

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**COLOMBIA**

**PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DE SUBSIDIOS**

**(CO-L1163)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Pablo Ibararán (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Ana Lucía Muñoz (SPH/CCO); Marco Stampini (SCL/SPH); Isabela Munevar (SPH/CCO); Leandro Andrian (CAN/CCO); Gerardo Ramírez (CAN/CCO); Claudia Mylenna Cárdenas (FMP/CCO); Betina Hennig (LEG/SGO); y Sheyla Silveira (SCL/SPH).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a la divulgación pública..

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	16
C. Indicadores Claves de la Matriz de Resultados .....	18
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>19</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	19
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	20
C. Otros Riesgos del Proyecto .....	20
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>21</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación .....	21
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	21
<b>IV. CARTA DE POLÍTICA .....</b>	<b>22</b>

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS
<b>REQUERIDOS</b>
1. <a href="#">Carta de Política</a>
2. <a href="#">Medios de Verificación</a>
3. <a href="#">Matriz de Resultados</a>
<b>OPCIONALES</b>
1. <a href="#">Análisis Económico del Proyecto</a>
2. <a href="#">Evaluación del Sisben-III</a>
3. <a href="#">Plan de Seguimiento y Evaluación</a>
4. <a href="#">Filtros ambientales</a>

ABREVIATURAS	
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CO	Capital Ordinario
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COPEP	Consejo de Efectividad y Eficiencia Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ECV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
EE	Error de Exclusión
EI	Error de Inclusión
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCF	Línea de Crédito Flexible
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PCR	Informe de Terminación de Proyecto, por sus siglas en inglés
PIB	Producto Interno Bruto
PMT	<i>Proxy Means Test</i>
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
VPN	Valor Presente Neto

**RESUMEN DEL PROYECTO  
COLOMBIA  
PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DE SUBSIDIOS  
(CO-L1163)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República de Colombia			Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup>	
			Plazo de amortización:	Pago único al 15 de noviembre de 2028
Organismo Ejecutor: Ministerio de Hacienda y Crédito Público			VPP original:	Máxima de 12 años <sup>(b)</sup>
			Periodo de desembolso:	1 año
Fuente	Monto (US\$)	%	Periodo de gracia:	Máximo de 12 años <sup>(b)</sup>
BID (CO):	400.000.000	100	Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
Total:	400.000.000	100	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
			Comisión de crédito:	(c)
			Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario (CO)
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> La presente operación es la primera de una serie programática en apoyo de reformas de política, a conformarse de dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados, de conformidad con el documento CS-3633-1. El objetivo de esta serie programática es mejorar la equidad y eficiencia del gasto en subsidios financiados con el presupuesto nacional.				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento:</b> El único desembolso de recursos estará condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas ( <a href="#">Anexo II</a> ), la Carta de Políticas y de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo (ver ¶3.3).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna				
Alineación Estratégica				
Desafíos <sup>(d)</sup> :		SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>
Temas Transversales <sup>(e)</sup> :		GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>

- <sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- <sup>(b)</sup> La VPP Original del Préstamo podrá ser menor dependiendo de la fecha efectiva de firma del Contrato de Préstamo.
- <sup>(c)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- <sup>(d)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- <sup>(e)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

#### 1. Desempeño económico reciente

- 1.1 En los últimos años, Colombia ha tenido un desempeño macroeconómico notable y ha alcanzado importantes logros en materia social. En el periodo 2010-2014 el Producto Interno Bruto (PIB) creció 4,8% anual, con una inflación en la meta de largo plazo (3%), reducción continua en el desempleo (que pasó de 11,8% a 9,1%), y aumento en la inversión extranjera directa y en las exportaciones. También, el déficit fiscal del gobierno nacional central se redujo de 3,9% al 2,3% entre 2010 y 2014. En cuanto a los indicadores sociales, la tasa de pobreza monetaria se redujo de 39,0% a 28,5% en este periodo, mientras que la pobreza extrema cayó por debajo de un dígito: pasó de 12,3% a 8,1%. Durante estos años, tanto la clase media emergente como la clase media consolidada superaron al porcentaje de población en pobreza<sup>1</sup>, y la principal medida de desigualdad, el índice de Gini, también se redujo de 0,560 a 0,538.
- 1.2 En 2015, el contexto económico externo se tornó desfavorable y generó importantes retos para la economía colombiana. El deterioro de los términos de intercambio ha ocasionado una caída en los ingresos fiscales derivados de la renta petrolera (1,5% del PIB), y un deterioro del déficit de cuenta corriente (6,5% del PIB). En términos nominales, en el año 2015 los ingresos fiscales derivados de la renta petrolera descendieron a la mitad respecto al valor del 2014, y la proyección para 2016 es que sean nulos. La caída del precio del crudo repercutió sobre el nivel de actividad, reduciendo el crecimiento anual del PIB a 3,1% en 2015. Ante esto, el tipo de cambio está actuando como estabilizador automático, disminuyendo el nivel de importaciones y aumentando el recaudo impositivo del comercio exterior. También, se observan aumentos en la inflación (6,8% anual a diciembre de 2015) debido a aumentos transitorios en el precio de los alimentos por efecto de El Niño y a un traslado de la depreciación del peso colombiano a precios de bienes transables. Ante este panorama, el Gobierno Central hizo un recorte de gastos en 2016 de 2,0% del PIB para cumplir con la regla fiscal<sup>2</sup>, en tanto que el Banco de la República subió la tasa de referencia en 225 puntos básicos.
- 1.3 Pese al contexto desfavorable, la solidez de los fundamentos macroeconómicos y de la política social, permitieron que los principales indicadores tuvieran un

---

<sup>1</sup> La clase media emergente es el conjunto de población que vive con un ingreso superior a la línea de pobreza pero todavía es vulnerable al caer en situación de pobreza (también llamada clase vulnerable en otros países), y representa al 39,3% de la población, mientras que la clase media consolidada tiene un rango de ingreso con lo cual el riesgo de caer en pobreza es mínimo y constituye el 30,5% de la población colombiana, según datos del DANE publicados en marzo de 2016.

<sup>2</sup> La ley 1473 de 2011 establece la regla fiscal y otras disposiciones. La Regla Fiscal indica que el gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual del balance estructural establecido. El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022. Asimismo, hay un párrafo transitorio que señala que el Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permitirá alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% o menos en 2018 y de 1,0% o menos en 2022.

desempeño positivo en 2015<sup>3</sup>. La inversión alcanzó un 29,4% del PIB, el desempleo se redujo ligeramente a 8,9%, y tanto la pobreza como la pobreza extrema continuaron disminuyendo (27,8% y 7,9% respectivamente). Si bien en 2015 la inversión extranjera directa y las exportaciones disminuyeron y el déficit fiscal aumentó, las perspectivas para los próximos años son favorables.

- 1.4 En el contexto actual y con el marco de políticas vigente, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como analistas privados proyectan una recuperación de la economía colombiana en el mediano plazo (2018). En junio de 2016 el FMI aprobó una nueva Línea de Crédito Flexible (LCF) por aproximadamente US\$11,5 mil millones (equivalente al 20% de las reservas internacionales), duplicando el monto de la LCF anterior. El análisis del FMI reconoce la trayectoria de Colombia de contar con marcos de política muy sólidos que incluyen un régimen de metas de inflación, con el tipo de cambio flexible, adecuada regulación y supervisión del sector financiero, y la regla fiscal de balance estructural, así como la resiliencia de la economía para hacer frente a la caída del precio del petróleo<sup>4</sup>. En el corto plazo, la caída en los ingresos públicos genera una brecha de financiamiento que será cubierta, en parte, con los recursos de la presente operación<sup>5</sup>.
- 1.5 Para garantizar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo y cumplir con la Regla Fiscal, el Gobierno de Colombia está impulsando reformas substantivas en materia fiscal. Es así que creó una Comisión de Expertos para apoyar la Equidad y la Competitividad Tributaria, que entregó su informe final al Ministro de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en diciembre de 2015. Con base en el trabajo de esta comisión, el Gobierno está impulsando una reforma tributaria que busca incrementar la recaudación entre 1,5% y 2% del PIB, para compensar la caída de los ingresos por el descenso del precio del petróleo, al tiempo de generar un sistema eficiente y simple<sup>6</sup>. Como complemento a la reforma tributaria y para avanzar en materia de equidad y eficiencia del gasto público, el Gobierno ha identificado como prioritaria una agenda de reformas para aumentar la eficiencia de la inversión pública en subsidios, que apunte a maximizar los impactos de este gasto en términos de eficiencia y equidad.
- 1.6 La reforma tributaria y la reforma de la inversión pública en subsidios están en línea con los principios de gestión pública de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Se espera que estas reformas contribuyan a mejorar la eficiencia de la economía, sentando las bases para consolidar un proceso de crecimiento sustentable y equitativo. La presente serie programática se enfoca en la reforma del sistema de subsidios.

---

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, el reporte de OCDE (2016) "OCDE *Reviews of Labour Market and Social Policies; Colombia*".

<sup>4</sup> Colombia fue la segunda economía que más sufrió la caída en el precio del crudo, pero su crecimiento fue por encima o similar a países con menores choques a sus términos de intercambio.

<sup>5</sup> En el párrafo 2.2 se presentan detalles adicionales.

<sup>6</sup> En este sentido, se prevé que el proyecto de ley incluya un impuesto a la renta más progresivo y equitativo. A su vez, el gobierno está estudiando alternativas para que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) tenga el menor impacto regresivo posible.

## 1. Diagnóstico y desafíos en materia de subsidios

- 1.7 Los subsidios son definidos como transferencias de recursos públicos que le otorga un beneficio económico a una persona natural o jurídica, efectuada en cumplimiento de un deber constitucional, en especial la facultad de intervención del Estado en la economía (para corregir fallas de mercado) y los deberes y fines sociales del Estado (fines redistributivos y de inclusión social). El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha liderado un análisis de los subsidios en el país donde se identifican dos grandes categorías de subsidios<sup>7</sup>. Los subsidios redistributivos apuntan a aumentar la equidad de la distribución de recursos públicos y la inclusión social. Esta categoría incluye las transferencias monetarias y el gasto social que subsidia servicios básicos de desarrollo y protección del capital humano. La segunda categoría comprende los subsidios que apuntan a aumentar la productividad de la economía, apoyando la creación de bienes públicos o reduciendo fallas de mercado que generan distorsiones en la asignación de recursos y, por ende, pérdida de eficiencia. Entre estas fallas se destacan las externalidades positivas que ocurren, por ejemplo, cuando los retornos privados a la inversión son menores que los retornos sociales<sup>8</sup>. Las justificaciones económicas de los subsidios, promover la equidad e inclusión social o la productividad, coinciden con los sustentos constitucionales para la asignación de los mismos. Asimismo, los subsidios pueden clasificarse por su incidencia deseada (individuos-hogares o productores-firmas), por su especificidad (focalizado o general) y por la forma en que se otorgan (en transferencia monetaria o en especie).
- 1.8 De acuerdo con las estimaciones del DNP, el Gobierno de Colombia eroga en subsidios alrededor de 10% del PIB. Los subsidios sociales representan el 9% del PIB; incluyen la atención a la primera infancia, la provisión de educación gratuita en el nivel básico, medio y secundario, así como el costo de la Unidad de Pago por Capitación que garantiza el acceso al Plan Obligatorio de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), los subsidios de vivienda, los subsidios a los servicios públicos domiciliarios, programas de lucha contra la pobreza, y el cierre de brechas sociales y subsidios a las pensiones,

---

<sup>7</sup> La definición del DNP para los subsidios se centra en los subsidios directos, es decir, cuando hay transferencia de recursos públicos a personas o empresas. Esto no incluye los llamados subsidios implícitos, que es cuando el gobierno da exenciones al pago de impuestos, posiblemente con los mismos objetivos que los subsidios directos. Actualmente, esas herramientas están siendo consideradas como parte de la reforma tributaria.

<sup>8</sup> Otras fallas de mercado son los bienes públicos, los problemas de información y las barreras a la entrada. Las externalidades positivas también ocurren cuando los costos privados son mayores a los costos sociales, por lo cual la producción que maximiza los beneficios privados es menor a la que maximizaría los beneficios sociales. Esto ocurre en las inversiones en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, que generan beneficios para la sociedad superiores a las ganancias que obtienen las empresas que realizan las inversiones. En estos casos, se ha demostrado teórica y empíricamente que los subsidios pueden corregir esta falla de mercado e incrementar la inversión en investigación y desarrollo, cerrando la brecha entre los beneficios privados y sociales, lo que genera ganancias en la productividad de la economía. Ver, por ejemplo, Gustavo Crespi, Alessandro Maffioli y Alejandro Rastelletti (2014). "*Investing in Ideas: Policies to Foster Innovation*." en *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. Ed. Eduardo Fernández Arias, Gustavo Crespi, Ernesto Stein. Washington DC.



entre otros. La estimación de los subsidios productivos es todavía preliminar y se estima que representan alrededor del 1% del PIB<sup>9</sup>.

- 1.9 El diagnóstico realizado por el DNP evidenció que, a pesar de representar casi el 10% del PIB, el esquema actual de gasto en subsidios presenta algunas insuficiencias, por ejemplo: (i) no hay normas vinculantes que sistemáticamente den lineamientos sobre criterios técnicos que guíen la formulación, duración implementación y evaluación de los subsidios; (ii) en el caso de algunos programas no existe una justificación clara ni un análisis de incidencia y de costo-beneficio ex ante; y (iii) el arreglo institucional para dar seguimiento y evaluar de manera integral al gasto público en subsidios, presenta problemas de coordinación y no ha generado un sistema de información lo suficientemente robusto y dinámico que permita dar un seguimiento presupuestal oportuno al gasto en subsidios. Es por estos motivos que varios de los programas estudiados presentan problemas de diseño y focalización. Esto va en desmedro de la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y, en última instancia, del bienestar de los más vulnerables (DNP, 2016).
- 1.10 El objetivo de la reforma a los subsidios (en adelante, “la reforma”) es racionalizar la asignación de los mismos para que todos tengan como objetivo ya sea cumplir con fines redistributivos y de inclusión social, o bien responder a una falla de mercado. Asimismo, apunta a introducir un procedimiento estandarizado donde: (i) se realice un análisis que justifique el uso del subsidio frente a otros instrumentos de política; (ii) se definan criterios de priorización y focalización para la asignación de subsidios; (iii) se establezcan elementos para su evaluación; y (iv) se defina su temporalidad –de especial importancia en el caso de subsidios específicos. También apunta a introducir una mejor categorización de los subsidios para facilitar su seguimiento.
- 1.11 El alcance de la reforma a los subsidios incluye el desarrollo, aprobación y gradual implementación de un marco normativo general para la asignación de los subsidios financiados con presupuesto nacional. Dicho marco tendrá rango de Ley con disposiciones ordinarias y orgánicas, que definirá los principios rectores y requisitos de creación y asignación de subsidios, así como disposiciones presupuestales en la materia. Dicho marco normativo tendrá incidencia sobre la totalidad de los subsidios que cumplan con la definición de los mismos adoptada por el Gobierno de Colombia. La reforma también incluye como elemento central mejoras al sistema de subsidios redistributivos y de inclusión social y una nueva metodología de focalización para la asignación de dichos subsidios. El marco normativo general fortalecerá las medidas

---

<sup>9</sup> Los subsidios productivos incluyen subsidios directos de Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), apoyo a empresas mediante el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) y Procolombia, y apoyo del Ministerio de Tecnología y Comunicaciones. En una primera instancia quedaron por fuera del análisis los subsidios manejados directamente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las coberturas cambiarias del Finagro y los subsidios implícitos del Banco Agrario (al respecto, la OCDE estima que Colombia gasta alrededor de 1,8% del PIB en subsidios al sector agrícola). La dificultad por cuantificar los subsidios productivos pone en evidencia la necesidad de darles un seguimiento presupuestario más cercano, aspecto incluido en la propuesta de reforma subsidiaria.

específicas del sistema de focalización y contribuirá a mejoras en la equidad y eficiencia de los subsidios sociales<sup>10</sup>.

- 1.12 En 1993 la Ley 60 definió los criterios para la focalización de los programas sociales. Posteriormente, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007 definieron la focalización como el "proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable". Paralelamente, el Gobierno Nacional inició el desarrollo de la herramienta para la focalización de los programas sociales y en 1995 entró en vigencia la primera versión del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) que es la principal herramienta que tiene el Gobierno para la focalización. El Sisbén es una base de datos construida mediante una encuesta a hogares que periódicamente aplica el DNP, con la cual los clasifica según sus condiciones socioeconómicas (ubicando primero al más pobre y por último al de mejores condiciones), generando un puntaje que es utilizado como insumo para la selección de beneficiarios de los principales programas sociales. El Sisbén ha estado respaldado por documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)<sup>11</sup> durante su evolución: el documento CONPES 040 de 1997, el 055 de 2001 y el 117 de 2008. Si bien el Estado Colombiano en su constitución política reconoce el enfoque de derechos y las políticas sociales universales, también reconoce la necesidad de priorizar y focalizar el gasto subsidiario en las personas y familias más vulnerables.
- 1.13 Actualmente, se usa la tercera versión del Sisbén cuya base de datos se terminó de levantar en 2011, por lo que presenta algunas deficiencias propias de la desactualización. Además, el Sisbén evidencia dos debilidades fundamentales: (i) exhibe niveles importantes de errores de focalización que justifican el rediseño de la metodología de cálculo del puntaje de clasificación; (ii) existe una carencia de interoperabilidad con otras bases de datos de los programas sociales financiados con recursos de la nación, que no permite determinar cuántos beneficios llegan a cada familia y cómo los subsidios redistributivos se complementan con la oferta de servicios sociales del Estado. En los próximos párrafos discutimos estos temas.
- 1.14 La focalización consta de tres fases, identificación, selección y asignación. La primera fase la realiza el Sisbén, la selección es tarea compartida entre el Sisbén y los programas que establecen puntos de corte, y la asignación es competencia de la oferta de programas sociales que utiliza el puntaje Sisbén como criterio de elegibilidad. La identificación se da a nivel de hogares como parte del ejercicio periódico de barrido a los hogares, que tiene que realizar el DNP, o por una solicitud de inclusión o actualización en la base de datos del Sisbén que la persona interesada realiza ante la oficina del Sisbén en el municipio. Esta solicitud es seguida de una encuesta en el hogar aplicada por un

---

<sup>10</sup> El marco normativo sentará las bases para la revisión de todos los subsidios; no obstante, de acuerdo con la revisión del DNP, los subsidios sociales representan la mayor proporción del gasto subsidiario. En particular, el marco normativo complementa las reformas planteadas a los subsidios sociales, al definir los principios rectores y requisitos para la creación y asignación de subsidios, al crear un registro de consulta público de subsidios y beneficiarios, al establecer criterios de calidad, y al crear un ente técnico para dar seguimiento a los subsidios. Además, el marco normativo permitirá una revisión gradual de todos los subsidios y tendrá especial incidencia en los nuevos subsidios.

<sup>11</sup> Documentos aprobados por el CONPES.

funcionario de la alcaldía. Las alcaldías consolidan la información y la remiten al DNP para su validación, mediante un proceso de evaluación de calidad y consistencia, pero con limitadas opciones para validar la información contrastándola con otras bases de datos. Por último, el proceso de asignación incluye el cálculo y certificación del puntaje por parte del DNP y el envío de la base Sisbén a los programas sociales para que lo tomen como referencia en la conformación de los potenciales beneficiarios.

- 1.15 La utilización del Sisbén para la asignación de los subsidios redistributivos referidos en el párrafo 1.8, incluye el régimen subsidiado del SGSSS, los programas de primera infancia operados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); el programa de transferencias monetarias condicionadas para familias en situación de pobreza “Más Familias en Acción”, el programa de apoyo a jóvenes en situación de pobreza o vulnerabilidad para que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales “Jóvenes en Acción” y el programa de acompañamiento familiar para familias en pobreza extrema “Red Unidos”, operados por el Departamento de Prosperidad Social; Colombia Mayor del Ministerio de Trabajo; el programa de apoyo al logro escolar en educación media para continuar en educación superior Ser Pilo Paga, y otros programas de apoyo educativo a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). El monto total erogado por estos programas en 2015 fue de alrededor de 21 billones de pesos (US\$7,1 billones); tan solo los programas de transferencias focalizadas directas y de superación de la pobreza extrema (Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y Red Unidos), donde las implicaciones de las potenciales ganancias en la eficiencia de la focalización por mejoras al Sisbén, son mayores, suman US\$1,2 billones por año.
- 1.16 El DNP ha liderado un proceso integral de revisión del Sisbén III para determinar los principales retos y oportunidades de mejora. Además de un estudio cualitativo basado en grupos focales para conocer la opinión de las personas incorporadas en la base del Sisbén<sup>12</sup>, el ejercicio de evaluación del Sisbén III contempló una evaluación sobre la metodología de clasificación<sup>13</sup> y un análisis de la plataforma tecnológica que sustenta el levantamiento y la gestión del índice.
- 1.17 El análisis técnico del Sisbén III consideró tres elementos: (i) la eficiencia del método de clasificación; (ii) la pertinencia de los ponderadores y dimensiones; y (iii) la existencia de variables de fácil manipulación. El análisis de eficiencia se basó en la medición de errores de inclusión y exclusión del índice Sisbén III. Estos se calcularon usando como referencia a las personas clasificadas como potenciales beneficiarias del programa de transferencias monetarias condicionadas, Más Familias en Acción, y al Régimen Subsidiado de Salud de acuerdo con su puntaje, y contrastando esto con su condición de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional. El error de exclusión (EE) hace referencia, a las personas pobres que no quedan clasificadas como potenciales beneficiarias, y el error de inclusión (EI) a aquellas que siendo no pobres quedan clasificadas como potenciales beneficiarios de los programas sociales. A partir

---

<sup>12</sup> Ver [EEO #2](#).

<sup>13</sup> Ver [EEO #2](#), DNP, 2015.

de esta comparación, se calculó la eficiencia horizontal y vertical del instrumento para diferentes años<sup>14</sup>. Las fuentes de información que se usaron para estos análisis fueron las Encuestas de Calidad de Vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) del 2008 al 2013 y la base nacional del Sisbén III, en los cortes de diciembre de 2011 y 2013.

- 1.18 Los resultados de estos análisis demuestran, en primer lugar la inconsistencia del Sisbén frente a las mediciones de pobreza, lo que se explica por la naturaleza del Sisbén III que es una medida de calidad de vida y no busca aproximar mediciones de pobreza. Por ejemplo, mientras que la pobreza en todas sus acepciones ha bajado (pobreza monetaria moderada o extrema, pobreza multidimensional), el porcentaje de la población con un puntaje Sisbén que lo hace elegible para el Régimen Subsidiado en Salud o para Más Familias en Acción, se ha incrementado. El análisis de eficiencia muestra que los errores de inclusión calculados en encuestas a hogares, aumentan durante el periodo analizado en todos los dominios geográficos, pasando del 45% al 50% en el caso de pobreza monetaria, manteniendo niveles incluso superiores para el caso de la pobreza monetaria extrema. Esto se explica en parte por el proceso de desactualización de los ponderadores, por el cambio en las condiciones de vida de la población, por la propia metodología utilizada en el Sisbén III (que no buscaba predecir la pobreza monetaria), y porque no se han actualizado los puntos de corte para que sean consistentes con el porcentaje de población viviendo en pobreza. Como resultado de lo anterior, hay una caída de la eficiencia vertical en todas las áreas, siendo mayor la ineficiencia del índice en las 14 ciudades principales y menor en las zonas rurales. Dada la relación inversa que existe entre errores de inclusión y exclusión, los altos niveles de los primeros están asociados a errores de exclusión relativamente bajos. Sin embargo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2013, a nivel nacional un 23,5% de los pobres por ingresos no califican -de acuerdo con su puntaje Sisbén- para el régimen subsidiado de salud, cifra cercana a 35% en las regiones de Valle del Cauca, Oriental y Bogotá.
- 1.19 También se realizó un análisis de qué tan robusto es el puntaje Sisbén III frente a cambios en las variables consideradas en su cálculo. La evaluación mostró algunas limitaciones de la metodología utilizada, pues asignaba un alto peso a las variables con un menor número de categorías y a la categoría con frecuencia más baja, lo cual posiblemente generó que se pudieran identificar esas variables para manipular la información reportada, y lograr un puntaje menor<sup>15</sup>.
- 1.20 La mayoría de los programas sociales buscan focalizar sus servicios en las personas y familias de menores ingresos, pero el Sisbén III tiene un enfoque de calidad de vida por lo que se ha generado una desarticulación entre las necesidades de información que tienen los programas sociales para asignar sus beneficios, y el Sisbén III como instrumento de focalización. Además, si bien la

---

<sup>14</sup> La eficiencia horizontal es el complemento del EE (1-EE), e indica si están incluidos en el programa todos los que deberían estar, y la eficiencia vertical es el complemento del EI, e indica si los beneficiarios son los que deberían ser.

<sup>15</sup> Por ejemplo, para medir los tipos de vivienda existen solamente dos categorías, y una de ellas (la más asociada con la pobreza y que, en principio, menor frecuencia tiene) tiene una ponderación alta en el índice. Por otro lado, la variable material de piso tiene cinco categorías y el índice no es tan sensible a cambios en la categoría.

cobertura del Sisbén es muy alta (aproximadamente 75% de los colombianos tienen un puntaje Sisbén), la actualización de la información es limitada, ya que 74% de los registros no han sido actualizados desde 2011. Asimismo, existe amplio espacio para mejorar la calidad y consistencia de los datos, pues el DNP no cuenta con acceso a todas las herramientas disponibles para disminuir inconsistencias, no existen sanciones efectivas para el fraude ni obligatoriedad para actualizar la información. Hoy la actualización es responsabilidad de los territorios y se realiza mediante procesos no automatizados, con fuentes limitadas para hacer verificación con cruce de datos administrativos.

- 1.21 Otra debilidad fundamental del Sisbén es la falta de interoperabilidad. La fragmentación de información lleva al desconocimiento de las intersecciones en la cobertura de los distintos programas. Así, existen registros de 34 millones de personas que han recibido alguno de los programas focalizados con Sisbén, pero esto se refiere a 19 millones de beneficiarios. Por ejemplo, hay 1,15 millones de personas cubiertas por cuatro o más programas sociales (Base maestra Departamento para la Prosperidad Social-DPS, Abril 2016). Además, es importante destacar que los programas sociales que utilizan el índice Sisbén como instrumento de focalización, en general no tienen en cuenta otro tipo de información sobre las características de la población, de los territorios o de otros programas sociales.
- 1.22 Las debilidades del Sisbén han contribuido a diversos problemas que afectan la eficiencia en la asignación de los subsidios y programas sociales, como son: (i) la falta de articulación entre las necesidades de la población y la oferta de programas sociales a nivel territorial; (ii) la falta de coordinación intersectorial en la focalización, generando problemas de duplicidad en la oferta y de beneficiarios; (iii) asimetría de la información entre la herramienta de focalización (que tiene un enfoque en calidad de vida) y las necesidades de información de los programas sociales que buscan atender a las poblaciones de menores ingresos; (iv) ausencia de un sistema de seguimiento de la población beneficiaria, en parte debido a la falta de intercambio de información entre instituciones; y (v) falta de incentivos en la población para la movilidad social.

## **2. La agenda de reformas en materia de subsidios**

- 1.23 El Gobierno de Colombia ha emprendido un esfuerzo por revisar y ordenar la entrega de subsidios, y para ello ha solicitado el apoyo del Banco. La reforma de subsidios tiene dos dimensiones. Por un lado, plantea el desarrollo de un marco legal comprehensivo para ordenar y sistematizar los subsidios, donde el Banco ha brindado acompañamiento a nivel estratégico. El DNP está liderando este esfuerzo a través de la elaboración de un proyecto de Ley con disposiciones ordinarias y orgánicas sobre subsidios, que tiene como objetivo expedir normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para la creación de subsidios, y de esta manera fijar las reglas básicas por las cuales deben regirse los subsidios financiados, total o parcialmente, con recursos del presupuesto nacional. Por otro lado, también se busca mejorar la eficiencia de la focalización de los subsidios sociales mediante un nuevo sistema integral de focalización, el Sisbén IV. En esta dimensión, el apoyo del Banco se ha centrado en los aspectos técnicos y operativos del nuevo esquema de focalización.

- 1.24 La propuesta de Ley en materia de subsidios, plantea la creación de un Consejo de Progresividad y Eficiencia Pública (COPEP) que será el encargado de emitir una opinión técnica vinculante, respecto al cumplimiento de los principios, criterios y requisitos contenidos en dicha propuesta normativa para cada programa que otorgue subsidios. El marco normativo señala los siguientes criterios para los subsidios: (i) todo subsidio debe tener una finalidad clara y expresamente determinada, definiendo la persona natural o jurídica a quién está dirigido; (ii) se debe definir la especificidad del subsidio, es decir si debe o no ser focalizado; (iii) su temporalidad (que puede ser netamente temporal -por un periodo determinado de tiempo, o bien material, mientras se cumpla una condición determinada); y (iv) los criterios de graduación del beneficiario (es decir, los requisitos o circunstancias para dejar de recibir el subsidio). En los subsidios específicos los criterios de temporalidad y graduación son muy relevantes<sup>16</sup>.
- 1.25 Asimismo, la propuesta normativa define los principios rectores para guiar la política subsidiaria del Gobierno Nacional. Entre estos principios se destacan: (i) el de legalidad, que plantea que todo subsidio debe ser creado, autorizado y previsto en una norma con fuerza de ley, a menos que esté contemplado en una política pública dentro del Plan Nacional de Desarrollo o esté diseñado como respuesta para enfrentar una contingencia de tipo económico, social o ambiental; (ii) la transparencia y la efectividad, que plantea que la información sobre quién recibe qué monto y con qué fines, debe ser pública y se propone monitorear que los resultados de los subsidios cumplan con los objetivos para los que fueron creados; (iii) la solidaridad, que resalta la importancia de que quienes puedan pagar lo hagan y determina la base para los subsidios cruzados mediante los cuales quienes tienen capacidad de pago subsidian, parcial o totalmente, a quienes no tienen dicha capacidad; (iv) la progresividad, que requiere seguir los parámetros de equidad horizontal (dar el mismo tratamiento a personas con circunstancias similares) y vertical (tratamiento equitativo basado en circunstancias diferentes, por ejemplo dar mayores subsidios a quienes tienen mayor necesidad del mismo); y (v) el principio de sostenibilidad fiscal que requiere que la definición y asignación de subsidios esté atada a la regla fiscal y al marco fiscal y de gasto de mediano plazo.
- 1.26 Con base en los criterios y principios rectores anteriormente mencionados, el marco normativo definirá al menos los siguientes requisitos para generar un subsidio: (i) observar el principio de legalidad, lo que evitará la proliferación de subsidios al deber tener una sólida base legal; (ii) incorporar elementos de calidad, es decir un análisis de los costos y beneficios esperados de la idoneidad del subsidio como instrumento de intervención frente a otros instrumentos de política, así como sobre la prioridad del gasto necesario para financiar el subsidio; y (iii) tener fundamento ya sea en los deberes de intervención del Estado en la economía (para corregir fallas de mercado, en específico

---

<sup>16</sup> Varios estudios analizan los principios y práctica que deben guiar una política de subsidios que promueva la equidad y la eficiencia, y que contribuya al crecimiento económico. Evidencia internacional y sobre la región se incluye en el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3). Además, los siguientes documentos (citados en detalle en el [EEO #3](#)) presentan elementos utilizados en el caso de Colombia: Meléndez, 2008; Motta, 2004; *Office of Fair Trading*, 2009; OCDE, 2015; Organización Mundial del Comercio, 2006; Steenblik & Jones, 2010; Steenblik, 2007.

externalidades positivas) o en los deberes y fines sociales del Estado (con fines redistributivos y de inclusión social).

- 1.27 Dado que uno de los propósitos del marco normativo en materia de subsidios es racionalizar el uso de los subsidios, se establecen también importantes disposiciones presupuestales y de transparencia, entre las que se destacan las siguientes: (i) se establecerá una clasificación de presupuesto de gasto tributario para identificar las partidas correspondientes a subsidios en todos los ministerios y entidades del Gobierno Nacional. Esto permitirá dar un mejor dimensionamiento y seguimiento al gasto subsidiario; (ii) se establecerá un registro para la consulta pública de subsidios y beneficiarios para promover la transparencia; además, este registro será parte del esquema de interoperabilidad, que busca generar sinergias y maximizar impactos e incrementar la eficiencia del gasto social, mediante un sistema que consiga el intercambio de información y conocimiento entre organizaciones, y el marco de los procesos de negocio; y (iii) el marco normativo establecerá criterios para el reporte sobre los subsidios, incluyendo su efectividad y resultados de su seguimiento y evaluaciones, mediante un informe anual del COPEP que deberá ser enviado al Congreso.
- 1.28 Para la aplicación de este marco normativo se ha previsto un régimen transicional para realizar una revisión gradual de los subsidios actualmente existentes, con el objetivo de que la totalidad de los subsidios sean analizados por el COPEP, en un periodo de cinco años.
- 1.29 En el caso de los subsidios sociales asignados con base en el Sisbén, el Gobierno también ha propuesto una reforma substantiva mediante un nuevo sistema integral de focalización, que estará reflejada en el documento del CONPES<sup>17</sup> sobre el Sisbén IV. Además de mejorar técnicamente la metodología de focalización individual, el nuevo sistema plantea la obligatoriedad de las familias para actualizar sus datos al menos cada dos años, contempla reestimar periódicamente el modelo estadístico de presunción del ingreso y explorar alternativas para que el punto de corte para la elegibilidad de los programas, esté vinculado a la tasa de pobreza observada. Todo esto permitirá tener un sistema de puntaje más dinámico que refleje mejor tanto las condiciones de los hogares como los determinantes y la dinámica de la pobreza. Asimismo, el nuevo sistema plantea un esquema de interoperabilidad que permitirá a los programas sociales acceder no solo al puntaje Sisbén para potenciales beneficiarios, sino también conocer las características de la población y de los territorios, incluyendo el acceso a información de los registros administrativos de otros programas sociales o de otras entidades. Para la implementación del nuevo sistema integral de focalización, se considera necesario lograr los siguientes objetivos específicos: (i) estimar un índice de presunción de ingresos como uno de los instrumentos para la focalización individual a partir de la ficha actualizada sobre caracterización socioeconómica de los hogares; y (ii) diseñar e implementar un sistema interoperable de información. Esto permitirá al Sisbén

---

<sup>17</sup> El CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión del consejo. Para mayores detalles, ver <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>.

brindar información poblacional, territorial y de la oferta de programas sociales que servirá de insumo para la planeación sectorial e intersectorial.

- 1.30 El nuevo método para calcular el puntaje del Sisbén buscará aproximar el ingreso de los hogares. Esto representa un cambio de enfoque, pasando de una perspectiva de calidad de vida a un enfoque de generación de ingresos, que la evidencia en la región ha demostrado que es una buena práctica para la focalización de programas que otorgan subsidios redistributivos.<sup>18</sup> Dado que el objetivo del nuevo modelo es aproximar la pobreza monetaria, se trabajó con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para los años 2012 y 2013 (que es la encuesta utilizada para las mediciones oficiales de la pobreza monetaria que realiza el DANE) y se compararon varios métodos de estimación basados en los siguientes criterios: mejor aproximación al ingreso observado y con la incidencia de pobreza, el comportamiento de errores de inclusión y exclusión de cada alternativa con respecto a la condición de pobreza observada, y correlación entre el ingreso observado y el ingreso estimado. Con base en los resultados de la comparación de estos criterios, se seleccionó el método que tiene mejor desempeño para aproximar el ordenamiento de los hogares con base en el criterio de pobreza monetaria. Los resultados preliminares del modelo muestran errores de inclusión de 11,8% y de exclusión de 29,8% en cabeceras (zonas urbanas) mientras que en el ámbito rural los errores de inclusión y exclusión son de 20,8% y 23,9%, respectivamente, al comparar pobreza observada y pobreza estimada. Estos son valores consistentes con otros sistemas de focalización por ingreso y menores a los documentados en la evaluación del Sisbén III<sup>19</sup>. Asimismo, si bien la comparación entre el puntaje del Sisbén III y del Sisbén IV es compleja debido a que sus ordenamientos de la población, se basaban en criterios distintos (una medida de calidad de vida y una estimación del ingreso monetario, respectivamente), en términos de correlación con el ordenamiento por ingreso observado, que será la base de la elegibilidad a programas sociales; el nuevo sistema tiene un desempeño claramente superior (con base en la ECV 2013, la correlación del ordenamiento del Sisbén III con el del ingreso observado es de 0,41 en zonas rurales y de 0,50 en zonas urbanas, mientras que en el caso del Sisbén IV es de 0,62 y 0,75, respectivamente).

---

<sup>18</sup> Como señala el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-3), el uso de los métodos de focalización por aproximación de ingresos ha permitido que los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en la región (incluido Colombia), tengan niveles de focalización superiores a todos los programas precedentes que utilizan otros modelos de focalización. Ver, por ejemplo, Levy, 2006; Lindert et al., 2006; Grosh et al., 2008; Stampini y Merino-Juárez, 2012 (las referencias completas se encuentran en el [EEO #3](#)). Para evidencia global de las ventajas de focalizar usando *Proxy Means Test* (PMT), ver Banerjee et al., 2010.

<sup>19</sup> Una acotación importante es la relevancia de tomar en cuenta no solamente los porcentajes sino también los números absolutos. El 29,8% de error de exclusión es sobre la población pobre, y el 11,8% de error de inclusión es sobre la población no pobre. Esto representa 5,9 millones de personas pobres clasificadas como no pobres y 3,15 millones de no pobres clasificadas como pobres. Por lo demás, si se quiere reducir el error de exclusión es necesario adoptar un punto de corte superior, estar dispuesto a tolerar un mayor error de inclusión y asumir un porcentaje de pobreza estimada superior a la pobreza observada. Como se discute en el libro Veinte años de PTMC: buenas prácticas en su implementación en América Latina y el Caribe, en edición preparado por la División de Protección Social y Salud (SPH), para ampliar la cobertura entre pobres extremos es preciso complementar la focalización por PMT con trabajo de búsqueda activa (aspecto en que el Banco trabajará con DNP mediante cooperación técnica).



- 1.31 Para completar el sistema de focalización se avanzará en la interoperabilidad del Sisbén con otros registros administrativos de programas sociales<sup>20</sup>. El esquema de interoperabilidad articulará las distintas fuentes de datos (bases administrativas de programas y fichas individuales, bajo un integrador de servicios que los agrupará de acuerdo con una clasificación predefinida para generar reportes y visualizaciones, dependiendo del tipo y nivel de acceso del usuario (por ejemplo, operadores de programa, DNP, DPS). Esto también permitirá realizar un análisis integral de oferta y demanda de programas sociales.
- 1.32 Para tal efecto, se expedirá un decreto que reglamente la interoperabilidad de las bases administrativas del gobierno para facilitar el intercambio de información, realizado actualmente por medio de convenios; esto pretende: (i) disminuir los trámites administrativos y el tiempo de obtención de la información; (ii) reglamentar el manejo de la información (Habeas Data), donde se le permita a las entidades gubernamentales utilizar la información que requieran según sus labores misionales; y (iii) definir la instancia rectora de la interoperabilidad de los sistemas. El Sisbén, con acceso a un número mayor de bases administrativas podrá verificar y actualizar su información con regularidad, lo que mejorará la veracidad y calidad de los registros. Adicionalmente, otras entidades podrán utilizar otras bases administrativas incluyendo el Sisbén, lo cual mejorará su planeación y permitirá la trazabilidad de las familias que participan en uno o más programas sociales. La interoperabilidad del Sisbén creará una base integrada de datos, que ha demostrado ser una buena práctica en la asignación de los programas sociales en América Latina y el Caribe<sup>21</sup>.
- 1.33 Finalmente, para mejorar la calidad de la información del Sisbén, se plantean establecer sanciones efectivas en caso de proveer o registrar información de manera fraudulenta, tanto al ciudadano como al funcionario, entre ellos la exclusión del Sisbén y la pérdida de beneficios por un lado, y por otro lado la pérdida del cargo, la inhabilitación o bien sanciones penales. También se promoverá un nuevo modelo de verificación del Sisbén, basado en veedurías comunitarias realizadas por entidades nacionales, apoyadas por los entes de control. Asimismo, se desarrollará una estrategia integral para la actualización de la información, definiendo su obligatoriedad, la actualización por registro administrativo y una campaña de sensibilización sobre la importancia de contar con datos fidedignos. Para esto, la participación de las instituciones y entidades usuarias del Sisbén será fundamental. Para ello, se plantea que la actualización se realice mediante el uso de múltiples fuentes de información.
- 1.34 Para la implementación de las mejoras que se esperan efectuar en términos de la veracidad, calidad y oportunidad de los registros del Sisbén, se realizará una enmienda al decreto 1082 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional), que en su título octavo reglamenta los instrumentos de focalización de los servicios sociales. En la reforma al decreto mencionado, se espera: (i) reforzar los artículos que tratan de suspensión y

---

<sup>20</sup> Para una descripción general del proyecto de interoperabilidad del Gobierno Nacional, ver [https://www.sisben.gov.co/Portals/0/Presentacion%20Interoperabilidad%201%20Foro%20\\_1.1.pdf](https://www.sisben.gov.co/Portals/0/Presentacion%20Interoperabilidad%201%20Foro%20_1.1.pdf).

<sup>21</sup> Ver la sección sobre focalización en el sitio web del Banco sobre transferencias monetarias condicionadas, y el libro Buenas Prácticas en la Implementación de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

exclusión de registros de la base de datos Sisbén en caso de fraude, y se establecen sanciones a personas y funcionarios involucrados en conductas fraudulentas; y (ii) modificar los artículos que estipulan las funciones del DNP y los municipios en la administración de la base de datos, donde se espera disminuir responsabilidades a los entes territoriales para centralizarlas en el DNP, con el fin de mejorar la veracidad del registro y disminuir la manipulación de los mismos con fines políticos.

### **3. Relación con otras operaciones del Banco y lecciones aprendidas**

- 1.35 El Banco cuenta con una extensa experiencia en programas de transferencias monetarias condicionadas y la racionalización de sistemas de protección social en la región. Esta experiencia demuestra la importancia de establecer modernos registros de beneficiarios y sistemas de gestión de la información para aumentar la eficiencia en la gestión del gasto en subsidios redistributivos, que es la dirección en que apunta la presente operación por medio de la interoperabilidad del Sisbén. En Colombia, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha acompañado a Más Familias en Acción desde su diseño por medio de tres operaciones: Programa Red de Apoyo Social (CO0247; 1280/OC-CO) en 2000; Programa Multifase Apoyo Segunda Etapa Programa Familias en Acción. Fase I (CO-L1021; 1947/OC-CO) en 2007; Programa de Subsidios Condicionados, Familias en Acción. Fase II (CO-L1059, 2356/OC-CO) en 2010. La primera operación apoyó el diseño del programa y su expansión a 340.000 familias en pobreza extrema en municipios menores a 100.000 habitantes. La segunda y tercera apoyaron la expansión a 1,5 millones de familias en pobreza extrema, incluyendo en medianos y grandes centros urbanos. Al mismo tiempo, el BID acompañó el proceso de mejora de la focalización de los programas sociales, mediante diálogo y asistencia técnica en el diseño y levantamiento de los datos del Sisbén II y el desarrollo de instrumentos para el levantamiento de información del Sisbén III.
- 1.36 En síntesis, el BID ha estado acompañando a Colombia durante los últimos 16 años, tanto en el diseño y ejecución de estrategias para la superación de la pobreza extrema, como en el ajuste a sus instrumentos de focalización de esos programas. Las lecciones aprendidas en estos años, reflejadas en el diseño de la presente operación incluyen: (i) la necesidad de actualizar de manera periódica la información del registro de beneficiarios dada la movilidad social del país; (ii) las limitantes de los registros de beneficiarios de programas sociales basados en pobreza multidimensional, sin considerar la variable ingresos (Sisbén III) para impactar la pobreza; y (iii) la necesidad de que los distintos programas sociales coordinen su focalización y tengan acceso recíproco a registros administrativos estratégicos mediante esquemas de interoperabilidad para asegurar la sinergia necesaria para apoyar el proceso de superación de la pobreza, así como para evitar duplicaciones innecesarias de beneficios. Asimismo, y en línea con las conclusiones de la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco (OVE), en la Nota Técnica del Informe Anual de OVE (2015) "Diseño y Uso de los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política en el BID" (RE-485-6) se decidió incluir un número limitado de medidas de política que reflejan aspectos substantivos de la reforma subsidiaria que se apoya con esta operación. Otro aspecto destacado por OVE es la pertinencia de acompañar las reformas con operaciones de Cooperación Técnica, y en este caso se estará

haciendo con la operación “Apoyo a la preparación del programa de reforma a los subsidios” (CO-T1418).

- 1.37 Con base en el diagnóstico, propuesta del Gobierno y experiencia del Banco en el diseño e implementación de mejoras en la asignación de subsidios, se plantea una serie programática para apoyar la reforma e incrementar la equidad y eficiencia de la inversión pública en subsidios. Para tal efecto, en una primera instancia se apoyará el desarrollo de un marco normativo para definir y sistematizar los principios rectores de la política subsidiaria, y definir la institucionalidad y procesos para su implementación, así como el desarrollo de herramientas y estrategias para aumentar la eficiencia de los subsidios sociales. En segunda instancia, se apoyará la aprobación de los instrumentos desarrollados para crear las instancias que permitan avanzar en la implementación de los principios para la asignación de subsidios y del sistema de focalización integral de los subsidios sociales. En este proceso, la contribución del Banco estriba en su conocimiento técnico sobre la economía política de la aplicación de los principios de la reforma de subsidios<sup>22</sup>, así como su experiencia en el diseño e implementación de reformas a sistemas de focalización para la asignación de subsidios sociales<sup>23</sup>.

#### 4. Alineación estratégica

- 1.38 **Alineación estratégica del programa.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS, por su sigla en inglés) 2010-2020: Una Alianza con América Latina y el Caribe para Seguir Mejorando Vidas (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad de manera directa por medio del: (i) aumento en la eficiencia de la focalización en programas para el desarrollo de capacidades de la población en pobreza extrema; y (ii) desarrollo de un marco normativo para la asignación de subsidios que promoverá una política fiscal más redistributiva. También se alinea con el área transversal de instituciones y estado de derecho de la UIS, mediante el fortalecimiento de la capacidad de planeación estratégica y seguimiento de la política fiscal, en particular del gasto público en subsidios y mediante el aumento en la eficiencia de los subsidios sociales. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) (CRF), en específico con el indicador de contexto regional de tasa de incidencia de la pobreza que está incluido en la Matriz de Resultados. Esta operación contribuye a los objetivos de incrementar la efectividad de la gestión pública y promover la movilidad social, planteados en la Estrategia de País con Colombia 2015-2018 (GN-2832), y está alineada con el objetivo estratégico de seguir reduciendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema, a través de la mejora en la focalización y cobertura de programas para el desarrollo de capacidades en la población que vive en condiciones de pobreza extrema. Asimismo, esta operación contribuye a

---

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo, el DIA 2016 (Ahorrar para desarrollarse), el DIA 2013 (Recaudar no basta. Los impuestos como instrumentos del Desarrollo), y la publicación ¿Quiénes deciden la Política Social? Economía Política de los Programas Sociales en América Latina, de Bonvecchi et al., 2015; así como la evidencia presentada en el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-3) y de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3).

<sup>23</sup> Como documenta el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-3), el Banco ha participado en el diseño, implementación y evaluación de sistemas de focalización y asignación de subsidios sociales en países como Colombia, Honduras, República Dominicana, Panamá y México.

la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) y es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-3), en particular en lo relacionado con el uso de instrumentos redistributivos eficientes.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.39 **Objetivo y resultados esperados.** La presente operación es la primera de una serie programática en apoyo de reformas de política, a conformarse de dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados, de conformidad con el documento CS-3633-1. El objetivo de esta serie programática es mejorar la equidad y eficiencia del gasto en subsidios financiados con el presupuesto nacional. En la primera operación, se apoyará la elaboración de una Ley con disposiciones ordinarias y orgánicas para definir la política de subsidios y se diseñarán mecanismos para optimizar la gestión de los subsidios sociales. Para la segunda operación se avanzará en el reordenamiento general de los subsidios con base en los principios del marco legal con la aprobación e implementación de dicho marco, y en la creación de las instancias necesarias e implementación del nuevo sistema de focalización integral de los subsidios sociales.
- 1.40 **Componente 1. Marco macroeconómico.** El objetivo de este componente es asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Política Sectorial.
- 1.41 **Componente 2. Marco normativo para la asignación de subsidios.** El objetivo del componente es mejorar la equidad y eficiencia de los subsidios mediante el desarrollo de un proyecto de ley con disposiciones ordinarias y orgánicas que defina los principios, criterios y requisitos que deberán regir la inversión del Gobierno Nacional en materia de subsidios. El marco normativo definirá cuándo son pertinentes los subsidios que atienden externalidades positivas, así como los que tienen fines redistributivos o de inclusión social.
- 1.42 En la primera operación, apoyará la racionalización y optimización de los subsidios<sup>24</sup> al delimitar su diseño, forma de implementación y seguimiento, a través de la elaboración de un proyecto de Ley aprobado por el Director del DNP que señale sus finalidades, duración, criterios de recibimiento y principios rectores, entre otros aspectos. Por su parte, la segunda operación apoyará la aprobación de dicha Ley por parte del Congreso Nacional, así como la aplicación gradual de sus principios en la asignación de subsidios, mediante la racionalización y optimización de los mismos a través de la asignación de, al menos, un 25% del gasto subsidiario de manera consistente con los principios y criterios definidos en el marco normativo.
- 1.43 **Componente 3. Subsidios sociales.** El objetivo de este componente es mejorar la equidad y eficiencia del gasto en subsidios sociales, coherentemente

---

<sup>24</sup> La racionalización se refiere a establecer los criterios, requisitos y principios que regirá la asignación de subsidios en Colombia, mientras que la optimización se refiere a asignar los subsidios con debida justificación económica, y con base en esquemas de focalización más eficientes (es decir con menores errores de inclusión / exclusión).

con los principios del ya referido marco normativo, y más específicamente para: (i) disminuir los errores de inclusión y exclusión entre los beneficiarios de programas sociales, con especial énfasis en los de inclusión, teniendo en cuenta el momento fiscal por el cual atraviesa el país; (ii) mejorar la planeación de la oferta de programas sociales de diferentes entidades del Estado; y (iii) permitir la trazabilidad de las familias que participan en algún programa social. Esto se logrará mediante el apoyo al diseño y la implementación del Sisbén IV, cuyas innovaciones con respecto al Sisbén III son: (i) facilitar el acceso interinstitucional a los registros de las bases administrativas del Estado (interoperabilidad de los sistemas) para actualizar dinámicamente y hacer revisiones periódicas de la veracidad de los registros del Sisbén; (ii) incorporar información adicional sobre los ingresos del hogar y la georreferenciación del mismo; (iii) revisar la fórmula de cálculo del puntaje de elegibilidad para incluir variables predictivas del ingreso per-cápita; y (iv) sancionar de manera efectiva y severa los registros fraudulentos.

- 1.44 En la primera operación este componente apoyará las siguientes medidas de política: (i) mejoras en la calidad de la base de datos del Sisbén, mediante la definición de instrumentos que permitan el mejoramiento de la recolección de información y validación de su base de datos, por medio de una propuesta de enmienda al decreto 1082 de 2015 enfocado en el fortalecimiento de la capacidad de control de calidad a nivel central, y definición de sanciones hacia personas y funcionarios públicos involucrados en conductas fraudulentas; (ii) aumento en la eficiencia de la focalización de programas sociales a través del desarrollo de un nuevo modelo de clasificación de hogares; y (iii) mejora de los programas sociales que utiliza el Sisbén para seleccionar beneficiarios, facilitando que puedan consultar la información de los registros administrativos de otros programas para optimizar su planeación, mejorar la calidad de la información disponible (procesos de verificación, validación y actualización) y permitir la trazabilidad de las familias que participan en algún programa social, por medio del desarrollo de un sistema interoperable de registros administrativos. Estas medidas permitirán mejorar la gestión y control de calidad de la base de datos del Sisbén mediante el uso de tecnologías de información para la captura, validación y georreferenciación de la información, así como el establecimiento de protocolos para el cruce de registros administrativos, para el control de encuestas por inconformidad y para facilitar las denuncias y sancionar el fraude.
- 1.45 En la segunda operación se apoyarán las siguientes medidas de política: (i) mejoras en la calidad de la base de datos del Sisbén, mediante la creación de los instrumentos que permitan el mejoramiento de la calidad de la recolección de la información y validación de la base de datos del Sisbén por medio del fortalecimiento de la capacidad de control de calidad a nivel central, y definición de sanciones hacia personas y funcionarios públicos involucrados en conductas fraudulentas a través de la aprobación de la enmienda al decreto 1082 del 2015 y de la aplicación de las medidas contenidas en dicha enmienda; (ii) aumento en la eficiencia de la focalización de los programas sociales mediante la aprobación de un nuevo modelo de clasificación de hogares a través de un documento CONPES del Sisbén-IV y su aplicación, y la definición de puntos de corte para la elegibilidad de dichos programas y mediante la actualización de la información de características socioeconómicas de los hogares, por medio de avances en la

implementación del Sisbén IV, logrando el levantamiento de información de hogares en municipios donde viva al menos 25% de la población colombiana; y (iii) mejora en la capacidad de planeación de los programas sociales, la calidad de su información administrativa y facilitar la trazabilidad de las familias que participan en programas sociales, así como la actualización y verificación de los registros del Sisbén, a través de la creación del sistema de interoperabilidad (mediante la aprobación del decreto de interoperabilidad) y de la implementación de dicho sistema.

### **C. Indicadores Clave de la Matriz de Resultados y Análisis Económico**

- 1.46 La [Matriz de Resultados](#) de la serie programática identifica los productos y resultados que se esperan obtener con la implementación de medidas de política orientadas a aumentar la equidad y eficiencia de los subsidios. Entre los productos, se destacan el marco legal para la racionalización de los subsidios, que establecerá los criterios, requisitos y principios que regirá la asignación de subsidios en Colombia, así como un nuevo sistema de focalización integral para los subsidios sociales asignados mediante focalización individual, y la implementación de la estrategia para la interoperabilidad de los programas sociales. Entre los resultados esperados por estos productos, se destacan la asignación gradual de los subsidios, con base en los principios del marco normativo, la racionalización de los subsidios que permitirá identificar y dar seguimiento al gasto ejercido en dichos rubros, la disminución de errores de inclusión y exclusión del instrumento de clasificación socioeconómica y, por ende, la mejora en la focalización de los subsidios sociales asignados mediante el Sisbén.
- 1.47 Se realizó un Análisis Económico sobre los costos y los beneficios esperados de las medidas de política más emblemáticas de esta reforma ([EEO #1](#)). El análisis se basa en los beneficios sociales que se generarán con el nuevo sistema de focalización integral Sisbén IV, que generará ahorros por la reducción en los errores de inclusión, y ganancias en la eficiencia de la inversión en programas sociales, gracias al esquema de interoperabilidad. También se consideran los beneficios que generaría el nuevo marco normativo a través de la racionalización y optimización de los subsidios, que contribuiría a potenciar los beneficios de los subsidios sociales. En ambos casos se calcularon, como escenario base, el valor presente de los ahorros generados por la implementación de las medidas de política para la asignación de los subsidios, utilizando una tasa de descuento de 12% y diversos escenarios de consecución de los ahorros. En este caso, el Valor Presente Neto (VPN) de los beneficios (por un periodo de cinco años) de la implementación de las reformas en los subsidios sociales es de alrededor de US\$650 millones<sup>25</sup>. Asimismo, se analizaron los beneficios de reasignar parte de esos fondos hacia subsidios que han mostrado tener una alta rentabilidad

---

<sup>25</sup> Esta cifra se refiere únicamente a las ganancias estimadas por la implementación de las reformas a los subsidios sociales incluidas en el Componente 3 de la operación. Se estima que estos beneficios podrían aumentar hasta US\$1.050 millones si las reformas a los subsidios sociales son fortalecidas con la aprobación e implementación del marco normativo de subsidios. Asimismo, dicha aprobación generaría beneficios adicionales por la revisión de otros subsidios, que podrían ubicarse en el rango de US\$500 millones – US\$1.000 millones.

social<sup>26</sup> En este caso, las estimaciones también muestran un alto potencial para generar beneficios adicionales. Por ejemplo, en el caso de los subsidios sociales focalizados con el Sisbén, mejorar la cobertura de hogares en pobreza extrema del programa Más Familias en Acción puede tener resultado a partir de mejoras por la acumulación de capital humano (nutrición, salud y escolaridad) de hasta US\$500 millones en VPN. Estos cálculos contemplan los beneficios que se generarán a partir de los subsidios actualmente existentes, durante cinco años a partir de la implementación de las medidas de política. Las ganancias que se realicen en años posteriores o aquellas asociadas a nuevos subsidios no son consideradas<sup>27</sup>, por lo que los datos reportados en el análisis económico son una estimación conservadora de los beneficios de las reformas<sup>28</sup>.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 La presente operación es la primera de una serie programática en apoyo de reformas de política, a conformarse de dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados, de conformidad con el documento CS-3633-1. Esta modalidad es apropiada pues permite apoyar la estrategia de reforma normativa al uso de subsidios, que definirá criterios sobre la racionalidad, estructura, finalidad y duración de los subsidios que otorga el Gobierno Nacional, así como acompañar el diseño y despliegue del nuevo sistema de focalización integral para los subsidios sociales. Esta reforma tiene elementos técnicos y de coordinación que justifican la elección del instrumento programático para acompañar su implementación. El monto del financiamiento de esta primera operación de la serie programática es de US\$400 millones que provendrá de los recursos del Capital Ordinario (CO). Se prevé que el monto de la segunda fase sea de US\$400 millones, pero en su momento se definirá con base en las necesidades financieras del país y en el ejercicio de programación con el Banco.
- 2.2 **Dimensionamiento de la operación.** De acuerdo con lo establecido en el párrafo 3.27, literal (b) del documento de “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (Nueva Versión, CS-3633-1)”, el dimensionamiento de la operación se realizó en función de las necesidades de recursos fiscales que enfrenta el país. Las necesidades de

---

<sup>26</sup> En este caso, se utilizó una tasa de descuento de 5% para subsidios sociales y 12% para otros subsidios. Como se discute en el anexo (nota al pie #13), para proyectos sociales (salud, educación, desarrollo infantil temprano) y en especial aquellos cuyos beneficios se concretarán en el mediano y largo plazo, agencias como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, según siglas en inglés) sugieren utilizar tasas de descuento entre 2% y 7%.

<sup>27</sup> El análisis excluye algunos subsidios sociales que no se contempla sean modificados en el corto o mediano plazo (como aquellos asociados con la educación superior o a la salud), ni la totalidad de otros subsidios. Esto hace que los beneficios estimados sean un límite inferior a los que se espera generar con las reformas. Por ejemplo, la aprobación e implementación del marco normativo tendrá mayor incidencia en los nuevos subsidios.

<sup>28</sup> Asimismo, en el anexo se muestra que los resultados son robustos al análisis de sensibilidad realizado (que incluyen variaciones en el tipo de cambio, la tasa de descuento, el ritmo de implementación de las reformas y los costos de su implementación).

financiamiento del Gobierno Central equivalen a 7,7% del PIB, y el monto de la operación está destinado a cubrir parte de este financiamiento, representando el 1,9% de las necesidades de financiamiento totales y el 13,3% del financiamiento de fuentes multilaterales. Según los análisis del Banco y del FMI, las perspectivas macroeconómicas de Colombia muestran un panorama estable y los análisis de sostenibilidad de la deuda muestran que la deuda pública total como porcentaje del PIB, disminuirá en el mediano plazo, y seguirá siendo manejable incluso frente a grandes choques externos negativos.

## **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.3 En atención a la Directiva B.13 de Política Operativa de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) el préstamo no requiere clasificación. Se espera que el impacto social de las medidas de política del programa sea positivo (ver [EEO #4](#)).

## **C. Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.4 Existe el riesgo de retrasos en la aprobación del marco normativo para la asignación de subsidios, clasificado como medio. Si bien los beneficios identificados en el párrafo 1.47 se deben a la reforma a los subsidios sociales (cuyo riesgo de retraso en la aprobación es muy bajo), la aprobación e implementación del marco normativo fortalecería los impactos de las mejoras a los subsidios sociales. Como medida de mitigación, dada la economía política del sector y la coyuntura política que atraviesa el país, el gobierno promoverá el marco normativo como parte de la estrategia fiscal de largo plazo, y ha planteado impulsar los principios del marco normativo mediante medidas que pueden ser aplicadas a través de actos administrativos que tienen respaldo legal en el acervo normativo existente. En el caso de los subsidios sociales, se avanzará en su optimización con las medidas incluidas en el documento técnico del Sisbén IV y otras medidas incluidas en las reformas en el Componente 3. Para otros subsidios, los documentos CONPES sobre desarrollo productivo y ciencia, tecnología e innovación, actualmente en preparación, incluirán criterios para la asignación de subsidios alineados y complementarios a los descritos en el marco normativo. Otro riesgo clasificado como medio está asociado a la transición del modelo de puntaje y la aplicación del instrumento del Sisbén IV en época electoral y de cambio de gobierno. Se ha mitigado este riesgo mediante una calendarización y previsiones presupuestales para suspender levantamientos en el periodo electoral, y se ha planteado hacer la transición entre el Sisbén III y el Sisbén IV de manera gradual por departamento. Además, el Banco trabajará con el DNP en el diseño e implementación de estrategias de comunicación sobre la naturaleza y alcance del Sisbén IV. Finalmente, existe el riesgo de incumplimiento de las medidas sancionatorias por conductas y registros fraudulentos en la administración de las bases de datos del Sisbén. Para mitigar este riesgo, el DNP ha comenzado en 2016 la depuración de la base de datos del Sisbén y el fortalecimiento de las capacidades para control de calidad a nivel central, lo cual facilitará la implementación de las medidas de políticas planteadas en la operación.
- 2.5 Sostenibilidad del proceso de reformas. El Gobierno Nacional está comprometido con soluciones estructurales para cumplir con la regla fiscal, entre



las que destaca la reforma subsidiaria que es el objeto de esta reforma, así como con aumentar la eficiencia del gasto público, en particular de la inversión en subsidios. La reforma incluye la definición de principios para sistematizar y optimizar el uso de subsidios, el desarrollo y aprobación de un marco normativo y de procesos para su implementación. El Gobierno ha dado muestra de su compromiso para implementar esta reforma mediante la promoción y adopción de los principios de la reforma subsidiaria de manera consistente y complementaria en diversos ámbitos de política<sup>29</sup>. En el ámbito de los subsidios sociales, el Sisbén se ha consolidado como un instrumento objetivo para focalizar los recursos en las poblaciones que más lo necesitan, y cuenta con legitimidad como herramienta de política. Asimismo, el Sisbén ha sido objeto de mejoras en dos ocasiones y se ha logrado avanzar dichos procesos de manera satisfactoria, por lo que existen los elementos para la sostenibilidad de las reformas en este ámbito.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El prestatario es la República de Colombia. La ejecución del programa y la utilización de los recursos del financiamiento del Banco serán llevadas a cabo por el prestatario a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual será denominado el organismo ejecutor. A su vez, el organismo ejecutor llevará a cabo el programa en coordinación con el DNP, al que le corresponde gestionar el cumplimiento de las condiciones de política.
- 3.2 Las responsabilidades para cada condición se distribuyen así: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el responsable de presentar al Congreso de la República el proyecto de marco normativo para organizar la asignación de subsidios, que ha sido preparada por el DNP<sup>30</sup>. El DNP debe también preparar; la propuesta de enmienda al Decreto 1082 de 2015, que mejora la capacidad de control del nivel central para asegurar la calidad de los datos; el documento técnico para desarrollar el CONPES del Sisbén IV, mediante el cual se mejora la eficiencia de la focalización; y la propuesta de decreto de interoperabilidad.
- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento. El único desembolso de recursos estará condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política, las cuales se describen en los componentes del programa (párrafos 1.40 al 1.45, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas ([Anexo II](#)), la Carta de Políticas y de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.**

#### B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.4 El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política acordadas como condiciones de desembolso y descritas en la [Matriz de](#)

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, en el caso del Sistema de Protección Social para la Movilidad Social, la Política de Desarrollo Productivo y la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación.

<sup>30</sup> Solamente los ministerios pueden tener iniciativa legislativa; los departamentos administrativos, como lo es el DNP, no pueden presentar al Congreso proyectos de Ley.

[Resultados](#) y en la [Matriz de Medios de Verificación](#). También se dará seguimiento a los resultados de las reformas a través de los indicadores señalados en la Matriz de Resultados ([ver EEO #3](#)).

- 3.5 En materia de evaluación, se realizarán: (i) una evaluación de la mejora en la eficiencia del instrumento de focalización Sisbén, donde se compararán los niveles de errores de inclusión y exclusión del nuevo modelo y del modelo actual; y (ii) una evaluación de los cambios en la focalización y cobertura de Más Familias en Acción para dar cuenta de la incidencia del cambio en el Sisbén para mejorar la eficiencia de la inversión en dicho programa, uno de los pilares de la estrategia de inclusión social del Gobierno Nacional. La primera de estas evaluaciones trata la eficiencia estadística del sistema de clasificación, con base en datos de las encuestas de hogares; evalúa la calidad del algoritmo abstrayendo de los retos operativos de focalización en el territorio. La segunda evaluación captura la calidad de la implementación del nuevo Sisbén. También se contempla la realización de una evaluación del impacto de las mejoras en la focalización de los subsidios sociales en la tasa e intensidad de la pobreza mediante el uso de microsimulaciones a partir de distintos escenarios de cobertura de los principales programas sociales con base en la Encuesta de Calidad de Vida y la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Los resultados de estas evaluaciones se reportarán en el Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) que se producirá al término de la serie programática.

#### **IV. CARTA DE POLÍTICA**

- 4.1 El Banco recibió del Gobierno de Colombia la [Carta de Política](#) que describe las acciones de política en el ámbito macro y sectorial que el país está implementando y tiene previsto realizar. Dichas acciones son consistentes con los objetivos del programa.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Capacidad Institucional e Imperio de la Ley		
Indicadores de contexto regional	-Tasa de incidencia de la pobreza (US \$4 por día PPA) (%)		
Indicadores de desarrollo de países			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2832	Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno. Seguir reduciendo la pobreza, y eliminar la pobreza extrema. Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad.	
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.0		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	10.0	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	8.5	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	0.0		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
5. Evaluación y seguimiento	8.6	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.5		
5.2 Plan de Evaluación	7.1		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Si	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Si	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Si	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13	
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)			
No-Fiduciarios	Si	Sistema Nacional de Planeación Estratégica, Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, Sistema Nacional de Estadística.	
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

La propuesta de préstamo presenta un diagnóstico adecuado en el que identifica carencias significativas en el esquema actual de subsidios en Colombia. El documento evidencia que, a pesar de que los subsidios que otorga el gobierno constituyen alrededor del 10% PIB nacional, no existe una regulación que rija su diseño e implementación con base en criterio técnicos; además, el instrumento de focalización de los subsidios sociales, SISBEN, muestra un desgaste considerable con errores de inclusión que llegan hasta el 50%.

Para solucionar esta problemática, el documento propone apoyar la agenda de reformas del gobierno en materia de subsidios, que consta de dos grandes esfuerzos: i) la elaboración de un marco normativo que racionalice la asignación de subsidios; y ii) el diseño de un nuevo sistema integral de focalización. La propuesta documenta la importancia de estas reformas, así como evidencia de su efectividad.

La matriz de resultados del proyecto es adecuada. Incluye indicadores de impacto a nivel de pobreza, lo que refleja el fin último de las reformas que se busca apoyar. También incluye indicadores de resultado relevantes que se relacionan con la aplicación exitosa de las reformas. Los indicadores de producto son apropiados y consistentes con las condiciones de la matriz de política.

El anexo de análisis económico del proyecto estima los beneficios de las reformas con base en los ahorros que se producirían como resultado de una mejor focalización de los subsidios sociales y de una asignación eficiente de subsidios productivos. En cuanto a los costos, el análisis estima únicamente los costos de la implementación de las reformas para el gobierno, teniendo en cuenta el nuevo SISBEN, los procesos de interoperabilidad y el Consejo de Efectividad y Eficiencia Pública. Para las estimaciones se hacen supuestos claros y razonables y se realizan análisis de sensibilidad con las variables clave del análisis.

El plan de monitoreo del proyecto es adecuado. El plan de evaluación propone un estudio con base en microsimulaciones para medir el impacto de las mejoras en el instrumento de focalización sobre la incidencia y la intensidad de la pobreza.

La matriz de riesgos es adecuada en términos generales.

**MATRIZ DE POLÍTICAS**

	<b>Programático I (2016)</b>	<b>Programático II</b>
	<b>Condiciones de Política</b>	<b>Condiciones de Política</b>
Estabilidad Macroeconómica	(1.1) Mantenimiento de un marco económico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.	(1.1) Marco económico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta política sectorial.
Marco Normativo para la Asignación de Subsidios	(2.1) Racionalización y optimización de los subsidios al delimitar su diseño, forma de implementación y seguimiento a través de la elaboración de un proyecto de Ley aprobado por el Director del DNP que señale sus finalidades, duración, criterios de recibimiento y principios rectores, entre otros aspectos.	<p>Racionalización y optimización de los subsidios, a través de:</p> <p>(2.1a) Delimitación de su diseño, forma de creación, implementación y seguimiento a través de la aprobación de una Ley por parte del Congreso Nacional que señale sus finalidades, duración, criterios de recibimiento y principios rectores, entre otros aspectos.</p> <p>(2.1b) Racionalización y optimización de los subsidios a través de la asignación de al menos un 25% de los subsidios de manera consistente con los principios y criterios, definidos en el marco normativo para organizar la asignación de subsidios.</p>
Subsidios Sociales	(3.1) Mejora de la calidad de la base de datos del Sisbén (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) mediante una propuesta de enmienda al decreto 1082 de 2015 que defina instrumentos que permitan el mejoramiento de la calidad de la recolección de información y validación de la base de datos del Sisbén.	<p>Mejora de la calidad de la base de datos del Sisbén mediante:</p> <p>(3.1a) La creación de instrumentos que permitan el mejoramiento de la calidad de la recolección de información y validación de la base de datos del Sisbén a través de aprobación de una enmienda al decreto 1082 de 2015.</p> <p>(3.1b) Consolidación de la calidad de la recolección de información y validación de la base de datos del Sisbén, por medio de la aplicación de las medidas contenidas en la enmienda al decreto 1082/15.</p>
	(3.2) Aumento en la eficiencia de la focalización de programas sociales a través del desarrollo de un nuevo modelo de clasificación de hogares.	<p>Aumento en la eficiencia de la focalización de programas sociales mediante:</p> <p>(3.2a) La aprobación de un nuevo modelo de clasificación de hogares, a través de un documento CONPES del Sisbén-IV y su aplicación.</p> <p>(3.2b) Actualización de la información de características socioeconómicas de los hogares, por medio de avances en la implementación del Sisbén IV, logrando el levantamiento de información de hogares en municipios donde viva al menos 25% de la población colombiana.</p>

	Programático I (2016)	Programático II
	Condiciones de Política	Condiciones de Política
	(3.3) Mejora de los programas sociales que utilizan el Sisbén para seleccionar beneficiarios, facilitando que puedan consultar la información de los registros administrativos de otros programas para optimizar su planeación, mejorar la calidad de la información disponible (procesos de verificación, validación y actualización) y permitir la trazabilidad de las familias que participan en algún programa social, por medio del desarrollo de un sistema interoperable de registros administrativos.	<p>Mejora en la capacidad de planeación de los programas sociales, la calidad de su información administrativa y facilitar la trazabilidad de las familias que participan en programas sociales, así como la actualización y verificación de los registros del Sisbén, a través de:</p> <p>(3.3a) La creación de un sistema interoperable de registros administrativos, a través de la aprobación de un Decreto de Interoperabilidad.</p> <p>(3.3b) La implementación del sistema de interoperabilidad.</p>