

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

PROGRAMA DE EMERGENCIA SOCIAL

(CO-0268)

PROPUESTA DE PRESTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Amanda Glassman (RE3/SO3) Jefe; Miguel Coronado (LEG); Jesús Duarte (RE3/SO3); Javier León (RE3/OD5); Fernando Montenegro (COF/CCO); Ian MacArthur (COF/CCO); y Ethel Muhlstein (RE3/SO3).

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Situación macroeconómica y fiscal.....	1
1.	El programa con el FMI	2
2.	Programa de financiamiento del gobierno para el 2003-2004.....	4
B.	La situación social.....	6
1.	Pobreza y desigualdad	6
2.	Conflicto armado interno y desplazamiento	6
3.	Gasto público social	7
4.	Programas de asistencia social en Colombia	8
5.	Desafíos en educación, salud y focalización.....	11
C.	Estrategia del Banco y justificación del programa	16
D.	Experiencia del Banco y lecciones aprendidas.....	16
E.	Coordinación con otras agencias multilaterales	18
II.	OBJETIVO Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.....	19
A.	Objetivo	19
B.	Descripción.....	19
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	22
A.	Ejecución.....	22
B.	Seguimiento y evaluación.....	22
C.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	22
D.	Carta de políticas	26
E.	Auditoría externa	26
F.	Inspección y supervisión	26
IV.	BENEFICIOS, RIESGOS, VIABILIDAD E IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL.....	27
A.	Beneficios	27
B.	Riesgos	27

ANEXOS

ANEXO I	Matriz de Políticas
ANEXO II	Medios de Verificación
ANEXO III	Programación de Transferencia de Recursos para los Programas Sociales Protegidos
ANEXO IV	Carta de Políticas
ANEXO V	Colombia – Operaciones Sectoriales y de Emergencia 1998-2001

DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos de Colombia se encuentran disponibles en el Internet en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ARS	Administradores de riesgos en salud
BPIN	Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión
CAF	Corporación Andina de Fomento
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
DAPR	Departamento Administrativo de la Presidencia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EBI	Estadísticas Básicas de Inversión
EBP	Estrategia del Banco con el País
EPS	Entidades Promotoras de Salud
FAEP	Fondo de Estabilización Petrolera
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IPS	Institución Prestadora de Servicios de Salud
ISS	Instituto de Seguros Sociales
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MPS	Ministerio de Protección Social
PAB	Plan de Atención Básica
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PSP	Programas Sociales Protegidos
RAS	Red de Apoyo Social
RSS	Red de Solidaridad Social
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SISBEN	Sistema de Identificación de Beneficiarios
SPNF	Sector Público No Financiero
SUH	Sistema Unico de Habilitación
SUPERSALUD	Superintendencia Nacional de Salud



COLOMBIA

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	8,827,767	
DESEMBOLSADO	7,906,901	89.6%
POR DESEMBOLSAR	920,866	10.4%
CANCELADO	936,719	10.6%
AMORTIZADO	4,210,941	47.7%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	8,012,826	90.8%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	754,656	8.5%
OTROS FONDOS	60,285	0.7%
SALDO DE LA DEUDA	3,695,960	
CAPITAL ORDINARIO	3,492,888	94.5%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	202,814	5.5%
OTROS FONDOS	258	0.0%
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	557,166	6.3%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	509,844	5.8%
ENERGÍA	2,697,554	30.6%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	709,816	8.0%
EDUCACIÓN	85,820	1.0%
SALUD Y SANEAMIENTO	742,773	8.4%
MEDIO AMBIENTE	130,835	1.5%
DESARROLLO URBANO	403,067	4.6%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	1,087,805	12.3%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	1,868,720	21.2%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.0%
PREINVERSIÓN Y OTROS	34,367	0.4%

**Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en prestamos para financiamiento de exportaciones.*



COLOMBIA

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO *	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<u>PROGRAMA REGULAR</u>				
Antes de 1996	8	330,610	274,468	83.02%
1996 - 1997	7	241,944	184,387	76.21%
1998 - 1999	6	126,461	39,191	30.99%
2000 - 2001	5	1,093,000	671,286	61.42%
2002	3	100,700	910	0.90%
TOTAL	29	\$1,892,715	\$1,170,243	61.83%

* Cifras netas de cancelaciones . Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

Colombia

Programa Tentativo de Préstamos

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
CO0268	Programa de Emergencia Social	1,250.0	
CO0258	Apoyo Fortalecimiento Procuraduría General Nación	14.0	
CO0139	Programa Modernización Redes de Servicios de Salud	100.0	
CO0265	Sostenibilidad Fiscal	400.0	
CO0266	Programa de Renovación de la Administración Pública	70.0	
CO0241	Programa de Vivienda Social	100.0	
CO0267	Saneamiento Ambiental de Bogotá - Etapa I	50.0	
Total - A : 7 Proyectos		1,984.0	
CO0263	Privatización y Concesiones Infraestructura II	30.0	
*CO0259	Electrocaribe/Electrocosta	22.5	
Total - B : 2 Proyectos		52.5	
TOTAL 2003 : 9 Proyectos		2,036.5	

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
CO0262	Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental	35.0	
CO0250	Plan Nacional de Agua	60.0	
Total - A : 2 Proyectos		95.0	
TOTAL - 2004 : 2 Proyectos		95.0	
Total Sector Privado 2003 - 2004		22.5	
Total Programa Regular 2003 - 2004		2,109.0	

*** Proyectos del Sector Privado**

PROGRAMA DE EMERGENCIA SOCIAL

(CO-0268)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Colombia		
Agencia ejecutora:	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)		
Monto y fuente:	BID (CO – Ventanilla de préstamos de emergencia):	US\$	1.250.000.000
	Total:	US\$	1.250.000.000
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	5	Años
	Período de Gracia:	3	Años
	Desembolso:	12	Meses
	Tasa de Interés:	LIBOR a seis meses en US\$ + 400 puntos básicos por año.	
	Inspección y vigilancia:	1,00%	
	Comisión de crédito:	0,75%	
	Moneda:	US\$ de la facilidad unimonetaria	
Objetivos:	El objetivo del programa es apoyar al gobierno a mantener la estabilidad macroeconómica y fiscal, así como mitigar los potenciales efectos del ajuste fiscal y de la crisis económica y social sobre la población en extrema pobreza y evitar el retraso en la implantación de reformas en marcha en el sector social.		
Descripción:	El programa condicionará sus desembolsos a acciones en tres áreas: (i) acuerdo y vigencia de un programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI); (ii) protección presupuestaria y seguimiento de la ejecución de programas seleccionados por su focalización hacia los grupos más pobres y su importancia para la mitigación de los efectos del conflicto armado; y (iii) apoyo a la continuación de la implantación de reformas en curso en los sectores sociales. El programa comprende los siguientes componentes: (i) acuerdo y vigencia del programa con el FMI; (ii) protección de programas sociales prioritarios; y (iii) apoyo a la continuación de la implantación de reformas en educación, salud y focalización.		

Estrategia del Banco en el país y sector:

La *Estrategia del Banco con el País* (EBP), actualmente en preparación, establece tres áreas fundamentales sobre las cuales se definen las acciones del Banco en el país para el período 2003-2006: (i) sentar las bases que propicien un crecimiento económico sostenible; (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de los grupos vulnerables; y (iii) promover la presencia de instituciones eficientes del Estado en el territorio nacional y mejorar la gobernabilidad. Es así que —en el contexto del Acuerdo Contingente con el FMI y dadas las limitaciones de acceso a los mercados— el Banco apoyará mediante la presente operación de emergencia las necesidades de financiamiento de Colombia y las reformas que ayuden a eliminar el desbalance fiscal. En términos de las áreas fundamentales de la EBP, la operación contribuirá principalmente al objetivo (ii). Primero, mediante el apoyo a los sectores más necesitados y víctimas del conflicto armado. Segundo, con el avance de las reformas en marcha en educación, salud y focalización, se contribuirá a una provisión de servicios sociales financieramente sostenible, más eficaz en cubrir las necesidades de la población y más eficiente en el uso de los recursos. Asimismo, la protección de la inversión en el capital humano eleva el crecimiento potencial de la economía, apoyando al objetivo (i).

Coordinación con otras agencias multilaterales:

El esfuerzo para apoyar a Colombia, tanto en términos de financiamiento como de implantación de las reformas, está siendo estrechamente coordinado entre los organismos multilaterales y el gobierno de Colombia. El Acuerdo Contingente con el FMI sirve de marco de referencia para este apoyo, el cual en términos financieros implica un compromiso por US\$7.349 millones de aprobaciones para el período 2003-2006. De este monto, aproximadamente US\$4.200 millones serían de rápido desembolso (55% a ser aprobados en el 2003).

El apoyo financiero se complementa con las reformas que apoya cada entidad. En el año 2003, dada la prioridad de reducir las inflexibilidades del gasto y cambiar su tendencia de crecimiento, el Banco apoya la reforma de los gastos de gobierno (reforma pensional, reforma del Estado, racionalización de hospitales, reestructuración del Instituto de Seguros Sociales – ISS), mientras que el Banco Mundial se centra en el manejo presupuestal y el aumento y racionalización de los ingresos tributarios. También durante el 2003 ambas entidades están apoyando los esfuerzos del gobierno para reactivar la economía, ya sea mediante la flexibilización del mercado laboral (Banco Mundial) o apoyando el sector vivienda (BID). Para los siguientes años el énfasis estaría en apoyar el crecimiento de la economía y avanzar en reformas que

involucren la rama judicial y una segunda etapa de reestructuración del Estado.

Estrategia social y ambiental:

Por sus características especiales, el programa no contempla inversiones físicas o de otra naturaleza y, por lo tanto, no tendrá un impacto ambiental directo. En cuanto al impacto social, se espera que el programa contribuya a mitigar los efectos del ajuste fiscal y el conflicto armado sobre la población en extrema pobreza, contribuyendo así a aliviar la pobreza en el marco de la emergencia.

Los programas a ser protegidos son programas de gran impacto sobre las condiciones de vida de las mujeres y otros grupos de alto riesgo: la Red de Apoyo Social, la Red de Solidaridad Social, el Sistema de Identificación de Beneficiarios – SISBEN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. Asimismo, las reformas para promover la eficiencia en educación y salud beneficiarán a la mayoría de la población, particularmente la de pobreza extrema. Igualmente, los indígenas y afrocolombianos también constituyen un grupo importante en varios de los programas seleccionados para protección en esta operación.

Beneficios:

Uno de los principales objetivos de este programa es apoyar al gobierno de Colombia a mantener la estabilidad macroeconómica y fiscal, evitando los efectos adversos de desequilibrios sobre la población en general y en especial la población vulnerable. Asimismo, la protección presupuestaria y el aseguramiento de la ejecución de los programas sociales protegidos (PSP) permitirá evitar un mayor deterioro de la situación de la población más vulnerable, fuertemente afectada por la crisis de 1998-99, el conflicto y sus secuelas. El fortalecimiento de las reformas sociales asegurará que acciones clave para la sostenibilidad y eficiencia del gasto social no sean postergadas.

Riesgos:

Este programa presenta los siguientes riesgos: (a) el incumplimiento de las metas de transferencia de recursos a los PSP por problemas de ejecución de las entidades responsables; (b) la implantación de las medidas de ajuste fiscal y del programa de reformas estructurales pueden darse más lentamente de lo previsto; y (c) la sostenibilidad de la deuda pública colombiana (ver párrafos 4.5-4.9).

Condiciones contractuales especiales:

El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo estará condicionado al cumplimiento de las acciones de política acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el Capítulo II y en el Anexo I de este documento de préstamo.

Clasificación de la equidad social y

Por ser una operación de emergencia, esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco

de la pobreza: contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). Esta operación tampoco califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza.

Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.

Adquisiciones: No aplicable.

I. MARCO DE REFERENCIA

- 1.1 La administración de Alvaro Uribe Velez, al asumir el poder en agosto del 2002 tras ganar las elecciones presidenciales en la primera vuelta, enfrentó los efectos económicos y sociales de un estancamiento económico prolongado y de una reactivación sin precedentes del conflicto armado interno. En respuesta a estos desafíos, el nuevo gobierno definió una estrategia alternativa para disminuir el conflicto armado interno y preparó un plan de reformas estructurales tendientes a controlar el déficit fiscal y a reactivar la economía. Estas políticas han empezado a tener un impacto favorable sobre la economía colombiana y sobre las expectativas de la población en general. Esta estrategia, avalada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), es la base para un esfuerzo coordinado de los organismos multilaterales para apoyar al país a alcanzar sus objetivos.

A. Situación macroeconómica y fiscal

- 1.2 Desde la segunda mitad de los noventa, la economía colombiana ha mostrado una significativa pérdida de crecimiento. El Producto Interno Bruto (PIB) por habitante pasó de crecer un 2,3% anual promedio entre 1985 y 1994 a -1,1% entre 1995 y 2002. Esta evolución ha sido similar en muchos países de América Latina, y en parte se debe a razones externas a la región, principalmente la turbulencia en los mercados financieros internacionales, que ha resultado en una reducción de flujos de capital. En particular, Colombia se ha visto afectada por el contagio financiero de otros países de la región y por la significativa caída en los precios internacionales del café.
- 1.3 Los shocks externos e internos han contribuido al empeoramiento de las cuentas fiscales en los últimos años, resultado de un aumento de gastos, la transitoriedad de los ingresos corrientes y las dificultades crecientes en conseguir fuentes alternativas de financiamiento. El sustancial aumento del gasto ha estado asociado a una transformación del Estado colombiano. En primer lugar, Colombia realizó un gran esfuerzo para pagar parte de su “deuda social”, mediante un aumento significativo de las transferencias para educación y salud a las entidades territoriales. En segundo lugar, con la aprobación de la Ley 100, los pagos de pensiones se hicieron explícitos en las finanzas gubernamentales y experimentaron un aumento considerable. En tercer lugar, los gastos de funcionamiento del gobierno central aumentaron significativamente, debido a aumentos salariales. Finalmente, la intensificación del conflicto armado interno llevó a un aumento en el gasto de defensa. Producto de estas tendencias crecientes, el gasto de funcionamiento e inversión del sector público no financiero se duplicó en 10 años, pasando de 16,8% del PIB en 1990 al 33,5% en el 2001 (sin incluir el servicio de la deuda). Un problema importante en el manejo de la política económica es que una parte significativa de los gastos se convirtieron en componentes inflexibles del presupuesto. Como referencia, en el presupuesto del 2003, 80% de los gastos se clasifican como “inflexibles”.
- 1.4 Por el lado de las fuentes de financiamiento, los ingresos tributarios resultaron ser insuficientes para cubrir los gastos a partir de 1995, lo que obligó al gobierno a

realizar seis reformas tributarias en 10 años para aumentar los recaudos. Los gastos crecientes de carácter permanente fueron financiados principalmente con recursos tributarios de carácter transitorio, los cuales resultaron insuficientes a partir de 1995. Como consecuencia, el déficit fiscal pasó de 0,3% del PIB en 1995 a 5% en 1999 y 4,1% en el 2002. Entre 1996 y 2001, la deuda total del sector público no financiero aumentó del 22,9% al 47,7% del PIB. Más de la mitad de este incremento se debe a una depreciación real del peso colombiano y al alza en las tasas de interés domésticas.

- 1.5 En resumen, la economía colombiana ha crecido a tasas relativamente modestas en los últimos años y no presenta perspectivas de crecimiento significativo para el 2003 (entre 2% y 2,5% del PIB). En el plano fiscal, se tiene: (i) un porcentaje importante de gastos inflexibles y crecientes; (ii) ingresos corrientes estancados que no permiten reducir el déficit por debajo del 4%; (iii) acceso limitado al financiamiento interno y externo; y (iv) un perfil de repagos que podría afectar seriamente la sostenibilidad futura de la deuda. En el 2003, el sector público de Colombia deberá amortizar en capital e intereses aproximadamente US\$4.000 millones, de los cuales el 25% corresponden al Banco. Esta situación podría verse agravada si no se aplican oportunamente las reformas planteadas, pues la insostenibilidad fiscal y de la deuda derivarían en fuertes presiones sobre el gasto, incluyendo la inversión social.
- 1.6 Las acciones del gobierno para resolver esta situación son: primero, iniciar una serie de reformas que amortigüen el crecimiento de los gastos inflexibles y eliminen la transitoriedad de los ingresos y, segundo, resolver el problema de financiamiento de corto plazo para que el país pueda continuar sirviendo su deuda. El Acuerdo Contingente con el FMI descrito a continuación comprende este conjunto de acciones.

1. El programa con el FMI

- 1.7 El Acuerdo Contingente con el FMI sirve de marco de la política macroeconómica para los siguientes dos años. Este acuerdo, por US\$2.200 millones, fue aprobado en enero del 2003. El programa está basado en supuestos conservadores con respecto a la recuperación económica, asumiendo una modesta tasa de crecimiento de 2% para el 2003 y 3,3% para el año siguiente. Las metas con respecto a crecimiento, inflación, déficit en cuenta corriente y déficit fiscal se presentan en el Cuadro I-1.

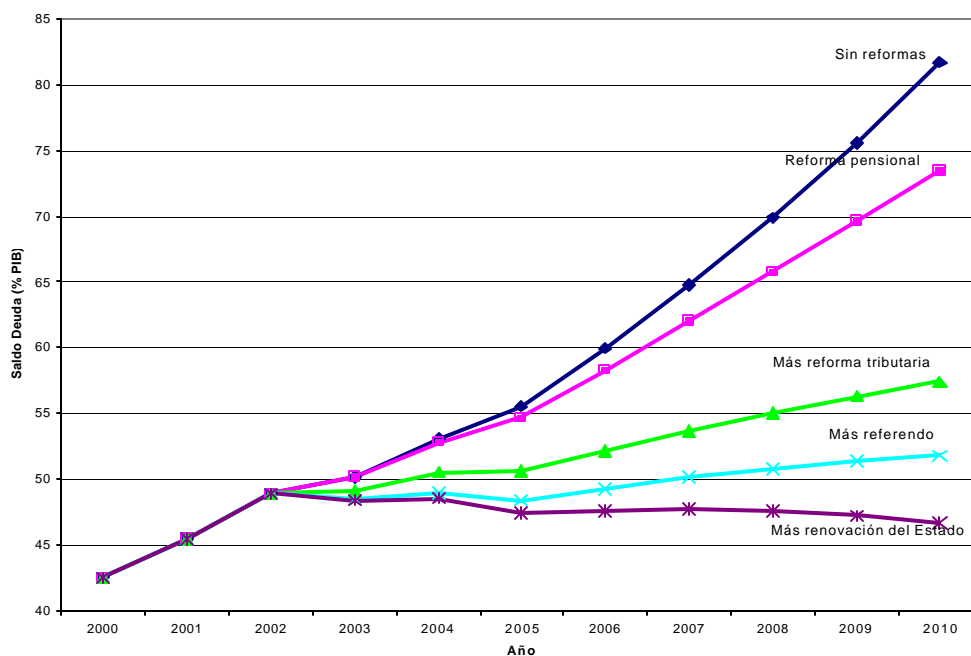
Cuadro I-1
Metas del Acuerdo Contingente

	2002	2003	2004
Cambio porcentual anual			
PIB real	1,6	2,0	3,3
Inflación	6,0	5,5	4,0
Como porcentaje del PIB			
Déficit en cuenta corriente	-1,7	-0,8	-1,6
Déficit del sector público consolidado	-4,0	-2,5	-2,1

- 1.8 Con respecto a *la política monetaria*, se establece que siga estando de acuerdo con la inflación objetivo y con un régimen de tasa de cambio flotante. La meta de inflación para 2003 se ha fijado en 5,5% y 4% para el 2004. Se espera que el incremento programado en el impuesto al valor agregado tenga un efecto transitorio alcista sobre la inflación durante el 2003. El Banco de la República ha establecido una trayectoria trimestral para la inflación, de acuerdo con su meta anual, y revisará con el FMI cualquier divergencia importante. Se espera que la tasa de crecimiento de la base monetaria se reduzca y la masa monetaria aumente en línea con el crecimiento del PIB nominal.
- 1.9 En términos de *la política fiscal*, la reforma tributaria recientemente aprobada es pieza fundamental para reducir el déficit principalmente mediante el control de la evasión y el aumento de la base tributaria. Se estima que con la reforma se puede aumentar el recaudo en 1,6% del PIB para el 2003 y 1,2% del PIB en el 2004. En términos de controlar gastos, la medida inmediata de mayor impacto es el congelamiento de los gastos de funcionamiento a nivel territorial por dos años (2003 y 2004), que tiene que ser aprobada por referendo nacional a ser realizado a mediados del 2003. Se estima que esta medida temporal produzca ahorros de 0,7% del PIB en el 2003 y 1,42% en el 2004.
- 1.10 Estas medidas de aumento de ingreso y control de gasto de corto plazo son apoyadas por una serie de *reformas estructurales y permanentes* que permiten reducir la inflexibilidad del gasto y consolidar la situación fiscal. Entre éstas se destacan: la reforma pensional ya aprobada, la modificación de la Ley de Presupuesto (que permitirá incrementar la flexibilidad del gasto y mejorar la administración fiscal), el programa de modernización del Estado, la reforma de la normativa sobre servicio civil, la reforma a la Ley de Contrataciones (Ley 80), la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal en trámite en el Congreso (que establece reglas fiscales para el gobierno nacional y territorial) y la modernización del sistema de redes de servicios de salud, particularmente, los hospitales públicos que actualmente representan la mayor contribución al déficit territorial.
- 1.11 La reducción del déficit debido a las medidas de ajuste fiscal y las reformas estructurales está estimado en 1,9% del PIB para el 2003 y 2,2% del PIB en el 2004¹. El impacto sobre la deuda hasta el 2010 se presenta en el Gráfico I-1. Es importante destacar la magnitud del ahorro generado por las medidas contenidas en el referendo.

¹ Asumiendo un incremento permanente en los gastos de defensa de 0,6% del PIB.

Gráfico I-1
Saldo Deuda Sector Público No Financiero (% PIB)²



2. Programa de financiamiento del gobierno para el 2003-2004

- 1.12 *Endeudamiento interno.* El endeudamiento neto del sector público será consistente con un acceso adecuado del sector privado al crédito interno y se proyecta que disminuya de 3,1% del PIB en el 2002 a 2,3% en el 2003 y 1,7% en el 2004. Esto ayudará a estimular la recuperación económica y a prevenir una excesiva presión en el alza sobre las tasas de interés internas³. Del total de las necesidades de financiamiento, el nivel apropiado de endeudamiento doméstico será determinado en las revisiones trimestrales con el FMI. Como está establecido en el Acuerdo Contingente, el gobierno no recurrirá a financiamiento del Banco de la República, a menos que eventos exógenos importantes limiten otras fuentes de financiamiento, y sólo si el programa con el FMI está siendo implantado exitosamente.
- 1.13 *Financiamiento externo.* El programa de financiamiento externo del sector público para 2003 está asegurado. Dado el limitado acceso a los mercados financieros institucionales durante gran parte del 2002, el gobierno buscó incrementar el apoyo de las entidades multilaterales. Para el 2003 se tienen programados desembolsos por US\$2.793 millones del Banco, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento (CAF) (ver Cuadro I-2). El monto a ser cubierto por el Banco en el 2003 contempla US\$1.410 de recursos de libre disponibilidad, que incluye un desembolso de US\$750 millones del presente programa, US\$410 millones de

² Fuente: MHCP, CONFIS, 2003.

³ Dado el comportamiento reciente del ahorro financiero y la baja demanda interna por crédito, existe poco riesgo de presión sobre las tasas interés o de “crowding out” del sector privado durante el 2003.

desembolso de los sectoriales 1381/OC-CO y 1335/OC-CO (ver Anexo V para una descripción) y US\$250 millones asociados al Programa de Sostenibilidad Fiscal (CO-0261) actualmente bajo preparación. Adicionalmente, el gobierno ya realizó la colocación de bonos por US\$500 millones que tenía programada para este año. Aunque no se está contemplando ningún acceso adicional a los mercados financieros internacionales en 2003, queda la opción de prefinanciar el 2004 si se presentan oportunidades en el mercado. En cualquier caso, el sector público, incluyendo el sector público financiero, limitará su endeudamiento externo neto a US\$950 millones en 2003, como se especifica en el Memorando Técnico de Entendimiento con el FMI. El gobierno depositaría cualquier endeudamiento externo neto en exceso de este monto en sus cuentas en el exterior, para ser utilizado con el fin de financiar el presupuesto del 2004.

Cuadro I-2

Fuentes y Usos del Financiamiento del GNC - 2003			
	US\$ mill		US\$ mill
Fuentes	9,754	Usos	9,754
Desembolsos	7,695	Déficit	3,953
Externos	3,331	Amortizaciones	5,234
Bonos	541	Externas	2,403
Multilaterales	2,793	Internas	2,831
Sin asignación específica	2,570		
BID	1,410		
BIRF	960		
CAF	200		
Con asignación específica	220		
Internos	4,364		
Convenidas	1,825		
Subastas	1,894		
Forzosas	551		
Tes corto plazo	30		
Otros	64.6		
Ajustes por causación	85		
Utilidades Banco República	512	Deuda Flotante	567
Utilización Portafolios y Otros Recursos	1,462		

Fuente: Confis

- 1.14 Por lo tanto, es necesario que el Banco complemente el apoyo del FMI para la rápida y efectiva implementación del programa de reformas. La necesidad de que el Banco brinde en el corto plazo el apoyo financiero de un préstamo de emergencia se basa en dos razones fundamentales. La primera es contrarrestar los shocks adversos externos (deterioro de términos de intercambio) e internos (intensificación del conflicto armado) que hacen peligrar la sostenibilidad fiscal y financiera del país. La segunda es contrarrestar los efectos sociales negativos de corto plazo que podrían agudizarse como resultado de las reformas fiscales. Es

importante destacar que la contribución a la estabilidad social es complemento esencial a la sostenibilidad de las reformas fiscales.

B. La situación social

- 1.15 La prolongada recesión y el conflicto armado han causado un deterioro en los indicadores de bienestar de la población en general y en especial de los más pobres. Adicionalmente, el ajuste requerido para lograr un equilibrio fiscal puede tener efectos importantes sobre la población más vulnerable, que depende de los programas sociales del gobierno.

1. Pobreza y desigualdad

- 1.16 Como resultado de la desaceleración del crecimiento y el escalamiento del desempleo, particularmente entre jóvenes y mujeres, la pobreza y desigualdad se han incrementado y otros indicadores de calidad de vida se han deteriorado. La tasa de pobreza supera los niveles observados hace una década y según los estimados más recientes del 2002, supera el 65% de la población total⁴. Entre 1996 y 2000, los datos evidencian una caída vertical de los ingresos familiares —33,1% en los deciles más pobres (1-3) de la distribución del ingreso, 21,1% en los deciles 4-7, en términos reales— un fenómeno particularmente acentuado en el caso de los trabajadores sin estudios o con nivel de primaria. Esta caída se debe principalmente a la caída de los ingresos laborales producto del desempleo. La desigualdad también ha aumentado, por las mismas razones y por el incremento sin precedentes de la demanda total por trabajadores calificados en todos sectores de la economía a lo largo de la segunda mitad de la década. La crisis económica, sumada a la precariedad de los mecanismos de protección social, han llevado a muchas familias pobres a desaccumular activos productivos e interrumpir sus inversiones en capital humano (asistencia escolar, consumo de alimentos nutritivos, etc.), lo que afectará la calidad de vida de esta población mucho más allá de la coyuntura actual⁵.

2. Conflicto armado interno y desplazamiento

- 1.17 Los efectos del conflicto armado interno sobre la población civil y su bienestar son sustanciales incluyendo el desplazamiento forzado que agrava la situación de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social de los afectados. La información disponible indica que las principales causas de desplazamiento son amenazas generalizadas (50%), enfrentamientos armados (9%), masacres (7%), amenazas específicas (29%), tomas a municipios (2%) y otros ataques indiscriminados a la

⁴ Datos de una encuesta de hogares en áreas urbanas en el primer semestre del 2002 (Fedesarrollo 2002) muestran un deterioro de las expectativas y la situación económica de los hogares, particularmente los más pobres, frente al mismo período en el 2001.

⁵ Datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2000 indican que aunque la desnutrición crónica (talla para edad) ha disminuido levemente entre 1995 y 2000; esta disminución no ha sido tan pronunciada entre niños con madres sin educación o con educación primaria. Frente a una tasa de desnutrición crónica de 13,5% en la población total de menores de 5 años, la cifra para niños con madres sin educación alcanza 24,1% y con educación primaria de 18,5%.

población. Dimensionar la magnitud del desplazamiento interno es difícil debido a las diferencias en las cifras disponibles. Según estimados de la Red de Solidaridad Social (RSS), entre 1995 y junio del 2002, han sido desplazadas alrededor de 890.000 personas⁶, la mitad entre el 2000 y 2002. La población desplazada está compuesta mayoritariamente por niños y mujeres pobres. En cuanto a grupos étnicos, del total de la población desplazada y registrada con el gobierno entre el 2000 y 2002, el 18% corresponde a la población afrocolombiana y un 4% a población indígena, un porcentaje mayor frente a la representación conjunta de ambas etnias en la población total (11%)⁷. De acuerdo con la RSS, el incremento y degradación de la confrontación armada que caracterizó el 2002 han significado un aumento de los desplazamientos internos y constituyen una agudización de la crisis humanitaria que representa el desplazamiento forzado.

- 1.18 Ha sido política del Estado retornar la población desplazada a sus lugares de origen, pero datos recientes muestran una tendencia decreciente en el retorno, de 37% en el 2000 a 11% en el 2002, reflejando la intensidad del conflicto en los últimos años. Esta imposibilidad de retorno genera una altísima demanda sobre los recursos disponibles para la reubicación en nuevos asentamientos, generalmente en las grandes ciudades, donde los costos de atención y de reinserción social son extremadamente altos.

3. Gasto público social

- 1.19 Si bien el gasto social⁸ creció de manera sustancial durante los años noventa, el gasto público en programas de asistencia social dirigidos a la población más vulnerable ha experimentado un comportamiento volátil en los últimos años. El gasto social aumentó como porcentaje del PIB de aproximadamente 8% en 1991 a 13% en 1999 (alrededor de 38% del gasto público total). Si se excluye pensiones, esta cifra era 5% en 1991 y 8,7% en 1999, un valor que se ha mantenido hasta el 2002⁹. Con ello, el país ha realizado un esfuerzo importante para garantizar un financiamiento estable a los sectores sociales, especialmente educación y salud. Lo anterior, unido a las reformas recientes en educación y salud (Ley 715 del 2001) orientadas a mejorar la eficiencia del gasto y la reciente reforma al sistema de pensiones, ha generado una situación favorable para reorganizar las finanzas sectoriales y garantizar los servicios sociales básicos.
- 1.20 Por el contrario, durante los últimos años, el gasto en programas de asistencia social que financia programas dirigidos a la población afectada por el desempleo,

⁶ Otras fuentes no-gubernamentales indican un número significativamente mayor.

⁷ El Gobierno ha realizado un análisis sobre el impacto del conflicto y el desplazamiento sobre las poblaciones étnicas; este documento se encuentra disponible en los archivos técnicos del programa.

⁸ El gasto social en Colombia (definición DANE) está compuesto por gastos en las siguientes categorías: educación, salud pública, asistencia social (Red de Apoyo Social, Red de Solidaridad Social, el ICBF y demás programas para la atención a ancianos, niños y discapacitados), seguridad social (pensiones y salud), vivienda, agua potable y saneamiento y otros servicios sociales.

⁹ A pesar de este crecimiento importante, el gasto público social en Colombia se encuentra por debajo del promedio de la región latinoamericana (US\$884 per cápita en Colombia en 1996 versus US\$993 para la región y US\$1.568 en el MERCOSUR).

la pobreza extrema y el conflicto armado ha estado fuertemente correlacionado con el pobre desempeño de la economía. La participación del gasto en asistencia social dentro del gasto social permaneció constante durante la primera mitad de la década de los noventa, aumentó en 1995, y luego cayó a finales de la década durante la recesión económica. Durante ese período la tasa de pobreza aumentó en un 15%. El bajo nivel de financiamiento para este tipo de gasto ha implicado descensos en las coberturas de los programas, precisamente cuando era necesario mantenerlos o expandirlos para compensar los efectos de la recesión.

- 1.21 En una operación anterior con el Banco, el Programa de Reforma Social (1381/OC-CO) aprobado en el 2001, el Gobierno decidió crear un mecanismo institucional para responder a estos desafíos en el mediano plazo —un fondo de estabilización del gasto en asistencia social, que ahorraría recursos durante períodos de alto crecimiento y liberaría recursos durante períodos de crisis para el financiamiento de programas focalizados de asistencia social, a fin de proteger hogares en extrema pobreza¹⁰. Sin embargo, en el corto plazo y en la ausencia de la recuperación fuerte de la economía que se esperaba para el año 2002, este gasto clave sigue en peligro de ser recortado frente a la necesidad de un ajuste fiscal importante.

4. Programas de asistencia social en Colombia

- 1.22 Los programas de asistencia social contribuyen simultáneamente a reducir la pobreza y a proteger y mejorar las inversiones en capital humano de los hogares más pobres y de los grupos vulnerables, especialmente en épocas de crisis. En los últimos años Colombia ha realizado importantes esfuerzos para construir un sistema integral de protección social conocido como el Sistema de Protección y Seguridad Social (ver Anexo IV para mayor detalle), cuya puesta en marcha fue condición del Programa de Reforma Social (1381/OC-CO), aprobado a finales del 2001 y completamente desembolsado en enero del 2003. Dicho sistema está compuesto por los siguientes programas:

- a. La **Red de Apoyo Social (RAS)**, que fue creada con el apoyo del Banco (crédito 1280/OC-CO) para aliviar el impacto del desempleo y proteger el capital humano de las familias en situación de extrema pobreza. Los subprogramas de la RAS son: (i) *Empleo en Acción*, que provee empleo temporal a trabajadores pobres y desempleados para obras que requieren mano de obra no calificada (cobertura en 2002: 170.739 empleos); (ii) *Familias en*

¹⁰ Para la creación de este Fondo, se necesitaba aprobar una normativa por el Congreso de la República. Aunque el Fondo fue aprobado como parte de la Ley de Reforma Tributaria en diciembre del 2002, el articulado aprobado incluía una modificación al texto originalmente propuesto por el ejecutivo que hacía inviable el ahorro al Fondo en el período 2002-2008, según las proyecciones oficiales de crecimiento económico. Por lo tanto, el gobierno ha puesto en marcha un conjunto de políticas alternativas que contribuyen al esfuerzo de garantizar la financiación permanente de la asistencia social en el mediano plazo que incluye el aumento de la flexibilidad presupuestaria y la mejora en la eficiencia de programas sociales, los cuales permitirán mayor flexibilidad para la reasignación de recursos a la asistencia social en períodos de crisis económica (para mayor información ver el documento PR-2639-1, Informe para el desembolso del segundo tramo y del tercer tramo flotante y dispensa del cumplimiento de cláusulas contractuales).

Acción, que transfiere subsidios a familias en SISBEN I¹¹ a cambio de inversiones en la salud, educación y nutrición de sus niños, atacando así las causas de la pobreza y a la vez proporcionando un apoyo al ingreso de estas familias en pobreza extrema (cobertura en 2002: 325.000 familias); y (iii) *Jóvenes en Acción*, que provee capacitación y entrenamiento laboral para jóvenes en SISBEN I y II a través de un sistema competitivo (cobertura en 2002: 44.658 jóvenes). Hasta el momento, los programas de la RAS, que cuentan con financiamiento del Banco y del Banco Mundial, han seguido su ciclo de proyecto previsto al momento de su diseño. Los subprogramas de Empleo y Jóvenes no mantendrán su cobertura en el 2003 por razones asociadas a su capacidad de gestión. Sin embargo, cada subprograma ha lanzado una evaluación de impacto con un diseño experimental o cuasi-experimental que permitirá tomar decisiones a finales del 2003 a fin de determinar si son instrumentos efectivos para el alivio a la pobreza y el fortalecimiento del capital humano y por lo tanto si formarán parte de los programas permanentes de protección social.

- b. La **Red de Solidaridad Social (RSS)**, que provee asistencia a la población desplazada y afectada por la violencia, así como a los ancianos indigentes y a poblaciones de etnias minoritarias en situación de miseria. Durante 1999-2000, la RSS atendió un promedio anual de 40.000 hogares desplazados y 60.000 ancianos indigentes. Con base en la reforma social apoyada bajo el programa financiado con recursos del crédito de cooperación técnica paralela al Programa de Reforma Social (1381/OC-CO), se ampliará el subprograma que atiende las necesidades de la población adulta mayor indigente en el país. El programa cubrirá en esta segunda etapa a 50.000 nuevos adultos mayores indigentes en el SISBEN I, con lo cual la cifra de beneficiados por el programa ascenderá a 145.000.
- c. Los **Hogares Comunitarios de Bienestar** del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que proveen atención y nutrición a 1,3 millones de niños de comunidades pobres y el programa de **Alimentación Escolar**, también del ICBF, que provee complemento nutricional a 2,2 millones de niños de las escuelas del país ubicadas en áreas geográficas pobres. Bajo la ley de reforma laboral aprobada por el Congreso en diciembre del 2002, el nivel de los aportes parafiscales al ICBF experimentará una reducción en los próximos años. Por lo tanto, la necesidad de focalizar y mejorar la eficiencia de dichos programas es apremiante. Estos programas ya son progresivos en su incidencia pero el impacto de las intervenciones dado su diseño es incierto. La evaluación de impacto está siendo financiada por el Banco mediante el préstamo 1382/OC-CO en el 2003 y los resultados de esta evaluación servirán de insumo para el ajuste posterior de los programas.

1.23 El presente gobierno se ha comprometido a continuar con dichos programas y a realizar una reforma al resto de programas de protección social, incluyendo ampliar

¹¹ El Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN) se describe en los párrafos 1.35-1.37. El nivel SISBEN I es equivalente al quintil más pobre de la distribución de ingresos.

el aseguramiento en salud, desarrollar nuevos mecanismos de protección al trabajador pobre frente a períodos de desempleo, extender el sistema pensional a trabajadores informales y mantener la cobertura de los programas claves de asistencia social. El gobierno también realizará reformas para mejorar la efectividad de los programas del ICBF que constituyen un elemento clave para la protección del niño en situación de pobreza y vulnerabilidad y tomará otras medidas de racionalización del gasto en educación y salud.

- 1.24 Con el apoyo del presente programa, el Gobierno ha tomado la decisión de proteger la asignación del gasto en el 2003 y 2004, y asegurar la ejecución de los programas de asistencia social focalizados hacia la población de menores ingresos. Por su importancia para la población en pobreza extrema y su susceptibilidad a recortes en momentos de ajuste, también se protegerá el gasto en el Programa Ampliado de Inmunizaciones (ver párrafo 1.33) y el Sistema de Identificación de Beneficiarios – SISBEN (ver párrafos 1.35-1.37). No se protegerá el gasto en educación, seguridad social en salud, agua y vivienda porque sus niveles están fijados por ley como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación más un factor de ajuste por la inflación, lo cual ha resultado en un patrón secular de aumento en el gasto en educación y salud en el tiempo. En el 2003, educación y salud han sido asignado casi US\$4 billones o 5,3% del PIB. Asimismo, con la excepción del gasto en la seguridad social en salud, las demás áreas muestran un comportamiento histórico neutral frente al ciclo económico. El Cuadro I-3 describe las características de los programas sociales protegidos (PSP) y sus niveles de financiamiento están especificados en el Anexo III.

Cuadro I-3 Características de los Programas Sociales Protegidos (PSP)

Organización: Nombre del Programa	Objetivo del programa	Población objetivo (instrumento de focalización utilizado)	Número de beneficiarios en años anteriores al 2003	Cobertura a alcanzar durante el 2003
Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPR) / Red de Apoyo Social (RAS): Familias en Acción	Mejorar el estado nutricional y la asistencia escolar de los niños en extrema pobreza.	Niños menores de 17 años en niveles 1 del SISBEN (SISBEN).	325.000 familias (2002)	325.000 familias
DAPR/RAS: Jóvenes en Acción	Aumentar el nivel de empleabilidad de jóvenes pobres y desempleados a través de capacitación laboral.	Jóvenes desempleados, que no asisten a la escuela, entre 16 y 25 años en niveles 1 y 2 del SISBEN (SISBEN).	44.658 jóvenes (2002)	35.000 jóvenes
DAPR/RAS: Empleo en Acción	Proveer un apoyo transitorio al ingreso para desempleados pobres.	Personas desempleadas en niveles 1-3 del SISBEN (SISBEN y auto-focalización por nivel de salario).	170.739 empleos (2002)	60.000 empleos
ICBF: Alimentación escolar	Mejorar el estado nutricional y la asistencia escolar de los niños en edad escolar.	Niños en edad escolar asistiendo a escuelas públicas en áreas geográficas pobres (identificados con mapa de pobreza).	2.226.605 niños (2000)	2.300.000 niños
ICBF: Hogares Comunitarios de Bienestar	Proveer atención infantil en comunidades pobres.	Niños pobres menores de 4 años (auto-focalización).	1.308.235 niños (2000)	1.400.000 niños
Red de Solidaridad Social (adscrito a la Presidencia de la República)	Proveer asistencia social a poblaciones desplazadas y víctimas de violencia, así como ancianos y poblaciones	Desplazados y víctimas del conflicto armado (auto-focalización); ancianos y poblaciones étnicas indigentes	40.000 hogares desplazados atendidos promedio anual (1999-2002) * y	145.000 ancianos

Organización: Nombre del Programa	Objetivo del programa	Población objetivo (instrumento de focalización utilizado)	Número de beneficiarios en años anteriores al 2003	Cobertura a alcanzar durante el 2003
	étnicas indigentes.	(SISBEN).	60.000 ancianos indigentes promedio anual (1999-2002).	
Instituto Nacional de Salud y entidades territoriales: Programa Ampliado de Inmunizaciones	Reducir la morbi-mortalidad infantil relacionada a enfermedades evitables de la niñez.	Universal para niños menores de 3 años.	DPT: 79%; Triple Viral: 94,7% de los niños menores de 1 año; Polio: 84,8% de los niños menores de 1 año (2002 provisionales)	DPT 90% en niños menores de 1 año; 95% cobertura útil del Triple Viral y Polio en niños menores de 1 año
DNP: SISBEN	Identificar la población viviendo en condiciones de pobreza a fin de focalizar mejor el gasto público social.	Población en pobreza.		66% de los municipios han aplicado la nueva encuesta SISBEN
* Por el carácter imprevisible del conflicto armado interno, no se propondrá metas de cobertura para la atención humanitaria a víctimas del conflicto.				

Fuente: DNP 2002.

5. Desafíos en educación, salud y focalización

1.25 El país ha iniciado reformas en educación, salud y focalización y el marco legal ya ha sido establecido y apoyado por dos programas sectoriales del Banco aprobados en el 2001 (1381/OC-CO y 1335/OC-CO). Tal como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo del 2002-2006, el gobierno actual se ha basado en bs desarrollos legales recientes para avanzar en la implantación de estas reformas a fin de aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la focalización del gasto y consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables. A continuación se describen los avances logrados en cada área y las acciones de implantación que serán sujetos del presente programa.

a) Educación

1.26 El sector educativo en Colombia ha experimentado avances importantes en las últimas dos décadas en cobertura de los servicios y en su administración. La cobertura de la educación en todos los niveles ha mejorado y la administración de la educación se ha descentralizado hacia los departamentos, los distritos, y los municipios. A pesar de los avances, las carencias educativas del país siguen siendo importantes: la educación primaria aún no es universal y la cobertura de la secundaria es insuficiente; existen enormes diferencias en las coberturas por zonas geográficas y por nivel socioeconómico; y el logro académico de los niños es deficiente. La baja calidad de la enseñanza se traduce en una baja eficiencia interna y en niveles bajos de retorno en el mercado laboral. La crisis económica ha empeorado las tasas de deserción y repitencia de los niños y jóvenes pobres.

1.27 Las deficiencias en cobertura, equidad y calidad en la educación son resultado de las limitaciones existentes para una buena gestión del sector. En los últimos años se han realizados varios esfuerzos por mejorar la administración de la educación pública por la vía de la descentralización. La Constitución de 1991 estableció las bases para el proceso de descentralización, que se desarrolló mediante la Ley 60 de 1993 (Ley de Asignación de Recursos Financieros y Competencias Territoriales) y

la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación). Sin embargo, tanto el esquema de competencias territoriales como el esquema de distribución de recursos en educación existente desde la Ley 60 presentaron problemas. Si bien la legislación sobre descentralización generó mayor interés de algunos municipios, departamentos y distritos por la educación, no resolvió la confusión existente respecto a las responsabilidades de cada nivel. Respecto de la asignación de los recursos, no obstante la existencia de la fórmula aprobada por la Ley 60, el presupuesto para educación básica y media se asignaba en la práctica según el costo de la planta docente en las entidades territoriales.

- 1.28 Con la Ley 715 del 2001 se buscó resolver los problemas de competencias y de asignación de recursos generados por los arreglos legislativos anteriores y sentar las bases para un manejo eficiente del sector. Se unificó en una bolsa única las transferencias para financiar la educación pública; se transformó el esquema de asignación de recursos hacia uno basado en el número de niños matriculados en las escuelas y se otorgó mayor flexibilidad a las entidades territoriales para organizar institucionalmente la educación. Asimismo, es necesario completar el diseño del sistema nacional de evaluación de la calidad, a partir de la experiencia acumulada en el Ministerio de Educación Nacional (MEN) con el programa SABER y en el Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano de Educación Superior en evaluación del logro de los alumnos.
- 1.29 El gobierno ha identificado dos áreas prioritarias de acción relacionadas con el presente crédito. En primer lugar, se ha propuesto ampliar la cobertura de la educación básica y media en cerca de 1,5 millones de cupos, beneficiando a los estratos más pobres de la población. Para lograr esta meta, el MEN busca combinar varias estrategias: con la reorganización de asignaciones y recursos docentes prevista en la Ley 715 se obtendrán 800.000 cupos; con recursos provenientes de ajustes en la distribución de las regalías y reforma del estado se abrirán 640.000 cupos adicionales; y con programas orientados a la educación rural los 60.000 restantes. En segundo lugar, el MEN se concentrará en los próximos meses en completar la implantación de las medidas aprobadas dentro de la Ley 715, reglamentando los aspectos faltantes y otorgando asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios para que puedan cumplir con sus nuevos roles en un esquema descentralizado. Dentro de estas medidas, el programa apoyará el desarrollo de una nueva carrera docente y la consolidación del sistema de información de la calidad educativa mediante la aplicación de pruebas de logro en los alumnos de 5° y 9° grado en todo el país. Para ello, el MEN también cuenta con el financiamiento del Programa Nuevo Sistema Escolar (1202/OC-CO), el cual ha sido ajustado para servir de apoyo en la implantación de la Ley 715.

b) Salud

- 1.30 La creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en 1993 bajo la Ley 100 pretendía conseguir la cobertura universal bajo dos regímenes de aseguramiento: el contributivo, con aproximadamente 70% de la población, y el subsidiado, para un 30% de la población. El aseguramiento tenía como propósito garantizar la distribución equitativa de los subsidios y el acceso equitativo a los

servicios de salud, enfatizando servicios básicos de prevención y promoción. Desde su creación el sistema ha logrado avances importantes. La cobertura se ha triplicado y los gastos del sector, que se duplicaron en el mismo período, han favorecido a los estratos más pobres de la población. Sin embargo, la reciente crisis fiscal, el aumento del desempleo y la continuación de subsidios a la oferta al nivel territorial y en el Instituto de Seguros Sociales (ISS) han limitado de manera importante la expansión de la cobertura del régimen subsidiado de salud y han reducido la inclusión de nuevos afiliados al régimen contributivo. Estas limitaciones están siendo resueltas en el Programa de Sostenibilidad Fiscal y en el Programa de Modernización de Redes de Servicios de Salud que el gobierno implantará durante el 2003.

- 1.31 *Calidad del servicio.* Asimismo, el SGSSS ha enfrentado serias limitaciones para garantizar la calidad del servicio, la salud pública y el flujo oportuno de recursos dentro del régimen subsidiado, entre otras. Con respecto a la calidad del servicio brindado por los proveedores públicos y privados en el SGSSS, a pesar del marco legal establecido en la Ley 100, el Estado no contó con mecanismos efectivos de vigilancia y regulación a fin de mejorar la calidad clínica del servicio y por ende el funcionamiento adecuado del mercado para el paciente. Con la Ley 715 del 2001 y el Programa de Reforma Fiscal Territorial (1335/OC-CO) se definieron las competencias respectivas del gobierno nacional y territorial en esta área. El gobierno ha tomado el nuevo marco legal como base para la creación de un sistema de garantía de calidad con un marco regulatorio para sancionar y premiar los proveedores del SGSSS, cuya puesta en marcha e implantación será condición del actual programa. Este sistema escalonado de calidad estará compuesto por:
- a. el Sistema Único de Habilitación (SUH), que establecerá y vigilará los estándares mínimos de calidad necesarios para que una Institución Prestadora de Salud (IPS) entre y permanezca en el SGSSS;
 - b. la Auditoría para el Mejoramiento de la Calidad de la Atención de Salud, que se utilizará como el mecanismo sistemático y continuo de evaluación del cumplimiento de estándares de calidad complementarios a los que se determinan como básicos en el SUH; y
 - c. el Sistema Único de Acreditación, un conjunto de actividades de autoevaluación, mejoramiento y evaluación externa destinado a demostrar, evaluar y comprobar el cumplimiento de niveles superiores de calidad por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, de las Entidades Promotoras de Salud, las Administradoras del Régimen Subsidiado y las Empresas de Medicina Prepagada que voluntariamente deciden acogerse a este proceso.
- 1.32 El Ministerio de Salud desarrollará las normas de calidad, expedirá la reglamentación necesaria para la aplicación del sistema, velará por su permanente actualización y por su aplicación para el beneficio de los usuarios, y prestará asistencia técnica a los integrantes del sistema con el propósito de orientarlos en el cumplimiento de sus responsabilidades. La Superintendencia Nacional de Salud

(SuperSalud) ejercerá las funciones de vigilancia, inspección y control dentro del sistema y aplicará las sanciones de su competencia. Las entidades departamentales, distritales y municipales, en desarrollo de sus propias competencias, les corresponde cumplir y hacer cumplir en sus respectivas jurisdicciones.

- 1.33 *Salud pública.* La reducción en los recursos disponibles para acciones de salud pública al final de los años noventa ha afectado de manera dramática las tasas de vacunación en el país. Entre 1995 y 1998, la cobertura de vacunación contra la tuberculosis bajó de 100% a 85%, contra la difteria, la tos ferina y el tétano (DPT) de 94% a 73% y contra el polio de 94% a 75%. La cobertura de vacunación contra la rubéola (parte de la vacuna conocida como la “triple viral”, que también incluye la vacuna contra el sarampión y las paperas) estuvo en cerca de 79% en 1999 y 2000. Aunque estimaciones preliminares para el año 2002 indican que esta tendencia negativa se ha revertido (Triple Viral: 94,7%; Polio: 84,8%), la recuperación sostenida de las tasas de cobertura de vacunación es una necesidad urgente del país. La baja cobertura contra la poliomielitis ha generado un grupo importante de personas susceptibles a la enfermedad cuando se han detectado brotes epidémicos en países de África y Asia, y algunos casos en la República Dominicana. El descenso en la cobertura de la difteria llevó a la aparición de brotes de la enfermedad en ciudades como Bogotá y Cali y a la necesidad de intervención por parte del Ministerio de Salud. De esta manera, Colombia, que históricamente ha tenido altas tasas de vacunación, está exponiendo a la población a riesgos de salud que no se observaban en el país desde hace varios años y que tienden a agravarse en períodos de crisis y conflicto. El gasto en vacunación fue protegido en el 2002 bajo el Programa de Reforma Social (1381/OC-CO) y también será protegido bajo el presente programa. Aunque la garantía del financiamiento es un prerrequisito para la recuperación de la tasa de vacunación, la falta de definición y gestión en las competencias respectivas en la provisión de servicios de salud pública de las entidades territoriales, los administradores de riesgo en salud (ARS) —que actúan como aseguradoras públicas— y las entidades promotoras de salud (EPS) también afectan negativamente el nivel de vacunación. La Ley 715 estableció una mayor definición legal de estas responsabilidades y el presente programa apoyará avances concretos en la implantación de esta reglamentación a nivel nacional y municipal.
- 1.34 *Flujo de recursos.* Finalmente, por la cantidad de actores públicos y semipúblicos en la administración del régimen subsidiado, los flujos financieros para el reembolso de los proveedores han sido continuamente problemáticos, con muchos atrasos. El gobierno considera este flujo como uno de los principales obstáculos para el funcionamiento adecuado y sostenible del SGSSS; por lo tanto, avances en la reducción de estos tiempos de procesamiento serán condiciones del programa. Esta reducción se logrará a través de tiempos explícitos establecidos en la reglamentación, los cuales serán velados por la SuperSalud. SuperSalud también aplicará sanciones según sus competencias a ARS y EPS que no cumplen adecuadamente con el reglamento.

c) Focalización

- 1.35 El Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) es utilizado para la focalización de los subsidios de los programas sociales a los grupos pobres y vulnerables del país. El SISBEN es un índice de bienestar, basado en el concepto de necesidades básicas insatisfechas y de los niveles de ingreso, que atribuye a cada hogar individual un puntaje que indica su grado de pobreza. Como instrumento de focalización, el SISBEN es transparente, de bajo costo y fácil de aplicar; la eficiencia horizontal (la relación entre el número de beneficiarios que pertenecen a la población pobre y el número total de personas en dicha población pobre) del instrumento está por encima del 81% y la eficiencia vertical (porcentaje de beneficiarios totales que pertenecen al grupo pobre) por encima de 69%¹². Estos valores son comparables al desempeño de instrumentos parecidos en países desarrollados. Sin embargo, la cobertura del SISBEN ha sido variable. La alta variabilidad en la cobertura del SISBEN se debe en parte a que su aplicación es la competencia de los municipios y éstos han tenido restricciones financieras para actualizarlo, particularmente los municipios más pobres. Además, por los desplazamientos de la población, el sistema no ha podido actualizarse para reflejar el estado actual de la población en pobreza en ciertos municipios. Esto es particularmente importante para activar la provisión de servicios sociales básicos en los municipios receptores de población desplazada.
- 1.36 Bajo el Programa de Reforma Social (1381/OC-CO), se inició el proceso de reforma al SISBEN, incluyendo: (i) la puesta en marcha de un sistema central de control de calidad y monitoreo dentro del DNP que aumentará la transparencia y rendición de cuentas en la identificación y selección de beneficiarios que utilizan el SISBEN; (ii) la actualización y pilotaje del formato de la encuesta y el algoritmo para determinar elegibilidad a fin de reducir filtraciones y capturar diferencias regionales; y (iii) el fortalecimiento de la administración, gestión y supervisión del instrumento a nivel local, lo cual también ha contribuido a mejorar la transparencia del proceso de focalización. El actual gobierno ha identificado como clave la continuación de este proceso de reforma a través de la actualización del SISBEN en todos los municipios del país, a través de una re-encuesta utilizando el nuevo formato y nuevos procedimientos de control de calidad. El nuevo formato y procedimientos asegurarán una mayor transparencia y rendimiento de cuentas en la aplicación del SISBEN. El nuevo formato, que incorpora más variables objetivamente verificables, reduce el riesgo de que los encuestados distorsionen la información brindada al encuestador. Asimismo, tanto los encuestados como las autoridades municipales encargadas de supervisar la aplicación de la encuesta serán sujetos a un sistema de sanciones en caso de falsificar información. A la vez, las autoridades nacionales y municipales han lanzado una campaña de difusión de información sobre el SISBEN y su nueva aplicación a fin de reducir la posibilidad de abusos por parte de personas no-autorizadas a aplicar la encuesta.
- 1.37 La protección de la asignación presupuestaria y el seguimiento de su ejecución forma parte de las condiciones del programa y permitirá extender el SISBEN en

¹² DNP. Evaluación Integral del SISBEN. Setiembre del 2001.

todo el país, con mayor énfasis en municipios y barrios pobres¹³, los cuales hasta el momento no han contado con recursos propios suficientes para aplicar la encuesta.

C. Estrategia del Banco y justificación del programa

- 1.38 La *Estrategia del Banco con el País* (EBP), actualmente en preparación, establece tres áreas fundamentales sobre las cuales se definen las acciones del Banco en el país para el período 2003-2006: (i) sentar las bases que propicien un crecimiento económico sostenible; (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de los grupos vulnerables; y (iii) promover la presencia de instituciones eficientes del Estado en el territorio nacional y mejorar la gobernabilidad. Adicionalmente, la EBP identifica el desbalance fiscal y la situación de conflicto como restricciones de importancia que afectan el tipo de intervenciones y tamaño del programa operativo del Banco. Específicamente, el desbalance fiscal es una restricción que debe resolverse en el corto plazo para asegurar la viabilidad de cualquier estrategia de desarrollo.
- 1.39 Es así que —en el contexto de las previsiones de financiamiento del Acuerdo Contingente con el FMI y dadas las limitaciones de acceso a los mercados— el Banco apoyará mediante la presente operación de emergencia las necesidades de financiamiento de Colombia. En términos de las áreas fundamentales de la EBP, la operación contribuirá principalmente al objetivo (ii). Primero, mediante el apoyo a los sectores más necesitados y víctimas del conflicto armado. Segundo, con el avance de las reformas en marcha en educación, salud y focalización, se contribuirá a una provisión de servicios sociales financieramente sostenible, más eficaz en cubrir las necesidades de la población y más eficiente en el uso de los recursos. Asimismo, la protección de la inversión en el capital humano eleva el crecimiento potencial de la economía, apoyando al objetivo (i).

D. Experiencia del Banco y lecciones aprendidas

- 1.40 Dada la difícil coyuntura económica, el Documento de País (GN-2052-1) definió como prioridad que el Banco apoye a Colombia con préstamos sectoriales para contribuir a la estabilidad macroeconómica y promover reformas estructurales. La experiencia del Banco en Colombia en relación a los préstamos de rápido desembolso (tres operaciones de emergencia aprobadas en 1999 por US\$1.150 millones y dos operaciones sectoriales aprobadas en 2001) se puede resumir en: (i) actuaron como un eficiente mecanismo contracíclico; (ii) impulsaron reformas junto con otros préstamos sectoriales, sobre todo en el sector financiero y territorial, que fueron claves para eliminar una de las principales fuentes de la crisis del sector privado y del déficit del sector público no financiero (SPNF); y (iii) aunque estas tres operaciones de emergencia han afectado significativamente el perfil de repagos para el 2003 y 2004 (especialmente con el Banco) las reformas que apoyaron y los momentos en que se entregaron los

¹³ Identificados en base de un mapa de pobreza.

recursos fueron necesarios para evitar una crisis mayor en Colombia. El Anexo V resume la experiencia del Banco en préstamos sectoriales y de emergencia.

- 1.41 Tomando en cuenta esta experiencia, debe destacarse que, aunque la condicionalidad de la actual operación de emergencia está centrada en la protección social, el paquete de apoyo financiero está siendo acompañado por otras operaciones que promueven reformas estructurales. El conjunto de reformas estructurales, que está siendo apoyado y coordinado por las entidades multilaterales, ayudará a que el país pueda enfrentar el aumento de las presiones de repago originadas por el presente préstamo durante los años 2006 y 2007, de modo tal que no enfrente una nueva situación de crisis de financiamiento.
- 1.42 El Banco ha acumulado experiencia relevante en la realización de préstamos de emergencia social en países como Argentina y Uruguay. Estas operaciones, realizadas en coordinación con el FMI y el Banco Mundial, han permitido: (i) introducir calma en el corto plazo a los sistemas financieros; (ii) suministrar liquidez a la economía y financiar el déficit; (iii) fortalecer acciones de reforma; y (iv) proteger el gasto en programas sociales claves a fin de mitigar el impacto negativo de los ajustes en el bienestar de los grupos más vulnerables.
- 1.43 Esta operación se enmarca dentro de las pautas para los préstamos de emergencia aprobadas por el Directorio (GN-2031-10) e incorpora las lecciones aprendidas durante la preparación de programas similares, incluyendo: (i) condiciones centradas en la protección del gasto social por su efecto amortiguador durante períodos de ajuste fiscal; (ii) número reducido de condiciones contractuales; y (iii) coordinación del Banco con las otras agencias multilaterales.
- 1.44 Asimismo, esta operación complementa y refuerza el impacto de las operaciones de inversión social de la cartera activa y del programa de préstamos del Banco:
 - a. En el área de **apoyo a las reformas en el sector social**, paralelamente al Programa Sectorial de Reforma Social (1381/OC-CO), se aprobó un programa de cooperación técnica (1382/OC-CO), cuyo objetivo es apoyar a la implantación y evaluación de las acciones de política promovidas en el programa sectorial. En particular, se financia asistencia técnica para: (a) la implantación de los convenios de desempeño en educación; (b) la implantación de la nueva normativa laboral; (c) la actualización progresiva del SISBEN; (d) la realización de la Encuesta de Calidad de Vida que generará los datos para la actividad (f); (e) las evaluaciones de impacto de asistencia nutricional; y (f) la evaluación ex-post del programa sectorial. Aunque ha habido retrasos en el cumplimiento de una las condiciones previas al primer desembolso (cumplidos el 6 de noviembre de 2002), la operación está a punto de comenzar su ejecución. El programa cuenta con asignación presupuestal y los contratos para la realización de las distintas actividades.
 - b. En cuanto a **asistencia social**, el Banco apoya a la Red de Apoyo Social (RAS) (1280/OC-CO), aprobada en el 2000, cuyas características están

descritas en el párrafo 1.22(a). La RAS forma parte de los programas protegidos del presente programa.

- c. En el área de **educación**, el Banco se encuentra ejecutando el Programa Nuevo Sistema Escolar (1202/OC-CO), aprobado en 1999, cuyo objetivo es consolidar reformas en el sistema educativo colombiano orientadas a fortalecer la gestión descentralizada y autónoma, además de mejorar la eficiencia y equidad social en la asignación de recursos. Con este programa se está apoyando al MEN en la implantación de las medidas adoptadas en la Ley 715 del 2001. Sus acciones son consistentes con las condicionalidades de la matriz de política del presente programa.
- d. En el área de **salud**, el Banco aprobó el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (910/OC-CO). La ejecución de este programa se desarrolló de manera lenta en un comienzo, pero con la reorganización de los estudios y la efectivización de la unidad de apoyo técnico ocurrida en 1998 se agilizó el procesamiento del préstamo. Actualmente, el saldo del programa es alrededor de US\$10 millones y se planea ejecutar la mayoría de este monto en el 2003 para el montaje de un sistema de información que permita seguir los indicadores claves del sistema de salud. Actualmente, el Banco y el país están preparando un programa (CO-0139) para apoyar el ajuste y la reforma de la red pública de servicios de salud, particularmente los hospitales públicos.

E. Coordinación con otras agencias multilaterales

- 1.45 El esfuerzo para apoyar a Colombia, tanto en términos de financiamiento como de implantación de las reformas, está siendo estrechamente coordinado entre los organismos multilaterales y el gobierno de Colombia. El Acuerdo Contingente con el FMI sirve de marco de referencia para este apoyo, el cual en términos financieros implica un compromiso por parte de las entidades multilaterales por US\$7.349 millones de aprobaciones para el período 2003-2006. De este monto, aproximadamente US\$4.200 millones serían de rápido desembolso (55% para ser aprobados en el 2003).
- 1.46 El apoyo financiero se complementa con las reformas que apoya cada entidad. En el año 2003, dada la prioridad de reducir las inflexibilidades del gasto y cambiar su tendencia de crecimiento, el Banco apoya la reforma de los gastos de gobierno (reforma pensional, reforma del Estado, racionalización de hospitales, reestructuración del ISS), mientras que el Banco Mundial se centra en el manejo presupuestal y el aumento y racionalización de los ingresos tributarios. En el contexto del presente programa, se ha coordinado la definición y el seguimiento de las metas de cobertura de los PSP, que incluyen financiamiento tanto del Banco como del Banco Mundial, a fin de asegurar que esta protección se mantenga en el tiempo.

II. OBJETIVO Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivo

- 2.1 El objetivo del programa es apoyar al gobierno a mantener la estabilidad macroeconómica y fiscal, así como mitigar los potenciales efectos del ajuste fiscal y de la crisis económica y social sobre la población en extrema pobreza y evitar el retraso en la implantación de reformas en marcha en el sector social.

B. Descripción

- 2.2 El programa condicionará sus desembolsos a acciones en tres áreas: (i) cumplimiento del Acuerdo Contingente con el FMI; (ii) protección presupuestaria y seguimiento de la ejecución de programas seleccionados por su focalización hacia los grupos más pobres o vulnerables; y (iii) apoyo para evitar retrocesos en la implantación de reformas en curso en los sectores sociales. La Matriz de Políticas que condiciona los desembolsos se encuentra en el Anexo I.
- 2.3 La lógica temporal con que se ha construido la Matriz de Políticas del programa condiciona el cumplimiento en el primer tramo de acciones para instrumentar la protección presupuestaria y reforzar las reformas en marcha en los sectores sociales. Por las previsiones financieras del programa con el FMI en el 2003, el primer tramo sumará hasta US\$750 millones. El segundo tramo establece el cumplimiento de metas de ejecución presupuestaria y física para el 2003 y la continuación de esta protección en el 2004, así como hitos concretos para el cumplimiento de las acciones de reforma sectorial en marcha, por un monto de hasta US\$500 millones.
- 2.4 **Componente A: Acuerdo y vigencia de un programa macroeconómico con el FMI.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa. Para ambos tramos se considera necesario que Colombia esté en cumplimiento con un Acuerdo de Contingencia vigente con el FMI (condiciones 1 y 2).
- 2.5 **Componente B: Programas sociales protegidos (PSP).** El objetivo de este componente es asegurar la disponibilidad de financiamiento necesaria para una ejecución oportuna de los PSP dirigidos a amortiguar el impacto del ajuste fiscal y del conflicto sobre la población en extrema pobreza. Los PSP incluyen la Red de Apoyo Social, la Red de Solidaridad Social, los programas alimentarios y de atención infantil del ICBF, el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) y el DNP/SISBEN. Los PSP fueron seleccionados según los siguientes criterios: (i) están focalizados hacia los más pobres o vulnerables; o (ii) apoyan a las acciones de reforma en marcha. El costo anual de estos programas suma 1,27 billones de pesos colombianos de octubre del 2002 (aproximadamente US\$440 millones) o 0,5% del PIB en el año 2002¹⁴. De acuerdo a las normas

¹⁴ Debe señalarse, tal como está descrito en el párrafo 1.24, que solamente se protegerá el gasto en asistencia social que cumple con los criterios especificados. Por disposiciones legales, el gasto social, particularmente

vigentes sobre la elaboración y presupuestación de proyectos, estos montos ya toman en cuenta la necesidad de ajustar para la inflación proyectada en el transcurso del año fiscal¹⁵.

- 2.6 Para el primer tramo (condición 3), se asegurará la asignación de los recursos a ser transferidos a los PSP en el 2003 (ver Anexos III y IV), así como la programación del gasto ejecutado (Anexo III) y la cobertura física (Cuadro I-3) a cumplirse. Para el segundo tramo (condición 4 y 5), se verificará el cumplimiento de las metas de transferencia de recursos según lo programado en el Anexo III y se entregará un informe sobre los avances en el cumplimiento de los indicadores de cobertura acordados para cada PSP en el 2003. Asimismo, se establecerá la asignación y programación del gasto y cobertura de los PSP para el próximo año a fin de mantener las coberturas. En particular, se verificará que en la Ley de Presupuesto General de la Nación del 2004 se haya asignado recursos equivalentes a por lo menos 0,5% del PIB¹⁶ a los programas de asistencia social, los cuales podrían incluir tanto los programas especificados en el Anexo III como nuevos programas que cumplan con las características de los PSP especificados en el párrafo 2.5¹⁷.
- 2.7 **Componente C: Acciones de seguimiento de reformas en educación, salud y focalización.** En un escenario económico desfavorable, se tienden a postergar acciones sectoriales de reforma en los sectores sociales, principalmente las de impacto de mediano plazo. Para evitar la postergación de estas acciones, este componente apoyará al gobierno en sus esfuerzos de mantener y evitar retrocesos en el proceso de reforma en el área social.
- 2.8 **Educación (condiciones 6 y 7).** La Ley 715 creó un marco apropiado para mejorar la asignación de recursos y competencias en educación y así mejorar la eficiencia de este gasto. Se busca apoyar al gobierno para lograr los siguientes propósitos: (i) reglamentación de la asignación de recursos adicionales para ser utilizados en la extensión de las metas de cobertura de la educación básica y media; (ii) establecimiento del nuevo concurso para ingreso a la carrera docente; y (iii) creación y aplicación de una prueba de logros para la matrícula pública y privada en los grados 5 y 9.

en educación y salud, se ha mantenido en el tiempo y suma 13% del PIB (casi US\$11 billones) en el 2003. Fuente: PND 2002-2006.

¹⁵ En Colombia, todo proyecto de presupuesto, que *incluye los PSP sujetos de este programa*, debe ser formulado en precios constantes con el fin de que no se afecte el costo del proyecto por efectos inflacionarios. Los proyectos registrados en el Presupuesto General de la Nación (PGN) ya conllevan precios constantes del momento de la formulación, evaluación y registro. El aplicativo, automáticamente, opera el indicador proyectado de la inflación para ajustar las cifras al año 2003.

¹⁶ La cifra del PIB a ser utilizada para verificar esta condición será la cifra de proyección del crecimiento del PIB 2003 de fin del primer semestre publicada por la Dirección de Estudios Económicos del DNP. Esta misma cifra se utiliza en el proceso de preparación del PGN.

¹⁷ No se utilizaría la misma lista de programas porque algunos están en proceso de evaluación y podrían ser ajustados o reemplazados con otros programas dependiendo de los resultados de estas evaluaciones de impacto. Esto es el caso para los programas alimentarios y de atención infantil del ICBF, así como los programas de la Red de Apoyo Social.

- 2.9 **Salud (condiciones 8 y 9).** La Ley 715 también fijó metas de reforma en el sector salud al nivel territorial a fin de racionalizar la provisión pública, mejorar la calidad de los servicios y extender la cobertura del aseguramiento. El programa apoyará las siguientes medidas, que serán coordinadas por el Ministerio de Salud con las entidades territoriales: (i) creación y avances en la implantación de mecanismos de regulación para mejorar la calidad del servicio de salud del SGSSS; (ii) definición de responsabilidades nacionales y territoriales en salud pública (Plan de Atención Básica – PAB) y seguimiento de la implantación del PAB, particularmente el PAI, al nivel territorial; y (iii) creación y avances en la implantación de mecanismos que permiten facilitar el flujo financiero de los recursos dentro del SGSSS.
- 2.10 **Focalización (condiciones 10 y 11).** Este subcomponente apoyará a la actualización del SISBEN en dos tercios de los municipios del país utilizando el nuevo formato y nuevos procedimientos de control de calidad. Para el primer tramo (condición 10), se prepararán convenios entre los municipios y el DNP para la re-encuesta del SISBEN en 10% de los municipios del país. Para el segundo tramo (condición 11), se completará la re-encuesta del SISBEN en por lo menos dos-tercios de los municipios del país.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Ejecución

- 3.1 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) actuará como la agencia ejecutora del préstamo, a través del Viceministerio Técnico, que se hará cargo de la supervisión general del programa hacia el cumplimiento en tiempo y forma de sus objetivos y metas. El MEN, el Ministerio de Trabajo y Salud, el Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPR), la Red de Solidaridad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Nacional de Salud y el DNP serán responsables de ejecutar el gasto social protegido; estas agencias también serán responsables por el cumplimiento de las acciones sectoriales que apoyan la continuación de reformas en los sectores de educación, salud y focalización.
- 3.2 Para la coordinación y seguimiento del programa se establecerá un Grupo de Trabajo en el MHCP, con representación de las agencias involucradas. El grupo será presidido por un coordinador general a ser designado por el MHCP y por coordinadores sectoriales a ser designados por las respectivas agencias sectoriales involucradas en el programa. El coordinador general del grupo será el interlocutor del gobierno nacional frente al Banco, asumiendo la responsabilidad de recopilar y enviar la información técnica, legal y administrativa requerida para el desembolso de cada tramo.
- 3.3 En particular, el coordinador y el grupo serán responsables por velar por: (i) la oportuna asignación de los recursos a los programas protegidos; (ii) el seguimiento de su ejecución financiera y física; y (iii) el cumplimiento de las acciones que apoyan la continuación de reformas. Dentro de dicho esquema, el MHCP se encargará de coordinar la organización y presentación de los informes de proyecto especificados en cada área y de asegurar la oportuna asignación de los recursos a los programas protegidos. El DNP vigilará la adecuada ejecución de las acciones previstas en cada programa por parte de las agencias sectoriales.

B. Seguimiento y evaluación

- 3.4 Considerando la naturaleza multisectorial del programa, así como su alcance nacional, se ha acordado con el gobierno un plan de seguimiento trimestral que permita supervisar el oportuno cumplimiento de los compromisos de metas financieras e indicadores de cobertura para los PSP y de los avances en las acciones de reforma en marcha descritos en la Matriz de Políticas. No más de 30 días después de terminado el trimestre, el coordinador del Grupo de Trabajo entregará al Banco el informe trimestral de seguimiento de las metas financieras y físicas del programa. Los insumos de estos informes provendrán del MHCP en el caso de las metas financieras y del DNP, quien coordinará con los ministerios y departamentos administrativos, en el caso de las metas físicas. Asimismo, el coordinador del Grupo de Trabajo se responsabilizará de la preparación de los sustentos técnicos del segundo desembolso.
- 3.5 *Seguimiento del gasto de los PSP.* El MHCP seguirá la ejecución del gasto PSP a través del Sistema de Integrado de Información Financiera (SIIF). Este sistema de

gestión financiera incluye a la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos, basada en las normas de contabilidad general y abarca, entre otros, todas las transacciones económico-financieras del Tesoro Nacional, lo que permitirá el seguimiento al gasto de los PSP. A partir de estos datos, el MHCP preparará los insumos financieros al informe trimestral sobre las metas financieras y físicas del programa, las cuales serán publicados en el sitio web del MHCP.

- 3.6 *Seguimiento de cobertura y acciones sectoriales.* El DNP, a través del marco del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (Sinergia), hará el seguimiento trimestral y la evaluación anual de los resultados de los compromisos, los cuales a su vez están contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 del gobierno. Se busca que la evaluación ayude a mejorar la eficacia de las políticas, programas e instituciones del Estado, así como a establecer un adecuado marco de rendición de cuentas que incorpore de manera activa el control social de ciudadanía para lograr una más eficiente y transparente asignación de los recursos de inversión social.
- 3.7 Para lograr este propósito, los ministros y directores de departamentos administrativos, como responsables sectoriales, formularán a partir de los compromisos establecidos, el plan indicativo sectorial, que será el instrumento que oriente las acciones y recursos disponibles con el fin de darle cabal cumplimiento a las metas. Los resultados trimestrales del seguimiento de estos compromisos y la evaluación anual de este Plan, que se llevará a aprobación del Consejo de Política Económica y Social (CONPES), serán los principales instrumentos para la revisión del avance de los programas sociales. Estos resultados trimestrales sobre el avance hacia la cobertura meta serán reportados trimestralmente al coordinador del Grupo de Trabajo para su consolidación en un informe. Adicionalmente, se promoverá la divulgación de dichos resultados en la página web del DNP y a través de un esquema de difusión del Sinergia, con lo cual, además de contratar por resultados la gestión de cada responsable sectorial, se facilitará el control social de los ciudadanos sobre la administración pública.
- 3.8 *Evaluación.* Las autoridades han indicado al equipo de proyecto que no optarían por financiar una evaluación ex post del programa. Sin embargo, el gobierno se ha comprometido a asegurar la disponibilidad de la información necesaria para la realización de una evaluación ex post.
 - a. *Justificación y temas de la evaluación.* El equipo de proyecto considera la evaluación ex post de este programa importante para documentar los efectos de las operaciones sectoriales de emergencia sobre sus objetivos de protección a programas focalizados y manutención de reformas en marcha. Como el impacto financiero y fiscal del programa será evaluado por el FMI bajo el marco de su Acuerdo Contingente, la presente evaluación estará dirigida a responder a dos preguntas fundamentales relacionadas con la condicionalidad sectorial de la Matriz de Políticas: (i) si el gasto y cobertura de los PSP fue mantenido en el tiempo en términos reales; y (ii) si las reformas en marcha en el sector social se mantuvieron en el tiempo.

- b. *Financiamiento de la evaluación ex post.* El Banco financiará la evaluación ex post del programa. Por el alto nivel de desarrollo del sistema de monitoreo y evaluación de indicadores de desarrollo (Sinergia), la mayoría de los costos asociados a la documentación, compilación y reportaje de los indicadores ya han sido absorbidos por el Gobierno. Por lo tanto, para efectos de la evaluación ex post, el Banco financiará un consultor o firma consultora, contratado según las normas del Banco, que tendrá la responsabilidad de juntar e interpretar los avances en los indicadores de desempeño especificados en el aparte (c) abajo.
- c. *Indicadores de desempeño a ser evaluados.* El Cuadro III-1 abajo resume los indicadores de desempeño a ser medidos en el tiempo para evaluar la asignación presupuestaria a los PSP y los efectos directos de las reformas en marcha en el sector social. El cuadro contempla valores de línea de base, valores a ser alcanzados al momento del segundo tramo (que son parte de la condicionalidad) y metas al 2006 a fin de demostrar el programa de Gobierno en el tiempo. Los indicadores han sido elegidos por su relación directa con las acciones del presente programa. Sobre el tema de la cobertura e impacto de los PSP sobre sus objetivos de interés, también se reportará los resultados de las evaluaciones de impacto de estos programas (ICBF, RAS) que están siendo financiados bajo otras operaciones del Banco y cuyos indicadores de resultado están reflejados en los documentos relevantes (1382/OC-CO para programas ICBF, 1280/OC-CO para programas RAS). Estas evaluaciones miden el impacto de cada programa sobre variables de resultado de capital humano y alivio a la pobreza.
- d. *Resultados finales esperados.* La evaluación también reportará indicadores de resultado, que aparecen en forma indicativa en el Cuadro III-1, en los distintos sectores, tales como pobreza, escolaridad, condiciones de salud y nivel de focalización del gasto social, que son los fines respectivos para las condiciones acordadas. Es importante destacar que, por el diseño de la evaluación y la duración y naturaleza del presente programa¹⁸, los cambios registrados en los indicadores de resultado no serán atribuibles a las acciones de este programa, por lo tanto valores de meta no han sido establecidos.
- e. *Metodología de medición.* El DNP medirá los indicadores descritos en el aparte (c) utilizando Sinergia (ver párrafo 3.6), que depende a su vez en las encuestas de hogares rutinas (Encuesta de Calidad de Vida, Encuesta de Demografía y Salud) y los sistemas de información de las agencias ejecutoras del gasto en Colombia.

¹⁸ Los lineamientos para los préstamos de emergencia (GN-2031-10) especifican que en el caso de préstamos de emergencia, se establecerá indicadores de desempeño, tomando en cuenta la naturaleza especial del instrumento y las circunstancias específicas bajo lo cual esta implantado.

Cuadro III-1
Indicadores de desempeño del programa

Condición/Indicador	Valor línea de base (año) *	Valor a alcanzar para el segundo tramo	Valor al 2006	Resultado final esperado
Asistencia social: % del PIB asignado a la asistencia social	0,3% PIB (2002)	0,5% PIB	1% PIB	Familias en el primer quintil con gastos estables durante el ciclo económico a fin de proteger sus inversiones en capital humano
Educación: Extensión de la cobertura en educación/ Número total de cupos escolares en la educación preescolar, básica y media	7.400.000 cupos (2002)	7.700.000 cupos	8.900.000 cupos	Porcentaje de cobertura bruta de la población escolar en la educación preescolar, básica y media
Educación: Implantación de sistema de información sobre la calidad de la educación/% de municipios evaluados con pruebas censales para los grados 5 y 9	35,2% (2002)	60%	95%	Información sobre calidad de la educación disponible para la toma de decisiones
Salud: Implantación del sistema de garantía de calidad en el SGSSS/ Número de IPS, EPS y/o ARS acreditados bajo el nuevo sistema	0	23 (en preparación)	150	Percepciones de los beneficiarios sobre la calidad del servicio aumentadas en el SGSSS
Salud: Fortalecimiento del Programa Ampliado de Inmunizaciones/ Cobertura útil de la vacunación contra el difteria, tos ferina y tetano (DPT), polio, y sarampión, rubeola y paperas (Triple Viral) en niños menores de 1 año	DPT: 79% (2002) Polio: 84,8% (2002) Triple viral: 94,7% (2002)	DPT: 90% Polio: 95% Triple Viral: 95%	DPT: 95% Polio: 95% Triple Viral: 95%	Reducción de la mortalidad infantil
Salud: Implantación de reglamentación sobre la oportunidad en el flujo de recursos entre agentes del SGSSS/ Reducción en el tiempo del trámite desde el cobro al pago efectivo en el SGSSS	167 días (2002) (Nación a ARS)	110 días (Nación a ARS)	60 días (Nación a ARS)	Reducción de los costos administrativos en el SGSSS
Focalización: Re-encuesta SISBEN completada/ Porcentaje de municipios con re-encuesta completada	0	726 municipios	1098 municipios	Reducción en la exclusión y la filtración de programas sociales
* Fuente: DNP 2002.				

C. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.9 El período máximo de ejecución de un préstamo de emergencia es 18 meses, sin embargo, se estima que la presente operación se desembolsará en 12 meses. El primer desembolso de US\$750 millones se efectuaría inmediatamente después de la firma del Contrato de Préstamo. El segundo desembolso, de hasta US\$500 millones, se realizará en el primer trimestre del 2004, de acuerdo con las previsiones de financiamiento reflejadas en el Acuerdo Contingente del FMI.

D. Carta de políticas

- 3.10 El Banco ha acordado con el Prestatario la Carta de Políticas adjunta como Anexo IV a este documento. La carta provee un resumen de las políticas económicas y sociales implementadas por el Gobierno de Colombia en el marco del presente programa. Esta carta, además de reafirmar el compromiso del gobierno a las acciones descritas en este documento, también establece pautas para el seguimiento de las acciones del programa en el futuro.

E. Auditoría externa

- 3.11 El Banco se reserva el derecho de solicitar al Prestatario informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento, auditados por auditores independientes aceptados previamente por el Banco.

F. Inspección y supervisión

- 3.12 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios para la ejecución satisfactoria de esta operación. Para ello, el Prestatario cooperará con el Banco aportando la asistencia e información necesaria.

IV. BENEFICIOS, RIESGOS, VIABILIDAD E IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL

A. Beneficios

- 4.1 Uno de los principales objetivos de este programa es apoyar al gobierno de Colombia a mantener la estabilidad macroeconómica y fiscal, evitando los efectos adversos de desequilibrios sobre la población en general y en especial la población vulnerable. Asimismo, la protección presupuestaria y el aseguramiento de la ejecución de bs PSP permitirá evitar un mayor deterioro de la situación de la población más vulnerable, fuertemente afectada por la crisis, el conflicto y sus secuelas. El fortalecimiento de las reformas sociales asegurará que acciones clave para la sostenibilidad y eficiencia del gasto social no sean postergadas.
- 4.2 Por sus características especiales, el programa no contempla inversiones físicas o de otra naturaleza y, por lo tanto, no tendrá un impacto ambiental directo. En cuanto al impacto social, se espera que el programa contribuya a mitigar los efectos del ajuste fiscal y el conflicto armado sobre la población en extrema pobreza, contribuyendo así a aliviar la pobreza en el marco de la emergencia.
- 4.3 Los programas a ser protegidos son programas de gran impacto sobre las condiciones de vida de las mujeres y otros grupos de alto riesgo: la Red de Apoyo Social, que provee subsidios condicionados a madres en extrema pobreza para motivar la asistencia escolar y la nutrición de sus niños, así como oportunidades de trabajo y capacitación laboral para jóvenes y desempleados; la Red de Solidaridad Social, que brinda asistencia humanitaria a poblaciones desplazadas, en su mayoría mujeres y niños pobres, y que financia subsidios para adultos mayores indigentes; el PAI, que protege a las niñas y niños de las enfermedades transmisibles; el SISBEN, un instrumento de focalización que permite declarar la elegibilidad para el aseguramiento en salud y la asistencia social para la población en extrema pobreza; y el ICBF, que provee atención infantil y servicios de nutrición para niños menores de 3 años. Asimismo, las reformas para promover la eficiencia en educación y salud beneficiarán a toda la población, pero particularmente a personas en situación de extrema pobreza.
- 4.4 Los indígenas y afrocolombianos también constituyen un grupo importante en varios de los programas seleccionados para protección en esta operación. Entre otros, la Red de Solidaridad Social es la agencia designada para coordinar la política del Estado frente a poblaciones étnicas y vigilar y atender a los afectados por el conflicto, entre cuyas víctimas las poblaciones afro-colombianas e indígenas están sobre-representadas.

B. Riesgos

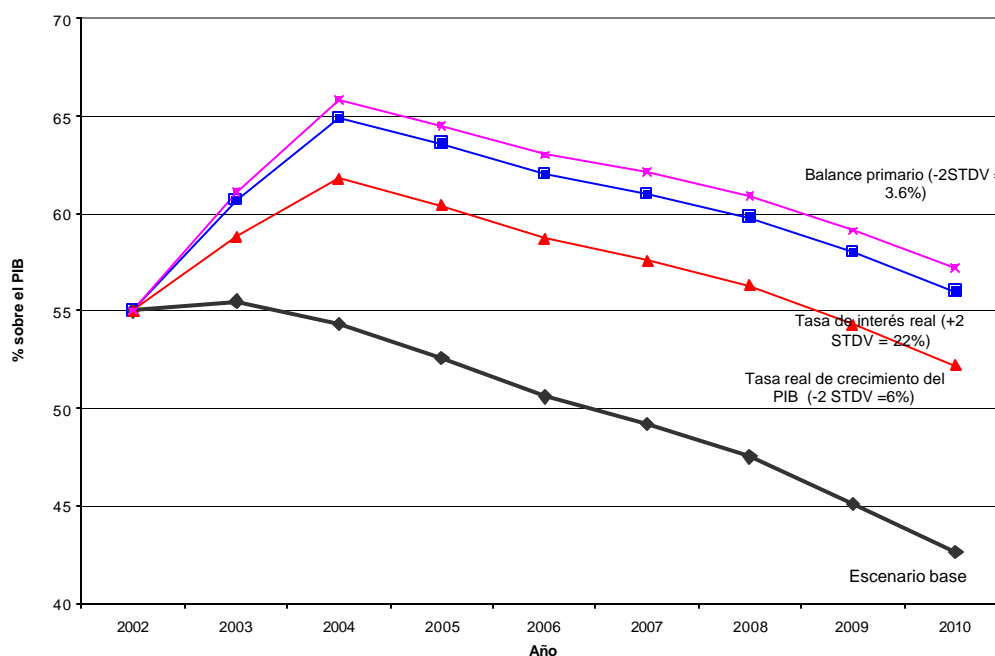
- 4.5 **Incumplimiento de metas PSP.** Existe un riesgo de incumplimiento de las metas de transferencia de recursos de los PSP. Este riesgo está relacionado con: (i) la posible intensificación del conflicto armado interno que podría limitar el acceso a ciertos municipios del país; (ii) la posibilidad de que la reforma constitucional a través del referendo que permitirá el ajuste fiscal no sea aprobada, causando

recortes adicionales al gasto público; y (iii) la posibilidad de problemas de gestión de los PSP que limitarían su capacidad de ejecución¹⁹. Con respecto al primer punto, los PSP han sido diseñados para operar en el contexto actual de conflicto interno. A lo largo del 2002, se ha visto que los efectos del conflicto armado están centrados en 122 municipios del país, y las metas de cobertura han sido fijadas con esta restricción en mente. Con respecto al segundo punto, el programa macroeconómico acordado con el FMI en el que se inserta el actual programa identifica estrategias alternativas de ajuste en caso de que el referendo no se apruebe (ver párrafos 4.8-4.9). Con respecto al tercer punto, los sistemas de seguimiento de los PSP reducirán el riesgo de atrasos en la ejecución debidos a la gestión.

- 4.6 **Sostenibilidad de la deuda.** Un riesgo adicional se refiere a la sostenibilidad de la deuda pública. Se estima que entre el 2003 y el 2006 Colombia deberá pagar el 50% de su deuda total, siendo los años 2003 y 2004 los más difíciles. En términos del perfil de vencimientos, una parte importante de los pagos por amortizaciones de la deuda pública externa se concentra en los años 2003 y 2005, mientras que en el caso de la deuda pública interna la concentración de vencimientos ocurre en los años 2003 y 2004. Este perfil de repagos, en el marco de la desaceleración de la economía, ha aumentado el riesgo de que la deuda pública se torne insostenible. Estimaciones del balance primario necesario para hacerla sostenible fluctúan entre 1% y 3,5%, dependiendo de los supuestos sobre crecimiento, consideraciones sobre el nivel de gasto militar, tasas de interés y conceptos de deuda incluidos en el cálculo.
- 4.7 Las proyecciones de mediano plazo llevadas a cabo por el FMI asumen un escenario base con una tasa de crecimiento acorde con lo establecido en el Acuerdo Contingente, que luego se estabiliza en 4%; el tipo de cambio nominal con una depreciación de 8% en el 2003, para descender en el tiempo y estabilizarse en 2%. Bajo estos supuestos, se concluye que en el *Escenario base* la deuda alcanzará un máximo de 55% del PIB en el 2003, para luego converger al 42% en el 2010. Los análisis de sensibilidad que se presentan en el Gráfico IV-1 muestran la evolución de la deuda ante cambios significativos en el balance primario, la tasa de interés y la tasa de crecimiento. Aunque estos escenarios muestran trayectorias de lenta convergencia (sobre todo en el caso del balance primario y la tasa de interés), cabe destacar que los supuestos de evolución de las variables control son casos extremos con poca probabilidad de ocurrencia.

¹⁹ Un riesgo asociado es la posibilidad de cambio de ejecutor de los programas, para lo cual se tomarán las medidas necesarias para que su operatividad no se vea afectada.

Gráfico IV-1
Análisis de sensibilidad. Cambios durante el 2003-2004 de niveles históricos
menos (más) dos desviaciones estándar²⁰



- 4.8 Las reformas que están siendo apoyadas por las operaciones del FMI, el Banco y el Banco Mundial son los principales elementos de la estrategia del gobierno para mitigar este riesgo. Sin embargo, el gobierno reconoce que existen riesgos que pueden amenazar la implantación de las medidas de ajuste fiscal y el programa de reformas estructurales y por lo tanto la sostenibilidad de la deuda. Tal puede ser el caso de la volatilidad en los mercados externos; un incremento no anticipado en el gasto de seguridad; y apoyo insuficiente a las iniciativas económicas del gobierno, sobre todo aquellas establecidas en el referendo (congelación temporal de gastos de funcionamiento del gobierno y eliminación de los regímenes especiales y exceptuados de pensiones).
- 4.9 Para mitigar estos riesgos el Acuerdo de Contingencia incluye medidas de contingencia que aseguran el control del déficit fiscal y la sostenibilidad financiera. Estas incluyen: incrementar los impuestos de los productos que recientemente han sido incluidos como parte de la base tributaria y realizar esfuerzos adicionales para reducir el gasto, sobre todo con ajustes en la administración pública nacional. En el caso de insuficiencia de financiamiento, el gobierno considerará el uso temporal de recursos del Fondo de Estabilización de Petróleo, que asciende a cerca de 1,5% del PIB. Si los recursos adicionales más las medidas de contingencia mencionadas no fueran suficientes, el gobierno consideraría la posibilidad de emitir bonos de largo plazo en términos concesionarios.

²⁰ Fuente: FMI 2003.

ANEXO I
Matriz de Políticas
Programa de Emergencia Social (CO-0268)

Componente	Primer Tramo (\$750 millones)	Segundo Tramo (\$500 millones)
A - Estabilidad macroeconómica	(1) Acuerdo y vigencia de un programa macroeconómico con el FMI.	(2) Acuerdo y vigencia de un programa macroeconómico con el FMI.
B - Protección del gasto en programas sociales claves <i>Objetivo: Asegurar disponibilidad de financiamiento para la ejecución oportuna de los programas dirigidos a la amortiguación del impacto del ajuste fiscal y del conflicto.</i>	(3) Asignaciones presupuestarias 2003 a los programas sociales protegidos (PSP) (ver párrafos 2.5-2.6 del Informe de Proyecto) y programación de la transferencia de los recursos y la cobertura para los mismos en el 2003 (ver Anexo III).	(4) Recursos transferidos a los PSP en el 2003 según lo acordado en el Anexo III. (5) Asignaciones de recursos en la Ley de Presupuesto General de la Nación del 2004 de por lo menos 0,5% del PIB del 2003 a programas de asistencia social.
C – Apoyo a reformas en marcha en el sector social		
Educación y salud <i>Objetivo: Aumentar la eficiencia y calidad del gasto en educación y salud.</i>	(6) Medidas para mejorar la eficiencia y calidad en educación: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Reglamentación de la asignación de recursos adicionales a ser utilizados para extender la cobertura. ➤ Preparación de la normativa para el establecimiento del concurso para ingreso a la nueva carrera docente. ➤ Plan de operaciones para la aplicación de pruebas de logro en de 5° y 9° grado en las escuelas públicas y privadas. 	(7) Continuación de medidas para mejorar la eficiencia y calidad en educación: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Avances en la ampliación de cupos en educación preescolar, básica y media (meta específica: 300.000 cupos adicionales). ➤ Vigencia del concurso para ingreso a la nueva carrera docente en todo el país. ➤ Aplicación de la prueba de logro al 60% de los niños de 5° y 9° grado en las escuelas públicas y privadas.
	(8) Medidas para mejorar la eficiencia y calidad en salud: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Creación de mecanismos de regulación para mejorar la calidad del servicio de salud del SGSSS. ➤ Definición de responsabilidades nacionales y territoriales en salud pública (PAB). ➤ Reglamentación aprobada para facilitar el flujo financiero de los recursos del SGSSS. 	(9) Medidas para mejorar la eficiencia y calidad en salud: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Implantación de los mecanismos de regulación para mejorar la calidad (metas específicas: 23 IPS, EPS y/o ARS en proceso de acreditación bajo el nuevo sistema). ➤ Implantación de la PAB (meta específica: 95% de cobertura de vacunación para polio y triple viral entre la población menor de 1 año; 90% de cobertura de la vacuna DPT en la población menor de 1 año). ➤ Implantación de la reglamentación para agilizar el flujo financiero de los recursos del SGSSS (meta específica: tiempo de trámite desde la Nación hasta las ARS reducido a 70% de su valor actual).
Focalización <i>Objetivo: Aumentar la focalización del gasto social, a través del apoyo continuo al proceso de reforma del SISBEN.</i>	(10) Convenios preparados para la re-encuesta SISBEN preparados entre el DNP y los municipios en por lo menos 10% de los municipios del país (110 municipios).	(11) Re-encuesta SISBEN completada en por lo menos 66% de los municipios del país (615 municipios adicionales).

Programa de Emergencia Social (CO-0268)
MEDIOS DE VERIFICACIÓN

COMPONENTE	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	AGENCIA RESPONSABLE
PRIMER DESEMBOLSO		
A. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA		
Acuerdo y vigencia del Programa con el FMI.	Copia del Acuerdo Contingente aprobado el 15 enero del 2003.	MHCP
B. PROTECCIÓN DE GASTO DE PROGRAMAS SOCIALES PRIORITARIOS		
Asignaciones presupuestales 2003 para los PSP (ver cuadro No. 1 del Apéndice I del Acta de Negociación).	a) Ley del Presupuesto General de la Nación del 2003. b) Compromiso del Gobierno Nacional, expresado en la carta de intención del Ministro de Hacienda y Crédito Público y el DNP al Banco, de los recursos presupuestales adicionales acordados para los PSP en el 2003. c) Plan Financiero 2003 aprobado y un documento CONFIS que describa y refleje las adiciones acordadas.	MHCP MHCP y DNP MHCP
Programación de las transferencias de recursos durante el 2003 para los PSP.	Carta de intención del MHCP y DNP con programación de transferencias para los PSP en 2003 (ver cuadro No. 1 del Apéndice I del Acta de Negociación).	MHCP y DNP
C. APOYO A REFORMAS EN MARCHA (EDUCACIÓN)		
Reglamentación de la asignación de recursos adicionales a ser utilizados para extender la cobertura.	a) Resolución del MEN reglamentando los recursos de la Ley 21 de 1982 para ampliación de cobertura. b) Proyecto de decreto de reglamentación del uso de los excedentes de las cooperativas para ampliación de cobertura en educación (Artículo 10 de la Ley 788 de reforma tributaria).	MEN MEN
Preparación de la normativa para el establecimiento del concurso para ingreso a la nueva carrera docente.	Proyecto de decreto para el establecimiento del concurso para ingreso a la nueva carrera docente.	MEN

COMPONENTE	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	AGENCIA RESPONSABLE
Prueba de logro para los niños de 5° y 9° grado en las escuelas públicas y privadas.	Plan de operaciones para la aplicación de pruebas de logro en de 5° y 9° grado en las escuelas públicas y privadas para el 2003.	MEN
C. APOYO A REFORMAS EN MARCHA (SALUD)		
Creación de mecanismos de regulación para mejorar la calidad del SGSSS.	Decreto número 2309 (15 octubre 2002) del Ministerio de Salud por el cual se define el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del SGSSS.	MPS
Definición de responsabilidades nacionales y territoriales en salud pública (PAB) con incentivos financieros para provisión adecuada.	Circular Externa número 0052 (12 diciembre 2002) del Ministerio de Salud estableciendo lineamientos para la ejecución de los recursos asignados para salud pública en el 2003 y de las acciones de estricto cumplimiento del Plan de Atención Básica.	MPS
Reglamentación aprobada para facilitar el flujo financiero de los recursos del SGSSS.	Decreto número 050 (13 de enero 2003) del Ministerio de Salud.	MPS
C. APOYO A REFORMAS EN MARCHA (FOCALIZACIÓN)		
Convenios preparados para la re-encuesta del SISBEN en por lo menos 10% de los municipios del país (110 municipios).	Informe sobre los convenios preparados y/o firmados entre DNP/PNUD y los municipios para desarrollar la re-encuesta del SISBEN.	DNP
SEGUNDO DESEMBOLSO		
A. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA		
Acuerdo y vigencia del Programa con el FMI.	Acuerdo FMI vigente e informe de avance del acuerdo del 2003.	MHCP
B. PROTECCIÓN DE GASTO DE PROGRAMAS SOCIALES PRIORITARIOS		
Recursos transferidos a los PSP en el 2003 según lo acordado en el cuadro No. 1 del Apéndice I.	<ul style="list-style-type: none"> a) Ley de adición presupuestal y/o convenios inter-administrativos para demostrar cumplimiento con la asignación de recursos 2003 especificados en el cuadro No. 1 del Apéndice I del Acta de Negociación. b) Evidencia de gasto ejecutado presupuestalmente en el 2003 de por lo menos 80% del valor total especificado en el cuadro No.1 del Apéndice I del Acta de Negociación (informes SIIF). Dicha ejecución estará compuesta por el pago de la reserva correspondiente a las apropiaciones de los PSP del 2002 y la ejecución presupuestal de recursos provenientes de las apropiaciones del 2003. c) Informe sobre metas de cobertura alcanzadas en los PSP durante el 2003 (con base en la información de Sinergia). 	

COMPONENTE	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	AGENCIA RESPONSABLE
Asignaciones presupuestales en la Ley de Presupuesto General de la Nación del 2004 de por lo menos 0,5% del PIB de mediados del 2003 1/ a programas de asistencia social (incluye tanto los programas especificados en el cuadro No. 1 del Apéndice III, como nuevos programas del gobierno que cumplan con las características de los PSP especificados en el Informe de Proyecto).	a) Ley de Presupuesto General de la Nación del 2004 aprobada. b) Carta del MHCP y DNP con programación de transferencias para los programas de asistencia social en 2004.	MHCP MHCP
C. APOYO A REFORMAS EN MARCHA (EDUCACIÓN)		
Avances en la ampliación de cupos en educación preescolar, básica y media (300.000 nuevos cupos en el 2003).	Informe del MEN y DNP sobre ampliación de cupos de educación preescolar, básica y media en el 2003; Meta específica: 300.000 cupos adicionales creados en el 2003.	MEN
Nuevo concurso para ingreso a la nueva carrera docente en vigencia.	Decreto aprobado y en vigencia para los concursos de entrada a la nueva carrera docente.	MEN y Presidencia
Aplicación de la prueba de logro para el 60% de los municipios para el 5° y 9° grado de las escuelas públicas y privadas en el 2003.	Informe sobre la aplicación de las pruebas de logro en 5° y 9° grado en el 2003.	MEN
C. APOYO A REFORMAS EN MARCHA (SALUD)		
Avances en la implantación de los mecanismos de regulación para mejorar la calidad del SGSSS.	Informe del Ministerio de Salud y DNP sobre avances en la implantación del sistema. Metas específicas: (1) entidad acreditadora operando (entidad seleccionada, entidad cumpliendo con las primeras 4 funciones descritas en la resolución 1474); (2) 23 instituciones en preparación para la acreditación (MPS apoya el proceso en 10 públicas y promociona en 13 privadas). Se verifica por el medio de certificación de las 23 entidades que están en evaluación.	MPS
Metas de cumplimiento en el Plan de Atención Básica.	Informe del Ministerio de Salud y DNP sobre avances en la implantación del PAB. Metas específicas: (1) 95% de cobertura de la vacunación para polio y triple viral en la población menor de 1 año; (2) 90% de cobertura de la vacunación contra el DPT en la población menor de 1 año	MPS
Avances en la implantación de la reglamentación aprobada para facilitar el flujo financiero de los recursos del SGSSS.	Informe del Ministerio de Salud y DNP sobre avances en la implantación de la reglamentación aprobada para facilitar el flujo.	MPS
C. APOYO A REFORMAS EN MARCHA (FOCALIZACIÓN)		
Re-encuesta del SISBEN realizada en 66% de los municipios del país en el 2003.	Informe del DNP.	DNP

1/ La cifra del PIB a ser utilizada para verificar el cumplimiento de esta condición será la cifra de proyección del crecimiento del PIB para el primer semestre 2003, publicada por la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación. Esta misma cifra es utilizada en el proceso de preparación del Presupuesto General de la Nación para el 2004.

PROGRAMA DE EMERGENCIA SOCIAL (CO-0268)**Programación de Transferencia de Recursos para los PSP, Colombia 2003 (pesos de octubre del 2002)**

Nombre del programa	Codigo presupuestal	Enero - Junio	Julio - Septiembre	Octubre - Diciembre	Total
RAS	530 1000 0004	161,973,340,000	132,500,000,000	92,500,000,000	386,973,340,000
- Familias		102,986,667,997	53,993,336,002	53,993,336,002	210,973,340,001
- Empleo		18,700,957,717	24,792,378,284	38,506,663,999	82,000,000,000
- Jóvenes		40,285,714,286	53,714,285,714	-	94,000,000,000
SISBEN	520 1000 0010	9,000,000,000	7,500,000,000	7,500,000,000	24,000,000,000
ICBF	320 1501 0131	302,557,922,640	204,336,838,680	204,336,838,680	711,231,600,000
RSS*	320 1501 0125	27,378,445,229	22,335,047,423	22,335,047,423	72,048,540,075
PAI	320 0301 0004	49,624,750,000	14,178,500,000	7,089,250,000	70,892,500,000
Total Periodo		550,534,457,869	380,850,386,103	333,761,136,103	1,265,145,980,075
Acumulado		550,534,457,869	931,384,843,972	1,265,145,980,075	

* Por la naturaleza de la atención humanitaria a las víctimas del conflicto armado, las metas de ejecución presupuestaria y cobertura solamente serán programadas para el programa de atención al adulto mayor (22 mil millones de pesos).

Bogotá, martes, 18 de febrero de 2003

Señor

ENRIQUE IGLESIAS

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

Estimado Presidente:

Desde la iniciación de la Administración Uribe-Vélez en Agosto de 2002, la definición de un amplio programa de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo para Colombia para el período 2003-2006, ha sido una de las más contundentes muestras de apoyo al país. Los anuncios de los programas por parte de las agencias multilaterales de desarrollo, en particular el del Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, ayudaron a la recuperación de la confianza en la estabilidad de la economía colombiana y a restablecer el acceso a los mercados. Esta muestra de confianza ha sido primordial para la realización de un ambicioso programa de reformas, buena parte de las cuales han sido ya aprobadas por el Congreso de la Republica.

Desde la crisis 1998-1999 Colombia ha reducido los desequilibrios que amenazaban con malograr el crecimiento económico y el progreso social. La inflación se ha reducido, la estabilidad financiera ha sido restaurada y la actividad privada se ha recuperado aunque con ciertos altibajos. Sin embargo, la pobreza ha aumentado a la par con el deterioro de los indicadores laborales. La seguridad interna, la construcción de equidad social y la recuperación económica son las más altas prioridades del Gobierno. La nueva administración está totalmente comprometida con la estabilidad fiscal, la implantación de reformas estructurales que permitan que todos los colombianos se beneficien de las oportunidades que les brindará una economía sana, y, en este contexto de ajustes y reformas, la provisión de servicios sociales básicos y la protección a las poblaciones más vulnerables del país.

El Gobierno Nacional está comprometido con la construcción de un Estado Comunitario: un Estado con una autoridad legítima y sin poder para los violentos, al servicio de la ciudadanía y libre de los flagelos de la corrupción y el clientelismo. Un Estado que concentre sus esfuerzos en la erradicación de la miseria, en la búsqueda de equidad social y de condiciones de seguridad. Un Estado que se esfuerce por que los recursos lleguen a los ciudadanos. Un Estado para la gente, que conlleve la responsabilidad política de la participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, su ejecución y vigilancia.

El Gobierno reconoce que algunos riesgos pueden amenazar la adecuada implementación de su programa, incluido un incremento no anticipado en el gasto de seguridad, un apoyo insuficiente a las iniciativas económicas incluidas en el referendo y una mayor volatilidad en los mercados externos. A sabiendas, el Gobierno ha identificado medidas de contingencia diseñadas para salvaguardar su programa. Estas incluyen impuestos adicionales y la implantación temprana de algunas de las medidas discutidas en el presente documento.

En el documento adjunto se describen los antecedentes y el contexto sobre el cual se conceptualiza y desarrolla el Programa de Emergencia Social del BID para Colombia. Las políticas incorporadas en esta operación, surgieron de un amplio intercambio de ideas entre los equipos del BID y el Gobierno, incluyendo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los ministerios de Educación y Salud y las instituciones a cargo de la ejecución de los programas de protección social en marcha. Como resultado de este diálogo, se logró conformar un programa que permitirá al Gobierno mitigar los eventuales efectos negativos de los procesos de ajuste y reformas sobre la población más pobre.

Por último, el Gobierno está comprometido con el programa que se presenta en este documento y ve con beneplácito el acompañamiento y el apoyo financiero del BID. El Gobierno agradece la pronta consideración por parte del Directorio del Banco, de un crédito de Emergencia por hasta US\$1.250 millones para el período 2003-2004.

Cordialmente,

/original firmado/
ROBERTO JUNGUITO BONNET
Ministro de Hacienda y Crédito Público

/original firmado/
SANTIAGO MONTENEGRO TRUJILLO
Director General Departamento Nacional de
Planeación

I. Asegurar la estabilidad macroeconómica

1. En el período 1998-1999 Colombia experimentó la más grave recesión en 70 años. En 1998 el Producto Interno Bruto (PIB) creció apenas en 0.5% y decreció en un 4.2% en 1999. El período recesivo estuvo caracterizado por un deterioro de las cuentas fiscales del sector público no financiero, cuyo déficit llegó en ese año a la cifra récord de 4% del PIB. Esta situación se originó en gran parte debido al exceso de gasto que se inició especialmente a partir de 1994, tanto a nivel central como territorial, que hizo insostenibles las finanzas públicas, y por la crisis mundial que se inició a finales de 1997.
2. Esta situación de crisis que viene afectando a Colombia está asociada a cuatro causas principales: (i) el desequilibrio fiscal, que a pesar de los esfuerzos y reformas presentadas por el Gobierno Nacional, aún se traduce en un déficit de 2.5%, cerca de tres puntos del PIB. El nivel de déficit de los años 1996-1999, combinado con la estrategia de financiamiento, se manifestaron en una escalada sin precedentes del costo del dinero, lo que obviamente redujo la inversión privada a los niveles más bajos de su historia (esta cayó de 25 a 10 puntos del PIB entre 1994 y 1999). La tasa de interés ha caído durante los dos últimos años, pero la inversión privada aún no recupera los niveles observados antes de la recesión; (ii) la difícil situación de orden público parece estar afectando negativamente las expectativas de los agentes, imposibilitando un mayor crecimiento de la inversión. Adicionalmente, los ataques a los sistemas de transporte de hidrocarburos le han costado al país una caída del sector petrolero de cerca de 33%; (iii) una reducción significativa del valor del patrimonio de los hogares y las empresas colombianas del que hasta ahora se están recuperando que, combinado con expectativas desfavorables, han contraído la demanda interna y, (iv) el desfavorable comportamiento de los precios de algunos de los principales productos de exportación.
3. Colombia ha venido presentando una recuperación desde la crisis de 1998-1999, a pesar de la agudización de la violencia y de la existencia de un entorno internacional adverso. La consolidación fiscal ha avanzado, la inflación se ha reducido y el sistema financiero ha sido reestructurado. Hasta comienzos del año 2002, estos logros permitieron el acceso a los mercados internacionales de crédito y garantizaron la estabilidad de la tasa de cambio.
4. Sin embargo, a mediados de 2002, el país sufrió las consecuencias de la inestabilidad regional: los *spreads* de los bonos soberanos se ampliaron de manera considerable y el peso se devaluó consecuentemente. Esta situación se vio agravada por el aumento en el déficit fiscal y por una agudización sin precedentes recientes en el conflicto armado, resultado de los desarrollos en los procesos de paz del momento.
5. Enfrentado a un entorno regional adverso y a ingentes problemas fiscales, el nuevo Gobierno ha actuado rápidamente. Primero, propuso (y logró aprobar) importantes recortes presupuestales para el año 2003 hasta el punto de que el gasto diferente a intereses crecerá este año por debajo de la inflación esperada. Segundo, estableció un impuesto por una sola vez al patrimonio y presentó al Congreso un paquete de medidas tributarias y de control de gasto sin precedentes. Y tercero, expidió decretos que recortaban gastos, prestaciones o subsidios: se redujo a cero la tasa para el Certificado de

Reembolso Tributario (CERT), las prestaciones extralegales a nivel territorial y se suprimieron las vacantes que no habían sido llenadas desde julio de 2002. De manera paralela, el Gobierno comenzó el diseño y la implantación de un ambicioso programa para reducir y reestructurar la administración pública.

6. Durante el 2002, el crecimiento real del PIB estuvo cerca de 1.7%, la inflación fue de 6.99%, el déficit en la cuenta corriente permaneció en niveles cercanos al 1.8% del PIB y las Reservas Internacionales Netas crecieron en un monto aproximado de US \$220 millones. Para el año 2003, se espera una recuperación del crecimiento económico con estabilidad: la tasa de crecimiento estará entre 2% y 2.5%, la inflación oscilará entre 5% y 6% y el déficit de cuenta corriente se reducirá a 0.8% del PIB.
7. Por el lado fiscal, al finalizar el año 2002, el déficit consolidado fue de 4% del PIB, 1,4 puntos por encima de la meta inicialmente pactada con el Fondo Monetario Internacional. Esta desviación se explica, en buena medida, por las mayores erogaciones (asociadas en parte al proceso electoral) y por la desaceleración del crecimiento económico en 2001 y en el primer semestre de 2002, la cual afectó de manera adversa el recaudo tributario.
8. En 2003, se proyecta que el déficit fiscal del sector público consolidado se reducirá a 2.5% del PIB. Con el fin de alcanzar el objetivo fiscal, el Gobierno ha puesto en marcha una estrategia que tiene dos elementos principales. Primero, la ley de Referendo que, de ser votada positivamente, congelará los gastos de funcionamiento del Estado en términos nominales durante 2003 y 2004. Los ahorros directos esperados por esta iniciativa serán de 0.7% del PIB (\$1.5 billones) en el 2003 y 0.5% del PIB (\$1.2 billones) en el 2004. Y segundo, la reforma tributaria que incrementará los ingresos en 1% del PIB durante 2003 y 2004 y 1.8% a partir de 2005. Estos recursos se obtendrán, principalmente, mediante una drástica ampliación de la base gravable del IVA, una reducción gradual de los beneficios tributarios sobre el impuesto de renta, una sobretasa en el impuesto de renta y una serie de mejoras en la gestión tributaria.
9. El programa de Gobierno está orientado a garantizar la sostenibilidad fiscal y, en última instancia, a recobrar la seguridad, recuperar el crecimiento económico y aumentar la equidad social. El ajuste fiscal y las reformas estructurales asegurarán que estos objetivos sean alcanzados dentro de un ambiente de estabilidad macroeconómica, apoyado por políticas monetarias prudentes y el fortalecimiento del sistema financiero, a la vez que se fortalecen los programas de asistencia social, se aumenta la cobertura en educación y salud y se mitiga el impacto de los aumentos en las tarifas de servicios públicos sobre los grupos más pobres de la población.
10. Dentro de este marco de estabilización macroeconómica, el Gobierno colombiano firmó un acuerdo Stand-By (SBA) con el FMI por DEG 1.548 millones para los siguientes dos años. Uno de los principales objetivos del programa es la reducción del déficit fiscal en dos puntos del PIB. Esta reducción se logrará con mayores ingresos tributarios, como resultado de la nueva reforma tributaria y con la congelación de los gastos corrientes de la Nación por un período de dos años. En el mediano plazo, reformas estructurales como la Reforma Pensional -aprobada recientemente por el Congreso- y el programa de modernización del Estado, contribuirán a asegurar la sostenibilidad de la deuda y

consolidar el proceso de ajuste iniciado por el Gobierno. El SBA incluye un déficit del sector público no financiero de 2.5% del PIB, un déficit de cuenta corriente de 0.8% del PIB y tasa de inflación entre 5 y 6% como principales metas para el 2003.

11. El fortalecimiento de las finanzas públicas es una de las estrategias centrales para recuperar la confianza y el crecimiento económico. La gradualidad del ajuste sobre el exceso de gasto que subsiste en el sector público se financiará con el ahorro generado por el ajuste del sector privado. La credibilidad del ajuste en el sector público está dada por el alcance de las reformas estructurales que se están adelantando. Se tiene como objetivo explícito reducir el déficit del sector público consolidado de 4,0% del PIB en 2002 a 2,5% en 2003, y a 2.1% en 2004 y continuar así con la consolidación del proceso en los años siguientes. El ajuste fiscal aumentará el superávit primario del sector público no financiero de 0,7% del PIB a 3,0% y se espera que reduzca la deuda del sector público no financiero por debajo del 50 por ciento del PIB.
12. El Gobierno es consciente que la sostenibilidad de la deuda pública debe estar sustentada en reformas estructurales sólidas y no en escenarios optimistas de crecimiento económico o en supuestos aventurados sobre el comportamiento de la tasa de cambio o la tasa interés.
13. El gobierno reconoce que algunos riesgos pueden amenazar la adecuada implementación de su programa, incluyendo un incremento no anticipado en el gasto de seguridad, apoyo insuficiente a las iniciativas económicas del gobierno, incluyendo aquellas establecidas en el referendo, y la volatilidad en los mercados externos. Así, el gobierno ha identificado medidas de contingencia diseñadas para salvaguardar el programa contra estos eventos. Estas incluyen impuestos adicionales, reducción del gasto, y adelantar en el tiempo algunas medidas como el aumento de la tasa del IVA incluidos con una tasa de 7%.
14. En el caso de insuficiencia de financiamiento, el gobierno considerará el uso temporal de recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización petrolera – FAEP --, el cual tiene en la actualidad activos por cerca de 1,5 por ciento del PIB. Con relación a los gastos en seguridad, la información preliminar indica que el impuesto al patrimonio destinado a este fin está produciendo más de lo previsto. Si los recursos adicionales más las medidas de contingencia mencionadas no fueran suficientes para financiar los gastos militares no anticipados, el gobierno consideraría la posibilidad de emitir bonos de largo plazo en términos concesionales.

II. Protección del gasto en programas sociales claves

15. El Gobierno Nacional ha puesto en marcha la consolidación de una estrategia que proteja a la población más pobre y vulnerable mediante el desarrollo de instrumentos de prevención y asistencia social. Para este fin, el Plan Nacional de Desarrollo implementará un Sistema de Protección y Seguridad Social (SPS) para articular las políticas de Estado y enfrentar los efectos nocivos de la pobreza y la vulnerabilidad.
16. El SPS buscará proteger a los más vulnerables mediante la articulación y ejecución de programas sociales acompañados de mecanismos de financiación que garanticen su intervención oportuna. Así, se han desarrollado una serie de programas enmarcados en dos estrategias: una de prevención y otra de mitigación.
17. En el marco de la estrategia de mitigación se contemplan programas de capacitación laboral para desempleados, subsidios para nutrición y asistencia escolar, y microcrédito, entre otros. Como aspecto fundamental se buscará proteger al trabajador frente a las contingencias del desempleo, compensando parcialmente y en forma temporal su reducción de ingresos. Así mismo, se diseñará un programa de fortalecimiento del mercado laboral, dirigido a las pequeñas y medianas empresas que generen puestos de trabajo a jefes de hogar y empleen a los beneficiarios del subsidio de desempleo.
18. Teniendo en cuenta que el gasto en asistencia social es procíclico, se propone poner en funcionamiento un Fondo de Equilibrio y Protección Social como mecanismo complementario de financiación del Sistema, a través del cual se garantice la estabilidad del gasto y el mantenimiento y/o ampliación de las coberturas de los principales programas sociales cuando se produzca un choque económico negativo. En ese sentido, el fondo propuesto cumplirá una función contracíclica y de complemento del gasto público en programas sociales focalizados a través del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (SISBEN).

Estructura del Gasto Social

19. La participación del Gasto Social para el 2003 refleja la política de Gobierno de garantizar los incrementos en las coberturas. Su participación en el Presupuesto General de la Nación asciende al 43%. Dentro del Gasto Social el rubro más importante es el de Trabajo y Seguridad Social (42%), seguido de Educación (34%) y Salud (18%). Estas importantes sumas se deben a que el gasto en educación y salud están totalmente protegidos de los vaivenes del ciclo económico.
20. La Ley 715 garantiza que estos sectores contarán con recursos crecientes y estables hasta el año 2008. La nueva organización del sistema permite corregir la inequidad entre regiones, la duplicidad de competencias y el desbordamiento de los costos de los servicios, los cuales no se veían reflejados en una mayor cobertura o una mejor calidad. El nuevo modelo de distribución de competencias y asignación de recursos otorga una mayor autonomía a las regiones y genera un claro sistema de incentivos para elevar la calidad de los servicios y la eficiencia con que se prestan. Esto propicia la transparencia en el

- proceso, el seguimiento y el control social, y facilita la planeación de las finanzas y los niveles de inversión de las entidades territoriales.
21. Con los recursos en educación se atenderán 7.4 millones de alumnos en preescolar, primaria y secundaria y 340 mil en educación superior, y en salud se atenderán más de 11 millones de personas del régimen subsidiado. En trabajo y seguridad social, la mayor parte estará destinada a cumplir con el desarrollo del sistema pensional.
 22. La asistencia social a cargo del ICBF atenderá a 1.4 millones de niños menores de 7 años en los hogares comunitarios, proveyéndoles 73% de los requerimientos nutricionales diarios y 8 horas de cuidados. Así mismo, los restaurantes escolares se encargarán de suministrar desayuno, almuerzo y refrigerio reforzado para 2.5 millones de niños y adolescentes.
 23. De igual manera, los programas que componen la Red de Apoyo Social (RAS) contarán con una evaluación de impacto rigurosa y criterios de entrada y salida establecidos cuyos resultados serán revisados por el gobierno en el 2004 a fin de determinar si formarán parte de los programas permanentes de protección social.
 24. Los subprogramas de la RAS son: (i) Empleo en Acción que provee empleo temporal a 35 mil trabajadores pobres y desempleados para obras que requieren mano de obra no calificada; (ii) Familias en Acción que transfiere subsidios a 325 mil familias en SISBEN I a cambio de inversiones en la salud, educación y nutrición de sus niños, atacando así las causas de la pobreza y a la vez proporcionando un apoyo al ingreso de estas familias en pobreza extrema; y (iii) Jóvenes en Acción que provee capacitación y entrenamiento laboral para 35 mil jóvenes en SISBEN I y II a través de un sistema competitivo.
 25. En la Ley de Presupuesto del año 2003 se cuenta con una apropiación de 167.000 millones de pesos para los programas de la RAS. En la misma Ley se han apropiado recursos para la Red de Solidaridad Social (RSS) por 77.000 millones de pesos y por 14.000 millones de pesos para el SISBEN. El Gobierno se ha comprometido a aumentar las apropiaciones presupuestales para los programas anotados en 240.000 millones de pesos, de los cuales 140.000 millones de pesos corresponden al espacio fiscal adicional para la RAS en el 2003 que Colombia gestionó ante el Fondo Monetario Internacional. Este gasto ya está contemplado en el Plan Financiero y en las metas actuales acordadas con esa institución. Estos recursos tendrán como fuentes, en proporciones aún por definir, una adición presupuestal que se llevará al Congreso de la República y la suscripción de convenios interadministrativos que permiten la transferencia de recursos desde programas que cuentan con apropiación en el presupuesto.
 26. Con el fin de atender a la población desplazada y a otras poblaciones vulnerables, el Gobierno aumentó la apropiación presupuestal de la Red de Solidaridad Social para el 2003 de \$22.000 a \$77.000 millones. De esta forma se podrán atender 35.000 hogares en los principales componentes: prevención, atención humanitaria, y restablecimiento. Asimismo, se continuará financiando programas para otras poblaciones vulnerables, tales como atención integral a por lo menos 70.000 adultos mayores indigentes, atención a la

población indígena mediante las líneas de apoyo de alimentos por trabajo y proyectos productivos, atención a los recuperadores de material reciclable y atención a la población con discapacidad.

27. El cuadro 1 presenta la programación de transferencias de recursos para los programas sociales protegidos (PSP). Una vez hechas las apropiaciones adicionales, los programas contarán con una asignación presupuestal de 1.28 billones de pesos. El Gobierno considera que con estos recursos se atenderá una proporción muy alta de la población vulnerable del país y se avanza sustancialmente en las coberturas de cada uno de los programas. Por otra parte, apropiaciones mayores a las contempladas podrían desbordar la capacidad de ejecución de las entidades responsables.

Cuadro No. 1 Programación de las transferencias para los Programas Sociales Protegidos

PROGRAMA DE EMERGENCIA SOCIAL (CO-0268)

Programación de Transferencia de Recursos para los PSP, Colombia 2003 (pesos de octubre del 2002)

Nombre del programa	Codigo presupuestal	Enero - Junio	Julio - Septiembre	Octubre - Diciembre	Total
RAS	530 1000 0004	161,973,340,000	132,500,000,000	92,500,000,000	386,973,340,000
- Familias		102,986,667,997	53,993,336,002	53,993,336,002	210,973,340,001
- Empleo		18,700,957,717	24,792,378,284	38,506,663,999	82,000,000,000
- Jóvenes		40,285,714,286	53,714,285,714	-	94,000,000,000
SISBEN	520 1000 00 10	9,000,000,000	7,500,000,000	7,500,000,000	24,000,000,000
ICBF	320 1501 0131	302,557,922,640	204,336,838,680	204,336,838,680	711,231,600,000
RSS*	320 1501 0125	27,378,445,229	22,335,047,423	22,335,047,423	72,048,540,075
PAI	320 0301 0004	49,624,750,000	14,178,500,000	7,089,250,000	70,892,500,000
Total Periodo		550,534,457,869	380,850,386,103	333,761,136,103	1,265,145,980,075
Acumulado		550,534,457,869	931,384,843,972	1,265,145,980,075	

* Por la naturaleza de la atención humanitaria a las víctimas del conflicto armado, las metas de ejecución presupuestaria y cobertura solamente serán programadas para el programa de atención al adulto mayor (22 mil millones de pesos).

Eficiencia del Gasto Social y cambios en la estructura de funcionamiento

28. Ante la difícil situación fiscal, el Gobierno es conciente de la necesidad de introducir cambios trascendentales en la manera como se usan los recursos públicos destinados al gasto social. En este sentido, se buscará aumentar la eficiencia de los recursos al interior de cada institución, al mismo tiempo que se construirá el SPS, el cual articulará y dará coherencia a toda la oferta de servicios sociales del Estado. El primer paso será la creación del Ministerio de Seguridad Social, el cual se encargará de liderar la puesta en marcha del sistema. El Ministerio será el resultado de la fusión de los actuales Ministerios de Trabajo y Salud con el fin de consolidar la mayor parte de las instituciones prestadoras de servicios sociales y procurar el diseño de políticas integrales y eficientes para minimizar la duplicidad en las funciones, en especial las administrativas.
29. Adicionalmente, se han empezado a diseñar y poner en práctica una serie de acciones complementarias para reestructurar institucionalmente las entidades existentes de protección social (SENA, Cajas de Compensación, ICBF) y para crear el marco legal y conceptual del SPS.

Focalización

30. Respecto a las labores de focalización del gasto social, aún subsisten ineficiencias e inequidades que obedecen a factores como: falta de información, filtraciones de carácter político, mecanismos poco eficaces de control y vigilancia, falta de control social y de regulación de los programas focalizados. A pesar de estas limitantes, es imprescindible orientar el gasto social hacia los grupos de población más pobre y vulnerable y para tal efecto, es necesario mantener, afinar y consolidar las estrategias de focalización de los servicios sociales tales como salud, educación, vivienda y agua potable.
31. En cumplimiento del ordenamiento legal, Ley 715 de 2001, y de las recomendaciones del documento Conpes Social 055, el DNP emprendió la tarea de actualizar el sistema de focalización individual. Para ello llevó a cabo el diseño y la validación del nuevo instrumento, de los mecanismos para el control de la calidad y el software, así como la elaboración de manuales técnicos y la capacitación de personal de apoyo. De igual forma, se ha diseñado un marco de sanciones para el castigo de las conductas punibles derivadas del mal manejo del SISBEN.
32. El Gobierno Nacional ha previsto efectuar en un periodo no mayor a un año y medio, a partir de enero de 2003, la capacitación de los entes territoriales, el montaje de los controles de calidad y la realización de la nueva encuesta en todos los municipios del país. Este instrumento permitirá hacer más eficiente el gasto público y adicionalmente focalizar los programas de emergencia de empleo, de la Red de Apoyo Social y los del Sistema Social de Riesgo.

III. Apoyo a reformas en marcha en el sector social

33. El país ha iniciado reformas en educación, salud, focalización y capacitación laboral, para lo cual el presente gobierno se ha basado en los desarrollos legales recientes a fin de aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la focalización del gasto, y consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables.

Educación

34. La educación es un factor esencial del desarrollo humano, social y económico y un instrumento fundamental para la construcción de equidad social. Por ello resulta preocupante que a pesar de los esfuerzos realizados, y los avances innegables, Colombia no haya logrado universalizar el acceso a una educación básica de calidad. Los indicadores de cobertura, eficiencia y calidad del sistema educativo señalan que los avances han sido lentos e insuficientes y que, en varias ocasiones, los aumentos en cobertura se han logrado a costa de la calidad. La falta de educación constituye uno de los factores substanciales detrás de la persistencia de la desigualdad y la concentración de las oportunidades.
35. La cobertura y la calidad de la educación son los factores más determinantes para asegurar la competitividad de un país. El desarrollo social y económico está directamente asociado al aumento de la productividad y esta última depende de la adecuada interacción entre las mejoras en tecnología y el crecimiento de la educación y de las habilidades de la fuerza laboral. La experiencia muestra que los países que logran desarrollar interacciones ordenadas, con transiciones lineales, rápidas y equilibradas, logran incrementos más acelerados y sostenibles de productividad y crecimiento. Esto implica la necesidad de impulsar políticas que garanticen incrementos lineales y graduales en cobertura y calidad de los diferentes niveles de educación.
36. La estrategia de la Revolución Educativa busca dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad que requiere el país para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico y mejorar la calidad de vida de la población. La política de ampliación de cobertura en preescolar básica y media está dirigida a elevar la cobertura bruta del 82% al 92% con la creación de 1.5 millones de cupos educativos, dando especial atención a la población más vulnerable y buscando mayor equidad en la prestación del servicio.
37. Esto se logrará mediante la implementación de varios esfuerzos complementarios: i) fortalecimiento del proceso de reorganización de las entidades departamentales y municipales y de las instituciones educativas con el propósito de lograr un mejor balance y equidad en la distribución de los recursos físicos, humanos y financieros y la óptima utilización de la capacidad instalada, dando prioridad al número de niños atendidos. Con el desarrollo de este mecanismo se busca la generación de 800.000 nuevos cupos; ii) creación de 640.000 nuevos cupos educativos a partir de la utilización de los recursos provenientes del ahorro fiscal resultante de la supresión de las contralorías y personerías

territoriales, de acuerdo con el Proyecto de Reforma Política del Estado, del 56% del Fondo Nacional de Regalías y de otros recursos adicionales; y iii) puesta en marcha proyectos de apoyo que favorezcan la demanda, aumenten las tasas de retención, y mejoren la eficiencia del sistema educativo.

38. Con respecto a la educación superior, el Gobierno Nacional promoverá el acceso con equidad implementando tres mecanismos para la retención e incorporación de 400.000 estudiantes: i) un programa donde se crearán y fortalecerán nuevos esquemas de financiación en beneficio de los estudiantes de menores ingresos y se incentivará el mejoramiento de la calidad de la educación y que será respaldado con recursos de crédito.
39. Con el propósito de mejorar la calidad de la educación, Nacionales brindará apoyo a las entidades territoriales y a las instituciones educativas en sus procesos de mejoramiento institucional y de gestión para asegurar que los educandos desarrollen competencias básicas, profesionales, laborales y ciudadanas.
40. En este contexto, se buscará la modernización de la administración y la gestión del sector en los niveles nacional, departamental y municipal. Con este propósito se desarrollarán cuatro mecanismos orientados a mejorar la productividad, la eficiencia y la transparencia sectorial, y a asegurar la calidad de las inversiones: i) modernización institucional del Ministerio de Educación Nacional; ii) modernización de las entidades departamentales y municipales; iii) concertación de Planes de Gestión y Desempeño; y iv) desarrollo del sistema de información del sector educativo.

Salud

41. El objetivo principal es aumentar la cobertura de las políticas de protección y seguridad social, y atender de manera diferenciada las necesidades de los grupos poblacionales más vulnerables. La ampliación de la cobertura del régimen subsidiado se logrará a través de la transformación de subsidios de oferta a demanda, con lo cual se incrementará la capacidad de los hospitales públicos para financiar sus gastos con la venta de servicios. Como complemento, se buscará un mayor recaudo de recursos por parte del gobierno nacional y de las entidades, y se realizará un ajuste en la estructura de las fuentes de financiamiento.
42. En lo relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), se pondrán en marcha mecanismos conducentes a garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema para aumentar la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios de salud en sus diferentes niveles y categorías. En particular, en materia de salud pública, con el aumento en las coberturas de vacunación se busca reducir la incidencia de la malaria y el dengue, disminuir la mortalidad infantil y materna, prevenir los embarazos en adolescentes y atender las enfermedades de transmisión sexual. Finalmente, se pretende aplicar una política pensional que evite desequilibrios financieros, mejorar la cobertura e implementar mecanismos para cubrir el pasivo pensional de manera que se garantice la equidad intra e intergeneracional.

43. La asistencia y protección de los grupos más vulnerables se hará mediante la articulación de los programas de asistencia y protección social mediante la puesta en funcionamiento del Sistema Social de Riesgo (SSR), que contará con el Sisben reformado como instrumento central para su focalización, y se buscará dar especial atención a las necesidades de la población desplazada.
44. En cuanto a las acciones prioritarias en salud pública, la meta prioritaria es la consecución y sostenimiento de coberturas de vacunación útiles, superiores a 95% en menores de 5 años, en todos los biológicos del Programa ampliado de inmunización. Para alcanzar esta meta, la Nación garantizará los recursos necesarios en el Presupuesto General de la Nación para adquirir los biológicos en cada vigencia y asegurar su adecuada distribución y conservación y desarrollará las estrategias necesarias para el logro de coberturas útiles de vacunación.
45. En resumen, a través de la estrategia presentada anteriormente, Colombia está dando pasos significativos hacia la resolución de los principales problemas en el sector social. El Gobierno está comprometido a realizar estos cambios de política y asegurar la continuidad del proceso de racionalización y extensión de la red de protección social.

COLOMBIA - OPERACIONES SECTORIALES Y DE EMERGENCIA 1998-2001

Número de préstamo	1159/OC*	1166/OC	1231/OC	1335/OC	1381/OC
Nombre	Sectorial eléctrico	Sectorial reforma fiscal	Reforma al sector financiero	Reforma fiscal territorial	Reforma social
Tipo	Emergencia	Emergencia	Emergencia	PBL	PBL
Objetivos	(i) Promover sostenibilidad financiera del sector eléctrico; (ii) Consolidar la función de regulación del sector eléctrico; (iii) Definir de una política de energización rural de áreas no interconectadas; (iv) Fomentar el ordenamiento institucional del sector eléctrico en materia ambiental; (v) Facilitar la vinculación privada en las empresas de distribución eléctrica nacionales.	Apoyar la reforma de las finanzas públicas a través de medidas dirigidas a reducir de manera sostenida el desequilibrio fiscal y a mejorar la asignación de recursos de la economía del sector público. Específicamente busca: (i) Aumentar la presión tributaria; (ii) racionalizar el sector público y aumentar la eficiencia del gasto; (iii) modernizar el sistema de seguridad social; (iv) minimizar la duplicación del gasto público y (v) facilitar el equilibrio fiscal de las entidades territoriales.	(i) Mejorar el marco legal y regulatorio y las técnicas y procedimientos para la resolución de instituciones financieras; (ii) Mejorar la capacidad institucional de los órganos encargados de la supervisión y resolución de instituciones; (iii) Resolver la situación de la banca pública de primer piso y de las instituciones bajo control y/o apoyo del FOGAFIN; (iv) Resolver la situación de instituciones cooperativas bajo la supervisión de la superintendencia bancaria ; (v) Promover la ejecución eficaz de medidas implementadas para afrontar el impacto de la coyuntura económica sobre el sector.	Busca apoyar la profundización del proceso de descentralización mejorando los arreglos institucionales y el fomento de una cultura de responsabilidad fiscal. Específicamente busca: (i) crear e implementar mecanismos de saneamiento fiscal de las ETs; (ii) clarificar la asignación de competencias para minimizar duplicaciones de gasto en salud y educación; (iii) crear reglas que permitan viabilidad fiscal de las ETs; y (iv) implementar programas de fortalecimiento institucional de las ETs.	El objetivo general del programa es mejorar el impacto, la efectividad y la coordinación de las inversiones en la red de protección social en Colombia. Específicamente busca (i) Crear mecanismos contracíclicos y transparentes de financiamiento de la protección social en tiempos de crisis o emergencia, (ii) fortalecer y hacer más transparente la focalización de las inversiones en protección social , y establecer reglas claras en la definición de las competencias del gobierno central y las entidades territoriales en los temas de salud y educación.
Fecha de Aprobación	Dic 16 de 1998	Enero 25 de 1999	Dic 8 de 1999	Agosto del 2001	Diciembre 19 de 2001
Fecha de terminación de desembolsos	Dic 19 de 2001	Feb 19 de 2000	Mayo 10 de 2001	Enero 29, 2003	Enero 31, 2003
Valor Aprobado vigente (US\$ millones)	US\$ 245 millones	US\$ 550 millones	US\$ 300 millones	US\$ 400 millones	US\$ 390 millones
% Desembolsado a enero 31, 2003	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

* Esta operación fue aprobada inicialmente por US\$350 millones.