

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO

COLOMBIA

PROGRAMA MULTIFASE DE APOYO A LA SEGUNDA ETAPA DE EXPANSIÓN DEL PROGRAMA DE SUBSIDIOS CONDICIONADOS FAMILIAS EN ACCIÓN – PRIMERA FASE

(CO-L1021)

Propuesta de Préstamo

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Mario Sánchez, Jefe de equipo (SCL/SPH); Diego Buchara (LEG/SGO), Norberto Diamanti (VPC/PDP), Álvaro Larrea (SPH/CCO), Ethel Muhlstein (SCL/SPH), Ana L. Muñoz (SPH/CCO), Teodoro Noel (SPH/CCO), Graciana Rucci (SCL/SPH), Claudio Santibáñez (SCL/GDI), Leslie Stone (SCL/SPH), Luis Tejerina (SCL/SPH) y Jaime Vargas (SCL/EDU).

ÍNDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Marco socioeconómico.....	1
B.	El programa Familias en Acción	
C.	Estrategia del país.....	6
D.	Estrategia del Banco.....	8
E.	Coordinación con otros donantes	9
II.	EL PROGRAMA.....	10
A.	Objetivos generales	10
B.	Estrategia del Programa.....	10
1.	Acompañamiento al desarrollo de la Red Juntos	11
2.	Esquemas de intervención	12
3.	Instrumento de crédito.....	14
C.	Estructura del Programa	15
1.	Componente 1. Expansión de Familias en Acción.....	15
2.	Componente 2. Evaluación de impacto.....	15
D.	Costo y financiamiento.....	16
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	18
A.	Prestatario, garante y organismo ejecutor	18
B.	Ciclo operativo del Programa.....	18
1.	Clasificación de municipios y determinación del universo de potenciales beneficiarios	19
2.	Concertación institucional al nivel municipal	19
3.	Inscripción de familias elegibles	20
4.	Liquidación y pago de subsidios	20
5.	Novedades, quejas y reclamos.....	21
6.	Fortalecimiento institucional y promoción de la educación y la salud ..	21
7.	Corresponsabilidad y verificación de compromisos	22
8.	Salida del Programa.....	22
C.	Modalidad de Ejecución: SWAp.....	22
1.	Adquisiciones	23
2.	Administración financiera	24
3.	Desembolsos y seguimiento financiero.....	25
D.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	26
E.	Seguimiento operativo y evaluación	26

IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	27
A.	Viabilidad institucional	27
B.	Beneficios y viabilidad socioeconómica	27
1.	Zonas rurales y pequeñas zonas urbanas	27
2.	Centros urbanos	28
C.	Viabilidad financiera	30
D.	Impacto ambiental y sobre minorías étnicas	30
E.	Riesgos	31

ANEXO I
APÉNDICE

MARCO LÓGICO
PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Cartera en ejecución	http://ops/approvals/pdfs/COsp.pdf
Programa tentativo de prestamos	http://opsgs1/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=CO&L=SP
Plan de adquisiciones	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1183483

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Department for International Development)
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
EPRD	Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
GCO	Gobierno de Colombia
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
MERPD	Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Desigualdad
MGMP	Marco de Gastos de Mediano Plazo 2006-2010
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTC	Programas de Transferencias Condicionadas
PTI	Inversión orientada a la pobreza
SBCC	Selección Basada en Calidad y Costo
SEQ	Programa que promueve la equidad social
SIFA	Sistema de Información del Programa Familias en Acción
SIIF	Sistema Integral de Información Financiera
SIPOD	Registro Nacional de Población Desplazada
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de los Programas Sociales
SISRED	Sistema de Información de la Red JUNTOS
SWAP	Enfoque Sectorial Amplio
UCN	Unidad Coordinadora Nacional
UCR	Unidad Coordinadora Regional

RESUMEN DEL PROYECTO**COLOMBIA****PROGRAMA MULTIFASE DE APOYO A LA SEGUNDA ETAPA DE EXPANSIÓN DEL
PROGRAMA DE SUBSIDIOS CONDICIONADOS FAMILIAS EN ACCIÓN -PRIMERA FASE****(CO-L1021)**

Términos y Condiciones Financieras ¹			
Prestatario: República de Colombia		Plazo de amortización:	25 años
		Período de Gracia:	30 meses
Organismo Ejecutor: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social		Desembolso:	30 meses
		Tasa de interés:	Ajustable
Fuente (US\$ millones)	Monto	Comisión de inspección y vigilancia:	0
BID Primera fase (CO)	306,0		
Total	306,0	Comisión de crédito:	0,25
BID Segunda fase (CO)	362,5		
		Moneda:	US\$ dólares de la Facilidad Unimonetaria

Esquema del Proyecto

Objetivo del proyecto: El fin del Programa es contribuir con la estrategia del Gobierno de Colombia (“GCO”) para reducir la pobreza y la pobreza extrema en el mediano plazo. El propósito general del Programa es contribuir a dicho fin a través de incrementar temporalmente el consumo, así como el nivel de capital humano de al menos un millón y medio (1,5 millón) de familias de escasos recursos, mediante el apoyo a la expansión de Familias en Acción.

Condiciones contractuales especiales: Aprobación y puesta en vigencia del Manual Operativo del Programa (pár. 4.16)

Excepciones a las políticas del Banco: No hay excepciones a las políticas del Banco.

El proyecto es coherente con la

Estrategia de País: Si ☒ No ☐

El proyecto califica como: SEQ☒ PTI ☒ Sector ☒ Geográfica ☐ % de beneficiarios ☐

Adquisiciones: Para las contrataciones de servicios de consultoría que se financian en esta operación, regirán las Políticas para la selección y contratación de consultores del BID (GN-2350-7), como se describe en el párrafo 3.21.

Fecha Verificación del CESI: 4 de octubre de 2007

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

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

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco socioeconómico

- 1.1 A pesar de una evolución favorable de la economía en los últimos años, la pobreza sigue afectando a poco menos de la mitad de la población colombiana. A partir de 2002, el crecimiento anual promedio del PIB ha superado el 4% y la inflación anual se ha mantenido por debajo de 5%¹. Sin embargo, no fue sino hasta 2005 que la pobreza logró reducirse por debajo de los niveles previos a la crisis económica de finales de los noventa. El Cuadro 1 resume la evolución de la incidencia de la pobreza para el período 2002-2006². De acuerdo con estas cifras, en 2006 se contaban alrededor de 20 millones de pobres, de los cuales aproximadamente 6 millones estaban en pobreza extrema (aproximadamente 1,5 millón de hogares).

Cuadro 1. Incidencia de pobreza per capita en Colombia		
	2002	2006
Pobreza		
Nacional	56	45
Urbano	50	39
Rural	70	62
Pobreza extrema		
Nacional	22	12
Urbano	17	9
Rural	35	22

- 1.2 Aunque el desempleo se disparó durante la crisis (de 9,6% a 15,3% en el período 1996-2002), ésta afectó menos el ingreso de los hogares a través del empleo (sólo disminuyó 1,7% en ese período) y más por el lado de las remuneraciones (el ingreso laboral por hogar urbano cayó 16,8% en ese período). Es decir, los hogares respondieron a la crisis aumentando la participación de sus miembros en el mercado laboral (principalmente mujeres y jóvenes en edad escolar). El menor nivel de pobreza a partir de 2002 ha ido a la par de la mejora en indicadores del mercado laboral, particularmente en áreas urbanas (a nivel nacional, el desempleo se encuentra cercano al 12%, y el ingreso laboral por hogar de los dos quintiles más pobres en 2005 era 7,7% más alto que el de 1996 en términos reales). Sin embargo, los ingresos laborales por persona en el hogar en el área rural no han

¹ Este desempeño es resultado de la racionalización del gasto y mejora de los ingresos fiscales, en un contexto internacional favorable. Para los próximos años, se tiene como meta la reducción de la deuda pública a 40% del PIB, y mantener la inflación por debajo del 4% anual. Paralelamente, se han propuesto reformas en las áreas de impuestos, transferencias intergubernamentales, orientación comercial de empresas públicas y promoción del libre comercio. La evolución de dichas propuestas es crítica para la consolidación del marco macroeconómico.

² Estimaciones de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). En Colombia, las cabeceras municipales se denominan zonas urbanas, y el resto del municipio como zona rural. De acuerdo al Censo de 2005, 75% de la población vive en zonas urbanas. Las líneas mensuales de pobreza y de pobreza extrema por persona para junio de 2006 se ubican en US\$123,0 y US\$48,14 para zonas urbanas, y en US\$80,6 y US\$35,72 para zonas rurales, respectivamente. A lo largo de este documento se utiliza un tipo de cambio de C\$2,110 por dólar, de acuerdo con las proyecciones macroeconómicas del Departamento Nacional de Planeación a mayo de 2007.

logrado repuntar de la misma manera que los urbanos debido al bajo dinamismo y productividad del sector agropecuario³.

- 1.3 La violencia armada también ha sido un determinante clave de la dinámica de la pobreza en Colombia. El Gobierno reporta más de 1,9 millones de personas desplazadas entre 1995 y 2006. Aunque el flujo de desplazados ha disminuido drásticamente en los últimos años (de 92,6 mil familias en 2002 a 36,5 mil en 2005), y aunque los recursos para atender a esta población han crecido sustancialmente, el desplazamiento forzoso continúa siendo una grave crisis humanitaria. La población desplazada se ha dirigido principalmente a zonas urbanas, donde en promedio se encuentra en una situación económica más adversa que la de los pobres urbanos no desplazados⁴.
- 1.4 Además de la necesidad inmediata de aliviar los aún altos niveles de pobreza, la perspectiva de un período de sólido crecimiento económico impone a Colombia el reto de potenciar el impacto de largo plazo de dicho crecimiento sobre la reducción de la pobreza. A manera de ilustración, Botero (2006)⁵ estima que si la economía colombiana lograra mantener un ritmo de crecimiento anual cercano a 5%, sin cambios en la calificación de la mano de obra y sin intervenciones redistributivas, para 2019 la pobreza y la pobreza extrema se reducirían hasta 36,1% y 10,1%, respectivamente. En contraste, la implementación de políticas que lograsen mejorar la “dotación inicial” de los más pobres (que la participación de los primeros 5 deciles en la población con mano de obra calificada pasara del 7,5% al 30%), permitiría que la pobreza y la pobreza extrema se redujeran a 19,1% y 6,7% respectivamente.
- 1.5 Así pues, un reto específico para la política social colombiana es incrementar la capacidad de los hogares más desaventajados para beneficiarse del crecimiento económico. Uno de los elementos clave de dicha capacidad es el acervo de capital humano: el estado nutricional y de salud y el nivel educativo de los miembros del hogar son determinantes clave en sus resultados en el mercado laboral. Con respecto al estado nutricional, de acuerdo con la ENSIN 2005⁶, 17,2% de los niños de 0 a 4 años que pertenecen al nivel 1 del Sisben⁷ presentan desnutrición

³ Tenjo y Bernat (2006), *Algunos Aspectos del Funcionamiento del Mercado Laboral Rural*. MERPD.

⁴ Ibáñez (2006) *La Población Desplazada en Colombia: Examen de sus Condiciones Socioeconómicas y Análisis de Políticas Actuales*. MERPD.

⁵ Botero (2006). *Crecimiento, Pobreza y Distribución del Ingreso: Un análisis de Equilibrio General* Computable. MERPD.

⁶ Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia. Estimaciones realizadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

⁷ Iniciado en 1997, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de los Programas Sociales (Sisben), es un índice de bienestar multidimensional basado en encuestas a hogares, y se ha convertido en el principal instrumento de focalización individual de Colombia. Entre 2005 y 2006 se revisó la metodología para generar el índice. Los análisis que se presentan a lo largo de este documento han sido realizados utilizando la nueva metodología. El primer nivel del Sisben (de 6 posibles) corresponde a las familias más carenciadas (aproximadamente 2,4 millones de hogares, o 18%). Aclarando que el Sisben no es una aproximación al ingreso, según estimaciones

crónica, en contraste con el 5,7% del nivel 3. La incidencia de desnutrición crónica es particularmente alta en zonas rurales. Existe amplia evidencia empírica que liga el estado nutricional en la infancia con los ingresos laborales futuros. Algunos estudios para países en desarrollo sugieren que un incremento en 1% en la talla para la edad durante la infancia podría representar un incremento de entre 2% y 5% del salario en la adultez. Este efecto sería resultado directo de mayor fortaleza física, e indirectamente, a través de un mejor desarrollo cognitivo, entrada oportuna al colegio, retraso en el momento de la deserción y mejoras en el desempeño escolar⁸.

- 1.6 Aunque con diferencias entre zonas rurales y urbanas, los hogares más carenciados también adquieren significativamente menores niveles de escolaridad y de aprendizaje, lo que nuevamente se traduce en menores ingresos laborales futuros. Se estima que, con respecto a no terminar la educación primaria, las tasas de retorno de finalizar el nivel de educación primaria (grados 1 a 5), secundaria (grados 6 a 9) y media (grados 10 y 11) serían 5%, 9% y 11% respectivamente⁹.
- 1.7 La Gráfica 1 muestra la tasa de supervivencia escolar hasta finalizar educación media de jóvenes de entre 20 y 25 años en 2003 por nivel educativo y nivel del Sisben. Analizando esta cohorte se observa que la deserción escolar en el nivel de educación primaria es un fenómeno que aflige primordialmente a la población rural más desaventajada. El 53% de los jóvenes rurales del Sisben 1 no habían terminado al menos el nivel de educación primaria, en contraste con un 13,7% del nivel 3, y un 12,5 para jóvenes del nivel 1 en zonas urbanas, con un porcentaje significativamente menor en grandes centros urbanos (4% en Bogotá, por ejemplo)¹⁰. La deserción al nivel de secundaria y media son las áreas críticas de las zonas urbanas. Estas conclusiones siguen siendo validas a pesar del progreso en términos de acceso escolar que se ha observado en Colombia en los últimos años, particularmente para la educación primaria.

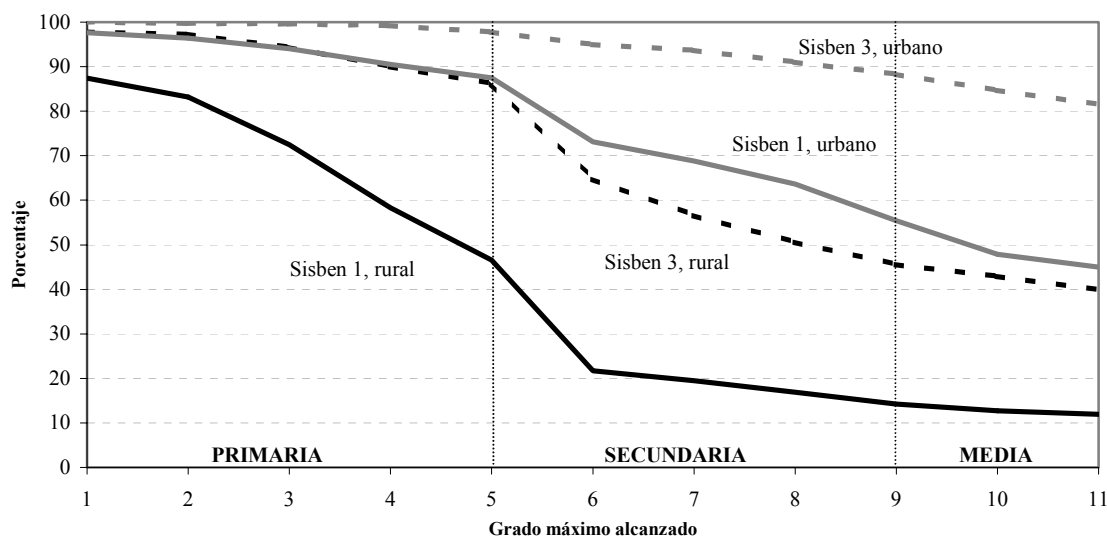
de equipo de proyecto utilizando la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2003, alrededor de 86% de los hogares del Sisben 1 tendrían ingresos por debajo de la línea de pobreza, y 41% por debajo de la línea de extrema pobreza, con un “mejor desempeño” en zonas urbanas.

⁸ Alderman, et. al. (2004). *Nutrition, Malnutrition and Economic Growth*. En “Health and Economic Growth: Findings and Policy Implications”. Cambridge, MA: MIT Press.

⁹ Fuente: Servicio de Información Social, Departamento de Investigación, BID, basado en la Encuesta Continua de Hogares de 2003.

¹⁰ Estimaciones del Equipo de proyecto con base en la ECV 2003. La imputación del puntaje Sisben fue proporcionada por la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación.

Gráfica 1. Supervivencia hasta finalizar educación media de jóvenes de 20 a 25 años en 2003



- 1.8 A pesar de los altos retornos que en promedio tiene el invertir en capital humano, una combinación de factores de oferta y de demanda explican que los hogares con menos recursos realicen una menor inversión en dicho capital¹¹. Los factores de oferta están relacionados con problemas de acceso, y baja calidad y pertinencia de los servicios públicos dirigidos a estos hogares, lo cual reduce su retorno a realizar dichas inversiones. Los factores de demanda están relacionados con bajos niveles de ingreso (y de acceso a crédito) para sufragar los costos directos y de oportunidad de invertir en capital humano, así como a factores de entorno familiar y de falta de información¹². La costo-efectividad relativa entre intervenciones de oferta y demanda en Colombia, particularmente aquellas dirigidas a la población de escasos recursos, es un tema clave de análisis que aún no ha sido zanjado.

B. El programa Familias en Acción

- 1.9 Los programas de Transferencias Condicionadas (PTC) se han convertido en una de las principales herramientas de protección social utilizadas por la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe—y en los últimos años del sureste asiático y de Europa del este—para aliviar la pobreza y fomentar la acumulación de

¹¹ Ver Sarmiento (2006), *Documento Base para desarrollar una Estrategia para Aumentar la Retención Escolar en los Niveles de Educación Básica y Media*; Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Educación Nacional y Desarrollo (2005), *Informe Final del Diseño del Piloto de Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar en Bogotá*, para una discusión sobre causas de deserción escolar al nivel nacional y en Bogotá, respectivamente.

¹² La ECV 2003 sugiere que la falta de recursos para solventar los costos directos de educación podría ser la principal causa para no asistir a la escuela para jóvenes de entre 12 y 17 años del nivel 1 del Sisben (44%). Sin embargo, la encuesta no distingue entre razones para no asistir y para no regresar a la escuela.

capital humano. A través de una transferencia monetaria directa, los PTC se proponen generar un “efecto ingreso” que permita a las familias incrementar sus niveles de consumo y de inversión en activos. A través de condicionar la transferencia a la realización de acciones relacionadas con la inversión en activos, pretenden generar un “efecto precio” al incrementar el costo de oportunidad de no realizar dichas acciones.

- 1.10 La popularidad de los PTC se basa en los buenos resultados que la mayoría de ellos han recibido a través de evaluaciones técnicamente rigurosas. Dichas evaluaciones han encontrado que estos programas han estado bien focalizados, y han arrojado resultados positivos en cuanto a incrementar el consumo de los beneficiarios, la calidad de su dieta y la asistencia escolar. Estos impactos han sido significativamente más altos en zonas rurales que en urbanas.
- 1.11 El PTC colombiano, Familias en Acción, tiene dos objetivos explícitos: (i) mejorar los niveles de salud y nutrición de menores de 18 años; y (ii) aumentar la asistencia escolar de esta población¹³. Para alcanzar el primer objetivo, el programa otorga un subsidio nutricional por hogar, a aquellos con niños menores a 7 años. Su propósito es complementar el ingreso familiar para mejorar la alimentación de los menores durante la etapa crítica de crecimiento y desarrollo. El valor del subsidio nutricional es de US\$22,04 al mes y se paga bimestralmente durante los 12 meses del año, condicional a llevar a todos los niños menores de 7 años a citas de control de crecimiento y desarrollo en los centros de salud del municipio. Para alcanzar el segundo objetivo, el programa otorga un subsidio escolar a los hogares con niños de entre 7 y 18 años, que asistan a primaria y a secundaria. Su propósito es solventar buena parte de los costos directos de asistir a la escuela. Se entrega bimestralmente por cada menor, y corresponde a US\$6,64 por mes para primaria, y US\$13,27 por mes para secundaria. El subsidio es pagado durante 10 meses del año, condicional a que los niños no tengan más de 8 faltas injustificadas por bimestre¹⁴.
- 1.12 Complementariamente, el programa cuenta con un componente de Promoción de la Educación y la Salud Familiar, mediante el cual se procura que los municipios beneficiarios del programa realicen dichas acciones de promoción (vacunación, desparasitación, citologías, alfabetización, planificación familiar, entre otros). Se excluyen otros impactos identificados por la evaluación como: (i) cambio en los niveles de ingreso y consumo de los hogares beneficiados; (ii) focalización en los más pobres; y (iii) empoderamiento de la mujer al hacerla receptora de subsidios entrega dos tipos de subsidios.

¹³ De acuerdo con las evaluaciones de impacto del programa, Familias en Acción ha tenido impactos positivos en cuanto a alivio a la pobreza y empoderamiento de la mujer, entre otros, pero estas no fueron metas explícitas en el diseño del programa.

¹⁴ A febrero de 2007, el promedio total de subsidios mensuales entregados a los hogares beneficiarios fue aproximadamente US\$27.25, lo cual representa el 79% de la brecha entre la línea de pobreza extrema rural y el ingreso promedio de las familias pobres en 2003 a precios constantes, de acuerdo con la ECV 2003.

- 1.13 Familias en Acción surgió en 2001 como un programa temporal para paliar los efectos sociales de la crisis económica, implementado principalmente en zonas rurales y en pequeñas cabeceras municipales. Sin embargo, las buenas evaluaciones y aceptación pública del programa han incentivado al Gobierno a continuar su implementación. Durante el período 2001-2004, el programa llegó a 340.420 familias del nivel 1 del Sisben. Estos hogares provenían de municipios de menos de 100 mil habitantes, que no eran capitales de departamento, con capacidad de oferta de servicios en salud y educación para satisfacer la demanda creada por el programa, y con entidad bancaria. Entre 2005 y 2006 se incorporaron al programa 247.685 familias adicionales del nivel 1 del Sisben, ubicados en su mayoría en municipios sin banco. Finalmente, en 2006 se inscribieron 111.286 familias desplazados de acuerdo al Registro Nacional de Población Desplazada (SIPOD).
- 1.14 De acuerdo con la última evaluación del programa (2006), Familias en Acción ha logrado resultados importantes, particularmente en zonas rurales. Algunos de los principales resultados en dichas zonas son los siguientes: (i) aumento en el consumo familiar en un 9%, con un incremento en alimentos casi tan alto como el del consumo total; (ii) aumento del peso al nacer de 420 gramos; (iii) mejora en el estatus nutricional de los menores, tanto en talla como en peso para la edad, destacándose particularmente la reducción en 9% de la prevalencia de desnutrición crónica para niños de 7 años; y (iv) incremento en la asistencia escolar en cerca de 2% para el grupo de 8 a 11 años, y de más de 7% en el grupo de 12 a 17. Si bien la evaluación de Familias en Acción fue realizada a partir de una muestra eminentemente rural, ésta analizó los impactos del programa en pequeñas zonas urbanas. Los resultados del programa han sido significativamente menores en dichas zonas, en cuanto a consumo total, consumo en alimentos y estado nutricional. Sin embargo, el programa logró impactar de manera importante la asistencia escolar de jóvenes de entre 12 y 17 años de edad (5%).

C. Estrategia del país

- 1.15 A finales de 2004, el Gobierno de Colombia (GCO) estableció una Misión responsable de diseñar un marco técnico de política social de mediano plazo, la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ERPD), que definiera acciones específicas para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, de manera congruente con el marco fiscal. Consistente con las recomendaciones de la ERPD, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (PND) contempla la expansión de Familias en Acción hasta lograr una cobertura de 1,5 millón de hogares beneficiarios en los 1098 municipios del país a partir de 2007, incluyendo así la entrada masiva del programa a centros urbanos. Dicha expansión servirá de instrumento para la implementación de dos líneas estratégicas del PND: (i) la racionalización de la oferta programática de asistencia social para darle un cariz más de desarrollo de capacidades y menos de asistencia (Sistema de Promoción Social); y (ii) la implementación de una estrategia específica enfocada a reducir la deserción escolar.

- 1.16 Con respecto a la promoción social, el PND dispone la implementación de un nuevo modelo de gestión de programas sociales dirigidos a hogares en pobreza extrema, permitiendo incrementar su cobertura y efectividad. Dicho modelo, la Red para la Superación de la Pobreza Extrema (Red Juntos), se plantea como un mecanismo de gestión de la oferta de programas públicos dirigidos a hogares de escasos recursos que: (i) integre estos programas—a nivel de diseño de políticas y su evaluación, así como en términos financieros y operativos—para hacer coincidir las diferentes prestaciones de manera simultánea; (ii) permita en el mediano plazo ajustar la pertinencia y calidad de la oferta de servicios públicos dirigidos a dichos hogares, a partir de la evaluación del “paquete” de programas integrados; (iii) brinde acompañamiento directo transitorio (a través de gestores sociales) y acceso preferente a los hogares a dichos programas, para que puedan acceder a condiciones mínimas de calidad de vida; (iv) genere un sentido de corresponsabilidad por parte de los beneficiarios; y (v) cree condiciones de generación de ingreso que eventualmente le permitan al hogar superar la pobreza y reducir su vulnerabilidad. La Red Juntos, en proceso de diseño, atenderá entre 2007 y 2010 a por lo menos 1,5 millón de familias¹⁵.
- 1.17 Debido a la facilidad operativa de Familias en Acción para alcanzar a hogares en situación de pobreza, este programa formará parte del conjunto de programas que integren la Red Juntos y será su eje operativo. Dicha integración estará organizada alrededor de gestores sociales, quienes: (i) brindarán información y apoyo (decreciente en el tiempo) a las familias para que logren acceder a los programas que correspondan con sus necesidades; y (ii) proveerán información a los gobiernos nacional y territoriales sobre la situación de la que parten las familias en términos de déficit en “condiciones mínimas” y sobre su avance hacia alcanzar dichas condiciones, de manera que se puedan ajustar los programas con base en su efectividad. Las condiciones mínimas que serán promovidas por la Red Juntos han sido identificadas por la ERPD como claves para romper las trampas de pobreza, y estarán organizadas en 9 dimensiones: (i) identificación; (ii) ingresos y trabajo; (iii) educación; (iv) salud; (v) habitabilidad; (vi) nutrición; (vii) dinámica familiar; y (viii) aseguramiento y bancarización.
- 1.18 Por otro lado, el PND se propone lograr una reducción significativa de la deserción escolar inter-anual en la educación básica y media (de 5,8% en 2006, a 5% en 2010). Reconociendo la naturaleza multicausal de la deserción escolar, el PND presenta una serie de acciones, tanto de mejoramiento de la oferta como de promoción de la demanda, para reducirla. La expansión de Familias en Acción se plantea como una acción clave por el lado de la demanda para alcanzar dicho fin en los niveles de educación primaria y media.

¹⁵

Como se describe en ¶3.17, actualmente se discute la pertinencia y operatividad de criterios de entradas y de salida de la Red Juntos, lo que a lo largo del tiempo, podría modificar el número de familias beneficiarias.

D. Estrategia del Banco

- 1.19 Al apoyar la expansión de Familias en Acción, el Banco mantiene el Enfoque Programático con el que ha trabajado con Colombia en el sector social en los últimos años. La aseveración de la implementación de dicho enfoque se basa en: (i) una amplia trayectoria de trabajo del Banco en los sectores sociales, en particular en el sector de protección social; (ii) el acompañamiento que el Banco ha venido dando al país en la definición de políticas sociales de mediano plazo; y (iii) la coordinación de una serie de instrumentos financieros y no financieros conducentes a objetivos específicos comunes. El Cuadro 3 resume los principales instrumentos que el Banco ha utilizado en los últimos años, y que guardan estrecha relación con la implementación de Familias en Acción.
- 1.20 Esta operación está alineada con la Estrategia del Banco con el País, aprobada en 2003, la cual establece la promoción del desarrollo social y la protección de los más vulnerables como desafío y un área de apoyo prioritaria. Se espera que el Banco apruebe una nueva Estrategia para el período 2007-2010 en diciembre de 2007. Esta operación sería consistente con el diálogo que se está manteniendo con el país, en el cual se está discutiendo que el Banco podría apoyar el desarrollo de las condiciones para que la población más pobre pueda integrarse al crecimiento económico y acelerar así la reducción de la pobreza y la desigualdad. La presente operación está también alineada con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social, la cual describe a los programas de subsidios monetarios condicionados como elementos esenciales para combatir la pobreza estructural y la desigualdad.

Cuadro 3. Principales instrumentos del Banco relacionados con Familias en Acción

Instrumento	Objetivo relacionado con Familias en Acción	Estado actual
Programa de inversión “Red de Apoyo Social” (CO-0247)	Respuesta a los efectos sociales de la crisis económica de finales de los 90. Apoyo al diseño e implementación de la primera fase de Familias en Acción.	Aprobado en 2001, terminó su ejecución en 2006, con buenas evaluaciones externas y por parte del Banco.
Cooperación Técnica para apoyar el desarrollo de la ERPD (CO-T1006, CO-T1007 y CO-T1015)	Desarrollo del marco de política social de mediano plazo en el cual están circunscritos los objetivos de la expansión de Familias en Acción.	Aprobada en 2005, terminó su ejecución en 2006.
Serie programática “Reforma y Equidad Social” (CO-L1014 y CO-L1026)	Apoyo a procesos de política enfocados al reordenamiento del sistema de asistencia social –de la cual la Red Juntos forma parte, y al desarrollo de una estrategia para la reducción de la deserción en los niveles de educación básica y secundaria.	Primer préstamo aprobado en agosto de 2006. Se espera la presentación del segundo préstamo al Directorio del Banco en noviembre de 2007.
Cooperación Técnica para apoyar la fase piloto de la Red Juntos (CO-T1042)	Diseño, implementación y evaluación de la fase piloto del mecanismo de gestión de la oferta pública de la que formará parte y eje operativo Familias en Acción.	Aprobada a inicios de 2006, comenzando su ejecución, con duración esperada de un año.
Programa de inversión “Equidad en Educación en Bogotá” (CO-L1010)	Apoyo a la expansión del PTC de Bogotá, cuya evaluación de su programa piloto ha sido un insumo importante para el diseño de la expansión de Familias en Acción a zonas urbanas.	Aprobado en 2006, actualmente en ejecución.
Seminario “PTC en zonas urbanas” (CO-N1020)	Aprender de la experiencia local colombiana e internacional sobre los principales retos analíticos y operativos de expandir un PTC a zonas urbanas.	Realizado en abril de 2007.

E. Coordinación con otros donantes

- 1.21 El BID y el Banco Mundial han apoyado de manera muy cercana el desarrollo e implementación de Familias en Acción desde sus inicios (2001). Ambas instituciones cofinanciaron su primera etapa, y cofinanciarían esta segunda etapa bajo el esquema que se describe en ¶3.18. Con el propósito de promover aún más la coordinación entre el BID, el Banco Mundial y el GCO, este Programa se implementará a través de un **Enfoque Sectorial Amplio (SWAp)** (GN-2330-6). Este enfoque es consistente con un marco sectorial de política, establecido por el GCO con el apoyo del BID, el Banco Mundial, el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de su apoyo a la ERPD. Como parte de dicho enfoque, las tres partes firmarán un Memorando de Entendimiento para acordar mecanismos de consulta y revisión conjunta, y procedimientos de revisión financiera, adquisiciones y desembolsos armonizados, los cuales se describen en el Capítulo III.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos generales

- 2.1 El **fin del Programa** es contribuir con la estrategia del GCO para reducir la pobreza y la pobreza extrema en el mediano plazo. Si bien la factibilidad de dicho objetivo depende de una serie de acciones que sobrepasan el ámbito social, y en particular que la economía sostenga el ritmo de crecimiento actual, **el propósito general del Programa** es contribuir a dicho fin a través de incrementar temporalmente el consumo, así como el nivel de capital humano de al menos 1,5 millón de familias de escasos recursos, mediante el apoyo a la expansión de Familias en Acción. El Marco Lógico (Anexo 1) presenta indicadores y metas para monitorear el avance y la consecución de estos objetivos de desarrollo.

B. Estrategia del Programa

- 2.2 Esta nueva etapa de acompañamiento a Familias en Acción se da en un contexto considerablemente distinto a aquella que inició en 2001. En dicho programa, Familias en Acción representaba un “componente de choque” para mitigar los efectos sociales de la crisis económica. Hoy en día, la recuperación económica está promoviendo un cambio conceptual en la naturaleza del sistema de protección social de Colombia: menor énfasis en mitigar una situación de emergencia, y una mayor preocupación por promover la superación de trampas de pobreza que impiden que el crecimiento económico reduzca ésta de manera más pronta y sostenible.
- 2.3 Así, una de las diferencias fundamentales de esta nueva etapa de Familias en Acción es su inserción dentro de un esquema integral de protección social dirigido hacia los hogares con menos recursos, la Red Juntos. El proceso de implementación de dicho esquema es incipiente, pero se prevé que pueda impactar la operación de Familias en Acción a lo largo de los próximos tres años en varias dimensiones: (i) tiene el potencial de aumentar el impacto del programa, a través de incrementar la calidad de los servicios cuyo uso el PTC quiere promover; (ii) presenta un reto operativo considerable al incrementar el alcance de la coordinación que el programa debe realizar con el resto de la oferta pública nacional y local; (iii) incrementa el reto técnico de evaluar los impactos del programa al tener que distinguir el impacto propio de Familias en Acción del impacto del conjunto de servicios que se entregan a los beneficiarios; (iv) basado en dicha evaluación, eventualmente podría redefinir el papel que el GCO asigne al programa como herramienta de protección social; y (v) podría facilitar el tránsito de familias beneficiarias del programa Familias en Acción a otros componentes de la protección social.
- 2.4 Otra diferencia de esta segunda fase de apoyo a Familias en Acción con respecto a la primera, la constituye el que el programa vaya a llegar de manera masiva a

poblaciones marginales en centros urbanos¹⁶. El progreso en la situación fiscal permite al GCO ampliar la cobertura del programa para incluir a un grupo de hogares, que viviendo en situación de carenciamiento, no fue atendida de manera prioritaria. Sin embargo, tanto las evaluaciones de impacto del programa, como la experiencia internacional señalan que, en ausencia de un ajuste al modelo de intervención que se ha venido aplicando en zonas rurales, la efectividad del programa sería considerablemente menor en centros urbanos. Ello debido a que: (i) las variables que se ha intentado impactar con el diseño rural tienen un nivel sustancialmente mayor en centros urbanos (por ejemplo, asistencia al nivel de educación primaria), lo cual resta valor agregado al programa; (ii) los mayores costos de vida e ingreso promedio de la población en centros urbanos reducen el aporte marginal al ingreso del hogar de una transferencia por un monto igual al que se entregaría en zonas rurales; y (iii) existen mayores costos de transacción para cumplir con las condicionalidades, lo cual, aunado al punto anterior, se refleja en menores tasas de participación por parte de la población elegible, tanto al momento de la inscripción, como a lo largo del tiempo.

- 2.5 Dentro del marco del compromiso del GCO de incrementar sustancialmente la cobertura de Familias en Acción en un plazo corto de tiempo, la estrategia del presente Programa para acompañar al GCO en el diseño e implementación de esta nueva etapa de Familias en Acción consiste en: (i) separar el acompañamiento financiero y operativo específico a Familias en Acción del acompañamiento técnico al desarrollo de la Red Juntos; (ii) mantener inicialmente un enfoque experimental en la implementación del Programa en centros urbanos; (iii) utilizar un instrumento de crédito que incremente la flexibilidad para ajustarse a posibles cambios en la operación del programa; y (iv) como se describe en ¶3.18, concentrar el acompañamiento del Banco poniendo más énfasis en los aspectos técnicos.

1. Acompañamiento al desarrollo de la Red Juntos

- 2.6 Con apoyo de una cooperación técnica (CO-T1042) actualmente se está implementando una prueba piloto de la Red Juntos. El piloto tiene como objetivos evaluar: (i) los diferentes elementos de la operatividad e implementación de la Red Juntos (focalización, articulación financiera, institucional y de programas, capacitación y entrenamiento de los gestores sociales, el valor agregado de los gestores sociales y el cofinanciamiento con entidades territoriales); (ii) sus potenciales resultados en términos de permitir el acceso de las familias a los programas del Estado, y eventualmente mejorar sus condiciones de vida; y (iii) la pertinencia de utilizar a la Red Juntos como una herramienta para reducir la vulnerabilidad de las familias que eventualmente

¹⁶

Como se discutió anteriormente, actualmente Familias en Acción atiende a población desplazada, ubicada principalmente en centros urbanos. Asimismo, se han realizado pilotos para atender a la población Sisben 1 en Soacha y Medellín. Estas experiencias han generado aprendizajes operativos para la expansión masiva del programa en centros urbanos. Actualmente se está realizando la evaluación de impacto de dichos pilotos.

pudiesen salir de Familias en Acción como resultado de una mejora en sus condiciones de vida. Asimismo, la cooperación técnica financia el diseño de un sistema de información, seguimiento y evaluación del modelo de gestión (SISRED), que será alimentado por los gestores sociales, y que como se discute en el Anexo 1, generará información para monitorear los impactos de la Red Juntos en general, y de Familias en Acción en particular.

2. Esquemas de intervención

- 2.7 Para la gran mayoría de los municipios del país el programa mantendrá el esquema de intervención que ha venido implementando en zonas rurales (ver ¶1.11). Para los grandes centros urbanos, sin embargo, el programa implementará una serie de innovaciones con el objeto de evaluar distintos esquemas de intervención que puedan potenciar los impactos del programa en dichos centros. Las innovaciones se realizan para analizar: (i) el impacto de modificar el monto del subsidio¹⁷; (ii) el valor agregado de escalonarlo por grado; (iii) el impacto de entregar el subsidio a primaria; y (iii) el potencial de entregar incentivos a la graduación. Los esquemas de intervención que se aplicarán en los grandes centros urbanos priorizarán la asistencia a la educación secundaria como objetivo de desarrollo, por sobre otros componentes del acervo de capital humano de los hogares beneficiarios. Dichos esquemas se presentan en el Cuadro 4. Se estima que cada uno de los esquemas urbanos realiza una transferencia anual similar a la familia urbana beneficiaria promedio, por lo que pueden ser entendidos como una redistribución de recursos al interior de dicha familia.

¹⁷ No es trivial establecer el nivel “óptimo” del subsidio para promover la asistencia escolar. Analíticamente, este depende de los recursos con que cuente el hogar, sus preferencias, los precios (directos y sombra) que enfrenta, y de una serie de posibles fallas de mercado. Sin embargo, a continuación se presenta una serie de parámetros medios mensuales que los hogares del Sisben 1 de Bogotá “observaban” en 2003 (a precios actuales) al tomar decisiones respecto a la asistencia escolar de sus miembros, con el objeto de dar una idea de la importancia de las transferencias propuestas: (i) costos directos de asistir a primaria, secundaria y media, US\$9,95, US\$13,13, y US\$ 20,04, respectivamente; (ii) ingresos laborales de jóvenes de entre 12 y 15 años y 16 a 18 años que asisten a la escuela, US\$11,85 y US\$18,95, respectivamente (de acuerdo con la ECV, alrededor de 7% del primer grupo etáreo y 13% del segundo trabajan y estudian); y (iii) ingresos laborales de jóvenes de entre 12 y 15 años y 16 a 18 años que no asisten a la escuela, US\$28,43 y US\$42,64 respectivamente.

Cuadro 4. Esquemas de transferencias condicionadas (montos mensuales en US \$)

Tipo de subsidio	Edad o grado	Esquema Rural	Esquema 1	Esquema 2	Esquema 3
Nutricional	0-6 años	22,03	23,70	23,70	23,70
	7-11 años	-	-	9,48	9,48
Primaria	1-5 grados	6,64	7,11	-	-
Secundaria media y	6 grado	13,27	11,85	14,22	11,85
	7 grado	13,27	11,85	14,22	11,85
	8 grado	13,27	11,85	14,22	11,85
	9 grado	13,27	16,59	21,33	16,59
	10 grado	13,27	16,59	21,33	16,59
	11 grado	13,27	18,96	26,07	18,96
Adicional anual	Matriculación a 10º	-	-	-	61,6
	Graduación de media	-	-	-	142,1
Transferencia promedio anual por hogar		300	325	330	325

- 2.8 En comparación al Esquema rural, el Esquema 1 ajusta el nivel del subsidio nutricional para reflejar el mayor costo de la canasta de consumo básica en las ciudades. Asimismo, redistribuye el subsidio escolar, reconociendo que el costo de oportunidad de asistir a la escuela se incrementa con la edad y con el último grado completado. Este esquema fue aplicado de manera piloto en las localidades de Medellín y Soacha a partir de mediados de 2006, y durante la primera fase del Programa se implementará de manera masiva en dichas localidades y en Cali.
- 2.9 En contraste con el Esquema 1, el Esquema 2 no otorga subsidios a la asistencia a educación primaria, y redistribuye el equivalente al excedente que se hubiera generado de entregar dicho subsidio hacia: (i) el nivel de educación secundaria, a través de un subsidio incremental por grado, reconociendo el bajo impacto esperado del subsidio en términos de asistencia escolar al nivel de educación primaria en zonas urbanas; y (ii) una ampliación del rango de edad sobre el cual se otorga el subsidio nutricional familiar. Este subsidio se otorgará en función de la edad del beneficiario de menor edad de la familia (US\$23,70 si es menor a 7 años y US\$9,48 si es mayor o igual a 7 y menor a 11 años). El subsidio nutricional para beneficiarios en el segundo rango de edad será condicional a una revisión semestral de peso y talla de todos los menores de 10 años, y a una revisión médica general para aquellos con 11 años. Si bien el impacto esperado en el consumo, y en indicadores antropométricos por efecto de la transferencia nutricional en el segundo rango de edad es bajo, su principal objetivo será mantener dentro de la Red Juntos a familias que de otra manera estarían fuera de ella al no estar cubiertas por Familias en Acción. Este esquema será aplicado en las localidades de Ibagué, Neiva, Popayán, Santa Marta y Sincelejo durante la primera fase del Programa.

- 2.10 Al igual que el Esquema 2, el Esquema 3 no entrega subsidios a primaria, e incrementa el rango de edad al que se entrega el subsidio nutricional. Asimismo, mantiene un esquema de subsidios a secundaria igual al del Esquema 1, pero otorgando transferencias encaminadas a fomentar la graduación escolar. Así el programa realizará una transferencia anual a: (i) aquellos jóvenes que, habiendo terminado el 9º grado (básica secundaria), se matriculen en 10º; y (ii) a aquellos jóvenes que se gradúen de educación media. Este esquema será aplicado en las localidades de Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Yopal, Montería, Pasto, Pereira y Villavicencio durante la primera fase de este Programa. A continuación se justifica el diseño de este último Esquema.
- 2.11 El principal canal por el que se da la deserción es la extra-edad. Por lo tanto, es pertinente pensar en un esquema que no sólo promueva la asistencia *per se*, sino que promueva la progresión escolar, teniendo la graduación de educación media como meta última. La progresión está relacionada determinantemente con factores de oferta. Sin embargo, la deserción, y por lo tanto la progresión, también obedece a factores de demanda. Los Esquemas 2 y 3 permitirán analizar la conveniencia de promover la progresión escolar a través de dos mecanismos distintos de incentivos a la demanda. El primero es dar el subsidio a la asistencia, incrementándolo por grado para cubrir los costos crecientes de oportunidad. De manera indirecta, este esquema "premia" aprobación (por la diferencia marginal de subsidios), lo cual, potencialmente, es un mecanismo adicional por el cual el programa podría incidir positivamente en progresión.
- 2.12 Alternativamente, el Esquema 3 plantea un esquema de "transferencias por resultados", en el cual se concentra parte del incentivo al final de la educación media. Este esquema privilegia la eficiencia sobre la equidad, ya que parte de los recursos sólo se transfieren si se obtuvieron resultados, pero los menos pobres tienen mayores posibilidades de obtenerlos. Sin embargo, dado que se prevé un alto grado de homogeneidad entre los beneficiarios (Sisben 1), dicho *trade-off* sería menor. Por otro lado, el valor presente neto de dicho incentivo podría ser bajo para estudiantes cursando los grados de educación secundaria (un horizonte de descuento lejano), por lo que es pertinente entregar el incentivo de manera escalonada, como lo propone el Esquema 3¹⁸.

3. Instrumento de crédito

- 2.13 Más allá de los buenos resultados señalados por la evaluación de impacto de Familias Acción, el aspecto novedoso de la intervención en centros urbanos y lo incipiente del proceso de desarrollo de la Red Juntos sugieren que el instrumento de crédito más propicio para esta operación es un Préstamo para **Programas de Fases Múltiples**, estructurado en dos fases. Este instrumento le permitirá al Banco acompañar al país en un programa con objetivos de largo plazo definidos,

¹⁸

Preliminarmente, la evaluación del piloto de transferencias condicionadas en Bogotá (ver Cuadro 3), sugiere que los incentivos enfocados a alcanzar logros académicos (tales como graduación) podrían tener mayores impactos en asistencia, que aquellos que sólo condicionan en asistencia.

pero con suficiente flexibilidad en la ejecución para incorporar a medio término las correcciones que sean necesarias. Al mismo tiempo, como se discute en ¶2.19, este instrumento es consistente con una estrategia de crédito externo del GCO, que reduciría los costos financieros de dicho financiamiento.

C. Estructura del Programa

2.14 **El propósito de la primera fase del Programa** es que por lo menos 1,5 millón de familias de escasos recursos incrementen su nivel de consumo, así como el estado nutricional y el nivel de escolaridad de sus miembros más jóvenes. El propósito de la **segunda fase del Programa** sería continuar apoyando la implementación de Familias en Acción, una vez que su diseño haya sido evaluado y eventualmente ajustado conforme a dicha evaluación. Se esperaría que esta segunda fase fuese presentada al Directorio Ejecutivo del Banco durante el segundo semestre de 2009. Los **mecanismos activadores** de la segunda fase estarían dados por: (i) el cumplimiento de la meta de cobertura y focalización de Familias en Acción; (ii) el cumplimiento de hitos que sugieran que el riesgo fiduciario del programa continúa siendo bajo (ver ¶3.24); y (iii) la realización de una evaluación de impacto de la expansión de Familias en Acción, junto con el eventual ajuste al Manual Operativo del programa con base en dicha evaluación.

2.15 El Programa está estructurado en dos componentes que se describen a continuación. El Anexo 1 presenta los productos que tentativamente serían financiados por una segunda operación del Banco Mundial y en la segunda fase del Programa.

1. Componente 1. Expansión de Familias en Acción

2.16 El objetivo de este componente es que las familias beneficiarias del programa logren incrementar su consumo, e incrementen el uso de servicios públicos de salud y educación. Para ello, el componente financiará subsidios monetarios a 1,5 millón de familias con por lo menos un miembro menor a 18 años, 1,3 millón del nivel 1 del Sisben (alrededor de 900 mil en municipios en menos de 100 mil habitantes y 400 mil en grandes centros urbanos) y 200 mil registrados en el SIPOD, condicionado a que las familias hagan uso de los servicios de control de crecimiento y desarrollo y promuevan la frecuencia de la asistencia escolar de sus miembros más jóvenes. Este componente cubrirá los subsidios monetarios y las comisiones a los bancos privados por el servicio de diligenciar el pago a beneficiarios.

2. Componente 2. Evaluación de impacto

2.17 El objetivo de este componente es evaluar el diseño operativo y el impacto de los distintos esquemas de intervención de Familias en Acción para realizar los ajustes pertinentes, buscando incrementar su efectividad. Debido a que ya se ha probado la efectividad de la intervención en zonas rurales, la evaluación pondrá particular énfasis en evaluar las intervenciones en centros urbanos, y sólo realizará un

seguimiento de la evolución de los impactos en zonas rurales. La sección de Seguimiento y Evaluación describe el alcance específico de la evaluación y esboza sus métodos. Actualmente se está iniciando el proceso de levantamiento de la línea de base para los centros urbanos con recursos nacionales. Como línea de base para las zonas rurales se utilizará la muestra de panel que se ha venido utilizando para la evaluación del programa desde 2002.

- 2.18 Este componente financiará dos contratos de servicios de consultoría. La primera consultoría estará encargada del levantamiento de una encuesta de seguimiento a los beneficiarios y grupo control un año después del levantamiento de la línea de base. La segunda consultoría será contratada para realizar el análisis de la línea de base (primer cuatrimestre de 2008), y la evaluación de impacto del programa (primer trimestre de 2009).

D. Costo y financiamiento

- 2.19 El GCO ha solicitado que el BID y el Banco Mundial coordinen una serie de créditos cortos, lo que permitiría reducir el pago de comisión de compromiso gracias al buen ritmo de desembolso que se espera debido a la naturaleza y a la experiencia operativa de Familias en Acción. El costo total y financiamiento de la primera fase del presente Programa es de US\$ 306 millones, que serán financiados con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del capital ordinario del Banco. En adición a estos recursos, el GCO solicitó al Banco Mundial el incremento en el monto de una operación que originalmente financiaría Familias en Acción hasta fines de 2006 (US\$104,8 millones). Aunados a los nacionales, estos recursos permitieron llegar a alrededor de 1,5 millón de familias en octubre de 2007.. En dicha fecha dio inicio la expansión masiva del programa hacia centros urbanos. El GCO espera contar con los recursos de la primera fase del crédito del BID (US\$306 millones) a partir de febrero y hasta finales de 2008, para mantener la meta de 1,5 millón de hogares beneficiarios¹⁹. Se espera que a finales de 2008 el Banco Mundial apruebe un nuevo crédito (US\$563,5 millones), el cual sería ejecutado hasta principios de 2010. Finalmente, se espera que la segunda fase del crédito del BID aporte recursos para mantener la cobertura de 1,5 millón de beneficiarios hasta el final de 2010 (US\$362,5 millones). El Cuadro 5 presenta el presupuesto plurianual de Familias en Acción.

¹⁹ Se espera que al finalizar 2008 se haya ejecutado prácticamente la totalidad del primer crédito del BID, quedando sólo pendiente de ejecutar el componente de evaluación durante la segunda mitad de 2009.

Cuadro 5. Presupuesto plurianual de Familias en Acción (en US\$ millones)

Componente	2007	2008	2009	2010	Total
Componente 1					
Subsidio de Nutrición	131,3	169,9	171,9	173,4	646,5
Subsidio de Educación	196,9	254,9	257,8	260,0	969,6
Comisiones Bancarias	13,5	20,9	21,5	21,8	77,7
Componente 2					
Evaluación		1,2			1,2
Gastos Administrativos	24,6	19,4	18,7	18,6	81,3
Auditoría		0,3	0,3	0,3	0,9
Total	366,3	466,3	470,2	474,1	1.776,9

- 2.20 El cuadro de costos de la primera fase de esta operación, así como el desglose de las distintas fuentes de financiamiento para el programa en general durante los cuatro años de ejecución se presentan en el Cuadro 6. Los recursos del Banco Mundial corresponden al último desembolso bimestral del crédito 7337-CO, los cuales serán co-ejecutados con el primer desembolso del crédito del BID. Los recursos asignados al programa Familias en Acción por parte del GCO, provienen de los recursos presupuestales de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional²⁰.

Cuadro 6. Cuadro de Costos de la primera fase de la presente operación (en US\$ millones)

Componente	BID	Banco Mundial	GCO	Total	%Total
Componente 1					
Subsidio de Nutrición	53,7	14,7	100,9	169,3	32
Subsidio de Educación	231,8	22,1		253,9	91
Comisiones Bancarias	19,0	1,8		20,8	91
Componente 2					
Evaluación	1,2			1,2	100
Gastos Administrativos			21,4	21,4	0
Auditoría	0,3			0,3	100
Total	306	38,6	122,3	466,9	66

²⁰

A solicitud del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Acción Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar están analizando la factibilidad de que el financiamiento local pueda estar constituido de manera significativa por aportes de éste último. De ser ello factible, ambas instituciones formalizarán un Acuerdo Interinstitucional.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario es la República de Colombia. El ejecutor será la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social. Acción Social ejecuta los programas que defina el Presidente de la República dirigidos a las poblaciones más vulnerables y tiene a su cargo la coordinación interinstitucional de la oferta pública dirigida a esta población. Ha sido responsable de la ejecución de Familias en Acción desde sus inicios, mostrando amplia capacidad de ejecución oportuna y transparente.
- 3.2 La ejecución de Familias en Acción se estructura en tres niveles. A nivel Nacional, la Unidad Coordinadora Nacional (UCN) es responsable del direccionamiento estratégico, la logística, la ejecución financiera, y el monitoreo del programa. Al nivel regional, las Unidades Coordinadoras Regionales (UCR) (cuya estructura está determinada por el número de municipios y número de hogares Sisben 1 en cada departamento, así como por las características de algunas subregiones) son el vínculo entre el nivel central y el municipal en la ejecución del programa, y son responsables por la promoción y puesta en marcha del programa en los municipios elegibles. Al nivel municipal, las alcaldías nombran y financian al Enlace Municipal, el cual es responsable de la coordinación del programa dentro del municipio.

B. Ciclo operativo del Programa

- 3.3 El ciclo operativo de Familias en Acción consta de dos fases. La primera de ellas, la conforman los siguientes procesos: (i) clasificación de municipios y determinación del universo de beneficiarios del Programa al nivel municipal; (ii) concertación institucional al nivel municipal; (iii) inscripción de familias elegibles; y (iv) primer pago de subsidios. Estos procedimientos suceden una vez en el municipio. El GCO ya ha adelantado estos procesos en todos los municipios del país. Así, al momento que inicie la ejecución de la primera fase del financiamiento del BID alrededor de 1,5 millón de hogares habrán recibido al menos un pago.
- 3.4 La segunda fase del ciclo operativo comprende las actividades recurrentes del Programa. Está conformada por los siguientes procesos: (i) recepción y trámite de novedades, quejas y reclamos; (ii) fortalecimiento institucional y promoción de la salud y la educación; (iii) corresponsabilidad y verificación de compromisos; (iv) segundo pago y subsiguientes; y (v) salida de familias del Programa.

1. Clasificación de municipios y determinación del universo de potenciales beneficiarios

- 3.5 Las variables consideradas para la focalización de beneficiarios atienden a criterios individuales, geográficos y de capacidad institucional municipal para la operación del programa. Como primer paso del ciclo operativo, Familias en Acción realiza una evaluación ex-ante de la capacidad de oferta de servicios de salud y educación de los municipios para atender a la población potencialmente beneficiaria. Todos los municipios del país que aprueben dicha evaluación son elegibles²¹. Durante dicha evaluación también se valora la disponibilidad de mecanismos financieros formales o alternativos para el pago de los subsidios.
- 3.6 Los municipios elegibles se clasifican de acuerdo a dos criterios: (i) prevalencia de hogares del nivel 1 del Sisben mayor a 40%; y (ii) población en zonas rurales del municipio mayor a 55%. Así, los municipios tipo I son aquellos que cumplen con ambos criterios, los municipios tipo II cumplen con la segunda condición, y el resto de los municipios son catalogados tipo III.
- 3.7 Todos los hogares del nivel 1 del Sisben con hijos menores a 17 años en los municipios tipo I son elegibles para ser beneficiarios del programa. En estos municipios se espera una tasa de participación de potenciales beneficiarios de 70%. Una vez cubiertos los cupos esperados en los municipios tipo I, el resto de los cupos se asignan a los municipios tipo II y III de acuerdo al número de hogares Sisben 1 en el municipio, ponderado por el índice de condiciones de vida municipal. Para los municipios tipo II y tipo III se establece un máximo de puntaje Sisben para ser elegible, de manera que la participación esperada se aproxime a la cuota asignada al municipio (en centros urbanos se estima una tasa de participación de 50%). En los municipios tipo II se cubre de manera prioritaria a los hogares en la zona rural del municipio que cumplan con dicho criterio. Una vez cubierta esta población, el resto de la cuota se asigna a los hogares elegibles de la zona urbana del municipio. Finalmente, las cuotas para los municipios tipo III se cubren dando prioridad a zonas cuya brecha entre el punto de corte del nivel 1 del Sisben y el promedio del puntaje Sisben de los hogares del nivel 1 de la zona sea mayor. La gran mayoría de los nuevos hogares que serán cubiertos con el financiamiento de la primera operación del BID corresponderán a hogares localizados en municipios tipo III. Todas las familias registradas en el SIPOD son elegibles para participar en el programa, independientemente del tipo de municipio de residencia.

2. Concertación institucional al nivel municipal

- 3.8 Durante este proceso se realiza una revisión de la capacidad institucional del municipio para el cumplimiento de las condiciones básicas de operación, y se oficializan las responsabilidades de los municipios –mediante un convenio de participación suscritos por los alcaldes y el representante de Acción Social. Uno

²¹

Actualmente, prácticamente todos los municipios del país ya la han aprobado.

de los compromisos clave de dicho convenio es el nombramiento y permanencia de un Enlace Municipal con el programa y su respectivo personal de apoyo. Sus funciones principales son: (i) apoyar los procesos de difusión, inscripción, y la logística requerida para la incorporación de beneficiarios; (ii) coordinar la convocatoria de madres titulares para la elección y posterior capacitación de madres líderes en los compromisos y derechos adquiridos a través del programa; (iii) responder a las inquietudes operativas y/o conceptuales de la comunidad; (iv) capacitar y asesorar a las entidades educativas y de salud en sus compromisos con el programa; (v) actuar como intermediario en la recolección y envío de formularios requeridos en los diferentes procesos; (vi) recibir y dar trámite a los reclamos y novedades de las familias beneficiadas; (vii) promover el control social del Programa a través de veedurías y/u otras instancias de participación ciudadana; y (viii) diligenciar periódicamente a la UCR los informes de seguimiento y monitoreo de indicadores de implementación del ciclo operativo.

3. Inscripción de familias elegibles

- 3.9 La inscripción de familias elegibles se realiza mediante las siguientes etapas: (i) promoción y divulgación del programa al nivel municipal por parte de la alcaldía; e (ii) inscripción de familias, de la cual es responsable el Enlace Municipal. En esta segunda etapa se verifica la elegibilidad de los beneficiarios de acuerdo con el tipo de municipio, y se orienta a la Madre Titular (quien cobrará el subsidio) sobre los aspectos básicos para su participación y permanencia en el programa.

4. Liquidación y pago de subsidios

- 3.10 Previa identificación y selección de las entidades bancarias que realizarán los pagos a beneficiarios, este procedimiento comprende las siguientes etapas: (i) preparación de información y formularios para transferir recursos a los bancos pagadores y realizar el pago a los beneficiarios; (ii) solicitud de recursos y autorización de giro a los bancos; (iii) período de pagos y monitoreo; y (iv) cierre y conciliación del proceso de pagos. El primer paso de este proceso está a cargo del Sistema de Información del Programa Familias en Acción (SIFA), en el cual se: (i) verifica el cumplimiento de compromisos de las familias; (ii) revisa la correcta conciliación de pagos y atención de novedades y reclamos del ciclo anterior; (iii) genera información por entidad bancaria y municipio con el respectivo número de pagos y valor; (iv) genera listados con la relación de las familias con liquidación en el municipio (para consulta pública); y (v) genera los formularios de liquidación de subsidios a ser firmados por la Madre Titular en el momento de recibir el extracto de pago familiar por parte del Enlace Municipal. Una vez procesada esta información, Acción Social gestiona ante la Dirección del Tesoro Nacional el giro de los recursos a las cuentas autorizadas en cada banco para el pago de subsidios, a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

- 3.11 Una vez que los recursos se han depositado en los bancos, se da inicio al proceso de pagos, convocado por el Enlace Municipal. El primer pago se efectúa en forma anticipada a cargo de la inscripción de la familia. Los siguientes pagos se realizan por períodos bimestrales vencidos a familias que presenten el formulario de constancia de cumplimiento de compromisos del período anterior. Los pagos se realizan directamente a través de las sucursales bancarias, o a través de estrategias no convencionales (caja extendida –por ejemplo, a través de tenderos- y sucursales bancarias en municipios cercanos), cuando lo primero no es posible. Durante el proceso de pagos, la UCN, realiza el monitoreo y seguimiento a los municipios con el fin de detectar irregularidades o inconvenientes en el proceso.
- 3.12 Una vez transcurridos 20 días desde el inicio de los pagos en los municipios, los bancos bloquean automáticamente los pagos a beneficiarios. Una vez efectuada la respectiva cancelación de pagos y verificado por Acción Social, esta entidad da la orden de reintegro de los recursos no cobrados por los beneficiarios a la cuenta de Familias en Acción, abierta para tal efecto por el Tesoro Nacional en el Banco de la República. Desde este momento en adelante cada entidad bancaria cuenta con 5 días calendario para entregar un informe, el cual debe contener la relación de los beneficiarios que cobraron y los que no. Esta información es un insumo para la liquidación del siguiente período.

5. Novedades, quejas y reclamos

- 3.13 Este procedimiento está orientado a resolver los inconvenientes relacionados con los pagos y actualización de las novedades que presentan las familias beneficiarias e identificar sus causas. Las etapas que comprende son: (i) recepción de novedades, quejas y reclamos; (ii) trámite y evaluación; y (iii) respuesta. Familias en Acción dispone de mecanismos operativos por medio de los cuales ingresa al SIFA el resultado del trámite de novedades, quejas y reclamos.

6. Fortalecimiento institucional y promoción de la educación y la salud

- 3.14 Este procedimiento está orientado a optimizar las condiciones institucionales y sociales para la operación del programa a partir del fortalecimiento institucional municipal y de la promoción y el desarrollo social. Así, este procedimiento realiza: (i) una identificación de municipios críticos en cuanto al comportamiento de indicadores operativos; (ii) las acciones estratégicas para el mejoramiento de estos indicadores; y (iii) el seguimiento y sistematización de la experiencia de fortalecimiento institucional. Asimismo, este procedimiento incluye el diseño e implementación de estrategias de intervención al nivel municipal para la capacitación a prestadores de servicios y beneficiarios, con el fin de promover mejoras en áreas de desarrollo social complementarias a los objetivos directos del programa, y promover el desarrollo del capital social de la comunidad.

7. Corresponsabilidad y verificación de compromisos

- 3.15 La verificación del cumplimiento de corresponsabilidades se surte en dos etapas: (i) identificación y actualización de instituciones educativas (al inicio del ciclo escolar) y de salud (al inicio del año calendario) atendiendo a los menores beneficiarios del programa; y (ii) el control de asistencia a instituciones educativas y entidades de salud. Esta segunda etapa es iniciada por el Enlace Municipal, quien convoca a las Madres Titulares a acercarse a las instituciones de educación y/o salud para certificar el cumplimiento de los compromisos establecidos por el programa, de acuerdo con la modalidad establecida (certificación impresa, tarjetas con código de barras, o cruces de sistemas de información para los municipios que cuenten con dichos sistemas). Finalizado el tiempo en el que la Madre Titular demuestra al programa el cumplimiento de sus compromisos, se procede al cierre del ciclo de verificación, se consolida la información y se procede a cargar la información en el SIFA.

8. Salida del Programa

- 3.16 Las familias beneficiarias pueden salir del programa como resultado de: (i) el incumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad por 3 ciclos continuos o 4 discontinuos por año; (ii) que los menores de edad hayan cumplido la edad límite de 18 años; (iii) la comprobación de que las familias no cumplen con algún otro requisito preestablecido; y (iv) la finalización del programa. El GCO se encuentra en proceso de formular criterios e indicadores para la evaluación de las condiciones de las familias beneficiarias que han participado en Familias en Acción, en concordancia con el sistema de evaluación de las condiciones de vida definidas por la Red Juntos, con el propósito de determinar la continuidad de las familias en el programa o proceder a su “graduación” o salida.

C. Modalidad de Ejecución: SWAp

- 3.17 Como se mencionó en ¶1.21, el programa será implementado a través de un **SWAp**. Como se detallará en breve, la implementación de este enfoque en el caso de Familias en Acción implica que: (i) prácticamente la totalidad del financiamiento de la primera fase de la operación del BID, y de los aportes futuros del Banco Mundial y del BID sean ejecutados de manera mancomunada con los recursos nacionales; (ii) se simplifique el esquema de revisión y evaluación financiera al utilizar los sistemas de administración financiera nacionales, en tanto éstos hayan sido evaluados positivamente por parte de los bancos; y (iii) se promueva activamente el fortalecimiento del sistema de administración financiera nacional, y en particular el sistema administrativo y financiero de Familias en Acción. Adicionalmente, las contrataciones realizadas con financiamiento no mancomunado se ejecutarán utilizando procedimientos armonizados entre el BID y el Banco Mundial.
- 3.18 La implementación de Familias en Acción bajo este enfoque: (i) es consistente con un marco sectorial de política, establecido por el GCO con el apoyo de la

banca multilateral y de otras entidades asociadas al desarrollo, a través de su apoyo a la MERPD; (ii) promueve la coordinación técnica, financiera y operativa entre el BID, el Banco Mundial y el GCO; (iii) pretende reducir los costos de transacción del financiamiento externo para el país, al permitir el establecimiento de un solo sistema de adquisiciones, administración financiera y desembolsos, con la consiguiente reducción de la carga administrativa que implican sistemas paralelos, abriendo así espacio para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y la efectividad en el desarrollo; y (iv) promueve el fortalecimiento de los sistemas de administración financiera nacionales, y en particular el del organismo ejecutor.

1. Adquisiciones

- 3.19 Como se observa en el Cuadro 6, aproximadamente 93% del financiamiento de la primera fase de financiamiento BID estará dirigida al pago de subsidios. Este monto será el objeto del financiamiento mancomunado, y no implica adquisiciones.
- 3.20 El resto del financiamiento estará dirigido a las contrataciones de servicios de consultoría y de servicios que se describen en breve, para las cuales regirán las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores del BID (GN-2350-7) y las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo de Julio de 2006 (GN-2349-7). En los procesos de selección de firmas se empleará el Documento de Solicitud Estándar de Propuestas armonizado entre la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, el Banco Mundial y el BID. Dados los montos estimados de los contratos y las implicancias que podrían tener en la consecución y medición de los objetivos de desarrollo planteados, todos los procesos de contratación serán revisados por el Banco de manera ex-ante.
- i. Contratación de servicios de auditoría externa de procesos operativos, financieros y de sistemas (incluyendo *spot-checks* semestrales), así como de los estados financieros para el primer año de ejecución del programa, con un monto estimado de contrato de US\$300.000. El proceso se realizará bajo la modalidad de Selección Basada en Calidad y Costo (SBCC), previendo la posibilidad de continuidad natural de los servicios. Se espera que esta contratación se adjudique durante el primer trimestre de 2008.
 - ii. Contratación de servicios diferentes a los de consultoría para el levantamiento de una encuesta de seguimiento para medir los impactos del programa, con un monto estimado de contrato de US\$800.000. El proceso se realizará empleando la modalidad SBCC. Se espera que esta contratación se adjudique durante el último trimestre de 2008.
 - iii. Contratación de servicios para el análisis de la línea de base y la evaluación de impactos del programa, con un monto estimado de

US\$400.000. El proceso se realizará empleando la modalidad SBCC. Se espera que esta contratación se adjudique durante el primer cuatrimestre de 2008.

- iv. La contratación del servicio (diferente al de consultoría) de pago de subsidios. Actualmente la comisión a los bancos pagadores asciende a aproximadamente US\$2 por transacción, lo cual implicaría que se paguen alrededor de US\$20 millones por año en comisiones. Estos bancos han venido diligenciando los pagos a beneficiarios desde 2001 y hasta la fecha, contratados con recursos de crédito externo, tanto del BID como del Banco Mundial. Dichos contratos serán extendidos durante la presente operación. Sin embargo, el GCO ha expresado su interés por buscar fórmulas que le permitan reducir el costo por comisiones a los bancos privados. Así, se ha evaluado que una forma más eficiente y rentable para el pago del servicio prestado por los bancos, es a través de una fórmula mixta en la cual exista un pago de comisión y un componente de reciprocidad (el depósito de los fondos en los bancos intermediarios por un período de tiempo determinado antes de la transferencia de recursos). Está previsto realizar una licitación pública internacional en la que se planea la adjudicación de contratos por lotes, en los que se agruparán los grandes y medianos centros urbanos con aquellos municipios en los cuales no existe red bancaria, ello con el propósito de hacer interesante para la banca el pago de subsidios en estos últimos municipios. Se espera que esta contratación se realice a mediados de 2008.

2. Administración financiera

- 3.21 El programa promoverá la utilización plena del sistema y los procedimientos nacionales en materia de administración financiera. El sistema financiero nacional para la ejecución de Familias en Acción está constituido por: (i) el control de la elegibilidad de subsidios, efectuado por Acción Social al nivel central a través del SIFA; (ii) el mecanismo de pago de los subsidios, asegurado a través de un sistema de transferencias utilizando el SIIF y convenios con la banca comercial; y (iii) el proceso de auditoría financiera, que desde los inicios del programa, ha utilizado la contratación externa de firmas consultoras, en vez de que dicha responsabilidad recaiga en la Contraloría General de la República (CGR).
- 3.22 Si bien la última evaluación del sistema de administración financiera nacional (*Country Financial Accountability Assessment*, 2005) le otorgó a los sistemas nacionales un grado moderado de riesgo fiduciario, con respecto particular al SIIF determinó que “registra e incorpora la información sobre el proceso de ejecución de recursos de manera oportuna y confiable”. Una evaluación realizada por los equipos de proyecto del BID y del Banco Mundial en el marco de la preparación de esta operación determinó: (i) que si bien el SIFA ha venido operando de manera oportuna y confiable, el principal riesgo fiduciario del programa se encuentra en su capacidad para seguirlo haciendo frente al incremento en el

volumen de operaciones que tendrá que manejar con la expansión del programa; (ii) que el SIIF continúa siendo un sistema confiable para el manejo presupuestal, de tesorería y de contabilidad; y (iii) que, al menos en el corto plazo, la CGR no estaría en condiciones técnicas, operativas ni financieras para auditar Familias en Acción, sin menosprecio de la calidad del proceso de auditoría de otros programas financiados por la banca multilateral.

- 3.23 En acuerdo con el GCO y el Banco Mundial, con el objeto de reducir los riesgos fiduciarios de Familias en Acción, y al mismo tiempo promover el fortalecimiento y uso de los sistemas financieros nacionales: (i) la presente operación utilizará al SIFA y al SIIF como principales instrumentos de administración financiera del programa; (ii) se realizará una auditoría financiera y operativa, teniendo esta última particular énfasis durante los primeros ciclos de pago dentro de la expansión del programa²²; (iii) la segunda fase del programa del BID será activada, entre otros, por la implementación de las principales recomendaciones de dicha auditoría; y (iv) se establecerá un mecanismo de transición para que a lo largo de la ejecución del programa se vuelva factible el que la CGR sea el organismo a cargo de las auditorías financieras del programa, sin menoscabo de la calidad del proceso de auditoría de otros programas. Dicho mecanismo está basado en: (i) el fortalecimiento de la capacidad técnica de la CGR para cumplir con estándares de auditoría internacionalmente aceptados, para lo cual el BID está explorando la posibilidad de gestionar recursos de cooperación técnica no reembolsable; y (ii) el establecimiento de hitos técnicos y financieros que tendrían que ser cumplidos para que eventualmente la CGR sea la entidad encargada de la auditoría del programa.

3. Desembolsos y seguimiento financiero

- 3.24 El BID realizará el desembolso de los recursos del Financiamiento en la proporción que se acuerde con el Organismo Ejecutor y, con base en las proyecciones financieras, que para tal fin, el Organismo Ejecutor deberá presentar al Banco, junto con la correspondiente solicitud de desembolso. La proporción del financiamiento deberá ser inferior a la del total estimado de los gastos elegibles que serán objeto de financiamiento con cargo a los recursos provenientes de la cuenta del Programa. El Banco llevará a cabo, dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de cada desembolso de los recursos del financiamiento, una revisión del informe del Sistema Integrado de Información Financiera (“SIIF”), así como de la conciliación bancaria que realicen los bancos responsables de realizar los pagos correspondientes a los subsidios a ser financiados con los recursos del Programa. El Organismo Ejecutor, por su parte, deberá: (i) mantener registros adecuados de las transacciones financiados con los recursos de la cuenta del Programa; y (ii) proveer al BID toda la información y documentación que éste razonablemente le solicite.

²²

El alcance de la auditoría financiera abarcará todos los recursos de Familias en Acción (dado que el Programa se ejecuta bajo la modalidad SWAP, no se requiere identificar los orígenes y las aplicaciones de los recursos por fuente de financiamiento).

D. Período de ejecución y calendario de desembolsos

3.25 El Cuadro 7 resume el período de ejecución y el calendario de desembolsos.

Cuadro 7. Desembolsos bimestrales del programa por fuente de financiamiento (millones de US\$)

Períodos de Desembolso	2007						2008						2009						2010						2011						Total
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	
Total BID Anual																															668.50
Desembolsos BID							1er tramo: 306																								
% anual BID	0.0%						56.9%						8.2%						46.7%						96.2%						
Total BM Anual	92.77						12.03						332.40						231.30												668.50
Desembolsos BM							104.80						563.70																		
% anual BM	42.7%						2.6%						70.5%						49.2%						0.0%						
Total Local Anual	124.50						190.46						100.34						18.95						5.66						439.91
% anual Local	57.3%						40.5%						21.3%						4.0%						3.8%						1,776.91

E. Seguimiento operativo y evaluación

3.26 Como parte de la auditoría externa, se realizarán dos evaluaciones de los aspectos y procesos operativos, financieros, y de procesos del programa. Cada 6 meses se realizarán misiones conjuntas entre el BID y el Banco Mundial donde se revisarán: (i) el avance en los indicadores de producto de la primera fase del programa que se presentan en el Anexo 1; (ii) los resultados de las evaluaciones operativas que se hayan realizado; y (iii) los avances en la implementación y la evaluación de la Red Juntos.

3.27 La evaluación de impacto del programa tendrá diferentes alcances para las zonas rurales y para los centros urbanos. En las primeras, la evaluación se enfocará en monitorear los impactos del programa a través del tiempo. Dado que Familias en Acción será ofrecido a todas las familias Sisben 1 en municipios de menos de 100 mil habitantes, los impactos del programa serán establecidos condicionales a la participación en el programa (no se tomarán en cuenta los posibles sesgos por auto-selección de participantes en el programa), a partir del comportamiento de la muestra de beneficiarios y no beneficiarios que ha sido seguida con objeto de evaluar el programa desde 2001, a través de una nueva encuesta de seguimiento a principios de 2009. Si bien la gran mayoría de estas familias serán beneficiarias en 2009 (solo las que dejaron de ser Sisben 1 en 2006 no son elegibles), parte de ellas no habrá sido beneficiarios sino hasta 2004, y otras más no lo habrán sido sino hasta 2007. Bajo una serie de supuestos, será posible utilizar la naturaleza de panel de los datos para establecer la atribución de Familias en Acción a dicho comportamiento. Asimismo, se estudiará la posibilidad de establecer dichos impactos como una función del tiempo de permanencia en el programa. El grupo de beneficiarios originales que ya no son elegibles para el programa podría ayudar

a identificar la sostenibilidad de los impactos del programa, una vez que este no se otorgue.

- 3.28 Los principales objetivos de la evaluación en zonas urbanas son: (i) atribuir los impactos del programa; y (ii) evaluar la efectividad relativa de los distintos esquemas que se implementarán. La metodología de evaluación será cuasi-experimental, a partir de una línea de base (2007) y una encuesta de seguimiento (2009). El hecho de que haya cuotas y focalización geográfica por barrios en los centros urbanos, permitirá que se identifiquen “familias de control” en barrios aledaños a los que reciben beneficios. Así, estadísticamente se identificarán familias “similares” que sean: (i) beneficiarias; (ii) elegibles en barrios elegibles pero que no participaron en el programa; (iii) y elegibles en barrios no elegibles. De esta manera se podrán tomar en cuenta los sesgos de selección en el impacto atribuible a Familias en Acción.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 Una evaluación de la capacidad de la Acción Social para ejecutar el Programa determinó que ésta entidad cuenta con procedimientos y sistemas que garantizan una adecuada ejecución de sus actividades y programas, y conocimiento adecuado de las Políticas y las Normas de los Bancos (su gestión está siendo certificada mediante ISO 9001-2004). Sin embargo, se detectaron algunas debilidades no significativas del SIFA, las cuales serán analizadas con mayor detalle a partir de la auditoría de procesos.

B. Beneficios y viabilidad socioeconómica

1. Zonas rurales y pequeñas zonas urbanas

- 4.2 Un análisis beneficio-costos de Familias en Acción con base en su segunda evaluación de impacto (2006) sugiere que el programa tiene alta viabilidad socioeconómica en zonas rurales y pequeñas zonas urbanas. Dicho análisis muestra una relación global beneficio-costos de 1,59, bajo una serie de supuestos conservadores. A continuación se resumen los aspectos más relevantes en la determinación de dicha relación.
- 4.3 El análisis de los costos y beneficios del programa se realiza sobre la base de los dos objetivos que explícitamente se plantearon en la formulación del programa: (i) mejorar los niveles de salud y nutrición de menores de 18 años; y (ii) aumentar la asistencia escolar de esta población. Se excluyen otros impactos identificados por la evaluación como: (i) cambio en los niveles de ingreso y consumo de los hogares beneficiados; (ii) focalización en los más pobres; y (iii) empoderamiento de la mujer al hacerla receptora de subsidios.

- 4.4 Para el cálculo de los beneficios de los componentes de salud y nutrición y de educación se utilizan los siguientes parámetros comunes: (i) el salario mínimo como base salarial; (ii) un horizonte de trabajo de 18 a 60 años; y (iii) una tasa de desempleo de largo plazo de 7,4%; y (iv) una tasa de descuento del 10%²³. Para el cálculo de los beneficios del componente de nutrición se estimó el valor presente neto de las ganancias en ingresos laborales futuros por mayor peso al nacer y por reducción de la desnutrición. Para monetizar el impacto del programa en esos indicadores se utilizaron los siguientes parámetros: (ii) un incremento de 5% en el ingreso laboral futuro por cada 0,4 kilogramo de mayor peso al nacer; y (iii) un incremento de 2% en el ingreso laboral futuro por un aumento de 0,25 en la talla para la edad estandarizada (*z-score*). Para el cálculo de los beneficios del componente de educación se estimó el valor presente neto de las ganancias en ingresos laborales futuros por los años netos ganados en educación secundaria (descontado el impacto por mejor nivel nutricional). Para monetizar el impacto del programa en este indicador se utilizó el parámetro de 8% de incremento en el ingreso laboral futuro por cada año ganado atribuible al programa.
- 4.5 Para el cálculo de los costos no se contabilizó el valor de las transferencias a beneficiarios, ya que lo que es un costo para el Gobierno es un beneficio para las familias beneficiarias. Así, los costos asociados al componente de nutrición se estiman como la suma del valor presente neto de: (i) el costo para los beneficiarios asociado con la recepción del subsidio de nutrición; (ii) el gasto incremental de los hogares en alimentos; y (iii) el costo de administración asociado al componente. Por su parte, los costos asociados al componente de educación se estiman como la suma del valor presente neto de: (i) el gasto incremental directo de los hogares en educación; (ii) el costo para los beneficiarios asociado con la recepción del subsidio de educación; (iii) el gasto público para financiar los costos de educación secundaria de los beneficiarios; y (iv) el costo de administración del componente.
- 4.6 De esta manera, la relación beneficio-costos del programa se estima como una suma de los beneficios y costos de ambos componentes, siendo dicha relación 1,66 para el componente de salud y nutrición, y 1,54 para el componente de educación.

2. Centros urbanos

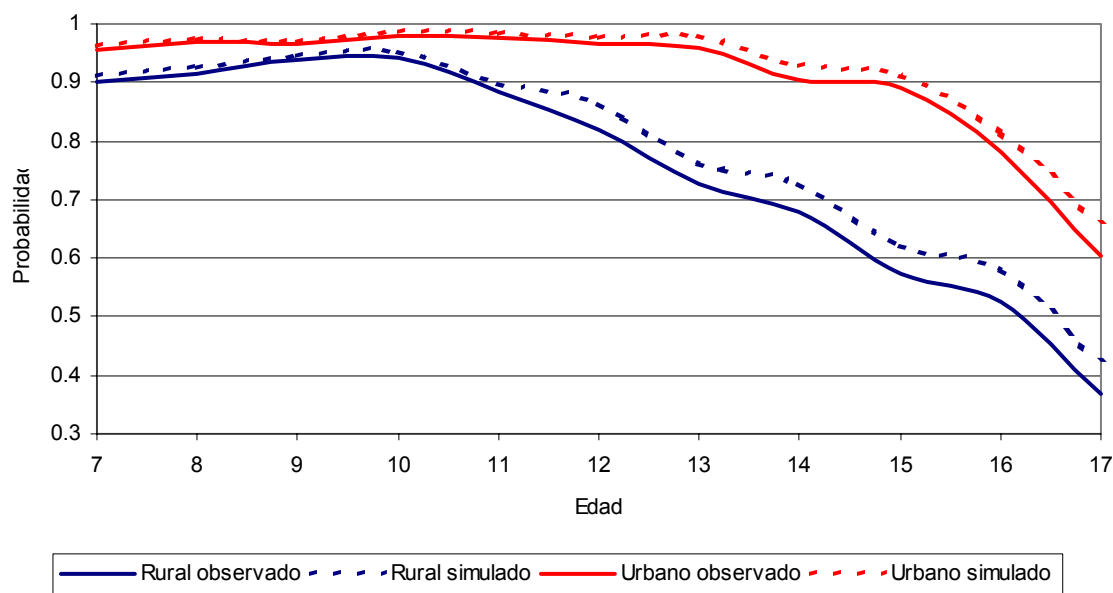
- 4.7 Como se discutió anteriormente, durante la primera fase del Programa se llegará por primera vez de manera masiva a los grandes centros urbanos. El no contar con evaluaciones ex-post sobre los impactos del programa en zonas urbanas implica un reto para analizar la viabilidad socio-económica de Familias en Acción en dichas zonas. Para dar luz sobre la potencial efectividad de los ajustes propuestos por este programa, a continuación se presentan los resultados de dos ejercicios de

²³ De acuerdo con Echavarría, et. al (2006), *La Tasa de Interés Natural de Colombia*, Banco de la República, esta tasa de descuento está significativamente por encima de la tasa de interés real observada y de la tasa de interés real natural.

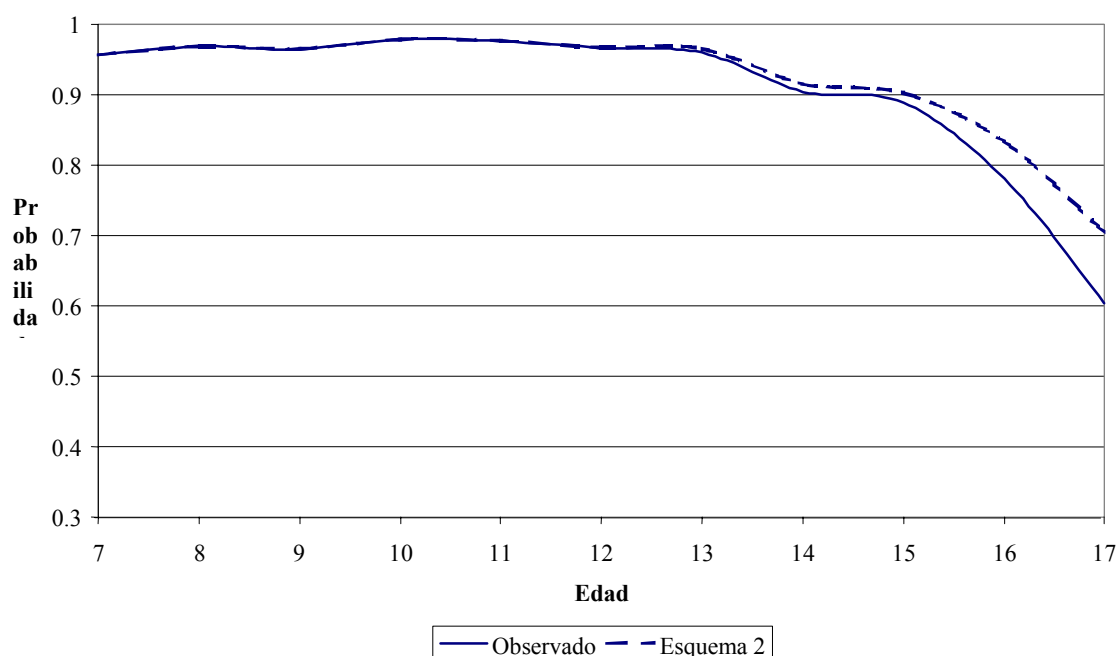
micro-simulación (evaluación ex-ante) realizados por el equipo de proyecto del BID basado en la ECV 2003, que apuntan hacia la pertinencia socio-económica de los ajustes que este programa propone para centros urbanos.

- 4.8 La Gráfica 2 muestra los resultados de simular el impacto sobre asistencia escolar de las transferencias condicionadas bajo el Esquema Rural, tanto para zonas rurales como urbanas. La Gráfica 3 simula el impacto de implementar una transferencia sólo a jóvenes asistiendo a educación secundaria, por un monto igual al propuesto en el Esquema 2. Estos ejercicios sugieren que: (i) manteniendo los subsidios rurales en las zonas urbanas habría sólo impacto en asistencia al nivel de educación secundaria y significativamente menor al de las zonas rurales; y (ii) el incremento propuesto al subsidio a secundaria podría incrementar significativamente la asistencia escolar en el ciclo secundario.

Gráfica 2. Probabilidad de asistir a la escuela por edad, esquema rural



Gráfica 3. Probabilidad de asistir a la escuela por edad, subsidio sólo a secundaria, Esquema 2



C. Viabilidad financiera

- 4.9 La expansión de Familias en Acción es financieramente sostenible dentro del Marco de Gastos de Mediano Plazo 2006-2010 (MGMP), el cual establece techos de gasto público de inversión y de funcionamiento, consistentes con las metas fiscales. Dicho marco prevé que el gasto total se incremente 10,3% en términos nominales en 2010 con respecto a su nivel presupuestal en 2007, US\$36,6 billones, y que el gasto social se incremente 24% en términos nominales durante el mismo período (US\$17,8 billones en 2007). El MGMP prevé que Familias en Acción represente en promedio 2% del gasto social.

D. Impacto ambiental y sobre minorías étnicas

- 4.10 El programa se clasifica como programa que promueve la equidad (SEQ) puesto que es un programa de protección social dirigido al alivio y la prevención de la pobreza extrema. Esta operación califica como inversión orientada a la pobreza (PTI) por focalización individual, ya que el uso del Sisben asegurará que más del 50% de sus beneficiarios pertenecen a los quintiles más pobres de la población.
- 4.11 El programa no financiará inversiones físicas por lo que no se prevé tener un impacto directo en el medio ambiente. Se prevé que el programa tenga un impacto social positivo para las poblaciones más carenciadas. Es por ello que esta operación es clasificada bajo la Categoría C de riesgo medio ambiental y social.

- 4.12 Familias en Acción incluye dentro de su población beneficiaria a personas indígenas y afrocolombianas y es consistente con la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas del BID (OP-765) y las salvaguardias hacia poblaciones indígenas del Banco Mundial. Si bien no se han evidenciado efectos negativos del programa sobre estas poblaciones, un porcentaje importante de ellas, viviendo en condiciones de pobreza, no han accedido al programa²⁴. Para el caso de la población indígena viviendo en resguardos, existen una serie de elementos que dificultan implementar un ciclo operativo estándar: (i) el Sisben no fue implementado en los resguardos por ser considerado inadecuado como instrumento de focalización por las mismas poblaciones indígenas, por lo que se necesita encontrar un sistema alternativo para identificar a familias carenciadas; (ii) la estructura organizativa de algunas poblaciones indígenas dificulta el proceso de concertación institucional estándar; y (iii) para algunas poblaciones indígenas, la naturaleza del programa podría no ser culturalmente pertinente (por ejemplo, el uso de efectivo, o el condicionamiento a nivel familiar). Es por ello que el GCO, con el apoyo del Banco Mundial, ha concertado con un grupo de resguardos la implementación de un programa piloto, que permita establecer condiciones para la entrada del programa a estas localidades, bajo un esquema culturalmente apropiado. Por su parte, el BID está explorando la factibilidad de gestionar recursos de cooperación técnica no reembolsable para realizar un diagnóstico sobre las potenciales barreras de entrada al programa para poblaciones indígenas y afrocolombianas que han sido desplazadas a centros urbanos y analizar la pertinencia de la intervención para dichas poblaciones. Este diagnóstico servirá como base de diálogo para eventualmente realizar ajustes al programa en su segunda fase.
- 4.13 En relación con las poblaciones afrocolombianas, no se ha evidenciado que el programa presente ninguna dificultad en su diseño que pudiera afectar de manera negativa a estos grupos. Sin embargo, el programa ha ajustado su estrategia de comunicaciones en municipios con alta densidad de población afrocolombiana, al detectar que esta población ha tenido desproporcionalmente dificultades de acceso al programa por desconocimiento del mismo.

E. Riesgos

- 4.14 Si bien Familias en Acción es un programa con buenas evaluaciones y cuya operación ha logrado un alto grado de eficiencia, se han identificado una serie de riesgos, cuya probabilidad es considerablemente más alta al inicio de la operación, por lo que, como medida de mitigación, el Banco concentrará esfuerzos de supervisión técnica y operativa durante dicha fase. En la identificación de los riesgos que a continuación se describen, se utilizó como insumo el resultado de un ejercicio de evaluación de riesgo a través de entrevistas con los distintos niveles de la unidad ejecutora. Las principales áreas de riesgo del programa son los siguientes:

²⁴ Hernández, Leonardo (2005). Diagnóstico de la Aplicación del Programa Familias en Acción en Grupos Étnicos, Banco Mundial.

- 4.15 **Coordinación con la oferta de programas locales.** Este es un área de riesgo principalmente en centros urbanos, ya que éstos cuentan con programas propios que podrían ser complementarios o sobreponerse operativamente a Familias en Acción. Una buena coordinación con programas complementarios podría incrementar la costo-efectividad de Familias en Acción. Precisamente, uno de los objetivos de la Red Juntos es crear sinergias y coordinación de los programas nacionales con los locales. Sin embargo, como se ha descrito anteriormente, este proceso es incipiente. Por otro lado, la entrada del programa a Bogotá actualmente representa un riesgo alto, tanto operativo como en términos de reducción de impacto del programa. La Alcaldía cuenta con su propio PTC dirigido a población 1 y 2 del Sisben, financiado con recursos del BID (CO-L1010), el cual no incluye subsidio de nutrición, ni de primaria, y otorga un subsidio menor al de Familias en Acción en secundaria (US\$14,21 para todos los grados). Se espera que este programa continúe entregando subsidios por lo menos hasta finales de 2008. Por restricciones presupuestales el programa bogotano no cubre al total de la población Sisben 1, por lo cual existe un segmento de población altamente carenciada que no recibe subsidios, la cual podría ser cubierta por Familias en Acción. La coordinación entre las gerencias de ambos programas es crítica para evitar generar confusión entre los beneficiarios, y para evitar que los programas compitan en vez de complementarse como se propone la Red Juntos. Actualmente dicha coordinación se complica por el hecho de que se llevaron a cabo elecciones en todos los municipios del país durante octubre de 2007, y la nueva administración de la Alcaldía de Bogotá aún no ha tomado posesión (lo hará en enero de 2008).
- 4.16 Como medida de mitigación para este riesgo, el Banco continuará propiciando el diálogo entre las gerencias de los dos programas. Asimismo, como condición previa al primer desembolso del programa, entrará en vigencia una nueva versión del Manual Operativo del Programa (con el visto bueno de la banca multilateral), el cual incluirá un Anexo especial para la operación del programa en grandes centros urbanos, y en particular en Bogotá.
- 4.17 **Ritmo de expansión del programa.** Hasta antes del último proceso de expansión de Familias en Acción, el programa había logrado un alto grado de operación estable y oportuna. Si bien la gerencia del programa ha tomado salvaguardas para asegurar que el programa continúe operando de esa forma en el futuro, respondiendo a los compromisos del GCO, el proceso de expansión ha sido sumamente rápido: en un año prácticamente duplicó la cobertura que había logrado en los cinco años anteriores. El hecho de que Familias en Acción esté cercano a lograr la meta de inscribir a 1,5 millón de Familias para finales de 2007 es una muestra de la capacidad organizativa y operativa del ejecutor. Sin embargo, la rápida expansión ha impedido la consolidación de aprendizajes para asegurar: (i) que el ciclo operativo se pueda implementar de manera eficiente con un volumen de pagos significativamente mayor –incluyendo la respuesta oportuna a novedades, quejas y reclamos; (ii) que el programa pueda operar de manera efectiva bajo las novedades de ejecutar el programa de manera masiva en centros

urbanos; y (iii) que se alcance una buena coordinación entre el ampliado número de actores a cargo de la ejecución del programa –particularmente la coordinación entre la UCN y las UCRs.

- 4.18 El proceso de auditoria operativa propuesto constituye un elemento de mitigación de los riesgos que impone el rápido ritmo de expansión del programa a su ciclo operativo. La auditoria operativa pondrá particular énfasis en distinguir aspectos operativos en zonas urbanas en comparación con rurales, así como en la relación entre los distintos niveles geográficos de la operación del programa. Por otro lado, el diseñar la presente operación como un programa en dos fases, con un esquema que permite comparar alternativas al diseño del programa en centros urbanos, representa una estrategia de mitigación a riesgos de desarrollo con respecto a la efectividad del programa, al promover la generación de aprendizajes de corto plazo sobre lo adecuado de los distintos tipos de intervención en su primera fase, los cuales serán incorporados para la segunda fase.

**PROGRAMA MULTIFASE DE APOYO A LA SEGUNDA ETAPA DE EXPANSIÓN DEL PROGRAMA DE SUBSIDIOS
CONDICIONADOS FAMILIAS EN ACCIÓN –PRIMERA FASE
(CO-L1021)**

MARCO LÓGICO

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES DE DESEMPEÑO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN 1. Reducción de la pobreza y la pobreza extrema.	1.1 La incidencia de la pobreza se reduce de 49,2% a 31.5% en 2014 ⁱ . 1.2 La incidencia de la pobreza extrema se reduce de 14,7% a 8% en 2014.	1. Gran Encuesta Integrada de Hogares (continua).	1.1 La economía mantiene un ritmo de crecimiento robusto. 1.2 El marco social de mediano plazo se adopta como política de Estado.
PROPÓSITO GENERAL DEL PROGRAMA 1. Los beneficiarios del programa logran incrementar su consumo, y el nivel de capital humano de sus miembros más jóvenes.	Al finalizar 2010 ⁱⁱ : <u>Para municipios de menos de 100 mil habitantes.</u> 1.1 A precios constantes, el promedio de consumo en alimentos de las familias beneficiarias se incrementa respecto a su nivel en 2005-2006 (alrededor de US\$147 en dólares actuales). 1.2 La tasa de deserción (asistieron alguna vez y no siguen asistiendo) del grupo de beneficiarios de 7 a 17 años se reduce respecto a su nivel en 2005-2006 (aproximadamente 13.43%).	1. Encuesta de seguimiento a indicadores de Familias en Acción 2009. 2. SISRED.	1. Entre 2006 y 2010, la economía crece a tasas cercanas al 5%. 2. Se mantiene el compromiso del Gobierno Nacional de ajustar la oferta de servicios sociales del Estado de acuerdo con las

ⁱ Estimaciones de la Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia.

ⁱⁱ Como línea de base para los municipios de menos de 100 mil habitantes se utilizará la Encuesta para la Evaluación de Familias en Acción 2005-2006; y para centros urbanos se levantará una línea de base en agosto-septiembre de 2007. Sólo se prevé una medición de seguimiento a los indicadores de la línea de base, la cuál se llevaría a cabo a principios de 2009. Esta medición servirá para evaluar los resultados de la primera fase del Programa. Con la información de línea de base y de seguimiento, se propondrán metas de resultados a 2010, a través de un ejercicio de microsimulación. Dicha meta se verificará a través del Sistema de Información de la Red JUNTOS (SISRED).

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES DE DESEMPEÑO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p><u>Para centros urbanos.</u></p> <p>1.3 A precios constantes, el promedio de consumo en alimentos de las familias beneficiarias se incrementa respecto a su nivel en 2007.</p> <p>1.4 La tasa de deserción del nivel de básica secundaria y media (asistieron alguna vez y no siguen asistiendo) del grupo de beneficiarios de 12 a 17 años se reduce respecto a su nivel en 2007.</p>		evaluaciones de la Red Juntos.
<p>PROPÓSITO DE LA PRIMERA FASE</p> <p>1. Los beneficiarios del programa logran incrementar su consumo, particularmente en alimentos, y el nivel de capital humano de sus miembros más jóvenes.</p>	<p>A principios de 2009: <u>Para municipios de menos de 100 mil habitantesⁱⁱⁱ.</u></p> <p>1.1 A precios constantes, el consumo en alimentos de las familias beneficiarias se incrementa en 7% con atribución al programa con respecto a su nivel en 2005-2006^{iv}.</p> <p>1.2 La tasa de desnutrición global de niños menores de 3 años beneficiarios del programa se reduce a 3% con respecto a su nivel en 2005 de 9%.</p>	<p>1. Segunda encuesta de seguimiento a beneficiarios “rurales” de Familias en Acción (2005-2006).</p> <p>2. Línea de base de la fase de expansión de Familias en Acción a centros urbanos (2007).</p>	<p>1. Entre 2006 y 2010, la economía crece a tasas cercanas al 5%.</p> <p>2. Se mantiene el compromiso del Gobierno Nacional de ajustar la oferta de servicios sociales del Estado de acuerdo con las evaluaciones de JUNTOS.</p>

ⁱⁱⁱ Dado que la Familias en Acción será ofrecido a todas las familias Sisben 1 en municipios de menos de 100 mil habitantes, los impactos del programa serán establecidos a partir del comportamiento de indicadores de desarrollo para la muestra que sirvió como grupo control en la primera fase. Bajo una serie de supuestos, será posible utilizar la naturaleza de panel de los datos para establecer la atribución de Familias en Acción a dicho comportamiento. Asimismo, se estudiará la posibilidad de establecer dichos impactos como una función del tiempo de permanencia en el programa, ya que una proporción del grupo de control original (2002) recibió tratamiento en 2004.

^{iv} Las metas del programa se establecen a partir de los resultados de la evaluación de Familias en Acción de 2006. Dicha evaluación se hizo sobre una muestra eminentemente rural, pero incluyó algunas cabeceras municipales. Las metas para centros urbanos se presentan de manera preliminar con base a los resultados para estos últimos municipios. En este momento no se puede establecer de manera más razonable los resultados del programa en centros urbanos, no sólo por lo incipiente de la intervención en dichos centros, sino porque no se ha finalizado la negociación de los esquemas de intervención del programa en dichos centros con sus respectivas alcaldías. Sin embargo, a partir de la línea de base para centros urbanos (agosto-septiembre de 2007), el equipo de proyecto simulará los efectos del programa a finales de 2009.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES DE DESEMPEÑO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>1.3 La proporción de beneficiarios del programa de 7 a 11 años que no asiste a la escuela se reduce a 4% con respecto a su nivel de 6% en 2005.</p> <p>1.4 La proporción de beneficiarios del programa de 12 a 17 años que no asiste a la escuela se reduce a 17% con respecto a su nivel de 24% en 2005.</p> <p><u>Para centros urbanos:</u></p> <p>1.5 A precios constantes, el consumo en alimentos de las familias beneficiarias se incrementa en 2% con atribución al programa con respecto a su nivel en 2007.</p> <p>1.6 La proporción de beneficiarios del programa de 12 a 17 años que no asiste a la escuela se reduce con respecto a su nivel de 12% en 2005.</p>	<p>3. Encuesta de seguimiento a los indicadores de Familias en Acción (2009).</p> <p>4. Informe de evaluación de resultados de corto plazo de Familias en Acción (2009).</p>	
Componentes de la Fase I			
<p>1. Expansión de Familias en Acción</p> <p>Los beneficiarios del programa reciben una transferencia en efectivo para complementar su consumo e incrementan el uso de servicios públicos de salud y educación.</p>	<p>1. Desde el inicio (abril de 2007) hasta el final del Programa (diciembre de 2008) el programa tiene una cobertura de al menos 1.500.000 beneficiarios. De estos se espera que aproximadamente 900.000 pertenezcan a municipios de menos de 100.000 habitantes, 400.000 a grandes centros urbanos, y que 200.000 sean hogares desplazados.</p> <p>2. 90% de los beneficiarios regulares que reciben el subsidio educativo tiene una frecuencia de asistencia escolar de alrededor del 80% (sin el</p>	<p>1. Sistema de Información del Programa Familias en Acción (SIFA).</p>	<p>1. La economía colombiana crece alrededor del 5% en 2008, y el desempleo se encuentra a niveles cercanos al 12%.</p>

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES DE DESEMPEÑO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>programa, dicha frecuencia sería de 62% en zonas rurales^v).</p> <p>3. 90% de los niños de 0 a 2 años que pertenecen a familias que son beneficiarias regulares del subsidio de nutrición asisten a controles bimestrales de peso y talla (sin el programa, 42% realizaría dichos controles en zonas rurales).</p> <p>4. 90% de los niños de 3 a 6 años que pertenecen a familias que son beneficiarias regulares del subsidio de nutrición asisten a por lo menos dos controles anuales de peso y talla (sin el programa, el indicador sería sumamente bajo).</p> <p>5. En centros urbanos, 100% de los niños de 7 a 10 años que pertenecen a familias que son beneficiarias del subsidio de nutrición escolar realizan por lo menos dos controles anuales de peso y talla.</p> <p>6. En centros urbanos, 90% de los niños de 11 años beneficiarios del subsidio de nutrición escolar realizan un control anual específico.</p>		
<p>2. Evaluación de Resultados</p> <p>Se confirman los impactos de Familias en Acción en zonas rurales en cuanto a consumo e inversión en capital humano, y se analiza la</p>	<p>1. Informe de la Línea de base para la expansión de Familias en Acción finalizado durante el primer bimestre de 2008.</p> <p>2. Encuesta de seguimiento de Familias en Acción</p>	<p>1. Informes del Programa.</p>	

^v La línea de base en centros urbanos para este indicador se obtendrá a partir de la Encuesta de línea de base de agosto-septiembre de 2007.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES DE DESEMPEÑO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
pertinencia de distintas modalidades del programa en centros urbanos.	levantada durante el primer bimestre de 2009, y analizada durante el primer tercer cuatrimestre de 2009.		
Componentes tentativos del programa financiado por el Banco Mundial en 2009			
1. Expansión de Familias en Acción	1. Desde el inicio (diciembre de 2008) hasta el final del Programa (febrero de 2010) el programa tiene una cobertura de al menos 1.500.000 beneficiarios. De estos se espera que aproximadamente 900.000 pertenezcan a municipios de menos de 100.000 habitantes, 400.000 a grandes centros urbanos, y que 200.000 sean hogares desplazados.		
Componentes tentativos de la Fase II			
1. Expansión de Familias en Acción	1. Desde el inicio (febrero de 2009) hasta el final del Programa (febrero de 2011) el programa tiene una cobertura de al menos 1.500.000 beneficiarios. De estos se espera que aproximadamente 900.000 pertenezcan a municipios de menos de 100.000 habitantes, 400.000 a grandes centros urbanos, y que 200.000 sean hogares desplazados.		