB en el período 2001-2004, logrando su nivel más alto en 2004 con 14,2%⁵.

- 1.6 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)⁶. 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)⁷ y por un aumento en los niveles históricos del desempleo⁸.
- 1.7 Adicionalmente, Colombia continúa siendo uno de los países más desiguales de la Región. En 2005, sólo 2,9% del ingreso total de la población correspondía al primer quintil, mientras la correspondiente cifra para el último quintil fue 61,7%. Esta desigualdad en la distribución del ingreso es un reflejo, principalmente, de la desigual distribución en el acervo de capital humano de los hogares. Asimismo, se presentan fuertes inequidades entre regiones del país y entre grupos étnicos. Así, mientras en los departamentos de Chocó, Boyacá y Córdoba más del 70% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza en 2004, menos del 30% lo hacía en Bogotá. Del mismo modo, mientras 55,6% y 71,8% de la población afro-colombina e indígena de entre 15 y 24 años de edad pertenecientes al primer quintil de ingreso tenían 5 años o más de escolaridad, para el resto de la población de ingreso comparable esta cifra rebasa el 80%⁹.

2. Retos para mejorar la efectividad de la política social

- 1.8 El nivel de desarrollo social es un determinante clave de la capacidad del crecimiento económico para reducir la pobreza¹⁰. 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

⁵ Aproximadamente US\$15 billones en 2004, lo que equivale a alrededor de US\$366,2 per cápita. El gasto público social de 2004 se distribuyó fundamentalmente en protección social (36%), educación (32,9%), salud (16,7%) y vivienda y espacio público (4,5%). Cabe señalar que aunque Colombia es uno de los países con mayor crecimiento del gasto público social en Latinoamérica en los últimos años, continúa ubicado debajo de la media de gasto per cápita de la región (aproximadamente US\$540).

⁶ Estimaciones de la Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MRPD).

⁷ Se estima que desde 1992, la violencia ha restado 2 puntos porcentuales de crecimiento al producto interno bruto (*Human Development Report*, 2005).

⁸ 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).

⁹ *Equity and Social Indicators*, BID.

¹⁰ 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.

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.

- 1.9 **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 calificados¹¹.
- 1.10 **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 escolar¹², en particular para los más pobres. Similarmente, aún no se han consolidado los esfuerzos para mejorar la calidad en la provisión de servicios de salud.
- 1.11 **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.
- 1.12 **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

¹¹ Santamaría (2005), *Labor Market Adjustment, reform and productivity in Colombia: How have Things Changed in the Last Decades?*

¹² El Sistema de Programación y Gestión de Metas Presidenciales (SIGOB) reporta una tasa de deserción de la educación básica y media de 7.53% para 2002 y de 6.02% para 2004.

limitadas por falta de recursos humanos y financieros dedicados a dichas funciones; y (iii) en general, existe un amplio espacio para mejorar la articulación técnica y financiera entre los distintos niveles de gobierno.

- 1.13 **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 alimentos¹³. 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. Contexto institucional

- 1.14 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 transferencias¹⁴, y los criterios que deben seguir las entidades territoriales relacionados con estos recursos transferidos por la Nación.
- 1.15 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.
- 1.16 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)¹⁵

¹³ Núñez (2005), *Asistencia Social en Colombia, Diagnóstico y Propuestas*. Documento disponible en los archivos técnicos de RE3.

¹⁴ Los esquemas de transferencias de recursos para salud, educación y agua y saneamiento están basados en sistemas de subsidios cruzados a la demanda, los cuales pretenden establecer los costos por servicio prestado (capitación).

¹⁵ Fusiona los antiguos Ministerio de Salud y de Trabajo.

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

- 1.17 A partir de la promulgación de la Constitución de 1991, la política social colombiana se ha implementado con un alto grado de institucionalización. Bajo este marco jurídico, 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. A continuación se detallan los objetivos específicos y las líneas de acción que se han venido implementando en Colombia en las áreas de educación, salud y protección y seguridad social (pensiones, asistencia social, fomento a la empleabilidad e identificación de potenciales beneficiarios), a los cuales se asigna más del 85% del presupuesto del gasto público social y enmarcan las áreas de apoyo de la presente operación. Posteriormente se describen los esfuerzos que está realizando el país, con el apoyo del Banco, para desarrollar de manera formal un marco de políticas de Estado, particularmente en el ámbito social. Finalmente, se resume la estrategia que Colombia ha venido implementando para promover el bienestar de los grupos poblacionales minoritarios y reducir su nivel de exclusión social.
- 1.18 **En el área de educación**, el país ha venido implementando políticas en torno a tres grandes objetivos: (i) ampliación de la cobertura; (ii) mejoramiento de la eficiencia del sistema; y (iii) mejoramiento de la calidad. Durante los noventa, la política educativa nacional puso énfasis en alcanzar dichos objetivos en el nivel de educación básica (incluyendo un año de preescolar) y media. Para ello, se reorganizó el sector para hacer un uso más eficiente de la infraestructura escolar y de los recursos humanos y financieros y se incrementaron considerablemente los recursos del sector. En particular, se dedicaron recursos financieros adicionales para priorizar 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, en el fortalecimiento de la gestión de los colegios, y en una fuerte apuesta por la expansión de un nivel preescolar bien articulado con los siguientes niveles del sistema, como herramienta para mejorar el aprestamiento al aprendizaje. Para promover la eficiencia externa en el sector educativo, se realizan acciones relacionadas con la asignación de recursos basada en el número de alumnos (ponderada por criterios de equidad), la modernización de las secretarías de educación departamentales y municipales, el fortalecimiento de los sistemas de información del sector y la modernización del MEN.
- 1.19 En los últimos años, Colombia ha comenzado a poner mayor énfasis en el nivel de educación superior (técnico-tecnológica y universitaria).¹⁶ Para la expansión de

¹⁶ Se estima que la cobertura bruta en educación superior es de 25,7%, distribuida entre universitaria con un 19% y técnica-tecnológica con un 6,8%.

cobertura del nivel superior, se vienen implementando acciones relacionadas con el crédito educativo, principalmente a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)¹⁷, la puesta en marcha de Centros Regionales de Educación Superior (CERES)¹⁸ y un Programa de Fortalecimiento de la Oferta Educativa Técnica y Tecnológica, un fondo concursable que se propone desarrollar una articulación efectiva entre la educación media, la superior (incluyendo los CERES), el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y el sector productivo. 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 a nivel de educación superior, se realizan acciones relacionadas con la modernización del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y del ICETEX, a fin de simplificar trámites y tiempos de respuesta y permitir la ampliación en el número de créditos educativos aprobados.

- 1.20 **En el área de salud**, Colombia se ha propuesto: (i) mejorar la cobertura y acceso de los servicios; (ii) mejorar la calidad; y (iii) aumentar la eficiencia financiera y operativa del Sistema General Seguridad Social de Salud (SGSSS). Para mejorar el acceso a servicios de salud, el país ha apostado por tres estrategias: (i) consolidación de las redes de prestación de servicios de salud; (ii) mejoramiento de la capacidad resolutoria en la prestación de servicios de baja complejidad y de urgencias; y principalmente; (iii) el aseguramiento universal de un Plan Obligatorio de Salud (POS), a través de dos regímenes que se definen por la capacidad de pago del usuario, el Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado. Este último beneficia a personas de los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN). El SGSSS especializa las funciones entre agentes así: (i) los responsables de prestar el servicio, a través de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS); (ii) los responsables de la afiliación de los usuarios, Empresas Promotoras de Salud (EPS) en el caso del Régimen contributivo, y Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), para el régimen subsidiado; (iii) las entidades encargadas del seguimiento y control de la calidad, MPS y Superintendencia Nacional de Salud (SNS). Si bien la meta del país es conseguir la cobertura universal de un mismo POS, por restricciones financieras se ha venido implementando una estrategia “de transición”, con POS diferentes entre regímenes y donde si bien se da prioridad a los más pobres, se evidencia la necesidad de encontrar alternativas de aseguramiento a un grupo de población que no es tan pobre para ser objeto del régimen subsidiado, pero que tampoco tiene la

¹⁷ Actualmente el ICETEX otorga 4.400 créditos subsidiados a jóvenes de estrato (sistema de focalización geográfica) 1 y 14.611 a jóvenes de estrato 2.

¹⁸ 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.

suficiente capacidad de pago como para acceder al régimen contributivo (fundamentalmente personas del nivel 3 del SISBEN). Esta población accede al sistema a través de: (i) subsidios a la oferta (sin aseguramiento); o bien (ii) un esquema que brinda aseguramiento gratuito a través de un POS muy restringido¹⁹.

- 1.21 Si bien la reforma al sistema de salud tuvo desde su inicio el mejoramiento de la calidad de la prestación de servicios como uno de sus ejes, se evidenciaron fallas importantes en el esquema de regulación, inspección, vigilancia y control. Por ello, desde 1996²⁰ se ha venido implementando y mejorando 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 IPS y de las instituciones responsables de la afiliación de usuarios (EPS y ARS), 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, más centrado en la red de prestadores públicos de servicios de salud, las estrategias se dirigen al mejoramiento de las condiciones de carácter estructural y funcional de estas instituciones.
- 1.22 **En el área de protección y seguridad social**, Colombia ha venido implementando 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 implementado 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. Como resultado de la peor crisis económica de los últimos años y sus consecuencias sociales, Colombia decidió reestructurar su sistema de protección social. Así, como se mencionó anteriormente, en 2002 se crea el MPS con el objeto de promover la mejor articulación de los distintos programas, instrumentos y políticas de protección y seguridad social. Actualmente, el país se encuentra implementando una serie de acciones que mejoren la articulación del sistema de protección social, entre las que se destacan el desarrollo de una Política Nacional de Primera Infancia, con el objeto de aglutinar los distintos esfuerzos multi-sectoriales en el área; y de manera más amplia y organizada, una reestructuración de la política de asistencia social.

¹⁹ La existencia de una atención vía subsidios de oferta impide que el sistema de salud colombiano sea totalmente ‘movido por la demanda’.

²⁰ Decreto 2174 de 1996, Decreto 2309 de 2002, y Decreto 1011 de 2006.

- 1.23 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 parcial y temporalmente los aportes pensionales de personas inscritas al Sistema General de Pensiones (SGP), pero que no tienen los medios para continuar realizando el aporte (Subcuenta de Solidaridad Pensional). El segundo es de tipo asistencial y consiste en transferencias directas a la población de la tercera edad en estado de indigencia (Subcuenta de Subsistencia)²¹. 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 SISBEN como principal herramienta de focalización del gasto en protección social.
- 1.24 **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. 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 toma como base en el área social las líneas de acción propuestas por la Misión.
- 1.25 **Estrategia del País para minorías.** Internacionalmente se reconoce la progresividad de la legislación colombiana en materia de garantías de los derechos sociales y políticos de las minorías étnicas y poblaciones desplazadas. Si bien este proceso legislativo se inicia durante los setenta, la Constitución de 1991 da un nuevo impulso a dicho proceso. Su promulgación puso en marcha el diseño de mecanismos compensatorios en la asignación del gasto social y una serie de programas específicos en los frentes de salud, saneamiento básico, agua potable, educación y vivienda social, entre otros. La focalización de estas intervenciones se realiza a través de mecanismos de tipo geográfico (para el caso de desplazados) y etno-territorial. Si bien a pesar de estos esfuerzos las brechas de bienestar social

²¹ Ambos mecanismos se financian a través de dos subcuentas del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), el cual a su vez se financia con el aporte de 1% de quienes devengan más de cuatro salarios mínimos y con los rendimientos financieros del mismo fondo.

siguen siendo significativas, se deben destacar algunos progresos. En particular, Colombia se destaca en el tema de salud indígena²².

E. Estrategia del Banco para Colombia

- 1.26 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.
- 1.27 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

- 1.28 El Programa ha sido diseñado como una serie programática de tres operaciones PBL, cuyo objetivo es dar respuesta a algunos de los principales retos que Colombia afronta para hacer más efectivas sus políticas sociales. 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, el Programa 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 directamente consistente con los objetivos estratégicos del Banco antes descritos.

²² Ver *Calidad Legislativa Indígena en América Latina. Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas*. BID SDS/IND, 2003, pg. 12.

- 1.29 La preparación del Programa se ha realizada 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 esta operación, y en cambio, aprobarla en este momento permite al Banco responder a las demandas de programación financiera del país. A través del uso de la modalidad programática, se incrementa la capacidad del Banco para: (i) 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 la 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 de tres operaciones PBL, de un sólo tramo cada una, que abarcarían el período 2006-2009. El acompañamiento técnico del Banco en el diseño e implementación del Programa es un factor crítico de su adicionalidad en la consecución de los objetivos de desarrollo. En las secciones ¶2.18 y 3.3 se detalla una estrategia de monitoreo y acompañamiento al Programa.
- 1.30 *La primera operación* 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; y (ii) la realización de acuerdos interministeriales sobre marcos técnicos de política, a fin de promover la articulación de la acción interministerial y de circunscribir las opciones técnicas de una nueva administración para la consecución de los objetivos del Programa.
- 1.31 *La segunda operación* se enfocaría en la definición de metas específicas 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 ¶1.15, es aprobado como una ley que establece un mandato específico para la acción del Gobierno Nacional para el cuatrienio. La preparación de la segunda operación 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.
- 1.32 Por último, *la tercera operación* se enfocaría en promover la implementación de las políticas y metas propuestas durante la segunda operación. La preparación de

esta operación 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 Programa²³.

G. Lecciones aprendidas

- 1.33 A continuación se resumen las lecciones que se desprenden de las evaluaciones de la acción del Banco y de otros organismos internacionales²⁴ 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 dichas políticas; (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 disminuir 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.

²³ Algunas de dichas metas serían monitoreadas a partir del SIGOB. El SIGOB es un sistema implementado por la Presidencia de la República, bajo convenio de cooperación internacional con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – 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.

²⁴ Banco Mundial (2003), *Programmatic Adjustment Lending Retrospective*.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 **El objetivo general del Programa** 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; y (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. **El objetivo de la presente operación** es el desarrollo una agenda técnica de política para alcanzar los objetivos específicos del Programa.

B. Estructura del Programa

- 2.2 A continuación se describe el objetivo de los componentes y subcomponentes del Programa, así como el proceso de acciones de política que se propone.

1. Marco macroeconómico estable

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

2. Componente 1 – Promoción de inversiones en capital humano

- 2.4 El propósito de este componente es incrementar el nivel de capital humano (educación y salud) 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 los siguientes objetivos y acciones específicas.
- 2.5 *Mejorar la efectividad de las intervenciones dirigidas a promover el desarrollo infantil temprano.* A través del diseño y la implementación de una Política de Primera Infancia (PPI) que oriente los esfuerzos de las distintas políticas y programas enfocados a atender a la niñez (vacunación, nutrición, cuidado y desarrollo infantil, educación preescolar y cuidado de la madre gestante). Si bien la PPI se concibe para beneficiar a la totalidad de la población menor de 6 años, la formulación hará una focalización en los grupos más vulnerables. Para apoyar el desarrollo de la PPI, el Banco está ejecutando una cooperación técnica (CO-T1017) que apoya: (i) un mapeo de investigaciones nacionales e internacionales en primera infancia; (ii) la sistematización de buenas prácticas y sus costos; (iii) el piloteo de un modelo de gestión municipal; (iv) el desarrollo de un plan de formación de agentes educativos sociales y comunitarios; y (v) el desarrollo de un

sistema de monitoreo y evaluación. Como **acción previa al desembolso del primer préstamo**, se requiere la aprobación por parte del MEN, MPS, ICBF y DNP de un Documento Marco de Política que incluya, entre otros, la institucionalidad responsable de la coordinación, monitoreo y evaluación de los programas y políticas dirigidos a la niñez primera infancia. Se espera que durante la segunda mitad de 2006 se apruebe un Documento CONPES que, además de recopilar el diagnóstico y las necesidades identificadas en el Documento Marco, deberá establecer las competencias de cada uno de los sectores involucrados y los recursos destinados a la implementación de la Política. Como **avance indicativo para una segunda operación**, se prevé la inclusión en el PND de: (i) una serie de acciones de política a desarrollar para implementar la PPI; y (ii) el establecimiento de metas cuatrianuales para dichas acciones. Como **avance indicativo para una tercera operación**, se requiere: (i) el avance en la implementación de la PPI; y (ii) el cumplimiento de metas intermedias (a 2008) consideradas en el PND.

- 2.6 *Aumentar la retención escolar en los niveles de básica y media.* Si bien el país se encuentra realizando acciones dirigidas hacia este objetivo, el Programa apoya el desarrollo de una visión estratégica para potenciar la efectividad de dichas acciones. Como **acción previa al desembolso del primer préstamo**, se requiere la aprobación por parte del MEN y DNP, de un Documento Base para desarrollar una política orientada a mejorar la retención escolar. Dicho Documento deberá incluir, entre otros: (i) revisión de las estadísticas e indicadores sobre deserción del Ministerio de Educación Nacional (Oficina Asesora de Planeación y Finanzas), diferenciando la deserción intra e interanual estimada y el stock de desertores con baja probabilidad de volver al sistema, con base en las estadísticas disponibles de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2003; (ii) una propuesta metodológica para el cálculo de indicadores nacionales de deserción; y (iii) estrategias para la retención, donde se discutan la pertinencia de éstas para enfrentar los problemas encontrados y se analice el costo estimado de las que hayan sido evaluadas o cuando la información disponible lo permita. Como **avance indicativo para una segunda operación**, se prevé la inclusión en el PND de: (i) una serie de acciones de política a desarrollar respecto a la deserción escolar; y (ii) el establecimiento de metas cuatrianuales para dichas acciones. Como **avance indicativo para una tercera operación**, se requiere: (i) el avance en la implementación de las acciones de política para reducir la deserción; y (ii) el cumplimiento de metas intermedias (a 2008) consideradas en el PND.
- 2.7 *Aumentar el acceso y permanencia al nivel de educación superior, con criterios de equidad y énfasis en la educación técnica y tecnológica.* Las presiones generadas por el aumento en cobertura de la educación básica y media, y las nuevas demandas generadas por el mercado laboral explican el mayor énfasis que el país está poniendo en el nivel de educación superior. Aunque se está implementando una serie de acciones al respecto, se requiere articular las intervenciones de promoción de la demanda y de expansión y mejoramiento de la oferta que realiza el país. Como **acciones previas al desembolso del primer**

préstamo, el Banco reconocería las siguientes: (i) la aprobación de la Ley de Transformación del ICETEX (aprobada en diciembre de 2005), que convierte a esta en una entidad financiera de carácter especial (mayor autonomía financiera), lo que permitirá poder ampliar la oferta de créditos y subsidios, con énfasis en jóvenes de escasos recursos, ya que la Ley impone que 30% de las utilidades del Instituto sean destinadas hacia subsidios a ésta población; (ii) la realización de una convocatoria de proyectos dentro del Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica por parte del MEN (realizada en marzo de 2006); y (iii) la puesta en funcionamiento de 45 CERES, con una cobertura mínima de 4,500 alumnos en educación técnico-tecnológica en zonas apartadas del país, y en zonas deprimidas de las grandes ciudades (alcanzada a diciembre de 2005). Como **avance indicativo para una segunda operación**, se prevé la inclusión en el PND de: (i) una serie de acciones de política enfocadas a mejorar la cobertura de educación superior, con énfasis en la educación técnico-tecnológica y con criterios de equidad; y (ii) el establecimiento de metas cuatrianuales para dichas acciones. Como **avance indicativo para una tercera operación**, se requiere: (i) el avance en la implementación de las acciones de política descritas; y (ii) el cumplimiento de metas intermedias (a 2008) consideradas en el PND.

- 2.8 *Mejorar la calidad en la prestación de servicios de salud.* El Banco ha apoyado la reforma del sistema de salud desde sus inicios, con énfasis en la expansión de cobertura y acceso en la búsqueda de la eficiencia del sistema. Este subcomponente complementa dicho apoyo en el ámbito de calidad, a través del fortalecimiento de las funciones centrales de supervisión y control, el diseño e implementación de estándares de servicio, la implementación de un sistema de acreditación de aseguradoras y prestadoras de servicio, y la diseminación de información que oriente la elección de los usuarios. Como **acciones previas al desembolso del primer préstamo**, se requiere: (i) la aprobación por parte del MPS y DNP de un Documento Marco para el fortalecimiento de la SNS, que contemple alternativas para dicho fortalecimiento; (ii) la aprobación por parte del MPS de un Plan de implementación de la Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud (PNPSS) en cuanto a calidad; y (iii) la presentación por parte del MPS de un Informe sobre el desarrollo del ordenamiento (ranking) de IPS. Como **avance indicativo para una segunda operación**, se requiere: (i) la adopción de una alternativa consistente con el objetivo de fortalecimiento de la SNS; (ii) el avance en la ejecución del plan de implementación de la PNPSS, teniendo como indicadores, entre otros, la aplicación de los criterios de verificación a por lo menos 40% de los servicios de las IPS públicas y privadas, y 8 IPS acreditadas; y (iii) la difusión pública del primer ordenamiento de IPS. Como **avance indicativo para una tercera operación**, se requiere: (i) avances en la ejecución del plan de fortalecimiento de la SNS; (ii) avances en la ejecución del plan de implementación de la PNPSS, teniendo como indicadores, entre otros, la aplicación de los criterios de verificación de por lo menos 70% de los servicios de las IPS públicas y privadas, 10 IPS acreditadas, 5 EPS-ARS en preparación de acreditación, y la difusión al público de los indicadores de calidad del Sistema de

Información para la Calidad; y (iii) la difusión pública de un segundo ordenamiento de IPS.

3. Componente 2 – Aseguramiento de riesgos

- 2.9 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 través de los siguientes objetivos y acciones específicas.
- 2.10 *Aumentar la cobertura de aseguramiento de riesgos a la salud para poblaciones de escasos recursos.* A través de las siguientes líneas de acción: (i) continuar con la expansión en cobertura del Régimen Subsidiado; y (ii) apoyar el desarrollo de una opción técnica y financieramente viable que permita brindar aseguramiento a la población, que si bien es pobre, no ha sido priorizada como objeto de cobertura y tiene cierta capacidad de pago (nivel 3 del SISBEN), a través de un esquema de subsidios parciales. Como **acciones previas al desembolso del primer préstamo** se requiere: (i) la aprobación por parte del MPS y DNP de un Documento Marco sobre la viabilidad financiera, presupuestal y operativa de la implementación de alternativas de aseguramiento a través de subsidios parciales; y el Banco reconocería (ii) el incremento en la cobertura del Régimen Subsidiado realizado durante 2005 de 2.400.000 nuevos cupos por subsidios plenos. Como **avance indicativo para una segunda operación**, se requiere: (i) la adopción de una alternativa de esquema de subsidios parciales; y (ii) un incremento en la cobertura del Régimen Subsidiado en 390,000 nuevos cupos. Como **avance indicativo para una tercera operación**, se requiere: (i) avances en la implementación de una alternativa de subsidios parciales; y (ii) el incremento en la cobertura del Régimen Subsidiado en 800.000 nuevos cupos (durante 2007 y 2008).
- 2.11 *Prevenir la pérdida de pensiones para la población de escasos recursos que ha cotizado en el SGP.* Si bien el país cuenta con un mecanismo para promover dicho objetivo, la Subcuenta de Solidaridad Pensional del FSP, los requisitos de elegibilidad de la subcuenta se han traducido en una baja ejecución, y por ende cobertura, de la misma²⁵. Este subcomponente apoya el diseño e implementación de un plan para efectivizar la ejecución de esta subcuenta. Como **acción previa al desembolso del primer préstamo**, se requiere la aprobación por parte del MPS, DNP y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de un Documento Marco para mejorar la efectividad de la subcuenta 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 al FSP; (iii) el arreglo institucional más eficiente para

²⁵ El principal motivo de sub-ejecución de la subcuenta está relacionado con la baja fidelidad al SGP. Ello se explica por la poca probabilidad de obtener una pensión por parte de los potenciales beneficiarios del FSP, la cual está vinculada a las dificultades que enfrentan para cumplir con los períodos mínimos de semanas cotizadas establecidos por el SGP. De hecho, sólo 1.500 personas por año han logrado pensionarse con la ayuda del FSP.

administrar los recursos; y (iv) el arreglo presupuestal consistente con la meta de cobertura. Como **avance indicativo para una segunda operación**, se prevé la aprobación de la normativa necesaria para implementar la propuesta para mejorar la efectividad de la subcuenta. Como **avance indicativo para una tercera operación**, se requieren: (i) avances en la implementación de la normativa; y (ii) cumplimiento de metas intermedias de cobertura y de los compromisos presupuestales para la subcuenta (a 2008).

- 2.12 *Promover el aseguramiento contra la vejez indigente.* Dado que la cobertura de la Subcuenta de Solidaridad Pensional está limitada a personas que han cotizado al SGP, este subcomponente apoya el diseño y la formalización de un *sistema de ahorro* para personas de bajos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión. Debido al incipiente avance en el desarrollo de dicho sistema de ahorro y a la complejidad técnica de la misma, este subcomponente ha sido diseñado con un rezago relativo al ritmo de implementación del resto de las acciones de política que apoya el Programa. El uso de la modalidad programática permite así al Banco incluir dentro del Programa una línea de acción con alto potencial en términos de beneficios sociales, que no hubiese sido elegible bajo la modalidad multi-tramo, donde hubiese sido necesario tener certeza sobre los parámetros técnicos y sobre el proceso de implementación del sistema de ahorro. Como **acción previa al desembolso del primer préstamo**, el Banco reconocería la aprobación del Acto Legislativo 01/05, que en lo general contempla reformas al SGP, y en lo particular considera la creación del sistema de ahorro antes descrito. Este Acto Legislativo fue aprobado en julio de 2005, fecha de solicitud de un PBL en el área social por parte del Gobierno Nacional, y fue un área de política que el Banco estuvo intentando apoyar a través de otras operaciones PBL. Como **avance indicativo para una segunda operación**, se prevé la aprobación por parte del MPS, DNP y MHCP de una propuesta de esquema de ahorro de largo plazo. Como **avance indicativo para un tercer préstamo**, se prevé la presentación al legislativo de la normativa necesaria para implementar la propuesta.

4. Componente 3 – Asistencia Social

- 2.13 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 través de los siguientes objetivos y acciones específicas.
- 2.14 *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 la operación de distintos programas dirigidos a la tercera edad. Como **acción previa al desembolso del primer préstamo**, se requiere la aprobación por parte del MPS, DNP y MHCP 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; (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. Como **avance indicativo para una segunda operación**, se requiere la aprobación de un Documento CONPES para implementar la propuesta para mejorar la cobertura de la subcuenta. Como **avance indicativo para una tercera operación**, se requiere el cumplimiento de metas intermedias de cobertura y de los compromisos presupuestales para la subcuenta (a 2008).

- 2.15 *Mejorar 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. Como **acción previa al desembolso del primer préstamo**, se requiere la aprobación por parte del DNP y MPS de un Documento Marco para el reordenamiento del sistema de asistencia social que considere: (i) mecanismos para la formulación y coordinación de políticas; (ii) la 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) fuentes de financiamiento y mecanismos de asignación de recursos; (v) estrategias para mejorar la pertinencia y efectividad de los programas de asistencia social; y (vi) los mecanismos más apropiados de monitoreo, vigilancia y evaluación. Como **avance indicativo para una segunda operación**, se prevé la inclusión de recomendaciones relevantes de la propuesta de reordenamiento del sistema de asistencia social en el PND, consistentes con lo establecido en el Documento Marco para el reordenamiento del sistema de asistencia social. Como **avance indicativo para una tercera operación**, se requieren avances en la implementación de las acciones contempladas en el PND con relación al reordenamiento del sistema de asistencia social.

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

- 2.16 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 través de los siguientes objetivos y acciones específicas.
- 2.17 *Desarrollo e implementación de lineamientos técnicos para el uso de instrumentos de focalización, y mejoras en la transparencia para la medición y monitoreo de la pobreza.* El Banco ha venido apoyando el diseño e implementación de instrumentos de focalización en Colombia, pero aún existe un

margen para mejorar la focalización de distintos programas sociales²⁶ y sobre todo, para utilizar dichos instrumentos como una herramienta efectiva de acceso prioritario a servicios sociales por parte de las poblaciones con mayores carencias. Por otro lado, durante la preparación de la ERPD, se evidenció la necesidad de institucionalizar la capacidad técnica del país para medir y monitorear los niveles de pobreza, así como la necesidad de desarrollar mecanismos que provean transparencia y confianza de la opinión pública a dichas mediciones. Por considerar que el actual no es el mejor momento político para realizar dichas acciones, no se consideran acciones previas al primer desembolso a este respecto, pero se incluyen como avances indicativos para las siguientes dos operaciones. Como **acción previa al desembolso del primer préstamo** se requiere la aprobación de un Documento CONPES de focalización del gasto público social que considere: (i) criterios técnicos para la elección de los instrumentos de focalización en el diseño de programas; (ii) lineamientos para el uso de los instrumentos; y (iii) recomendaciones para la articulación de los sistemas de información utilizados para la focalización y los registros administrativos de los programas. Como **avance indicativo para una segunda operación**, se consideraría: (i) el avance en la implementación de un programa piloto de fortalecimiento de municipios en cuanto a sistemas de información y uso de los instrumentos de focalización (en aproximadamente 100 municipios distribuidos en 3 departamentos), consistente con lo planteado en la condición inicial; y (ii) el establecimiento de arreglos institucionales con el fin de promover la transparencia y la calidad técnica de la medición de la pobreza. Como **avance indicativo para una tercera operación** se requiere: (i) la evaluación final del programa piloto en términos de mejora en la focalización; y (ii) la medición y diseminación de indicadores de pobreza de acuerdo al nuevo arreglo institucional.

C. Relación con otras operaciones del Banco y de otras Instituciones Financieras Internacionales

- 2.18 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) CO-L0142, apoyando, entre otros objetivos, el fortalecimiento institucional de las secretarías de educación territoriales; (ii) CO-L1017, apoyando la implementación del SOGC, cuya aprobación se prevé dentro del segundo semestre de este año; y (iii) CO-L1010, apoyando, entre otros una estrategia implementada al nivel de la Alcaldía de Bogotá para reducir la

²⁶ Para una discusión sobre los errores de inclusión y de exclusión, y el potencial efecto en términos de aumento en el consumo de los beneficiarios de menores recursos de una mejora en la focalización, referirse a Núñez y Espinosa (2005), *Asistencia Social en Colombia: Diagnóstico y Propuestas*, MERPD. Documento disponible en los archivos técnicos de RE3.

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-L1007, 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. El Anexo 3 describe el estado de ejecución y la relación de los objetivos de estas operaciones con los del Programa.

- 2.19 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. Asimismo, el Banco Mundial aprobó a finales de 2005 un segundo préstamo para expandir la cobertura del programa *Familias en Acción* y mejorar el sistema de monitoreo y evaluación de la red de protección social colombiana. Si bien las acciones impulsadas por la presente operación son adicionales a las contempladas en estas operaciones del Banco Mundial, éstas guardan una estrecha relación en términos de objetivos, por lo que ambas instituciones han mantenido una estrecha comunicación. Así mismo se viene ejecutando el Programa de educación Rural, el cual busca ampliar la cobertura educativa en las zonas rurales. Por otro lado, la Corporación Andina de Fomento aprobó a finales de 2005 un programa de inversión que financia la implementación del Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica.

D. Costo y financiamiento

- 2.20 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, con posterioridad a la medición de las metas a 2008 monitoreadas por el Programa. Esta propuesta es consistente con la programación financiera del país (Marco Fiscal de Mediano Plazo 2005) y con su objetivo de mejoramiento del perfil de la deuda pública, y de pre-financiamiento ante la posibilidad de subidas en las tasas de interés en un futuro próximo. Asimismo, es consistente con la última revisión de la programación de financiamiento del Gobierno Nacional Central (CONFIS, enero de 2006) para 2006, donde se prevé recibir desembolsos por parte de multilaterales por un valor aproximado de US\$2,39 billones, sin realizar emisiones de bonos.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario y garante es la República de Colombia. El MHCP será el organismo ejecutor, a través de su Viceministerio Técnico. Así mismo, el DNP actuará como coordinador técnico del Programa.

B. Mecanismo de ejecución

- 3.2 El organismo ejecutor será responsable de: (i) realizar la coordinación entre los distintos Ministerios (MEN, MPS y MHCP) e instituciones públicas (DNP, ICBF, ICETEX) que tengan a su cargo la adopción de medidas o ejecución técnica de actividades; (ii) efectuar el seguimiento y promover el cumplimiento de las actividades del Programa para asegurar su exitosa ejecución; (iii) mantener comunicación oficial con el Banco; (iv) preparar los informes necesarios en los plazos establecidos y en la calidad esperada; y (v) prever y resolver adecuadamente los riesgos y problemas estratégicos, técnicos y de coordinación asociados con la ejecución del Programa. Por otro lado, el DNP es la entidad responsable de la preparación y dirección general del PND, elemento clave de la ejecución del Programa. La experiencia anterior que ha tenido el Banco en la ejecución de PBL en Colombia, en particular en el área social, muestra buenos resultados en cuanto a coordinación con un mecanismo como el que aquí se propone.

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

- 3.3 El Anexo 2 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*²⁷, descrito en ¶1.24, lo que 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 apoyando 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 de la reforma al sistema de salud en cuanto al mejoramiento del acceso efectivo a servicios de salud y análisis de experiencias internacionales sobre sistemas de ahorro para el retiro); y

²⁷ Dicho documento se encuentra en proceso de consulta pública, por lo que debe considerarse aún en estado preliminar.

(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).

D. Carta de Política

- 3.4 El Banco ha acordado con el Gobierno de Colombia que la Carta de Política:
- (i) describirá el compromiso del Gobierno Nacional con los objetivos y acciones contempladas para toda la serie programática y no sólo con la primera operación, teniendo en cuenta que serán necesarias mayores precisiones sobre acciones específicas haciendo uso de los beneficios de la modalidad programática; y
 - (ii) enfatizará la consistencia de las políticas sociales que Colombia ha implementado durante los últimos años, y la congruencia de las acciones apoyadas por el Programa con dichas políticas.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 La operación cuenta con una alta viabilidad institucional. Este juicio es basado en:
- (i) la demostrada capacidad de los equipos técnicos que manejan los temas macro-fiscal y social; (ii) que si bien el Programa identifica oportunidades para contribuir a mejorar la efectividad de la política social, está construido con base en acciones y políticas que el país ha venido implementando con un alto grado de institucionalidad en los últimos años; (iii) que a partir de los resultados de las elecciones, se prevé un fuerte apoyo político para las acciones de política que contempla en Programa; (iv) que existe un amplio control del Gobierno Nacional sobre las acciones de política que contempla el Programa; (v) que el Programa, en buena medida, adopta documentos de estrategia, metas y mecanismos de monitoreo nacionales, lo cual implica un alto grado de apropiación por parte del país; y (vi) la buena experiencia (*track-record*) que tiene Colombia en la adecuada ejecución de PBL, en particular en el área social.

B. Viabilidad socio-económica

- 4.2 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 social²⁸; (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) dado el

²⁸ Carneiro y Heckman (2003), *Human Capital Policy*, en J. Heckman y A. Krueger, "Inequality in America: What Role for Human Capital Policies", MIT Press.

diferencial que existe en Colombia en retornos a la educación por nivel, invertir en promover el acceso de jóvenes de escasos recursos al nivel superior, particularmente a la educación técnico-tecnológica²⁹, es una medida de prevenir desigualdades futuras de ingreso; (v) 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; (vi) el aseguramiento de riesgos sociales mitiga el impacto esperado de las contingencias a lo largo del ciclo de vida, generando así mayores incentivos a la acumulación de activos³⁰; y (vii) al promover mínimos de consumo, la asistencia social no sólo representa un instrumento para la promoción de la equidad, sino un insumo complementario y necesario para promover la acumulación de capital humano efectivo entre los más pobres.

- 4.3 Asimismo, el Programa contribuye a enfrentar el problema de exclusión económica y social de las minorías étnicas de la siguiente manera: (i) enfocándose en las poblaciones de menores ingresos, ya que las minorías étnicas forman parte de esta población de manera desproporcionada; (ii) procurando la utilización de criterios etno-geográficos para la selección de municipios en el componente de primera infancia; y (iii) utilizando como eje central de la estrategia de ejecución al PND, cuya preparación incluye la realización de procesos de consulta a la población en general y a las minorías poblacionales en particular³¹.
- 4.4 *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.
- 4.5 Por otro lado, el Programa ha sido diseñado de tal forma que no genere un incremento en el gasto público social no previsto por los compromisos que el País está construyendo en materia de política social, ya que: (i) procura la utilización más eficiente de los recursos existentes (mejora en la coordinación de programas y en la ejecución de recursos); y (ii) permite al país elegir metas consistentes con dichos compromisos³².

²⁹ Para una discusión sobre los retornos privados y sociales de la educación técnica-tecnológica en Bogotá, ver Gordillo y Ramírez (2005), *Evolución de los Resultados de la Educación en Colombia*, Archivos de Economía, DNP. Disponible en archivos técnicos de RE3.

³⁰ Morduch (1994), *Poverty and Vulnerability*, American Economic Review.

³¹ Para una discusión sobre los esfuerzos del país en términos de desarrollo de sistemas de información que permitan diseñar y evaluar políticas dirigidas a las minorías étnicas, así como sobre el proceso de consulta a esta población en preparación del PND, ver la *Nota sobre Minorías Étnicas en Colombia* (mimeo).

³² Una estimación de los costos anualizados por línea estratégica contemplada en la estrategia “Cerrar las Brechas Sociales” del documento *Visión Colombia 2019* se encuentra disponible en los archivos del Programa.

C. Impacto ambiental

- 4.6 No se prevén impactos ambientales negativos en la implementación del Programa. Las recomendaciones del Comité de Medio Ambiente e Impacto Social han sido incorporadas en el presente documento (ver ¶1.25 y 4.3).

D. Riesgos

- 4.7 El principal riesgo previsible del Programa está asociado a la conformación de una nueva administración del Gobierno Nacional. A pesar de la reelección del Presidente Álvaro Uribe, es posible que la nueva administración o los equipos técnicos del Gobierno Nacional prioricen las alternativas de política de una manera que afecte 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.
- 4.8 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) que, como se mencionó anteriormente, 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.

**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.	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.	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
Aumentar el acceso y permanencia de jóvenes pobres a la educación superior , con énfasis en la educación técnica-tecnológica.	<p>4.1 Aprobación de la Ley de Transformación del ICETEX, incluyendo 30% de las utilidades destinadas a subsidios hacia la población pobre.</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.</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.</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, conteniendo: (i) estrategias a desarrollar; y (ii) metas.	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.
Mejorar la calidad en la prestación de servicios de salud .	<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 defina alternativas para dicho fortalecimiento.</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.</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.</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%¹ 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 publicas 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>

¹ Con respecto a este indicador, se considerará el acumulado de la vigencia de los Decretos 2309 de 2002 y 1011 de 2006.

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.	<p>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.</p> <p>6.2 Incremento en la cobertura del régimen subsidiado en 2.400.000 nuevos cupos por subsidios plenos durante 2005.</p>	<p>Adopción de alternativa de subsidios parciales.</p> <p>Incremento en la cobertura del régimen subsidiado en 390.000 nuevos cupos por subsidios plenos durante 2006.</p>	<p>Avances en la implementación de alternativa de subsidios parciales.</p> <p>Incremento en la cobertura del régimen subsidiado en 800.000 nuevos cupos por subsidios plenos durante 2007 y 2008.</p>
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.	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.	Aprobación por parte del MPS, DNP y MHCP 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.	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.	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.	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. Arreglos institucionales establecidos con el fin de promover la transparencia y la calidad técnica de la medición de la pobreza.	Presentación de informe de evaluación final del piloto en términos de mejora de la focalización. Medición y diseminación 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 . ²	<p>4.1 Oportunidad de la atención en la consulta médica general.</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 estos indicadores. Se espera que estén disponibles 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. Ampliar la cobertura para proteger a las personas de la tercera edad en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico.	6. Cobertura de la Subcuenta de Subsistencia del FSP (219.000 beneficiarios en 2005)	6. 360.000 beneficiarios

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

COLOMBIA - SECTOR SOCIAL - Acciones complementarias por CO-L1014

Préstamos aprobados 2002-2006 o actualmente en ejecución*

PROYECTOS	1 Inversiones en capital humano	2 Aseguramiento de riesgos	3 Asistencia social	4 Fortalecimiento institucional	Etapa de ejecución (% desembolsado, 04/2006)
CO-T1006 Apoyo al Desarrollo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y Desigualdad [Support for the Development of the Poverty and Inequality Strategy]				Proveer la base técnica y analítica para organizar los esfuerzos para reducir la pobreza y promover equidad. Ayudar con el desarrollo y la implementación de las reformas y políticas públicas para llegar a los MDGs.	En ejecución (94)
CO-T1007 Evaluación y la Plan de Acción para Reducción de Pobreza Rural en Colombia [Assessment and Action Plan for Reduction of Rural Poverty in Colombia]					En ejecución (86)
CO-T1015 Apoyo para el Desarrollo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza [Support for the Development of the Poverty and Inequality Strategy]					En ejecución (74)
CO-T1017 Programa de Apoyo para la Formulación de la Política de Primera Infancia [Program to Support the Creation of a National Policy on Childhood Development]	Definir un Plan Decenal de Desarrollo Infantil Temprano integrando la ampliación de cobertura y mejora de la calidad de los programas existentes (0-6 años).				En ejecución (0)
CO-0252 y CO-0261 Programa de Reforma Social en Colombia (préstamo y CT) [Social Reform Program (loan and TC)]				Mejorar e incrementar la transparencia de focalización para gasto social (Apoyo a la Reforma del SISBEN).	En ejecución (71)

COLOMBIA - SECTOR SOCIAL - Acciones complementarias por CO-L1014

Préstamos aprobados 2002-2006 o actualmente en ejecución*

PROYECTOS	1 Inversiones en capital humano	2 Aseguramiento de riesgos	3 Asistencia social	4 Fortalecimiento institucional	Etapa de ejecución (% desembolsado, 04/2006)
CO-0142 Programa Nuevo Sistema Escolar [New School System Program]	Mejorar la eficiencia y equidad social en la asignación de recursos como medio para ofrecer un servicio educativo de mejor calidad.			Fortalecer la capacidad institucional las secretarías de educación territoriales.	En ejecución (65)
CO-0139 y CO-L1017 Reorganización, Rediseño y Modernización de Servicios de Salud [Reorganization, Redesign and Modernization of Health Services]	Apoyar la implementación de la Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud (PNPSS), en el desarrollo de sus ejes estratégicos de accesibilidad, calidad y eficiencia.			Impulsar la implementación del sistema obligatorio de garantía de calidad (SOGC).	En ejecución (84) y en ejecución (0)
CO-T1029 Implementación del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención en Salud (SOGC) [Implementation of the Obligatory System for Quality Assurance in Health - SOGC]				Apoyar el diseño e implementación el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad (SOGC) de la Atención en Salud.	En ejecución (0)
CO-L1010 Equidad en Educación en Bogotá [Education Equity in Bogota]	Apoyar a una estrategia implementada al nivel del Alcaldía de Bogotá para reducir la deserción escolar al nivel medio.				Pipeline
CO-0270 Programa Sectorial de Servicios Públicos [Public Utilities Reform Program]	Reducir enfermedades relacionados con la provisión de servicios públicos de agua potable y saneamiento.			Apoyar el mejoramiento en la provisión de servicios públicos residenciales.	En ejecución (33)

COLOMBIA - SECTOR SOCIAL - Acciones complementarias por CO-L1014

Préstamos aprobados 2002-2006 o actualmente en ejecución*

PROYECTOS	1 Inversiones en capital humano	2 Aseguramiento de riesgos	3 Asistencia social	4 Fortalecimiento institucional	Etapa de ejecución (% desembolsado, 04/2006)
CO-L1007 Competitividad en Colombia [Competitiveness in Colombia]	Apoyar a programas de capacitación laboral implementados por el SENA.				Pipeline
CO-L1002 Fortalecimiento del Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI [Support for the Extended Vaccinations Program - PAI]	Reducir enfermedades prevenibles por vacunas para mejorar la salud a lo largo de la vida.	Mejorar salud pública ('herd immunity'; bien público).		Fortalecer capacidad técnica y la transparencia en la medición y el monitoreo de tasas de vacunación.	En ejecución (18)
CO-0247 Programa Red de Apoyo Social [Social Support Network Program]	(1) Elevar las oportunidades de inserción laboral de 100.000 jóvenes de bajos recursos en 7 ciudades. (2) Aumentar y mantener la inversión de las familias en extrema pobreza en el capital humano de sus hijos (subsidio escolar y de nutrición y salud).		(1) Elevar las oportunidades de inserción laboral de 100.000 jóvenes de bajos recursos en 7 ciudades. (2) Aumentar y mantener la inversión de las familias en extrema pobreza en el capital humano de sus hijos (subsidio escolar y de nutrición y salud).		En ejecución (99)

COLOMBIA - SECTOR SOCIAL - Acciones complementarias por CO-L1014

Préstamos aprobados 2002-2006 o actualmente en ejecución*

PROYECTOS	1	2	3	4	Etapa de ejecución (% desembolsado, 04/2006)
	Inversiones en capital humano	Aseguramiento de riesgos	Asistencia social	Fortalecimiento institucional	
CO-L1008 Programa de Apoyo al Censo General 2005 [2005 General Census Support Program]				Fortalecer capacidad técnica del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.	En ejecución (10)

*Esta lista excluye préstamos de servicios públicos (1199/OC-CO), vivienda y seguridad ciudadana (1087/OC-CO).