

REPUBLICA DE COLOMBIA
Departamento Nacional de Planeación

PROFUNDIZACION DEL PLAN DE DESARROLLO PARA EL AÑO SOCIAL

Documento CONPES 2831- Consejería para la Política Social – DNP:UDSUDS
Santafé de Bogotá, D.C., enero 17 de 1996

Versión aprobada

INTRODUCCION

Las evaluaciones del Plan de Desarrollo que se han realizado hasta la fecha¹, así como las que se encuentran en curso, revelan avances significativos en el cumplimiento de las metas de El Salto Social. En la primera etapa de esta Administración se superaron ampliamente las metas previstas en la adjudicación de subsidios para vivienda de interés social. así como en la cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico. La cobertura del Régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud se ha duplicado 25% y 2.3 millones de personas de los grupos más pobres de la población tuvieron acceso. por primera vez. a un seguro de salud a través del Régimen Subsidiado. El Servicio Nacional de Aprendizaje incrementó en 30% el número de beneficiarios de cursos largos de capacitación para el trabajo, esto es, 39% por encima de la meta establecida. A 31 de diciembre de 1995 FINURBANO habría otorgado créditos por S44.575 millones. La descentralización de los servicios sociales, adquirió durante 1995 una dinámica importante, gracias a la cual 12 entidades territoriales han sido ya certificadas para el manejo autónomo de los recursos del situado fiscal destinado educación, y 36 para la administración descentralizada de los servicios de salud.

La evaluación ha permitido también identificar los principales obstáculos para la ejecución de los programas prioritarios de El Salto Social en materia de educación, salud, seguridad social y empleo. Estos análisis, unidos a la lectura permanente de los indicadores de la realidad nacional, han alertado al Gobierno sobre la necesidad de profundizar acciones que aseguren el cumplimiento de las metas sociales del plan.

El presente documento presenta a consideración del CONPES las principales pérdidas que se han adoptado, en algunos casos, para impulsar la ejecución de programas en cuyo desarrollo se han identificado problemas críticos que deben superarse en el corto plazo y, en otros, para reorientar acciones y ajustarlas a las exigencias del desarrollo regional y local. También se presentan los principales programas sociales cuyo diseño se completó durante 1995 que inician su operación a partir de este año.

¹ Entre las cuales se encuentran los Documentos CONPES: "Avances de la Política Social: Agosto 1994 – Julio 1995". No.2798 de agosto 9 de 1995; "Salud y Seguridad Social: Informe de Evaluación y Seguimiento", No.2813 de octubre 25 de 1995; "Más y Mejores Empleos: Evolución del Empleo y Seguimiento al Plan de Desarrollo",

II. EDUCACION

El objetivo de "El Salto Educativo" es elevar el promedio de escolaridad de los colombianos. buscando que todos los estudiantes que ingresan a la educación permanezcan en el sistema por lo menos hasta el noveno grado. Para lograrlo se han puesto en marcha estrategias encaminadas a aumentar la cobertura y mejorar sustancialmente la calidad de la educación.

La preocupación del Gobierno Nacional por ofrecer educación a todos los colombiano se traduce en un incremento sostenido del porcentaje del gasto público en educación durante los próximos tres años y en el desarrollo de programas encaminados al cumplimiento de esos objetivos. Los programas que se presentan a continuación se diseñaron en 1995 y se pondrán e marcha este año, en adición a los que ya se iniciaron anteriormente.

A. Subsidios para estudiantes de bajos recursos y estímulos a la oferta

Pese al gran esfuerzo efectuado para ampliar la cobertura de la educación básica. Aún existen muchos niños y jóvenes, provenientes especialmente de familias de bajos recursos. que se encuentran por fuera del sistema educativo. La oferta educativa del sector público es limitada, lo que dificulta al Estado garantizar a todas las personas, en el corto plazo, el derecho a educación consagrado en la Constitución. Por ello, es importante contar con el apoyo de iniciativas privadas para atender parte de la población en edad escolar que actualmente no consigue cupos en los establecimientos educativos oficiales.

Este proyecto es un esfuerzo adicional del Gobierno para canalizar recursos que sirvan para ampliar la cobertura de la educación básica, especialmente para niños y jóvenes de familias de bajos recursos que se encuentran por fuera del sistema educativo. Dado que la oferta educativa del sector público es limitada, es importante complementar esfuerzos con el sector privado para atender parte de la población en edad escolar que actualmente no consigue cupos en los establecimientos educativos oficiales.

En Colombia, la educación privada ha desempeñado un importante papel en la atención de la población estudiantil, expandiendo el servicio educativo en zonas de alta concentración de población pobre. Instituciones sin ánimo de lucro, como ñas organizaciones no gubernamentales o las que ofrecen el servicio de la educación contratada en zonas de difícil acceso, han sido especialmente activas y se han destacado por su administración ágil y eficiencia en la prestación del servicio

Aunque en el nivel de primaria la mayoría de alumnos es atendida por el sector oficial, en secundaria el sector privado cubre el 35.4% del total de la matrícula. La experiencia del Programa de Ampliación de Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria – PACES, que beneficio con subsidios a aproximadamente 78.000 estudiantes de bajos recursos en 1995, confirma el interés de las instituciones privadas en participar en los programas adelantados por el gobierno. La fase siguiente del programa se concentrará en garantizar la oportunidad y la calidad del servicio.

A través de este programa de subsidios se financiarán convenios entre entidades territoriales e instituciones educativas públicas o privadas, solidarias o mixtas sin ánimo de lucro para la atención de un número definido de estudiantes identificados como beneficiarios, los cuales serán objeto de apoyo durante mínimo tres años. A diferencia de PACE.S. que deja al estudiante la tarea de encontrar su cupo en un establecimiento privado y no interviene directamente en las condiciones en que se presta el servicio, el programa descrito incluye estímulos importantes a la oferta: el monto que se transfiere a los planteles cubre los costos por alumno del personal docente y administrativo, la utilización de la infraestructura física y la de los materiales educativos (cuadro 1).

Se trata, entonces, de un programa de subsidios a la oferta con criterio de demanda, en el cual la responsabilidad sobre la selección de los planteles no recae sobre el estudiante sino sobre la entidad territorial, de acuerdo con sus necesidades de ampliación de cobertura y teniendo en cuenta criterios de calidad educativa.

A estos planteles se les pagará un valor anual por alumno atendido de acuerdo con estimaciones anuales de costos por parte del Ministerio de Educación según el tipo de plantel de modo indicativo, se presenta un esquema en el cuadro 2). Para los territorios con menor densidad poblacional, el programa contempla un incremento del 30% en los costos del

proyecto. De manera general, el programa será cofinanciado por la Nación a través del Fondo de Inversión Social – FIS.

Los beneficiarios de este programa serán prioritariamente niños y jóvenes de los municipios más pobres y de los estratos 1 y 2 de las grandes ciudades, y eventualmente el estrato 3. Serán preseleccionados a través del SISBEN en las entidades territoriales que ya lo están aplicando; en las demás, se solicitará una certificación sobre el estrato a que pertenecen mediante la presentación de un recibo de servicios públicos. El valor máximo a cubrir por alumno en 1996 será de \$275.460.

En 1996 se entregará un número total de 241.000 subsidios, por un valor de \$38.000 millones. Se incluyen aquí los beneficiarios de los subsidios PACES, que continuarán recibiendo apoyo y cuya ayuda se orientará progresivamente a los estudiantes de los grados 10 y 11; las madres jefes de hogar con hijos entre 7 y 11 años, beneficiarias del bono escolar y los nuevos subsidios a la oferta.

B. Incentivos para los docentes

La labor del docente es fundamental en el proceso educativo; por ello, el Gobierno se comprometió a mejorar significativamente su remuneración, especialmente para estimular aquellos que hagan los mayores esfuerzos para mejorar la calidad de la educación y tengan mayor dedicación a su trabajo. Así mismo, se estimulará a los establecimientos educativos que se destaquen por la calidad de la educación que ofrecen.

Para estos propósitos se han diseñado tres tipos de incentivos, que empezarán a otorgarse en 1996 a los docentes estatales y para los cuales se destinarán \$55 000 millones.

1. Estímulos para docentes estatales que laboran en los primeros grados.

Como reconocimiento a la labor de los docentes que están trabajando en los primeros grados de la educación básica en zonas rurales y en los sectores urbanos de estratos bajos se les otorgará un incentivo en dinero. Los directores de núcleo, en conjunto con la comunidad educativa y el gobierno escolar, postularán a un docente por cada establecimiento que cumpla con los requisitos de calidad establecidos por el Ministerio de Educación. En 1996 se

destinarán \$24.000 millones para este propósito , para beneficio directo de aproximadamente 40.000 educadores, recursos que serán ejecutados en el primer semestre del año.

2. Incentivos a los mejores docentes estatales

Con base en la evaluación de idoneidad académica de los docentes, que se realizará en desarrollo de la Ley 115 de 1994, y de su evaluación de desempeño, el Ministerio de Educación otorgará \$1 millón a cada uno de los 8.000 docentes que obtengan el puntaje más alto entre los 40.000 que serán evaluados en este primer año. Estos recursos serán destinados en lo posible a su perfeccionamiento como docente. Así mismo, a los 20 mejores docentes de cada año se les facilitará el proceso formativo correspondiente a su año sabático a través de una línea de financiación manejada por ICETEX.

3. Incentivos a los establecimientos mejor evaluados

También se otorgarán anualmente incentivos al mejor establecimiento educativo de cada núcleo educativo del país. Las comunidades educativas locales evaluarán los planteles con base en criterios de calidad y equidad establecidos por el Ministerio de Educación Nacional. Cada establecimiento \$10 millones en promedio, que podrán ser utilizados para financiar sus respectivos Proyectos Educativos Institucionales (PEI) o hacerse extensivos a directivos y docentes mediante comisiones y pasantías dentro y fuera del país. Se destinarán \$20.000 millones en 1996, que serán ejecutados en el primer semestre del año.

C. Corporación Mixta para la Investigación y Desarrollo de la Educación Básica

Una de las principales iniciativas del gobierno para mejorar sustancialmente la calidad de la educación es la creación de la Corporación Mixta para la Investigación y Desarrollo de la educación Básica, la cual quedó constituida oficialmente el pasado 28 de noviembre. Su objeto es promover la calidad, la democratización y el cambio, especialmente en la educación inicial, básica y postbásica no universitaria, a través de investigación y desarrollo interdisciplinarios, promoción de proyectos educativos y difusión de experiencias exitosas, que incorporen los avances de la ciencia y la tecnología.

En la Corporación Mixta está la primera y gran oportunidad para que los sectores público y privado y la sociedad civil aún en esfuerzos, hasta ahora aislados, para contribuir al desarrollo y elaboración de propuestas e instrumentos de política que permitan incidir efectivamente sobre el sistema educativo.

Las actividades desarrolladas por la Corporación beneficiarán a la comunidad educativa en general y a las instituciones escolares en particular. Se prestarán servicios de asesoría pedagógica y didáctica en currículos, programas, materiales educativos, medios de comunicación e informática; apoyo técnico y administrativo para el mejoramiento de la gestión de las instituciones escolares; divulgación y difusión de resultados de investigaciones, experiencias y proyectos innovadores; realización de eventos académicos; otorgamiento de premios y estímulos para exaltar la excelencia educativa y el desarrollo de investigación aplicada.

La Corporación inició sus actividades con \$550 millones de 1995, los cuales se constituyen en el capital semilla para su puesta en funcionamiento. Podrá realizar convenios de cooperación nacional e internacional y contratar proyectos específicos. Asimismo, contará con un equipo interdisciplinario de profesionales de alto perfil.

CUADRO 1

COSTOS POR ALUMNO DE LA PRESTACION DEL SERVICIO EDUCATIVO

CONCEPTO	VALOR MENSUAL
Salarios y prestaciones docentes	\$ 19.643
Salarios y prestaciones personal administrativo	\$ 250
Capacitación de docentes	\$ 303
SUBTOTAL RECURSOS HUMANOS	\$ 19.946

Edificios	\$ 988
Equipo (dotación escolar)	\$ 2.165
SUBTOTAL INFRAESTRUCTURA Y DOTACION	\$ 3.153
Textos y materiales	\$ 1.160
Gastos generales	\$ 2.208
Seguros y otras	\$ 1.078
TOTAL	
MES	\$ 27.546
AÑO	\$ 275.460

CUADRO 2
MONTO ANUAL DE LOS ESTIMULOS SEGÚN TIPO DE ENTIDAD
(Pesos 1996)

TIPO DE ENTIDAD	DESCRIPCION	VALOR ANUAL
PRIVADA	Entidad de carácter netamente privado cualquiera que sea su forma jurídica específica, con total autonomía técnica y administrativa sobre los insumos requeridos para la prestación del servicio educativo.	\$ 275.460
MIXTA A	Establecimiento administrado por un particular, que funciona en infraestructura pública cedida en comodato.	\$ 265.588
MIXTA B	Institución educativa de carácter privado, con infraestructura propia y que cuenta con docentes oficiales en comisión.	\$ 79.030
MIXTA C	Institución educativa de carácter privado, con infraestructura pública cedida en comodato y con docentes oficiales en comisión.	\$ 69.150
PUBLICA MIXTA	Establecimiento oficial que tiene capacidad subutilizada que tiene condiciones de atender un mayor número de alumnos sin	\$ 69.150

	contratar más docentes.	
--	-------------------------	--

III. SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

En este capítulo se incluyen los programas dirigidos a ampliar los servicios de la Seguridad Social en Salud a la población más pobre y vulnerable, así como las más recientes disposiciones sobre el reconocimiento a la labor que desempeñan las Madres Comunitarias del Programa de Hogares del ICBF, que constituye la principal estrategia de atención a los niños de familias de bajos ingresos.

A. El Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud

El Régimen Subsidiado de Seguridad Social fue diseñado con el fin de extender los beneficios de la seguridad social a las personas sin capacidad de cotizar o pertenecientes a grupos vulnerables de la población. El aseguramiento se efectúa a través del pago de una cuota individual (Unidad de Pago por Capacitación Subsidiada, UPC-S) con recursos provenientes del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) y de transferencias municipales, a una entidad administradora que se encarga de garantizar la prestación de los servicios del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POS-S) a sus afiliados.

La ampliación de la cobertura de la Seguridad Social ha ocurrido principalmente en el Régimen Contributivo, que cuenta actualmente con cerca de 1.530.899 afiliados en las nuevas EPS y cerca de 9 millones en el ISS, para un total de 10.5 millones de afiliados. Por su parte, en la implantación del Régimen Subsidiado, pese a que se han identificado múltiples dificultades, se ha logrado incrementar las afiliaciones al sistema: de un número aproximado de 9.663.000 de beneficiarios potenciales ya identificados, se han. afiliado 2.3 millones a las EPS territoriales, y 2.3 millones adicionales se encuentran ya identificados como beneficiarios y están en proceso de afiliación.

El funcionamiento del sistema se ha visto obstaculizado por la ausencia de entidades administradoras de los recursos para subsidios, por la falta de claridad de los municipios sobre cómo gastar los recursos de inversión obligatoria destinados a este fin y la escasa divulgación entre las comunidades.

Para superar estas dificultades, el Gobierno Nacional ha tomado medidas que facilitarán el acceso de los beneficiarios al Sistema de Seguridad Social y a los servicios de salud. Entre estas medidas se destacan las relacionadas con la administración del Régimen Subsidiado y el apoyo a las instituciones hospitalarias para la prestación de los servicios no incluidos en el POS-S, la movilización de los recursos municipales hacia la afiliación al sistema y la asistencia técnica a las entidades territoriales en el manejo descentralizado del Sistema de Seguridad Social en Salud, reglamentados mediante el Decreto 2357 de 1995 y el Acuerdo 23 de 1996 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

El objetivo de estas medidas es lograr la afiliación de 5.5 millones de personas en 1996 y garantizar la prestación efectiva de los servicios de salud preventivos y curativos a la población más pobre. Serán beneficiarios prioritarios del Régimen Subsidiado el grupo materno-infantil y las familias más pobres de las zonas rurales, las personas identificadas como pertenecientes a los estratos 1 y 2 del SISBEN, así como los habitantes de los municipios de categoría 5 y 6 y los miembros de comunidades indígenas. Dentro del grupo materno – infantil, el objetivo es captar, en primer lugar, a 168.500 usuarias del programa PAMI del ICBF y las que seleccione la Red de Solidaridad Social como beneficiarias del programa PAMI.

En la administración del Régimen Subsidiado podrán participar Empresas Promotoras de Salud (EPS) de origen público, solidario, mixto, municipal, departamental, regional o nacional, las Cajas de Compensación Familiar y las Empresas Solidarias en Salud. Las Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de Salud de las entidades territoriales descentralizadas, inscribirán a las empresas interesadas (previa verificación de los requisitos por parte de la Superintendencia de Salud) y celebrarán contratos con las administradoras seleccionadas para la afiliación de los beneficiarios identificados. Los beneficiarios podrán afiliarse a la administradora de su elección. Estas, a su vez,, deberán garantizar el acceso al POS-S, mediantecontratos con instituciones prestadoras de servicios de salud. El seguimiento de los contratos se hará por las Mesas de Solidaridad o por Comités de Veeduría que se garanticen para tal fin.

Los beneficiarios del Régimen Subsidiado que por sus condiciones de salud o necesidades de ayuda en diagnóstico y tratamiento requieran servicios de una complejidad mayor serán remitidos por la entidad de primer nivel a los hospitales de segundo y tercer nivel, sean éstos públicos o privados, que hayan celebrado contrato con el Estado. En el caso de los

hospitales públicos, la facturación de los servicios se hará con cargo a los recursos del situado fiscal y las rentas cedidas que se transfieren anualmente a los hospitales.

En tanto se logra la cobertura plena del Régimen Subsidiado, las persona pobres no afiliadas recibirán servicios de salud de instituciones hospitalarias públicas o de las privadas que tengan contrato con el Estado. Adicionalmente, con el fin de mejorar la infraestructura y la dotación de los hospitales de segundo y tercer nivel, se destinarán recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, en función del cumplimiento de metas de atención y calidad.

El valor de la UPC-S se estableció en un promedio de \$89.625, diferencial para los menores de un año, las madres en edad fértil (incluyendo las gestantes) y para otros grupos etéreos, y cubre los costos de los servicios del primer nivel de atención² y el tratamiento de enfermedades de alto costo³. Se estableció también una UPC-S diferencial de acuerdo con las zonas geográficas y se facultó a los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud para presentar ante el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud valores superiores de la UPC-S y los contenidos del POS-S a financiarse con los recursos derivados del plan de transformación de los subsidios a la oferta en subsidios a la demanda.

En 1996, los recursos del Fondo de Solidaridad y garantía se asignarán de manera indicativa a las entidades territoriales teniendo en cuenta criterios como el porcentaje y número de población pobre (según NBI), y el número de personas carnetizadas y afiliadas por las Direcciones Seccionales. Además, se exigirá que por cada peso que el Fondo traslade a la subcuenta respectiva, los municipios comprometan recursos provenientes de las transferencias, según la categoría a que pertenezcan. De esta manera, será posible movilizar efectivamente los recursos municipales de inversión obligatoria hacia la afiliación de la población más pobre a la Seguridad Social.

Finalmente, el Ministerio de Salud fortalecerá el programa de asistencia técnica a las entidades territoriales con el fin de apoyarlas en el manejo descentralizado del Sistema de Régimen Subsidiado.

B. Calidad de los Servicios en los Hogares Comunitarios

² Las intervenciones del POS-S comprenden acciones de educación y promoción de la salud, prevención y protección específica, atenciones ambulatorias de primer nivel (consulta médica, consulta odontológica, controles, atenciones de enfermería, suministro de medicamentos, exámenes de laboratorio, rayos X, ecografías, atenciones a enfermedades endémicas), atenciones hospitalarias de primer nivel y algunas atenciones ambulatorias y hospitalarias de segundo y tercer nivel.

³ Las enfermedades de alto costo incluidas en el POS-S son: actividades y procedimiento de atención por servicios de cardiología y hemodinamia, cirugía del corazón, cirugía del sistema nervioso central, transplante renal y sus controles, hemodiálisis y diálisis, gran quemado, unidad de cuidados intensivos, SIDA, cáncer, reemplazos articulares, terapia de rehabilitación cardíaca, neonatos y hospitalización de alta complejidad.

Por su cobertura (cerca de 1 millón de niños menores de 7 años y 168.000 madres gestantes), los Hogares Comunitarios constituyen la principal estrategia de atención a la niñez más pobre y la principal acción institucional del ICBF. La inversión anual en este programa asciende a \$227.500 millones, esto es, el 51% del presupuesto de inversión total del ICBF (\$449.018 millones).

Uno de los principales propósitos de la política de niñez de El Salto Social es elevar significativamente la calidad de la atención a los beneficiarios de este programa, mejorando las condiciones para su desarrollo integral. Entre las medidas previstas⁴ se destacan las mejoras en el componente nutricional, las estrategias para superar el hacinamiento en que se encuentran muchos Hogares, proporcionar más oportunidades educativas a los niños y mejorar las condiciones de las Madres Comunitarias e incentivar su permanencia en el programa.

Los estímulos a la labor de las Madres Comunitarias incluyen el incremento a la beca que reciben como contraprestación a sus servicios y su incorporación al Sistema General de Seguridad Social.

En la actualidad se encuentran vinculadas al programa cerca de 73.000 Madres Comunitarias, que desempeñan su labor en igual número de Hogares Comunitarios. Además de una beca mensual, las Madres reciben un apoyo para el pago de los gastos de aseo, combustible y de servicios públicos, así como cuotas de participación que deben cancelar los padres de los niños atendidos. A los ingresos en dinero se suman alimento y dotación, y un subsidio a la afiliación a la Seguridad Social, que en 1994 benefició aproximadamente a 22.000 Madres. Los beneficios opcionales incluyen el préstamo de vivienda y los programas educativos distintos a la capacitación.

Si bien los beneficios del programa son lo suficientemente atractivos para motivar la vinculación de Madres, no parecen ser suficientes para incentivar su permanencia. El tiempo promedio de vinculación es de 3 años, lo que se traduce en costos muy altos para el ICBF, dada la necesidad de adecuar la vivienda de cada Madre que ingresa al programa, así como de proveer la dotación pedagógica y la capacitación. Un programa de incentivos a las Madres debe considerar tanto la necesidad de mejorar sus condiciones económicas como estimular su permanencia en el programa.

⁴ Documento CONPES 2787. "El Tiempo de los Niños". de julio de 1995.

En consecuencia, en 1996 la beca para la Madres Comunitarias se incrementará en 39% para aquellas cuya vinculación al programa sea superior a 4 años, y en 20% para quienes hayan permanecido entre 2 y 4 años. Estos aumentos son adicionales al previsto como ajuste por inflación. El reajuste de la beca podrá financiarse con aportes de las entidades territoriales, en este caso, éstas tendrán una participación significativa en la administración del programa.

La totalidad de las Madres podrá vincularse a la Seguridad Social, tanto en salud como en pensiones. Como beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, la afiliación de las Madres Comunitarias que hayan permanecido vinculadas al programa por un año o más será subsidiada en un 80% mientras permanezcan en el programa y hasta por 10 años, en el fondo de pensiones que ellas escojan.

De la misma manera, todas las Madres Comunitarias son beneficiarias potenciales del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud, cuyo Plan Obligatorio de Salud (POS) incluye todas las intervenciones de primer nivel, así como las de segundo y tercer nivel para las mujeres embarazadas y sus niños menores de un año, cuando se encuentren en situación de alto riesgo. La afiliación al Régimen Subsidiado será completamente gratuita y sólo se exigirán copagos y cuotas moderadoras en una mínima proporción.

En 1996 los beneficios mensuales promedio para las Madres Comunitarias por concepto de beca y seguridad social ascienden a más de \$201.094.

C. Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional.

El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores pobres del sector rural y urbano que carezcan de los recursos suficientes para asumir la totalidad de la cotización. Actualmente este Fondo ha recaudado \$90.600 millones y se proyecta que al finalizar 1996 los recaudos habrán ascendido a \$231.000 millones.

En 1996 se mantiene el mismo grupo objetivo, pero se flexibilizan las condiciones impuestas para recibir los aportes del Fondo. Adicionalmente, se proporcionan mayores beneficios a los discapacitados y a las madres comunitarias aumentando el tiempo durante el

cual se les entregará el subsidio y el porcentaje otorgado del mismo, que pasa de 70% a 90%, y 80% respectivamente.

En 1995, el subsidio se estableció para los trabajadores informales, urbanos y rurales mayores de 40 años, sin distinción de sexo. Para 1996 se establecen rangos de edades según sexo, ampliando el grupo de edad en el caso de las mujeres, quienes podrán acceder al Fondo desde los 35 años. Además, para los trabajadores urbanos, el subsidio seguirá otorgándose hasta 500 semanas, mientras que los trabajadores rurales que estén en régimen de transición lo recibirán hasta 480 semanas y los demás hasta 1000 semanas.

IV. INVERSION SOCIAL RURAL

A. Financiamiento a pequeños productores

Uno de los objetivos de la política de modernización rural es garantizar el acceso oportuno y adecuado a fuentes de financiación para inversión y capital de trabajo a los pequeños productores rurales. Con esta finalidad, desde principios de este Gobierno, se hicieron ajustes a la operación del Fondo Agropecuario de Garantías y se implantó un programa de normalización de cartera y alivio a las deudas de los pequeños productores campesinos. Estos programas permitieron aumentar considerablemente el acceso de los campesinos a los créditos otorgados en condiciones de FINAGRO. En efecto, hasta el 30 de noviembre de 1995, el valor del crédito aprobado a los pequeños productores aumentó 44.3% en comparación con el mismo período de 1994. De hecho, el crédito a los pequeños productores aumentó más que el de medianos y grandes productores, que alcanzó 30.8%.

En 1996, los esfuerzos del gobierno para mejorar las condiciones de financiación a los pequeños productores rurales se centrarán en promover la diversificación de fuentes de crédito e intermediación financiera para estos productores, y en la implantación de incentivos a los *buenos deudores*, para contrarrestar los efectos sobre el nivel de riesgo de la cartera agropecuaria de medidas que han favorecido casi exclusivamente a los *malos deudores*.

Con el fin de estimular a todos los intermediarios financieros y especialmente a las cooperativas para que ofrezcan créditos a los pequeños productores rurales con redescuento en FINAGRO, en el Presupuesto de Inversión de 1996 se han apropiado \$10.535 millones para compensar el sobre costo administrativo en que incurren los intermediarios financieros en las

operaciones de crédito con los pequeños productores especialmente en municipios pobres. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá, antes del 31 de enero de 1996, el valor de la compensación a que se reconocerá al intermediario financiero por cada operación de crédito desembolsada a pequeños productores rurales redescutada en FINAGRO.

Para garantizar tasas de interés preferenciales para los pequeños productores, sin afectar la solidez financiera de FINAGRO, en el Presupuesto de 1996 se han apropiado \$9.319 millones para subsidiar los créditos a los pequeños productores campesinos. Dentro de estos recursos, \$2.819 millones se orientan a subsidiar los créditos que se aprueben en condiciones del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, PLANTE, los cuales se otorgarán con una tasa de interés equivalente a DTF menos 10 puntos. Los ministerios de Hacienda y Agricultura presentarán a la Junta del Banco de la República una propuesta de modificación a las decisiones que incrementarán la tasa de redescuento de FINAGRO para productores campesinos.

Con el fin de fomentar la cultura del *buen deudor*, se diseñarán modalidades y líneas de crédito novedosas, que aumenten la agilidad de los trámites y la oportunidad de los desembolsos, como los sistemas de cupo de crédito rotatorio, a las cuales tengan acceso los pequeños productores que hayan cumplido oportunamente sus compromisos de crédito en el último año. Con ello, el costo financiero efectivo se reduce y mejora la oportunidad de acceso a los recursos financieros.

Adicionalmente, y aprovechando los nuevos desarrollos institucionales en materia de agentes de crédito agropecuario, el gobierno impulsará las iniciativas de la Caja Agraria tendientes a establecer alianzas estratégicas con cooperativas de ahorro y crédito rural y organizaciones no gubernamentales de reconocido prestigio e idoneidad, en las siguientes tres modalidades principales:

1. Manejo gerencial y operativo de algunas agencias de la Caja Agraria por parte de cooperativas y entidades similares de economía solidaria, mediante contratos de administración delegada.
2. Prestación de servicios de banca tipo *mezzanine*, consistente en la adjudicación de créditos a organizaciones cooperativas o similares que no estén en capacidad de acudir directamente al redescuento en FINAGRO u otras fuentes de redescuento. Se trata, en otras

palabras, de que la Caja Agraria entre a la distribución mayorista de crédito, y las cooperativas actúen como sus agentes al detal entre sus propios afiliados.

3. Establecimiento de fianzas solidarias para respaldar créditos de grupos entre 5 y 15 miembros organizados en formas solidarias. Tales fianzas pueden llegar a sustituir, en casos especiales, las garantías reales de tipo hipotecario.

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Racionalización Tributaria, se ejecutará un programa para aliviar las deudas de los pequeños productores cafeteros. Para 1996, los recursos destinados por esta Ley ascienden a \$45.000 millones. Estos recursos se adicionan a los que han aportado con el mismo propósito el Fondo Nacional del Café y los Comités Departamentales de Cafeteros.

B. Subsidio para compra de tierras y reforma agraria

Una de las razones por las cuales en el pasado muchas parcelaciones de reforma agraria no lograron tener el éxito esperado, fue que los beneficiarios recibieron tierra sin la infraestructura y las inversiones complementarias para su adecuada explotación. En estas circunstancias, a menudo la reforma agraria dio lugar a empresas agrícolas precarias, incapaces de permitir el progreso socioeconómico de los campesinos beneficiarios.

Para fines de Reforma Agraria, en adelante se tendrá en cuenta el valor de la Unidad Agrícola Familiar, entendida como el valor de la tierra más las inversiones necesarias en capital fijo para explotarla adecuadamente. Esto indica que el foco de atención de los subsidios que otorga el programa será el proyecto productivo y no sólo la tierra.

Se diseñarán incentivos especiales para que las grandes empresas agroindustriales realicen proyectos de parcelación de reforma agraria a cambio de un mayor acceso al Incentivo a la Capitalización Rural. En esta forma se integrarán los pequeños productores beneficiarios de la reforma agraria a complejos agroindustriales, que les garantizarán la adecuada comercialización de los productos y la asistencia técnica moderna. Así, optimizan economías de escala de las diferentes fases de la cadena de producción.

C. Microempresa rural

La evolución de la estructura económica del sector rural muestra una tendencia a la diversificación de las fuentes de ingreso y empleo, donde la participación de las actividades agropecuarias es decreciente, debido al más rápido desarrollo de actividades prediales y extraprediales de comercialización, transformación y servicios vinculados a la producción agropecuaria, así como de otras actividades como industrias, artesanías y comercios en pequeña escala, pero que proporcionan una creciente fuente de generación y diversificación de los ingresos a los habitantes del campo. Este hecho representa una oportunidad que la política de desarrollo de la microempresa debe ayudar a consolidar para lograr los objetivos de democratización de la propiedad y de bienestar social rural

Para mejorar el acceso a los recursos formales de crédito de los pequeños microempresarios dedicados a la producción, comercialización y transformación de productos agropecuarios, forestales y de pesca, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural apoyará la expedición de las normas que hagan posible que el sector solidario intermedie recursos del sistema nacional de crédito agropecuario. Estos créditos, que serán redescontados en FINAGRO, tendrán acceso al Fondo Agropecuario de Garantías, para respaldar las operaciones para las cuales los usuarios del programa no puedan ofrecer suficientes garantías reales.

Los créditos para generación y apoyo a la microempresa rural, cuando se trate de proyectos extraprediales no agropecuarios (agroindustria, servicios, artesanías, minería, turismo, etc.), serán atendidos a través de redescuentos del FINURBANO del IFI, preferencialmente con la intermediación del sector solidario. Las garantías adicionales que soliciten los intermediarios financieros y los subsidios que se requieran para lograr la unificación de las tasas de interés a los niveles de las ofrecidas por FINAGRO, serán atendidos por Fondos Regionales de Subsidios y Garantías, constituidos por los entes territoriales y financiados con recursos del Plan Nacional para la Microempresa, para garantías, y aportes de los municipios y departamentos para subsidios.

La Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa hará la adecuación institucional que le permita atender el sector rural, dirigiendo y coordinando la ejecución del Programa de Generación y Fortalecimiento de la Microempresa Rural, con la estrecha colaboración y asesoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de sus entidades adscritas y vinculadas.

La Corporación Mixta, en concordancia con sus objetivos y funciones, coordinará y apoyará las prestación de los servicios tecnológicos para las microempresas rurales en las áreas de comercialización, producción, gestión, organización e información y la formación empresarial para aumentar su productividad, competitividad y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales.

Adicionalmente, se está tramitando un proyecto de cooperación técnica con la Unión Europea para el Fomento de la Microempresa Rural, así como recursos adicionales de un crédito del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura – FIDA.

V. LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y LA POLITICA DE PAZ

La Red de Solidaridad Social, diseñada como un conjunto de programas específicos dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población más pobre y vulnerable, ha demostrado tener un enorme potencial como estrategia para impulsar la política social, en aspectos tan importantes como la promoción a la participación ciudadana en las decisiones y el control social sobre la inversión pública; el apoyo a la descentralización y la construcción de espacios para la concertación y el acuerdo social e institucional a partir del reconocimiento e las diferencias y de los diversos intereses.

Ha sido tan importante la intervención de la Red en estos aspectos que sus logros como organismo coordinador y ejecutor de unos programas específicos se han visto ampliamente superados por su capacidad como organismo dinamizador del desarrollo social.

Por esta razón, el Gobierno Nacional desea darle a la RED una responsabilidad creciente en la promoción de los grandes programas que constituyen la política social, en el impulso a los procesos de participación ciudadana, y en el apoyo a los proceso que se adelanten localmente a favor de la convivencia y la paz.

Las Mesas de Solidaridad serán la instancia por excelencia para que los funcionarios de las distintas entidades expongan públicamente los programas a su cargo e informen a la comunidad sobre los mecanismos para tener acceso a las diferentes ofertas institucionales. De igual manera, en sus sesiones o mediante la convocatoria de diversos espacios y mecanismos como audiencias públicas o foros, promoverá el control social sobre la gestión de las distintas

entidades, garantizando así el derecho a la información, la rendición pública de cuentas y el seguimiento a la función de veedurías ciudadanas.

La RED en coordinación con la oficina del Alto Comisionado y la Consejería de Derechos Humanos impulsará *Pactos de Convivencia*, a partir de iniciativas locales, en aquellas zonas afectadas por conflictos y que han desbordado o amenazan con desbordar el marco constitucional y legal de trámite y solución pacífica. Esos pactos serán promovidos prioritariamente en municipios, regiones o subregiones que reciban población desplazada por la violencia o que expulsen población por la misma causa, en áreas de reforma agraria en las que este proceso se acompañe de una intensa movilización social y aquellas en las que en el pasado reciente se hallan adelantado o se estén adelantando procesos de negociación y desmovilización con grupos alzados en armas, bajo la dirección de la autoridad nacional competente.

En estas áreas debe existir una manifestación expresa de la autoridad local y/o de organizaciones ciudadanas de su voluntad de iniciar un programa para la consolidación de la convivencia y de la paz. La RED promoverá la presentación de dicha voluntad en la Mesa de Solidaridad para que con la participación de distintos actores sociales se concierten los términos del pacto y se definan los mecanismos de consulta ciudadana para su aprobación final, su seguimiento y control social.

Adicionalmente, la RED apoyará la entidad territorial correspondiente y/o a las organizaciones participantes, en la definición de un plan que identifique la prioridad de la política social, con el fin de garantizar la consolidación del Pacto de Convivencia, dando especial importancia a programas como Reforma Agraria y caminos Vecinales.

El Ministerio del Interior y la RED gestionarán la presencia de las entidades nacionales competentes para atender los requerimientos identificados con el Plan. De la misma manera, la Red garantizará que en las Mesas de Solidaridad todas las entidades comprometidas con el plan presenten informes sobre su gestión y sobre los avances del Pacto.

VI. CAMINOS VECINALES

Históricamente, la red terciaria ha sido apoyada desde el nivel central a través del Fondo de Caminos Vecinal – FNCV. Posteriormente, y con base en los preceptos plasmados

en la Nueva Constitución referentes a autonomía territorial y descentralización, se ordenó la liquidación de la entidad, y la transferencia de la red a su cargo a los entes territoriales (22.977 Km). Durante 1994 se inició el proceso de transferencia, entregando 7.027 Km⁵.

Mediante la Ley 188 de 1995⁶ se suspendió el proceso de liquidación del FNCV, hasta tanto los departamentos y municipios cuenten con la capacidad técnica, administrativa y económica necesarias para asumir la administración de la red terciaria. En desarrollo del anterior el 1º de diciembre de 1995 se expidió el Decreto de reorganización del FNCV, con el cual se busca apoyar y completar el proceso de descentralización en el sector vial⁷. Para fortalecer el desarrollo rural, el Fondo apoyará la expansión, rehabilitación y mantenimiento de las vías en las zonas más apartadas del país. Para lograr lo anterior, se establecerán cupos indicativos por departamentos, empleando como criterios el NBI y favoreciendo aquellos departamentos que presentan índices de cubrimiento en red terciaria inferiores al promedio nacional. Adicionalmente, y para garantizar un lineamiento de política integral para el sector rural, el Ministerio de Transporte trabajará conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el establecimiento de políticas e inversiones para el FNCV.

Para la vigencia de 1996, la red terciaria cuenta con recursos provenientes del FNCV (38.662 millones), del Fondo de Cofinanciación de Vías (20.115 millones en el programa de mantenimiento de red terciaria), y del DRI. Cabe señalar que, de acuerdo con la Ley de Presupuesto de 1996 todos los recursos destinados a la red terciaria serán transferidos al FNCV.

Finalmente, en el presente año se continuará el proceso de transferencia de red terciaria, una vez los departamentos obtengan la certificación por parte el Ministerio de Transporte relacionada con su capacidad administrativa, económica y técnica⁸

VII INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

A. Unificación de Mecanismos y procedimientos para el acceso al Sistema Nacional de Cofinanciación.

⁵ Se entregó la totalidad de la Red a 13 departamentos: Atlántico, Magdalena, Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda, Valle, Norte de Santander, Tolima, Guaviare, Vaupés, Vichahada y Amazonas; y parcialmente a 3: Sucre, Cundinamarca y Casanare.

⁶ El Artículo 36 de la Ley 188, establece que el Gobierno Nacional reorganizará a partir de la vigencia de la presente Ley, el FNCV y sus correspondientes seccionales para que, sin perjuicio del proceso de descentralización establecido en la Constitución, dicha entidad continúe atendiendo con recursos del programa de construcción de red terciaria y el Fondo de Cofinanciación de Vías, la construcción, conservación y mantenimiento de la red terciaria, hasta tanto los departamento demuestren que pueden asumir dichas funciones, y se suspende el proceso e liquidación que se venía adelantando.

⁷ El FNCV participará en la construcción de la red terciaria en todo el territorio nacional; y en el mejoramiento, reconstrucción y rehabilitación de la red que no haya sido transferida a los entes territoriales.

⁸ Cabe señalar que las vías que hayan sido entregadas a los entes territoriales antes de la fecha de expedición de la Ley 188 de 1995, así como la responsabilidad de su reconstrucción, conservación, mejoramiento y rehabilitación, seguirán siendo competencia de los entes territoriales.

La cofinanciación es un instrumento financiero para apoyar, parcialmente y con recursos nacionales no reembolsables del presupuesto nacional, obras de competencia, e interés local y regional que se ajusten a las políticas de desarrollo que busque impulsar el Gobierno Nacional y en los cuales la Nación tiene un interés especial. Por ello, es un instrumento eficaz para impulsar y coordinar el proceso de descentralización que ha acometido el país, pues irriga más recursos a obras de naturaleza local, al tiempo que incentiva la realización de inversiones acorde con los principios que orientan, articulan y cohesionan la política de desarrollo social del Gobierno Nacional.

El acceso a los recursos de los Fondos de Cofinanciación fue, durante 1995, uno de los principales obstáculos para la ejecución de los programas sociales. Con el fin de superar tales obstáculos y convertirlos en un instrumento eficaz, se pondrán en marcha este año las siguientes medidas:

1. Viabilización, por parte de las UDECO, de la totalidad de los proyectos de cofinanciación municipales (salvo las disposiciones legales particulares). Para ello, se establecerá un manual operativo único que resuma los criterios de viabilidad y elegibilidad, por Fondo y Sector. Además se adoptará el Formato Único⁹ para reportar la viabilidad y la aprobación, por parte de las UDECO a los respectivos Fondos. El control de este proceso será selectivo.
2. Delegación en los Comités Departamentales de Cofinanciación (CDC) de la aprobación de los recursos para los proyectos viabilizados por la UDECO respectiva, de acuerdo con los montos de los proyectos, así : a) par los Fondos FIS y DRI, proyectos hasta por 1.000 salarios mínimos mensuales, y b) para los Fondos FIU y FCV, proyectos hasta por 7.000 salarios mínimos mensuales.
3. Simplificación de las matrices de cofinanciación por fondo, según el tipo de proyecto.
4. Modificación de la resolución de delegación del Banco de Proyectos de Inversión Nacional para extenderla hasta el departamento.

⁹ Se encuentra en proceso de aprobación por parte de los Fondos.

5. Delegación en las UDECO de la aprobación de los desembolsos previa verificación de los documentos soporte que acreditan la inversión realizada por la entidad territorial. Para ello, los Fondos diseñarán un formato único de aprobación de desembolsos que debe ser diligenciado por el responsable del seguimiento, el cual debe ser enviado a los Fondos para el trámite respectivo.
6. Utilización de un modelo unificado del contenido general de las minutas de los convenios estableciendo cláusulas generales comunes a todos ellos y específicas según se requiera.
7. Unificación de las estrategias de divulgación de los Fondos y elaboración de una cartilla única sobre la programación, ejecución y cronograma para 1996.

Para garantizar la ejecución de las acciones de unificación del Sistema y direccionarlo adecuadamente, es necesario fortalecer su coordinación. El Decreto 2150, del 5 de diciembre de 1995, dispuso una nueva conformación del Comité Nacional de Cofinanciación (reemplazando al Comité Interfondos)¹⁰, el cual funcionará como una unidad de gestión que le permita al Sistema orientar su operación a través de resultados, fortaleciendo principalmente la función de la coordinación del Sistema y la articulación de todas aquellas entidades que se relacionan con él.

¹ Integrado por el Director del departamento Nacional de Planeación, o en su defecto el Subdirector, quien la presidirá, y los Gerentes o Directores de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Cofinanciación.

El seguimiento de los proyectos cofinanciados se apoyará con el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión – SSEPI, que se implantará en las UDECO en 1996.

B. Gerencia Social

El país, para lograr las metas de desarrollo económico y social planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, requiere superar uno de los principales cuellos de botella que enfrenta el desarrollo de los sectores sociales tanto a nivel del gobierno central como de las administraciones departamentales y municipales: contar con cuadros técnicos capacitados en el

¹⁰ Integrado por el Director del departamento Nacional de Planeación, o en su defecto el Subdirector, quien la presidirá, y los Gerentes o Directores de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Cofinanciación.

área de diseño de política social y gerencia social, con conocimiento del instrumental moderno y con visión integradora del desarrollo social y económico del país.

En consonancia con lo anterior, el Gobierno Nacional se propone crear un programa de capacitación en el diseño de políticas sociales y gestión social, que utilizando la capacidad y conocimiento desarrollada por organizaciones internacionales y aprovechando la diversidad de instituciones nacionales que pueden beneficiarse de dicha tecnología, vayan construyendo la base de profesionales y técnicos que requiere el país para alcanzar las metas de desarrollo social establecidas en el Plan Nacional de desarrollo.

El Departamento Nacional de Planeación (Misión Social y UDS), conjuntamente con la Consejería Presidencial para la Política Social, diseñarán, en un término de tres meses, un programa integral de gerencia social que defina los contenidos estratégicos, los instrumentos y los mecanismos operativos necesarios para la puesta en marcha de programas de capacitación dirigidos a los mandos medios en los departamentos y municipios, como directos responsables de la ejecución de los programas sociales.