

Documento

Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social

República de Colombia

Departamento Nacional de Planeación



3144

CREACIÓN DEL SISTEMA SOCIAL DE RIESGO Y FONDO DE PROTECCIÓN SOCIAL

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Consejería Presidencial para la Política Social
DNP: GIE-PE-DDS**

Versión aprobada

GAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Bogotá, D.C., diciembre 6 de 2001

ÍNDICE DEL DOCUMENTO

I.	INTRODUCCIÓN	2
II.	DIAGNÓSTICO	2
	A. CONSIDERACIONES GENERALES	2
	B. EL CASO COLOMBIANO	3
III.	EL SISTEMA SOCIAL DE RIESGO EN COLOMBIA	5
	A. OBJETIVO Y ALCANCE	5
	B. ESTRATEGIAS	6
	C. FOCALIZACION	8
	D. COMPONENTES	8
	1. Instancia Decisoria	9
	2. Instancia Técnica	10
	3. Entidades Ejecutoras de los Programas	11
	E. FONDO DE PROTECCIÓN SOCIAL	11
	1. Objetivo	12
	2. Tamaño, Fuentes, y Reglas de Ahorro y Uso del Fondo	13
IV.	RACIONALIZACIÓN, COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES	14
V.	RECOMENDACIONES	18
	ANEXO 1	20
	ANEXO 2	22

I. INTRODUCCIÓN

Este Documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES- la conformación de un **Sistema Social de Riesgo** –SSR- dirigido a prevenir y mitigar los efectos adversos que se presentan sobre la población vulnerable durante episodios de recesión económica. Para el logro de este objetivo, el sistema incluye la articulación y la flexibilización de la oferta de programas e instrumentos de protección y asistencia social del Estado, y la creación de un **Fondo de Protección Social**.

II. DIAGNÓSTICO

A. CONSIDERACIONES GENERALES

La recesión económica expone a la población a riesgos de diversa índole, que deterioran su nivel de bienestar. Los riesgos más comunes son la caída en los ingresos, la pérdida de empleo, la disminución del consumo de bienes y servicios básicos, y la reducción de las inversiones en capital humano por parte de las familias más pobres, particularmente en salud y educación. En determinados casos, estos riesgos incluyen no sólo la reducción de la inversión en capital humano, sino la desacumulación de ese capital por la vía de mayores niveles de deserción escolar, una mala nutrición de los niños y una menor atención en salud.

El principal factor para la prevención y mitigación de los riesgos sociales es el crecimiento económico y sus efectos redistributivos, en la medida que genera condiciones favorables para la reducción de la pobreza, aumenta el empleo e incrementa el ingreso de los hogares.

Se debe recalcar que el crecimiento económico por si solo no es suficiente para reducir la vulnerabilidad de la población. La evidencia muestra que, los grupos pobres se benefician proporcionalmente menos que los más ricos, y que incluso puede haber segmentos de la población que no se benefician. De esta manera, se debe promover tanto el crecimiento económico como la equidad y la reducción de la pobreza, los cuales se constituyen en objetivos centrales de la política económica y social.

Los efectos negativos de una recesión sobre el capital humano son, en algunos casos, difícilmente reversibles, afectando el desarrollo social y económico de un país de manera permanente. Por esta razón, a

nivel internacional se han puesto en marcha iniciativas bajo el enfoque de “Manejo Social del Riesgo”¹. Este enfoque enfatiza en la prevención, mitigación, y superación de los efectos negativos sobre aquellos grupos poblacionales que pueden verse más afectados. Basado en la experiencia internacional, los programas se han concentrado principalmente en la generación de empleo y en el complemento al ingreso familiar mediante la entrega de subsidios.

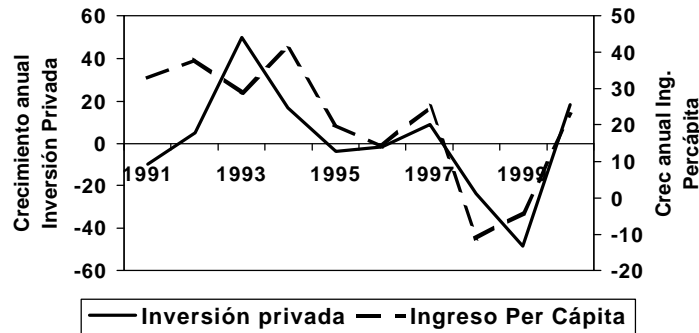
El manejo social del riesgo incluye la orientación de políticas públicas para: i) asistir a personas, hogares, y comunidades con el propósito de mitigar los riesgos en situaciones de recesión; y ii) proporcionar apoyo directo a quienes se encuentran en extrema pobreza o vulnerabilidad. Este enfoque busca lograr que los efectos de una recesión no comprometan el capital humano acumulado, y que se mantengan las inversiones de los hogares en salud y educación, cruciales para el crecimiento futuro. De esta manera, se estimula el desarrollo de programas de generación o sustitución de ingreso; asistencia escolar; nutrición y cuidado de los niños; vacunación y aseguramiento en salud; capacitación laboral y apoyo a los adultos mayores indigentes, entre otros. Para desarrollar esta iniciativa, utiliza instrumentos de focalización, para que los beneficios lleguen a los más pobres. Por último, cuenta con reglas de activación y desactivación del sistema, de tal forma que preserve su carácter de protección, temporalidad y complementariedad de la política social en períodos de recesión.

B. EL CASO COLOMBIANO

Desde 1996 Colombia ha experimentado la más grave recesión de los últimos 70 años. El Producto Interno Bruto (PIB) cayó en el último trimestre de 1996 y el primero de 1997, y recayó de nuevo entre 1998 y 1999. La causa se encuentra, principalmente, en el desbalance fiscal macroeconómico observado desde mediados de los años noventa, agravado por los efectos negativos que el conflicto armado tiene sobre las decisiones de los agentes económicos, particularmente, sobre la inversión privada. La crisis de los mercados emergentes de la segunda mitad de los 90 contribuyó a profundizar la recesión. La consecuente caída en la inversión privada tuvo un fuerte impacto negativo sobre el ingreso per cápita de la población (Gráfico 1).

¹ Ver Anexo 1 para un ejemplo detallado

Gráfico 1. Inversión Privada e Ingreso Per Capita



El impacto de la recesión fue particularmente severo sobre la población pobre del país. Mientras que se registraron las tasas de desempleo urbano más altas en la historia reciente, cercanas al 20%, la población del quintil² de más bajos ingresos enfrentó tasas de desempleo superiores al 40%. Este incremento en el desempleo creó un círculo vicioso de reducción en el ingreso de los hogares, mayor participación laboral, mayor desempleo e informalidad. Así, en términos reales, mientras que los ingresos promedio cayeron 5% entre 1996 y 2000, en los hogares pertenecientes al quintil más pobre de ingresos se observó una disminución de 21%.

Por otra parte, la recesión forzó a un número importante de niños y jóvenes a retirarse del sistema educativo generando pérdidas de capital humano, precisamente en los grupos que más necesitan acumularlo. En el caso de educación media³, entre 1996 y 2000 la inasistencia pasó de 24.5% a 26.5% en los hogares más pobres. Otra consecuencia de la recesión fue la reducción en la afiliación al sistema de seguridad social en salud que pasó de 60.4% en 1998 a 53.8% en el 2000. Esta variación se explica por la caída en las coberturas del régimen contributivo, debida al aumento de la tasa de desempleo.

Entonces, los efectos de una recesión pueden afectar no sólo la calidad de vida presente y futura de un alto número de personas, sino también las posibilidades de crecimiento de largo plazo de la economía. A pesar de la recuperación de la economía a partir del último trimestre de 1999, los efectos de las crisis hacen evidente la necesidad de diseñar un mecanismo permanente para prevenir, mitigar y

² Se ordena a las personas de menor a mayor ingreso. Luego se divide a la población en 5 grupos con igual número de personas obteniendo los quintiles de la distribución. El primer quintil lo conforman el 20% de las personas con más bajos ingresos.

³ Educación media corresponde a los grados 10 y 11.

contribuir a la superación de los riesgos asociados con las recesiones económicas. La Red de Apoyo Social (RAS)⁴ fue la primera iniciativa en este sentido.

La Red de Apoyo Social (RAS) es un programa diseñado para mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable. Con este objetivo, se han formulado tres subprogramas: Empleo en Acción, encaminado a brindar ocupación transitoria a la población más pobre; Familias en Acción, destinado a mejorar las condiciones de nutrición de las familias más necesitadas y garantizar la asistencia al colegio de los niños en edad escolar, y Jóvenes en Acción, destinado a mejorar las condiciones de acceso e inserción al mercado laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos.

Ahora bien, el diseño y la consecución de recursos para la RAS demoró su entrada en operación y evidenció la necesidad de contar con un mecanismo financiero e institucional ágil, que permita atender a las poblaciones vulnerables de manera oportuna, en el evento de que se presente una nueva situación recesiva.

III. EL SISTEMA SOCIAL DE RIESGO EN COLOMBIA

A. OBJETIVO Y ALCANCE

El objetivo del Sistema Social de Riesgo (SSR) es articular y flexibilizar la oferta de programas sociales del Estado y fortalecer su capacidad para prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos resultantes de las recesiones económicas. El SSR busca asistir a la población más vulnerable en la satisfacción de necesidades objetivas durante períodos recesivos de la economía, de tal manera que no se comprometa su capital físico y humano. Para el cumplimiento de este objetivo es de particular importancia contar con mecanismos flexibles de financiación.

El SSR será diseñado para activarse en períodos de recesión y adelantar programas de política social, mientras la economía recupera su senda regular de crecimiento. El SSR permite la expansión de un grupo de programas para atender a la población que cae en situación de vulnerabilidad durante la recesión. Los programas específicos serán los diseñados por las entidades del Gobierno central responsables de

⁴ Ver documentos CONPES # 3075 “Plan Colombia, Red de Apoyo Social: Programa Manos a la Obra Componentes: Proyectos Comunitarios y Vías para la Paz”, Bogotá, marzo 15 de 2000; CONPES # 3081 “ Plan Colombia, Red de Apoyo Social: Programas de Subsidios Condicionados y Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos”, Bogotá, junio 28

brindar atención en los riesgos covariantes, es decir, aquellos que afectan a la mayor parte de los hogares, como el desempleo, la caída de ingresos o el acceso a servicios sociales básicos⁵.

B. ESTRATEGIAS

De acuerdo con el enfoque de manejo del riesgo, el sistema estará compuesto por dos estrategias, con sus respectivos programas, relacionadas con la protección social: i) Prevención y ii) Mitigación de los efectos sociales en la población más vulnerable.

- i) **Estrategia de Prevención:** constituida por programas en salud pública, educación, capacitación y generación de empleo para reducir la probabilidad de que los riesgos de deterioro del capital humano se hagan efectivos. Requiere, por lo tanto, la aplicación previa a la aparición del riesgo de los programas sociales permanentes.

- ii) **Estrategia de Mitigación:** dirigida a disminuir los efectos de una recesión a través de programas para aliviar y sobrellevar su impacto: empleo de emergencia, capacitación laboral para desempleados y subsidios para nutrición y asistencia escolar, entre otros.

La atención que requiere la población dentro de cada tipología se definirá tomando en cuenta cinco grupos de edad y nueve tipos de riesgo con base en indicadores cuantitativos de cobertura en educación y salud, niveles de nutrición, frecuencia de enfermedades, desempleo y empleo infantil y juvenil, entre otros (cuadro 1).

de 2000; y CONPES # 3116 “Autorización a la Nación para contratar créditos externos con la Banca Multilateral hasta por US\$200 millones, destinados a financiar el programa Vías para la Paz II”, Bogotá, mayo 25 de 2001.

⁵ Se diferencian de los programas que atienden riesgos idiosincráticos, es decir, que afectan a los individuos como por ejemplo el desempleo estructural o enfermedades no contagiosas, y no toma los covariantes que afectan solamente a una región.

Cuadro 1

Riesgos y Atención Requerida

Grupos de Edad y Tipos de riesgo	Indicador de Riesgo	Atención requerida
<u>1. Edad 0-5:</u>		
1.1 Desnutrición	<ul style="list-style-type: none"> • Desnutrición global • Desnutrición crónica • Desnutrición aguda 	<ul style="list-style-type: none"> • Nutrición
1.2 Aseguramiento Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura en salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Aseguramiento
1.3 Bajo desarrollo psicosocial	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación verbal y no verbal 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidado de los niños
1.4 Enfermedades inmuno prevenibles	<ul style="list-style-type: none"> • Frecuencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Vacunación
1.5 Enfermedades Gastrointestinales y respiratorias	<ul style="list-style-type: none"> • Frecuencia de enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a la enfermedad
<u>2. Edad 6-11</u>		
2.1 Pérdida de capital humano	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura Primaria • Deserción escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención Educación Primaria
2.2 Aseguramiento en Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura aseguramiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención en salud
2.3 Trabajo infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo infantil 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención Educación Primaria
2.4 Desnutrición	<ul style="list-style-type: none"> • Desnutrición global • Desnutrición crónica • Desnutrición aguda 	<ul style="list-style-type: none"> • Nutrición
<u>3. Edad 12-17</u>		
3.1 Pérdida de capital humano	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura Secundaria • Deserción 	<ul style="list-style-type: none"> • Básica Secundaria
3.2 Aseguramiento en salud	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura aseguramiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención en salud
3.3 Trabajo juvenil	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo juvenil 	<ul style="list-style-type: none"> • Básica Secundaria
<u>4. Edad 18-65</u>		
4.1 Pérdida de Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleo • Bajos niveles de capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de ingreso • Empleo temporal • Capacitación
4.2 Aseguramiento en salud	<ul style="list-style-type: none"> • Sin ingresos o bajos ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención en salud
<u>5. Edad 65 y más</u>		
5.1 Aseguramiento en Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Sin ingresos o bajos ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención en salud
5.2 Falta de ingresos		<ul style="list-style-type: none"> • Pensiones • Apoyos monetarios • Ocupación útil

C. FOCALIZACION

La focalización es una herramienta para identificar a los más pobres y vulnerables, y permite orientar el gasto social hacia ellos. Un sistema social de riesgo debe contar con esta herramienta para lograr una mayor equidad y eficiencia en la asignación de los recursos.

El Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) es el instrumento utilizado por la política social para la focalización. El CONPES SOCIAL # 055 ordenó un mejoramiento del SISBEN con el fin de corregir problemas de baja y heterogénea cobertura, manipulación del instrumento, e ineficacia de los mecanismos de control y vigilancia. La reforma del SISBEN pondrá en marcha un sistema transparente de control de calidad y monitoreo; actualizará el algoritmo para capturar diferencias regionales; y fortalecerá la administración, gestión y supervisión del instrumento en el nivel local⁶.

Como resultado de lo anterior, el SSR utilizará este instrumento de focalización para mejorar su impacto; para lo cual se propone que los programas que hagan parte del sistema inicien un proceso gradual de incorporación del SISBEN como instrumento para la selección de beneficiarios. El DNP coordinará, con las entidades ejecutoras, los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el uso del SISBEN, sin perjuicio de que haya instrumentos complementarios de focalización.

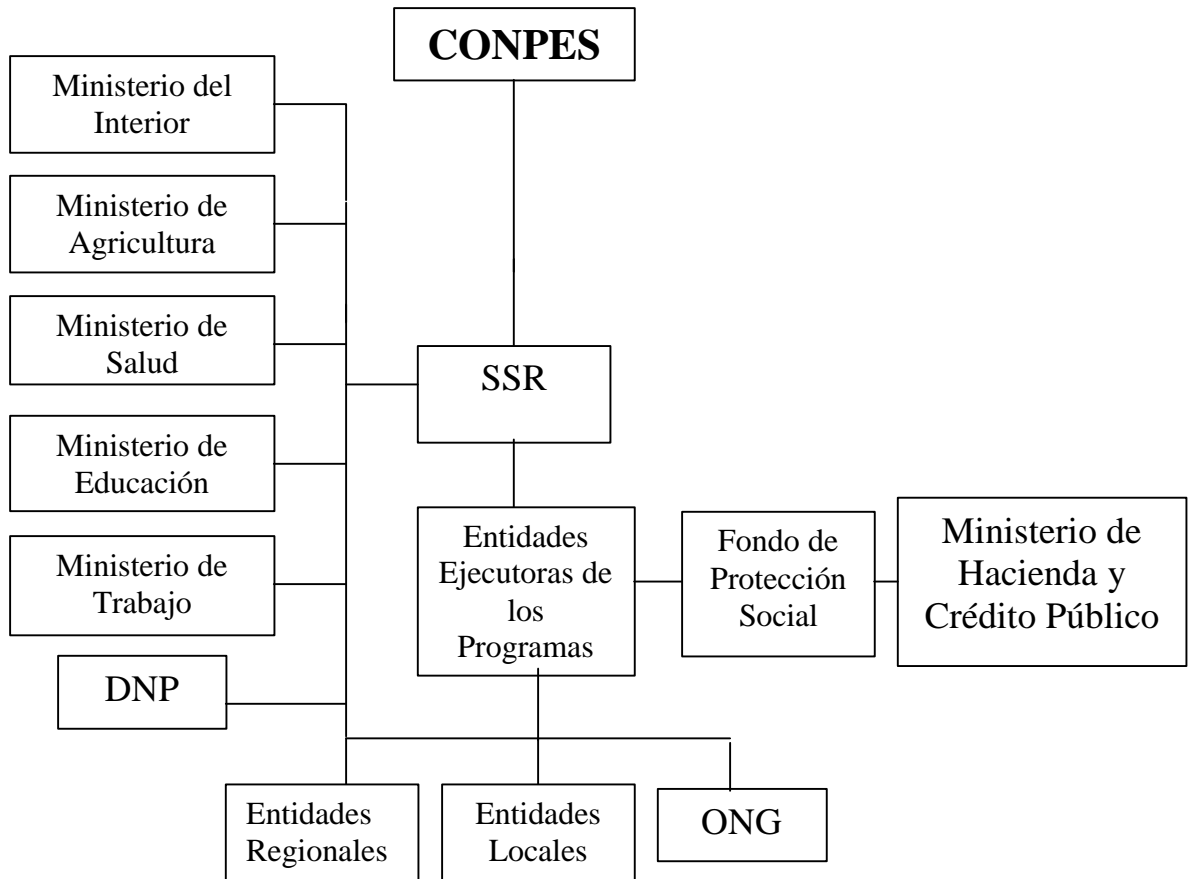
D. COMPONENTES

El SSR está basado en cuatro componentes: i) el CONPES como ente rector del sistema o instancia decisoria; ii) el soporte técnico a cargo de los ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Interior⁷, y el Departamento Nacional de Planeación, bajo la coordinación de esta última entidad; iii) las entidades ejecutoras de los programas; y iv) la financiación de los programas del SSR a través del Fondo de Protección Social, y la administración de los recursos a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (figura 1).

⁶ Ver CONPES SOCIAL # 055 “Reforma al Sistema de Focalización Individual del Gasto Social”. Bogotá, noviembre 22 de 2001.

⁷ Dependiendo de la naturaleza de la crisis y su impacto sobre las poblaciones rurales y grupos étnicos, participarán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio del Interior, respectivamente.

Figura 1



Las funciones específicas a cargo de las anteriores instancias son las siguientes:

1. Instancia Decisoria

El CONPES estará encargado de:

- (i) Activar y desactivar el Sistema Social de Riesgo –SSR- para lo cual se requiere un indicador basado en el comportamiento del PIB.
- (ii) Definir los programas que se financiarán con los recursos del fondo.
- (iii) Autorizar la gestión y la incorporación de los recursos del Fondo de Protección Social.

2. Instancia Técnica

Los ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Interior, y el Departamento Nacional de Planeación, bajo la coordinación del DNP, se encargarán de:

- (i) Brindar el soporte técnico al CONPES para determinar la necesidad de activación del SSR y los programas a ejecutar.
- (ii) Coordinarán a las entidades ejecutoras respecto al diseño de los programas, así como los mecanismos para ponerlos en marcha, para lo cual:
 - (a) Analizarán la situación económica específica y su impacto en la población vulnerable.
 - (b) Caracterizará la recesión y los riesgos asociados con ella con el fin de priorizar las poblaciones a atender según grupos de edad.
 - (c) Definirán cada uno de los programas a ejecutar, su duración, número de beneficiarios y recursos requeridos.
 - (d) Coordinarán con las entidades ejecutoras los arreglos y mecanismos operacionales para poner en marcha los programas.
 - (e) Prepararán los documentos que debe someter a consideración del CONPES relacionados con la activación y aplicación del SSR.
- (iii) El DNP deberá programar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la asignación del presupuesto para los programas definidos por el CONPES y los arreglos necesarios para su asignación
- (iv) El DNP deberá coordinar el seguimiento y la evaluación del SSR para lo cual definirá cuáles programas tendrán una evaluación de impacto, y establecerá los parámetros de dichas evaluaciones.
- (v) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP, adelantarán las acciones conducentes a la consecución de los recursos que garanticen la financiación del SSR

3. Entidades Ejecutoras de los Programas

Las funciones de las entidades ejecutoras serán:

- (i) Coordinar con los operadores directos de los programas (entidades regionales, locales y ONG's, entre otras) todas las acciones necesarias para la ejecución de los mismos.
- (ii) Hacer el seguimiento de los programas.
- (iii) Incorporar el SISBEN como instrumento de focalización de los programas que conforman el SSR.

E. FONDO DE PROTECCIÓN SOCIAL

El gasto social en Colombia está compuesto por educación, salud, asistencia social⁸, seguridad social (pensiones y salud), vivienda de interés social, agua potable y saneamiento, y otros servicios sociales⁹. Durante episodios de crisis económica el gasto en asistencia social ha evidenciado reducciones importantes debido a: (i) la alta dependencia del financiamiento de algunos de estos programas en los impuestos a la nómina; (ii) el comportamiento procíclico de los ingresos tributarios de la Nación¹⁰; y (iii) el hecho de que la inversión experimenta contracciones significativas como resultados de los ajustes a las finanzas públicas durante dichos periodos¹¹. La Gráfica 2 contiene la evolución de las apropiaciones presupuestales por parte del SENA, FOSYGA e ICBF, y muestra el comportamiento procíclico del gasto social durante la reciente fase recesiva.

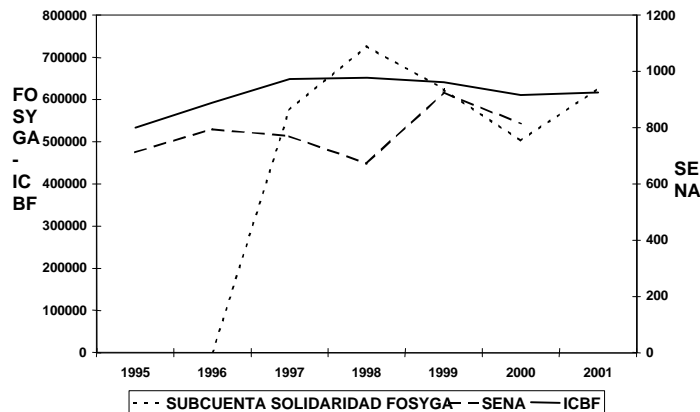
⁸ Incluye la Red de Apoyo Social, la Red de Solidaridad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y otros programas orientados al cuidado de la población desplazada, los ancianos, los niños y los discapacitados.

⁹ Su evolución se detalla en el Anexo 2.

¹⁰ En Colombia, la elasticidad de ingresos con respecto al PIB es unitaria.

¹¹ Se estima que por cada peso de reducción del PIB el gasto en asistencia social se redujo en 5.43 pesos, en el periodo 1990 – 2002. DNP – CRECE (2001). “Sistema Social de Riesgo para Colombia”. Estudio de base contratado por el DNP.

Gráfica 2. Apropriaciones del presupuesto de Inversión (Millones \$ de 2000)



Dado que el gasto en asistencia social es precisamente el que se orienta a atender a la población más vulnerable, su recorte en épocas de recesión limita el principal mecanismo de protección que tiene dicha población. La RAS se creó para proteger estos estratos durante la reciente recesión. Sin embargo, dada la duración de los procesos de negociación de los créditos y el montaje de los programas, ya se había comenzado a superar la recesión cuando los programas comenzaron a funcionar a plena capacidad. Por esta razón, para garantizar el logro de los objetivos del SSR se propone establecer un mecanismo de financiación que permita contar con recursos suficientes y oportunos para su operación.

1. Objetivo

El objetivo del Fondo es garantizar la estabilidad del gasto y el mantenimiento y/o ampliación de las coberturas de los principales programas sociales para las poblaciones más vulnerables, cuando se ha producido un choque económico negativo. Busca capturar recursos durante épocas de crecimiento para que puedan ser utilizados, mediante reglas claras y transparentes, en programas focalizados hacia los estratos más vulnerables de la población durante épocas de recesión, producidas por choques económicos. Como principal instrumento financiero del SSR, el Fondo cumple una función contracíclica y de complemento del gasto público en programas sociales focalizados.

2. Tamaño, Fuentes, y Reglas de Ahorro y Uso de Recursos del Fondo

Con base en la experiencia de la recesión de fines de la década de los noventa, estimaciones del DNP sugieren que para atender el componente cíclico de una recesión severa se requiere contar con recursos de aproximadamente 0.8% del PIB para un período de tres años. Por esta razón, se propone que el Fondo tenga un tamaño estimado mínimo de 0,5% y un tope de 1% del PIB.

El Fondo se alimentará con recursos ordinarios del Gobierno central y, de considerarse necesario, también podrá financiarse con recursos de capital y/o de crédito externo. Para acumular los recursos, el Fondo se regirá por una regla de ahorro específica para el período 2002-2008, que se basa en las estimaciones de crecimiento de la economía colombiana en el mediano plazo. Al finalizar cada año de **crecimiento superior al 4%**, el Fondo deberá haber acumulado un monto equivalente al 50% de la diferencia entre los ingresos efectivamente recaudados y los ingresos hipotéticos para ese año suponiendo un crecimiento económico de 4%.

La fórmula de ahorro será la siguiente:

$$A_t = \begin{cases} 0.5 [T_t - E(T_t)] & \text{si } T_t - E(T_t) > 0 \\ 0 & \text{si no} \end{cases}$$

Donde A_t es el ahorro del Fondo en el año t , T_t los ingresos corrientes¹² efectivamente percibidos por el Gobierno central en el año t , y $E(T_t)$ el cálculo hipotético de ingresos corrientes para el mismo año, suponiendo un crecimiento económico del 4,0%. Para captar solamente el efecto en los ingresos derivado del crecimiento económico, la fórmula se ajustará para neutralizar eventuales reformas tributarias¹³. A partir del año 2009 la metodología de cálculo de los ingresos del fondo será revisada por el CONPES, manteniendo los principios de la regla propuesta.

Para que el SSR funcione efectivamente, es necesario contar con un indicador que permita al CONPES declarar la situación recesiva, definir los programas que se activarán en cada caso y los procedimientos para ordenar el desembolso de recursos del fondo. Dicho indicador será dos trimestres continuos de crecimiento negativo del PIB.

¹² Los ingresos corrientes incluyen impuestos directos e indirectos, tasas y multas

El Fondo desembolsará recursos durante el período completo en el que esté declarada la fase recesiva pero, en cualquier caso, durante cada año no podrán ser desembolsados recursos que sumen más de 0.3% del PIB. El uso de los recursos del Fondo deberá cesar cuando el CONPES lo considere apropiado, teniendo en cuenta la profundidad de la recesión, la población por atender y la disponibilidad de recursos. En todo caso, cesará cuando se evidencien cuatro trimestres consecutivos donde el índice del PIB per cápita, en términos reales, sea igual o superior al del trimestre previo al inicio de la recesión.

El Fondo será creado por Ley como una cuenta especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y sus mecanismos operativos serán reglamentados por el ejecutivo. La administración del Fondo será encargada a una entidad fiduciaria que será seleccionada por un proceso de concurso público. Para garantizar el mantenimiento del valor y la disponibilidad de recursos en forma ágil, los recursos del Fondo, captados inicialmente en moneda local, serán transformados a divisas e invertidos en instrumentos financieros de alta seguridad y liquidez en el mercado internacional de capitales.

IV. RACIONALIZACIÓN, COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

La adecuada puesta en marcha del SSR y el logro de sus objetivos, implican mejorar la eficiencia e impacto de los recursos públicos dirigidos al sector social a través de la racionalización y evaluación de algunos programas sociales. Se trata de evitar que haya múltiples programas con objetivos y grupos poblacionales similares (duplicaciones), de identificar esquemas que mejoren la asignación de los recursos y el acceso de la población a los beneficios, así como de evaluar el impacto de programas en ejecución, para establecer posibles mejoras que aseguren su mayor efectividad. Lo anterior incluye:

1. La Red de Solidaridad Social (RSS). Dadas las características de la RSS y sus fortalezas en la atención a poblaciones vulnerables, se propone concentrar su actividad en la atención de las poblaciones que tengan una vulnerabilidad específica. Así, los programas que quedarán bajo responsabilidad de la Red de Solidaridad Social, serán los diseñados para atender las siguientes poblaciones: (i) víctimas de desplazamiento forzado; (ii) víctimas de la violencia producto del conflicto armado; (iii) adultos mayores (población mayor de 65 años); (iv) discapacitados; (v) indigentes y habitantes de la calle (v.gr. recicladores); y (vi) grupos étnicos indígenas, afrocolombianos y raizales. Por lo tanto, los programas especiales de empleo y capacitación que realice la RSS se dirigirán únicamente a la población con las características anteriormente mencionadas.

¹³ En el balance fiscal del Gobierno se deberá cuantificar explícitamente el producto de estas reformas.

Dado que los adultos mayores son quienes tienen una mayor vulnerabilidad a los riesgos durante episodios de recesión económica, es necesario generar mecanismos que los protejan efectivamente durante dichos períodos. Es necesario hacer una evaluación del diseño técnico, operativo e institucional del **Programa de Atención al Adulto Mayor** que ha sido ejecutado por la Red de Solidaridad Social a partir de 1998, de tal forma que se establezca si requiere ajustes para maximizar su impacto y asegurar la oportunidad en la atención a los adultos mayores. Por lo anterior, dada la posibilidad de su incorporación dentro del SSR, se realizará un estudio que evalúe el programa y sugiera los ajustes pertinentes.

2. Actualmente la Presidencia de la República realiza la coordinación institucional de una serie de programas sociales entre los que se cuentan la **Política Nacional de Construcción de paz y Convivencia familiar Haz Paz** y el **Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad**. Sin embargo, dada la naturaleza de estos programas y la necesidad de su ejecución descentralizada, es aconsejable que en adelante sean adelantadas por entidades con experiencia en la ejecución en el nivel regional.

Debido a lo anterior, y tomando en cuenta la naturaleza de los programas, las funciones y capacidad específica de las entidades sectoriales, se propone que el ICBF y la RSS asuman, respectivamente, la responsabilidad de ejecutar *Haz Paz* y el Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad. El ICBF, por ser la entidad ejecutora de la política de familia e infancia, es la entidad indicada para realizar la coordinación de *Haz Paz*. Por su parte, la RSS, como entidad responsable de las poblaciones que tengan una vulnerabilidad específica, tiene la capacidad y competencia para coordinar el Plan de Atención a las Personas con Discapacidad.

Para garantizar la efectiva adecuación institucional de estos dos programas, bajo la coordinación de la Consejería Presidencial para la Política Social, se deberán definir los esquemas institucionales y los Manuales Operativos que regirán su implementación, determinando claramente los objetivos generales y específicos, los principios, componentes y acciones, así como las responsabilidades y funciones de las entidades responsables y participantes.

3. Otro de los programas en cabeza de Presidencia de la República es la **Red de Apoyo Social** puesta en marcha desde el año 2000 con una vigencia temporal de tres años, hasta el año 2004. Este programa constituyó el principal antecedente y la base para la constitución del Sistema Social de Riesgo por lo cual, de acuerdo con los resultados que arroje su evaluación de impacto, se propone establecerlos de manera permanente.

Entre los tres subprogramas que hacen parte de la RAS se encuentra el de Jóvenes en Acción. Está dirigido a reducir la vulnerabilidad de la población entre 18 y 25 años ante situaciones de recesión económica. Este objetivo se logra por medio de la capacitación en habilidades que les permitan superar dicha vulnerabilidad, ya que incrementa sus posibilidades para conseguir un empleo.

Debido a la importancia de este subprograma para reducir los niveles de riesgo social, se considera importante ampliar la base de entidades de capacitación y expandir su alcance. Para esto, se propone explorar diferentes alternativas y desarrollar un mecanismo que permita que el SENA, con sus recursos, financie la continuidad del programa a partir del 2004, de conformidad con el diseño actual, y con lo establecido en su Manual Operativo, el cual fue aprobado y rige la ejecución de los recursos provenientes de la banca multilateral. Para lograr lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación coordinará con el SENA y con la RAS, la elaboración de una propuesta que deberá ser sometida a aprobación del CONPES.

4. Uno de los elementos fundamentales que debe tener un Sistema Social de Riesgo es la disponibilidad de información y mecanismos claros de evaluación de sus programas. Estos mecanismos permiten realizar análisis costo-efectividad y costo-beneficio para identificar los programas, y sus respectivos enfoques, que producen una mayor rentabilidad de las inversiones públicas en términos de objetivos sociales y de desarrollo sectorial. Con ello se puede optimizar la programación y asignación de la inversión pública.

El Gobierno Nacional ha decidido estimular la cultura de la evaluación de impacto de los principales programas de inversión, de tal forma que sea posible contar con dicha información. Un avance en este sentido, será la evaluación de impacto de la Red de Apoyo Social que se adelantará de manera paralela a su ejecución.

Además de la RAS, existen otros programas sociales que constituyen componentes importantes del gasto social y sobre los cuales no se tiene conocimiento sobre: i) su capacidad de respuesta a los riesgos que intentan cubrir; ii) los efectos que ha generado su ejecución, durante largos años, sobre su población objetivo; iii) la eficacia y eficiencia de los mecanismos de focalización que emplean; iv) su relación costo-beneficio; y, v) su pertinencia y viabilidad de operación durante momentos de recesión.

Dentro de estos programas se encuentran **Asistencia Nutricional al Escolar y al Adolescente (ANEA)** y **Bienestarina** ejecutados por el ICBF. Estos programas hacen parte del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 y atienden uno de los aspectos más críticos en épocas de recesión. Los resultados de las evaluaciones serán de gran utilidad tanto para la política social como para el SSR.

En consecuencia, se propone adelantar la evaluación de estos dos programas para lo cual, el DNP coordinará con el ICBF los términos y el alcance de dichas evaluación así como las acciones necesarias para su puesta en marcha.

V. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Consejería Presidencial para la Política Social recomiendan al CONPES:

1. Adoptar la creación del Sistema Social de Riesgo y del Fondo de Protección del Gasto Social con base en los lineamientos propuestos en este documento.
2. Solicitar al DNP y al Ministerio de Hacienda preparar y presentar al Congreso de la República el proyecto de ley que crea el Fondo de Protección del Gasto Social.
3. Solicitar a los ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Interior, y al DNP:
 - Coordinar la definición y el diseño de los programas que harán parte del SSR, así como los mecanismos para ponerlos en marcha.
4. Solicitar al DNP:
 - Conformar el Grupo Técnico que se encargará de ofrecer los soportes analíticos y procedimentales para la puesta en marcha, seguimiento y evaluación del SSR.
 - Coordinar el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación del SSR.
 - Definir con el ICBF y la Red de Solidaridad Social el alcance y términos para la evaluación de los programas “Asistencia Nutricional al Escolar y al Adolescente”, “Bienestarina” y “Atención Integral al Adulto Mayor”, respectivamente.
 - Con base en la evaluación de impacto de los Programas de la Red de Apoyo Social, determinar la conveniencia de su implementación como componente permanente del Sistema de Riesgo Social.
 - Coordinar con el SENA y la RAS la elaboración de una propuesta para financiar las fases subsiguientes del programa Jóvenes en Acción a partir del 2004, y presentarla a consideración del CONPES.
 - Apoyar técnicamente y coordinar con las entidades ejecutoras del SSR los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo y creciente el uso del SISBEN en los programas que hacen parte del SSR.

5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - Una vez creado por Ley el Fondo de Protección Social, administrarlo a través de una entidad fiduciaria, y asegurar el cumplimiento de los principios de agilidad, flexibilidad, transparencia y complementariedad en su asignación.
 - Establecer los mecanismos necesarios para garantizar el ahorro de los recursos del Fondo de Protección Social.
 - Definir los arreglos presupuestales y legales para el funcionamiento del fondo.
 - Darle prioridad a la disponibilidad de espacio fiscal y PAC, dentro de los lineamientos establecidos en el presente documento.
 - Realizar los ajustes que permitan el giro de los recursos del fondo a los presupuestos de las entidades, una vez se determine el uso de sus recursos.

6. Solicitar a la Red de Solidaridad Social:
 - Coordinar con el DNP los términos para la evaluación del diseño técnico, operativo e institucional del Programa “Atención Integral al Adulto Mayor”.
 - Coordinar con la Consejería Presidencial para la Política Social, el traslado del “Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad”, y adoptar el Manual de Operaciones correspondiente.

7. Solicitar al ICBF:
 - Coordinar con el DNP la realización de una evaluación de impacto de los Programas de “Asistencia Nutricional al Escolar y al Adolescente” y “Bienestarina”.
 - Coordinar con la Consejería Presidencial para la Política Social, el traslado del programa “Haz Paz” y adoptar los manuales operativos correspondientes.

8. Solicitar a la Consejería Presidencial para la Política Social coordinar con el ICBF y la RSS la definición de los esquemas institucionales y los Manuales Operativos que regirán la implementación de los programas “Haz Paz” y “Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad”, respectivamente.

ANEXO 1

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Si bien los gobiernos han contemplado programas de seguridad y asistencia social, no en todos los casos se ofrecen mecanismos efectivos para contrarrestar los efectos que las recesiones generan en la población más vulnerable. Para ello, organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han venido desarrollando en varios países mecanismos de manejo de riesgo. Estos se traducen en programas o redes de protección o seguridad social, con el objetivo de prevenir, mitigar y/o superar los efectos de los riesgos en aquellos grupos que pueden verse mayormente afectados durante las recesiones.

Algunas redes de protección han sido diseñadas como respuesta a períodos de recesión. Ejemplos de esto son la red de protección social en Indonesia (descrita a continuación), Argentina y Uruguay. Por otro lado, hay casos como la red de protección social en Nicaragua o la red de seguridad en Malawi, que son medidas complementarias de protección social dirigidas a la población más pobre, pero que no fueron creadas como consecuencia directa de una recesión. Sin embargo, todas ellas comparten elementos comunes: i) El sistema o red de seguridad ha obedecido a problemas de ineficiencia en el gasto social y a situaciones críticas en ciertos indicadores sociales (la diferencia reside en los indicadores específicos de cada país); ii) existe la intención de llegar a la población más pobre dentro de los pobres (i.e., focalización); iii) promueven la interacción y coordinación entre diferentes entidades e instancias gubernamentales y entre éstas y las comunidades.

Los principales problemas detectados en el diseño de estas redes fueron: i) falta de monitoreo y de control operacional; ii) falta de verificación independiente de los resultados de los programas y de los reportes de monitoreo; iii) falta de campañas de información a la sociedad civil acerca de los programas, su funcionamiento, presupuesto y canales de quejas; iv) mecanismo de resolución de quejas; v) mayor participación de la sociedad civil a todos los niveles.

La experiencia internacional señala que fallas en el diseño de redes de protección social pueden llevar a graves inconvenientes en su desarrollo y ejecución: i) implantación de programas de manera diferente a como fueron diseñados; ii) retrasos en la puesta en marcha de los programas y en la entrega de los beneficios, generando ineficacia; iii) corrupción; iv) filtraciones y malversación de fondos; v) problemas en la focalización.

Un ejemplo concreto es Indonesia que había experimentado un período de crecimiento de 30 años, luego del cual entró en una aguda recesión. Esta se caracterizó por una rápida contracción económica y el desempleo creció dramáticamente: el PIB cayó 15.6% entre 1998 y 1999; el desempleo alcanzó un 15% pero acompañado por una fuerte reducción en el salario real y el poder de compra.

Para atender la población más vulnerable surgió la Red de Protección Social, como un paquete de programas que incluyó: i) seguridad alimentaria, para asegurar la disponibilidad de alimentos a precios alcanzables (precios subsidiados) para los más pobres; ii) empleo y mantenimiento de ingreso con programas de suplemento para el poder de compra de los hogares pobres mediante la creación de empleo, y mediante el soporte a pequeñas y medianas empresas y cooperativas; iii) mantenimiento del acceso a servicios sociales prioritarios tales como educación y salud.

El programa de seguridad alimentaria implicó principalmente focalización en el subsidio de los precios del arroz (el IPC del arroz aumentó 136%). Aproximadamente 9.7 millones de hogares pobres urbanos y rurales se beneficiaron con este subsidio. Adicionalmente el gobierno aumentó las importaciones del producto, así como los subsidios en los insumos y en crédito para aumentar la oferta de arroz.

El segundo programa implicó la puesta en marcha de cuatro diferentes intervenciones: (i) obras públicas intensivas en mano de obra, (ii) fondos comunitarios para proyectos en las áreas más pobres, (iii) formación vocacional, desarrollo de empresas y localización de puestos de trabajo para los desempleados calificados; y (iv) esquemas crediticios y obras políticas para promover la recuperación de pequeñas y medianas empresas.

El tercer y último programa enfatizó la necesidad de preservar el acceso a servicios sociales y bienestar social priorizando los sectores de educación y salud.

Hacia 1999 se detectaron graves problemas en la ejecución de la Red, particularmente retrasos en la implementación, filtraciones de recursos, problemas en la asignación presupuestal e inadecuados o inapropiados diseños de los programas. A partir de ese año se buscó implantar reformas y medidas orientadas a mejorar el funcionamiento de la Red de Protección Social, para lo cual se creó una estructura de orden nacional que consiste en adelantar medidas que eleven y amplíen los esfuerzos de monitoreo, para asegurar que los programas se implanten tal y como se diseñaron, incluyendo tiempos de entrega de los beneficios, y eliminación de la corrupción.

ANEXO 2 EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL

GASTO SOCIAL A CARGO DEL SECTOR PUBLICO - COLOMBIA - 1994 - 2001 (Millions \$)

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
IVA*	2.768.833	3.427.600	4.740.326	5.836.600	6.406.477	6.511.313	8.144.376	9.705.3
interno	1.687.815	2.060.100	3.166.089	3.829.700	4.037.970	4.621.066	5.694.443	6.810.0
Externo	1.081.018	1.367.500	1.574.237	2.006.900	2.368.507	1.890.247	2.449.933	2.895.3
Total Gasto Social	3.807.061	4.936.182	6.823.919	8.501.544	9.858.529	11.879.950	12.648.083	14.726.80
Salud	858.465	1.152.121	1.494.084	1.920.310	2.277.493	3.001.140	3.201.291	3.683.30
Gobierno Central 1/	233.961	325.265	337.088	546.776	653.680	782.336	974.693	938.63
Gobiernos Territoriales 2/	624.504	826.857	1.156.996	1.373.534	1.623.813	2.218.805	2.226.598	2.744.66
Departamentos	520.692	635.085	854.187	974.393	1.097.175	1.527.652	1.494.276	1.933.00
Municipios	103.813	191.772	302.809	399.141	526.639	691.153	732.322	811.66
Educacion	1.536.275	1.956.448	2.936.695	3.624.055	4.629.783	5.455.936	6.038.567	6.916.69
Gobierno Central 3/	421.495	509.213	816.109	944.893	1.264.174	1.358.763	1.422.562	1.690.38
Gobiernos Territoriales 2/	1.114.780	1.447.235	2.120.587	2.679.162	3.365.610	4.097.173	4.616.005	5.226.30
Departamentos	990.205	1.217.109	1.757.215	2.200.193	2.733.643	3.267.789	3.737.219	4.252.30
Municipios	124.575	230.126	363.371	478.969	631.967	829.384	878.786	974.00
ICBF 4/	347.225	511.207	686.381	860.341	925.463	948.669	1.003.341	1.142.41
Gobierno Central	296.631	436.719	586.368	734.981	790.614	810.438	856.877	980.07
Municipios	50.594	74.488	100.013	125.360	134.849	138.231	146.464	162.33
SENA 5/	209.043	307.694	329.569	398.225	455.215	488.305	585.980	598.42
Programa de la Red de Apoyo Social						-	7.000	329.26
Gobierno Central						-	7.000	268.49
Municipios						-	-	60.77
Otros Programas Social	856.053	1.008.711	1.377.190	1.698.613	1.570.574	1.985.900	1.811.905	2.056.70
Fondo de Solidaridad pen	-	15.000	19.374	-	-	1.000	-	-
Pensión ancianos indigen	-	-	19.316	11.871	20.598	48.100	-	-
Programa de reinserción	6.700	8.700	9.010	10.400	12.500	18.824	-	(
Fond Prog Espec PAZ (Le	-	-	-	-	10.100	8.600	-	10.21
Desarrollo Comunitario	261.727	381.874	581.644	636.857	700.901	680.115	734.294	814.69
Trabajo y Seguridad	98.283	117.226	203.666	361.532	239.246	794.201	515.436	612.47
Vivienda	276.293	263.367	315.438	303.644	235.480	168.385	343.601	449.04
Agua y saneamiento	213.050	222.545	228.742	374.309	351.750	266.675	218.574	170.27

* Corresponde a Operaciones Efectiva de Caja (es decir no se incluye cerca del 10% del recaudo que se paga con papeles bienes en dación de pago y otro

1/ Incluye Transferencias (pensiones, contribuciones al FOSYGA, Financiamientom de Hospitales e inversiones directas en el sector)

2/ Comprende las transferencias de Situado Fiscal más FEC (salud y Educación), Participaciones Municipales para salud y educación)

3/ Incluye transferencias (pensiones, contribuciones a la educación, bienes y servicios para el sector y tranferencias para las universidades públicas nacion

4/ Programas de Bienestar Social a la población infantil más vulnerable

5/ Incluye progrmas de entrenamiento y capacitación de la fuerza laboral.

6/ Incluye inversiones y tranferencias para programas a cargo del Gobierno central para atender población de zonas rurales, afectadas por la violencia y pro