

**COLOMBIA**

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

**(CO-L1059)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Mónica Rubio (SPH/CCO), Jefa de Equipo; Ana Lucía Muñoz (SPH/CCO); Caridad Araujo (SCL/SPH); Leonardo Pinzón (SCL/SPH); Sheyla Silveira (SCL/SPH); Diego Buchara (LEG/SGO); Jason Hobbs (CAN/CAN); Teodoro Noel (CAN/CCO); y Rodolfo Gastaldi (CAN/CCO).

## ÍNDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Antecedentes, problemas y justificación .....	2
B.	Objetivos, componentes y costo .....	9
C.	Indicadores clave de la matriz de resultados .....	11
D.	Viabilidad técnica y económica.....	11
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS .....	12
A.	Instrumentos del financiamiento.....	12
B.	Riesgos.....	13
III.	IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN.....	14
A.	Resumen del esquema de ejecución .....	14
B.	Adquisiciones .....	15
C.	Resumen para medidas para monitoreo de resultados .....	15
D.	Actividades de diseño posteriores a la aprobación .....	15

ANEXOS	
ANEXO I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
ANEXO II	Matriz de Resultados
ANEXO III	Plan de Adquisiciones Inicial

ENLACES ELECTRÓNICOS
<b>OBLIGATORIOS</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. POA (Plan de actividades para el primer desembolso y los primeros 18 meses de implementación) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183193">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183193</a></li><li>2. Arreglos para el monitoreo y la evaluación <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35184423">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35184423</a></li><li>3. Plan de Adquisiciones completo <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183024">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183024</a></li></ol>
<b>OPCIONALES</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Familias en Acción 10 años después: Éxitos, limitaciones y nuevos retos <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183697">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183697</a></li><li>2. Contexto Socioeconómico en Colombia <a href="#">IDBDOCS-#35183310-POD Link opcional Contexto Socioeconómico de Colombia</a></li><li>3. Transición al SISBEN-III: Implicaciones para Familias en Acción <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183498">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183498</a></li><li>4. Los impactos del Programa Familias en Acción: Resumen de Hallazgos <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183449">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183449</a></li><li>5. Análisis Institucional y Esquema de Ejecución <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183545">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183545</a></li><li>6. Reglamento Operativo de Familias en Acción <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35184883">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35184883</a></li><li>7. Estrategia ambiental y social <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183517">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35183517</a></li><li>8. Principales operaciones de protección social del BID en Colombia <a href="#">IDBDOCS-#35183527-POD Link opcional Principales Operaciones en Protección Social del BID en Colombia</a></li><li>9. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2010-2013 <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35185141">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35185141</a></li><li>10. Presupuesto y Ejecución Históricas de Familias en Acción <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35185140">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35185140</a></li><li>11. Análisis costo-beneficio de la expansión urbana de Familias en Acción <a href="#">IDBDOCS-#35183693-POD Link Análisis Costo Beneficio de la Expansión Urbana de Familias en Acción</a></li></ol>

## ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CGR	Contraloría General de la República
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
ESS	Estrategia Ambiental y Social
FA	Familias en Acción
GCO	Gobierno de Colombia
ICBF	Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar
MR	Marco de Resultados
OE	Organismo Ejecutor
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PIB	Producto Interno Bruto
RO	Reglamento Operativo
SIFA	Sistema de Información del Programa Familias en Acción
SIG	Sistema de Información Gerencial
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIPOD	Sistema de Información de Población Desplazada
SIRC	Sistema de Información de Registro de Cumplimiento de Compromisos
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SSF	<i>Safeguard and Screening Form for Screening and Classification of Projects</i>
SWAp	Enfoque Sectorial Amplio (por sus siglas en inglés)
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, FASE II (CO-L1059)**

Términos y Condiciones Financieras				
<b>Prestatario:</b> República de Colombia <b>Organismo ejecutor:</b> Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional			<b>Plazo de amortización:</b>	25 años
			<b>Período de gracia:</b>	24 meses
			<b>Desembolso:</b>	24 meses
<b>Fuente</b>	<b>Monto US\$ millones</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de interés:</b>	Libor
			<b>Inspección y vigilancia:</b>	0
<b>BID Fase II (CO)</b>	220,0	100,0	<b>Comisión de crédito</b>	0,25*
<b>Total</b>	220,0	100,0	<b>Moneda:</b>	Dólares estadounidenses de la facilidad unimonetaria del capital ordinario del Banco*
<b>Esquema del proyecto</b>				
<b>Objetivo del proyecto:</b> El objetivo del programa es contribuir con la estrategia del Gobierno de Colombia (GCO) para reducir la pobreza y la pobreza extrema en el mediano plazo, incrementando 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 (FA). El objetivo general de esta segunda fase del programa, es contribuir al aumento del ingreso y la promoción de la acumulación de capital humano de las familias que viven en situación de pobreza (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) I y desplazados). Los objetivos específicos son: (i) complementar el ingreso de las familias pobres urbanas con niños menores de 18 años; (ii) promover la formación de capital humano a través del aumento del uso de servicios de desarrollo infantil temprano, educación y salud; (iii) mejorar la calidad del programa a través del fortalecimiento continuo de sus herramientas de gestión técnica; y (iv) ajustar el diseño de Familias en Acción conforme a los resultados de la agenda de evaluación en curso.				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:</b> (i) que el Organismo Ejecutor (OE) haya presentado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y éste haya aprobado, los términos de referencia correspondientes a la contratación de la firma que realizará la verificación externa muestral de los procesos operativos que permitan verificar la calidad de los servicios de educación y salud, y el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias de FA; y (ii) que se encuentre vigente el Reglamento Operativo del programa, previamente acordado entre el organismo ejecutor y el BID. (ver párr. 3.2)				
<b>Condiciones contractuales especiales de ejecución:</b> (i) que el OE haya finalizado y presentado al BID, dentro de los ocho (8) meses contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo, los resultados de la evaluación de impacto de la expansión de FA en zonas urbanas, y de la evaluación de impacto rural de largo plazo; y (ii) que el OE haya presentado al BID dentro de los diez meses contados a partir de la entrada en vigencia del Contrato de Préstamo, o en otra fecha establecida de común acuerdo entre las partes, los ajustes que resultaren necesarios incorporar al Manual Operativo de FA, con base en los resultados de las evaluaciones antes mencionadas en el numeral (i), previamente analizados por las instancias pertinentes del Gobierno de Colombia. (ver párr. 3.2)				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> No existen excepciones a las políticas del Banco.				
<b>El proyecto califica como:</b> SEQ <input checked="" type="checkbox"/> PTI <input checked="" type="checkbox"/> Sector <input checked="" type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % Beneficiarios <input type="checkbox"/>				

(\*) La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

## I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 Familias en Acción (FA) es un programa de protección social que contribuye a la acumulación del capital humano –salud, nutrición y educación- de familias pobres en Colombia. El programa, lanzado en 2001, condiciona la entrega de transferencias monetarias a la adopción de corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias referidas a asistencia escolar y al uso de servicios preventivos de salud. Este modelo intersectorial, acompañado por un mecanismo transparente y objetivo de selección de beneficiarios, una estructura eficiente de ejecución a nivel descentralizado, la realización continua de rigurosas evaluaciones de impacto y de procesos, y la entrega de transferencias directamente a los beneficiarios, ha logrado resultados importantes. Hoy FA cubre a 2,6 millones de familias que representan el 22% de la población del país, y opera en 1.093 de los 1.098 municipios colombianos, con un presupuesto de US\$756 millones en el año 2009.
- 1.2 El BID inició su apoyo a FA en 2001, cuando junto con el Banco Mundial (BM) cofinanció su primera etapa, concentrada en la intervención de FA en municipios de menos de cien mil habitantes. La segunda etapa de apoyo del BID y el BM fue implementada a través de un Enfoque Sectorial Amplio (SWAp) (GN-2330-6), y se concentró en el apoyo a la expansión de FA a municipios urbanos. Se previó que esta segunda fase, sería financiada por dos préstamos del BM por un total de US\$741,3 millones, y por dos préstamos del BID por US\$526 millones. Así, el BID aprobó en diciembre de 2007 la fase I del Programa Multifase de Apoyo a la Segunda Etapa de Expansión del Programa de Subsidios Condicionados Familias en Acción (CO-L1021), con un costo total de US\$306 millones. La fase II del multifase del BID, de US\$220 millones, es la descrita en esta propuesta.
- 1.3 Después de diez años de operación de FA, esta fase II identifica una agenda de ajustes, a fin de mejorar la reconocida eficiencia y efectividad de FA, atendiendo los principales retos que el programa enfrenta para su consolidación (ver párr. 1.12). Se espera que esta operación permita que el BID acompañe discusiones estratégicas sobre FA en una etapa de transición política, e inicie durante su ejecución la implantación de acciones estratégicas de ajuste al programa, una vez validadas éstas con la nueva gestión de gobierno. La sección a continuación resume la situación de pobreza y los logros del programa sobre la acumulación de capital humano de sus beneficiarios. Identifica además los desafíos pendientes y las acciones necesarias para consolidar y proteger estos logros.
- 1.4 **Contexto económico y situación de pobreza en Colombia.** Tras cuatro trimestres durante los cuales el país experimentó tasas de crecimiento negativas, la economía colombiana comenzó a mostrar signos de recuperación hacia finales de 2009. El buen manejo macroeconómico y el uso de instrumentos contra cíclicos, fueron efectivos para enfrentar los efectos de la crisis financiera internacional, y en particular de la contracción de las exportaciones sobre la

economía colombiana. En el último trimestre de 2009, el Producto Interno Bruto (PIB) creció a una tasa de 2,5%, lo cual permitió cerrar el año con un crecimiento anual de 0,4%. Se espera que el retorno a una senda de crecimiento dinámico se traduzca en el mediano plazo, en una reducción en la tasa de desempleo y de los niveles de pobreza e indigencia. Pese a que la pobreza en Colombia ha experimentado una reducción en 2009, ésta se sitúa aún en niveles elevados, registrando un 45,5% a nivel nacional (39,6% urbano y 64,3% rural). Por su parte, la indigencia se muestra virtualmente inalterada en los últimos años y alcanza al 16,4% de la población; un nivel particularmente alto en relación al nivel de ingreso del país y en comparación con otras economías latinoamericanas<sup>1</sup>.

- 1.5 **El Programa FA y sus impactos.** FA, el programa de transferencias condicionadas de Colombia, fue establecido en 2001 con el doble objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza a través de la transferencia directa de ingreso a los hogares, y de incentivar la inversión de los hogares en salud y educación de los niños. Se focaliza en tres grupos de familias con niños menores de 18 años: (i) hogares que pertenecen al primer nivel del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN); (ii) familias indígenas registradas en los Censos Indígenas del Ministerio del Interior y Justicia; y (iii) familias desplazadas registradas en el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD). El programa otorga subsidios de nutrición y educación, que se pagan en forma bimensual a las madres de los niños beneficiarios.
- 1.6 Para recibir los pagos, los hogares beneficiarios de FA deben cumplir con las siguientes corresponsabilidades: (i) en educación, los niños no pueden registrar más de 20% de faltas (8 días) injustificadas a clases por bimestre; y (ii) en salud, los niños deben asistir a todos los controles de crecimiento y desarrollo para cada grupo de edad, de acuerdo al protocolo. Además, las madres titulares pueden asistir a espacios de capacitación programados en cada municipio, aunque la asistencia a éstos no es condición necesaria para el pago del subsidio. FA tiene cobertura nacional, y con la expansión hacia centros urbanos de más de 100.000 habitantes y grandes ciudades que se inició en 2007, el Programa FA ha alcanzado una cobertura de 2,6 millones de familias<sup>2</sup>.
- 1.7 Las evaluaciones de impacto de FA<sup>3</sup> muestran que al igual que otros programas de transferencias condicionadas, FA ha tenido un impacto claro sobre la escolaridad, la nutrición, la morbilidad, y la utilización de servicios de salud y educación. En el ámbito de la educación, FA ha tenido impactos positivos y significativos en la matrícula y en la asistencia escolar, particularmente en secundaria con aumentos de 5 y 7 puntos en zonas urbanas y rurales,

---

<sup>1</sup> Véase [Contexto Socioeconómico de Colombia](#).

<sup>2</sup> Referencia a diciembre de 2009. Esta cifra representa alrededor de un 22% del total de familias en Colombia, usando como denominador la información correspondiente a la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2008 realizada a 11,8 millones de hogares en el país.

<sup>3</sup> Ver enlace [Los impactos del Programa Familias en Acción: Resumen de Hallazgos](#).

respectivamente. Aunque la evidencia sobre rendimiento académico es más escasa, ésta sugiere que existen impactos positivos de FA sobre el rendimiento, concentrados en zonas rurales. En el ámbito de la nutrición, el impacto de FA es importante, registrándose reducciones de 9 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición crónica en los niños de zonas rurales menores a 7 años, y en la tasa de desnutrición global en niños menores de 36 meses de zonas urbanas y rurales, de 4 y 6 puntos porcentuales, respectivamente. En salud, las evaluaciones de impacto de FA sugieren que el programa ha incrementado significativamente la utilización de servicios de salud y vacunación, registrándose aumentos en el cumplimiento de los controles de crecimiento y desarrollo, de 44 puntos en zonas urbanas y 20 puntos en zonas rurales. Finalmente, en cuanto a los niveles de consumo de los hogares, las evaluaciones sugieren que FA tuvo impactos positivos y significativos sobre el consumo, de mayor magnitud en zonas rurales que urbanas. Es importante señalar que la evaluación de la primera etapa de FA en 2006, encontró que en ausencia de FA, los niveles de pobreza e indigencia en zonas rurales y urbanas hubieran sido más altos (12,6 y 17,1 puntos respectivamente).

- 1.8 **Mecanismos activadores para la fase II.** El BID aprobó en diciembre de 2007 la fase I de la operación de fases múltiples, Programa Multifase de Apoyo a la Expansión de Familias en Acción (CO-L1021), con un costo total de US\$306 millones. Durante la fase I<sup>4</sup> del programa se establecieron los siguientes mecanismos activadores para la segunda fase: (i) el cumplimiento de la meta de cobertura y focalización de FA; (ii) el cumplimiento de hitos que sugieran que el riesgo fiduciario del programa continúa siendo bajo, a saber: (a) la implementación de las recomendaciones de la auditoría al Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA) y al Sistema de Información de Registro de Cumplimiento de Compromisos (SIRC) y su interacción con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF); y (b) el establecimiento de un mecanismo de transición para hacer posible que la Contraloría General de la República (CGR) asuma la auditoría financiera del programa, que incluye su fortalecimiento institucional y la definición de condiciones técnicas y financieras a la CGR para esa transición; y (iii) la realización de la evaluación de impacto de la expansión urbana de FA, junto con el eventual ajuste al Manual Operativo de FA, con base en dicha evaluación.
- 1.9 En relación con el primer mecanismo de activación, el programa sobrepasó la cobertura acordada de un millón y medio de familias, con el mecanismo de focalización establecido en las reglas de operación aprobadas. En lo que respecta al segundo mecanismo de activación, FA incorporó las recomendaciones de la auditoría a los sistemas de información de FA que representaban mayor riesgo<sup>5</sup>. Pese a los esfuerzos permanentes del BID de apoyar el fortalecimiento de la CGR en el marco del objetivo de fortalecimiento de los sistemas fiduciarios nacionales, se considera que los avances en este sentido, no han sido suficientes para recomendar que la CGR

---

<sup>4</sup> Véase documento de préstamo “Familias en Acción”- Primera Fase”.

<sup>5</sup> Véase [Informe Auditoría Sistemas SIFA-SIRC y SIIFpedocs://IDBDOCS/35183216/R](https://idbdocs.org/IDBDOCS/35183216/R).



asuma la tarea de auditoría financiera del programa. Finalmente, en relación con el último mecanismo de activación, si bien el mismo no ha sido cumplido, el GCO ha iniciado una serie de acciones que tienden a su cumplimiento, a saber a la fecha, se ha levantado la línea de base de la evaluación, y contratado la realización de la evaluación, cuyos resultados se esperan el primer trimestre de 2011<sup>6</sup>.

- 1.10 Pese a que la no concreción de la evaluación de la expansión urbana de FA ha afectado la preparación de esta segunda fase, toda vez que dicha expansión incorporó distintos esquemas de incentivo que deben ser evaluados<sup>7</sup> y sus resultados son relevantes para futuros ajustes que busquen aumentar la eficiencia y eficacia de FA, esta segunda fase amerita ser preparada, procesada y considerada por el Directorio Ejecutivo del Banco, dado que: (i) la programación financiera del GCO es tal que este requiere de fondos de financiamiento externo para completar las acciones acordadas en el marco del SWAp hasta el primer semestre de 2011 que, de no continuarse, podrían afectar el logro de sus objetivos de desarrollo<sup>8</sup>; (ii) permite que el Banco acompañe discusiones estratégicas sobre FA en una etapa de transición de gestión de gobierno; y (iii) permite avanzar en el perfeccionamiento de FA, a través de un diseño que se ajusta plenamente al contexto de cambio de gestión de gobierno en Colombia. Esto es, identifica una agenda de ajustes futuros, desarrolla insumos técnicos necesarios y suficientes para el diseño de un plan de ajuste a ser trabajados con la siguiente gestión de gobierno, y hace de este plan de ajuste una condición contractual de la ejecución de la presente operación.
- 1.11 **Evaluación de los avances de la Fase I.** En ausencia de la evaluación de impacto de la expansión urbana de FA y con información basada en los reportes de gestión de FA, se obtienen los siguientes resultados: la fase I logró superar la meta de un millón y medio de beneficiarios para el 2008, tal como estaba previsto; el 93% de los niños beneficiarios y matriculados verificaron su asistencia escolar; la asistencia a controles de salud por parte de los niños entre 0 y 11 años fue del 74,2%, con grandes diferencias entre grupos de edad; y los menores de un año registran la menor asistencia con el 51,9%, mientras que los niños entre 3 y 7 años registran el 92,4% de

---

<sup>6</sup> Para detalles véase la [Evaluación de los mecanismos de activación](#).

<sup>7</sup> Véase los distintos esquemas de subsidio en la [Propuesta de Préstamo \(PR-3225\)](#). La rápida ampliación de la cobertura de FA -no contemplada al momento de la preparación de la primera fase del programa-planteó desde desafíos operativos hasta cuestiones fundamentales de la formulación del programa, y tuvo como un efecto inmediato la “contaminación” de los controles de la evaluación urbana y con ello, un cambio en la estrategia de evaluación prevista.

<sup>8</sup> La necesidad de financiamiento que se presenta en paralelo a la demora en el tiempo de la evaluación de la expansión urbana de FA, presenta una disyuntiva técnica: En ausencia del cumplimiento pleno del hito, ¿es una solución óptima suspender el financiamiento externo-- aún si esto implica la no disponibilidad de recursos para el pago de subsidios de los hogares de FA, y por tanto, el incurrir en el riesgo de reversión de los objetivos de reducción de pobreza y acumulación de capital humano, a los que el propio programa apunta? La respuesta del equipo de proyecto a esta disyuntiva es negativa: Existe un riesgo significativo de interrumpir la operación normal de FA y de afectar a los hogares beneficiarios, los más pobres de Colombia, que tendría importantes repercusiones en términos de reversión de los propios resultados deseados de FA. Asimismo, se considera que FA es un programa de operación eficiente, y cuyas varias evaluaciones muestran impactos significativos sobre el capital humano de sus beneficiarios. Las demoras en el cumplimiento del hito no afectarán los objetivos de desarrollo del programa.

asistencia. Las razones subyacentes a estos porcentajes de cumplimiento serán confirmados en la evaluación de impacto. Sin embargo, la hipótesis es que la expansión inicial de seiscientos ochenta mil familias a un millón y medio, así como la posterior y súbita expansión que sufrió FA para llegar a 2,7 millones de familias beneficiarias, generó retos de comunicación y acompañamiento a las madres, congestiones en los organismos de salud, y la adopción de medidas transitorias para el sistema de verificación de compromisos, entre otros problemas. A la fecha, estos retos operativos vienen siendo superados. Una lección aprendida de la Fase I es que la práctica de inscripciones rápidas y masivas, ejerce presión sobre los procesos de FA y la oferta relacionada, y estas se han detenido. A su vez, la presente fase toma en cuenta la importancia de la evaluación y la del continuo perfeccionamiento de los instrumentos de gestión<sup>9</sup>.

- 1.12 **Estrategia de la Fase II y desafíos pendientes para mejorar la efectividad del programa**<sup>10</sup>. La estrategia de esta segunda fase es continuar apoyando la expansión urbana de FA, tal como está contemplado en el SWAp, y paralelamente identificar los retos de diseño y de operatividad que enfrenta FA, con el fin de avanzar una agenda de ajustes orientada a mejorar la reconocida eficiencia y efectividad de FA. Esta agenda de ajustes será desarrollada en el transcurso de la ejecución de la presente operación sobre la base de: (i) los resultados de las evaluaciones en curso; (ii) la agenda de estudios a ejecutarse en un futuro próximo, acordada con el GCO, el BID y el BM; y (iii) las lecciones aprendidas de la ejecución de la primera fase<sup>11</sup>. A continuación se presentan los desafíos a nivel de diseño de FA:

- a. **La revisión de la estructura del subsidio educativo, pendiente de los resultados de la evaluación de impacto de la expansión urbana de FA.** Las altas tasas de asistencia escolar primaria - superiores al 90% para los niños de hogares del primer quintil de gasto- sugieren que el impacto potencial de FA sobre la asistencia a la escuela primaria es limitado. No es así para la secundaria, cuando se observa que la asistencia cae en forma importante, ésta es de 86% a los 13 años y llega al 44% a los 17 años, entre los jóvenes de hogares del primer quintil de gasto. Consistente con la evidencia anterior, las evaluaciones de FA encuentran que los impactos en asistencia escolar a nivel primario son bajos, y que éstos se concentran en la transición a secundaria<sup>12</sup>. Durante la ejecución de esta fase se trabajará en el diseño de una estructura de incentivos alternativa, que maximice los impactos en inscripción y permanencia escolar, tomando en cuenta los efectos distributivos del programa.

---

<sup>9</sup> Para mayor detalle, ver el enlace: [Evaluación y Logros de la Fase I de Familias en Acción](#).

<sup>10</sup> Véase el enlace [Familias en Acción 10 años después: éxitos, limitaciones y nuevos retos](#).

<sup>11</sup> Las evaluaciones en curso se describen en [Arreglos para el Monitoreo y Evaluación](#). La agenda de estudios se encuentra en la [Agenda Analítica para Familias en Acción](#) y las lecciones aprendidas de la primera fase se encuentran en los archivos técnicos de preparación.

<sup>12</sup> El impacto de FA sobre la asistencia escolar es de 2 y 7 puntos porcentuales en zonas rurales, para niños de 8 a 11 y 12 a 17 años, respectivamente. En zonas urbanas, no se detectó un impacto en asistencia significativo entre niños de 8 y 11 años pero el impacto fue de 5 puntos entre los niños de 12 a 17 años.

- b. **El aumento de cobertura de FA de los hogares con niños más pobres.** Cabe destacar que, si bien el sistema de focalización de FA es efectivo, FA aún no atiende a la mayoría de la población en pobreza extrema elegible. En efecto, con datos de la ECV 2008, se encuentra que la cobertura de FA es mayor entre quintiles más pobres, con 82% de los beneficiarios de FA ubicados en los quintiles 1 y 2. Sin embargo, dentro de la población en el primer quintil de gasto, únicamente 4 de cada 10 hogares con niños son beneficiarios de FA.
- c. **La integración de FA dentro de un esquema integral de protección social dirigido a 1,5 millón de hogares en extrema pobreza de la Red Juntos<sup>13</sup>.** En relación con el punto anterior, estimaciones en base a SISBEN II sugieren que aproximadamente 37% de los hogares objetivos de la Red Juntos, pese a ser elegibles, no son beneficiarios de FA (cerca de 550.000 núcleos familiares en extrema pobreza). Durante la ejecución de la fase II se desarrollará un plan técnico y operativo para incluir a estas familias en FA, teniendo en cuenta que es un reto imprescindible para el cumplimiento de los objetivos de Red Juntos.
- d. **El fortalecimiento de la calidad de la oferta social relacionada a FA.** El apoyo a FA se ha concentrado en el financiamiento de subsidios y evaluaciones, y no ha incluido explícitamente el fortalecimiento de la oferta de los servicios de educación, salud y nutrición, relacionados con la condicionalidad de FA. Dado que el impacto de FA depende de la calidad de la oferta de esos servicios, con esta segunda fase se fortalecerá la coordinación con los sectores (en especial el de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), para mejorar las condiciones de oferta y calidad de los servicios. En este sentido el Componente 2 de la presente operación adelanta las correspondientes acciones. (ver párr. 1.19)
- e. **FA y primera infancia.** Los hogares del primer nivel del SISBEN tienen en promedio 1,4 niños menores de 5 años, y los servicios del ICBF, principal proveedor de servicios de cuidado infantil, atienden apenas al 7,25% de los niños colombianos en este grupo de edad, con una mayor concentración de la atención en niños de 2 a 4 años<sup>14</sup>. FA tiene el potencial de llegar a los niños de los hogares más pobres con intervenciones nutricionales y de estimulación, durante los primeros años de vida, de allí que FA se encuentra desarrollando pilotos para establecer qué modalidad de intervenciones pueden integrarse con mayor efectividad a su esquema. Con base en las lecciones aprendidas de las evaluaciones de esos pilotos, un desafío para FA será la expansión de un componente dirigido a la primera infancia, en consistencia con las directrices de la política nacional.

---

<sup>13</sup> La Red para la Superación de la Pobreza Extrema (Red Juntos), es central en la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Colombia y se plantea como un mecanismo de gestión de la oferta de programas públicos dirigidos a hogares de escasos recursos, que brinda acompañamiento directo transitorio y acceso preferente a programas sociales. Red Juntos focaliza su intervención en los 1,5 millón de hogares más pobres de Colombia.

<sup>14</sup> Bernal, Raquel y Adriana Camacho, “La importancia de los programas para la primera infancia en Colombia”, julio 2009, mimeo.

- f. **Transición a SISBEN-III.** En 2010, se completará el proceso de actualización del sistema de focalización. Para FA, la transición al nuevo sistema, el SISBEN-III, abre oportunidades y desafíos importantes tanto a nivel fiscal como operativo<sup>15</sup>. Entre ellos, la necesidad de re-certificar a los beneficiarios actuales y de definir qué tratamiento se pretende dar a los hogares que resulten reclasificados con el nuevo índice, es decir, aquellos que: (a) no eran elegibles para FA bajo el SISBEN-II pero lo son bajo el SISBEN III; y (b) eran elegibles para FA bajo el SISBEN-II, y no lo son bajo el SISBEN-III.

#### 1.13 Principales desafíos de FA a nivel operativo.

- a. **Mejoras en los medios de pago.** La expiración en febrero de 2011 del contrato del pagador actual, trae la necesidad de analizar opciones costo-efectivas para el pago y que potencien el acercamiento logrado de las familias al sistema financiero.
- b. **Consolidación de los sistemas de información del programa.** El Sistema de Información Gerencial es esencial a la operatividad de FA, y su consolidación permitirá lograr que el ciclo operativo de FA se lleve a cabo con mayor eficiencia y menor tiempo de procesamiento de información.
- c. **Perfeccionamiento de los procesos operativos de FA en poblaciones indígenas<sup>16</sup>.** Desde 2007, FA emprendió las adecuaciones necesarias para extender la cobertura a comunidades indígenas del país. FA ha contratado una evaluación de los procesos del piloto en comunidades indígenas, con el fin de validar la pertinencia de los procesos de FA en el ámbito de su accionar con estas comunidades. Se prevé finalizar la evaluación en el tercer trimestre de 2010 y sobre esta base reformular sus reglas de operación.
- d. **Regularización del trabajo de las Mesas Temáticas y coordinación de información intersectorial a nivel local.** Con el fin de potenciar sus impactos, FA viene impulsando la institucionalización de mesas temáticas, espacios de coordinación intersectorial a nivel departamental y municipal, orientados a fomentar la articulación de FA con la oferta de servicios de educación y salud local.

- 1.14 **Valor agregado del BID.** El BID ha sido un socio financiero y técnico a lo largo del período de implementación de FA de casi 10 años, y ha desempeñado un rol importante de asistencia técnica en el diseño y evaluación de FA en la última década<sup>17</sup>, en consistencia con las estrategias de país vigentes. Esta segunda operación de préstamo apoya la Estrategia de País 2007-2010, que establece como objetivo el reducir los riesgos que enfrentan los hogares en su proceso de desarrollo de capital humano, a través de intervenciones a lo largo del ciclo de vida con énfasis en la primera infancia y la transición escuela-trabajo.

<sup>15</sup> Véase el enlace [Transición del SISBEN: Implicaciones para Familias en Acción](#).

<sup>16</sup> Para mayor detalle véase el enlace [Estrategia Ambiental y Social](#).

<sup>17</sup> Véase el enlace [Principales operaciones de protección social del BID en Colombia](#).

- 1.15 Actualmente, Colombia se prepara para una importante transición política durante 2010, y el Banco prepara los trabajos técnicos y de diálogo conducentes a la definición de su Estrategia de País 2011-2014. Se anticipa que en el nuevo programa de gobierno, FA siga siendo uno de los pilares fundamentales de la estrategia de reducción de la pobreza y del fortalecimiento del Sistema de Protección Social. En el plano fiscal, el [Marco de Gasto de Mediano Plazo 2010-2013](#) establece los techos de financiamiento para cada uno de los sectores que hace parte del Presupuesto General de la Nación, y permite a FA en particular, mantener su actual cobertura. Cabe destacar que, dado que para el Banco el fortalecimiento de los programas sociales y del sistema de protección social colombiano es una prioridad estratégica, desde el mes de junio el Banco iniciará jornadas de diálogo técnico con los equipos de transición y del nuevo equipo de gobierno, en donde se destacarán los avances que ha tenido el programa, su importancia dentro de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y del sistema de protección social, y se adelantarán propuestas técnicas orientadas a hacer frente a los desafíos que enfrenta FA en los años venideros (ver párr. 1.12 y 1.13d).

## **B. Objetivos, componentes y costo**

- 1.16 **Objetivo.** El fin del programa es contribuir con la estrategia del GCO para reducir la pobreza y la pobreza extrema en el mediano plazo, incrementando 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 FA. El objetivo general de esta segunda fase del programa, es contribuir al aumento del ingreso y la promoción de la acumulación de capital humano de las familias que viven en situación de pobreza (SISBEN I y desplazados). Los objetivos específicos son: (i) complementar el ingreso de las familias pobres urbanas con niños menores de 18 años; (ii) promover la formación de capital humano a través del aumento del uso de servicios de desarrollo infantil temprano, educación y salud; (iii) mejorar la calidad del programa a través del fortalecimiento continuo de sus herramientas de gestión técnica; y (iv) ajustar el diseño de Familias en Acción conforme a los resultados de la agenda de evaluación en curso (ver párr. 1.19).
- 1.17 **Estructura del programa.** Los componentes del programa son: (i) Consolidación del Programa FA y (ii) Seguimiento para la gestión y evaluación de FA.
- 1.18 **Componente 1. Consolidación del Programa FA** (US\$219.200.000). Este componente tiene por objeto contribuir al aumento del ingreso e incentivar la demanda por servicios de salud básica y de educación, en familias pobres con niños menores de 18 años, en zonas urbanas. Para ello, el componente financiará subsidios monetarios a 1,5 millón de familias, condicionados a que estas familias hagan uso de los servicios de salud a través de controles de crecimiento y desarrollo, y promuevan la frecuencia de la asistencia escolar de sus miembros más jóvenes. Los resultados esperados del componente son: (i) mayor matrícula escolar, mayor asistencia escolar y menor deserción escolar de hijos de familias beneficiarias; (ii) aumento en la tasa de terminación de educación secundaria de

los jóvenes beneficiarios de FA; (iii) mayor uso de servicios de salud preventiva y nutrición; (iv) reducción en la prevalencia de desnutrición crónica infantil (menores de cinco años); y (v) aumento del ingreso y consumo familiar.

**1.19 Componente 2. Seguimiento para la gestión y evaluación de FA** (US\$800.000). El objetivo de este componente es incrementar la efectividad y la eficiencia operativa de FA, a través del fortalecimiento de sus procesos y herramientas de gestión técnica. Se financiará la realización de un seguimiento muestral de procesos (*spot checks*), con énfasis en la calidad de los servicios de educación y salud que reciben los beneficiarios de FA, y la auditoría externa de los procesos operativos, financieros y de sistemas del programa. Los resultados de estos estudios se sumarán a los de la Agenda de Estudios que ha sido acordada por el GOC, el BID y el BM<sup>18</sup>, así como a los resultados de las evaluaciones en curso. Estas evaluaciones son: (i) la evaluación de la expansión urbana de FA; (ii) la evaluación de impactos de largo plazo de FA, a partir del tercer levantamiento rural; y (iii) la evaluación de procesos de FA en poblaciones indígenas. Estos insumos alimentarán el desarrollo de una propuesta de ajuste a FA, propuesta que deberá plasmarse en cambios al Reglamento Operativo (RO) del programa durante el primer semestre de 2011. Los resultados esperados de este componente son: (i) la revisión y ajuste de los procesos de FA para mejorar su eficiencia; (ii) mayor coordinación con los sectores de educación y salud; (iii) mayor efectividad y pertinencia de las intervenciones de FA en regiones con mayor población indígena; y (iv) la evaluación continuada de FA.

**1.20 Costo de la operación.** El costo total de la segunda fase del presente programa es de US\$220.000.000 que serán financiados con los recursos del capital ordinario del BID. En adición a los recursos de financiamiento del Banco, FA cuenta con recursos ordinarios del presupuesto del GCO que financiarán, de manera complementaria, subsidios adicionales a los de 1,5 millón de familias atendidas por la Fase-II, además de gastos administrativos y comisiones bancarias.

**Cuadro I-1 Financiación del Programa Familias en Acción, 2010-II a 2011-I**

Componente	Fase –II (BID)	Recursos Locales	TOTAL
<b>Componente 1 - Consolidación del Programa FA</b>	<b>219.200.000</b>	<b>369.131.844</b>	<b>588.331.844</b>
Subsidios	219.200.000	275.798.931	494.998.931
Comisiones bancarias		93.332.913	93.332.913
<b>Componente 2 - Seguimiento para la Gestión y Evaluación de FA</b>	<b>800.000</b>		<b>800.000</b>
Fortalecimiento de proceso de seguimiento	400.000		400.000
Auditoría operativa y financiera	400.000		400.000
<b>Subtotal</b>	<b>220.000.000</b>	<b>369.131.844</b>	<b>589.131.844</b>
Gastos administrativos		16.547.912	16.547.912
<b>Total</b>	<b>220.000.000</b>	<b>385.679.756</b>	<b>605.679.756</b>

<sup>18</sup> Véase Propuesta de Desarrollo de la [Agenda Analítica para Familias en Acción](#). El enlace presenta los estudios acordados, su metodología, su financiamiento, su cronograma esperado y el estado de su ejecución. Esta Agenda se encuentra en implementación y viene siendo financiada a través de recursos administrativos y de asistencia técnica del BID, del propio GCO y de préstamos del BM.



- 1.21 La ejecución plurianual de FA desde el inicio del SWAp, se muestra en el cuadro I-2. La ejecución estimada total alcanza US\$2.331,59 millones de dólares, de los cuales se estima que recursos nacionales financian el 46%, mientras que el BID y el BM financian el 22% y 32%, respectivamente. A nivel de rubros de gasto, el 85% del presupuesto financia subsidios, el 12% comisiones bancarias, el 2% evaluaciones y el 1% estudios.

**Cuadro I-2 Esquema de Financiación Plurianual de Familias en Acción (US\$)<sup>1</sup>**

Año	BID <sup>2</sup>	BIRF <sup>3</sup>	Local	Total por año	%
2007		96.084.498,53	215.293.328,77	311.377.827,30	13%
2008	273.803.329,08	8.715.501,47	179.299.447,48	461.818.278,03	20%
2009	29.598.160,76	286.498.714,15	440.130.000,00	756.226.874,91	32%
2010	221.798.510,15	350.001.285,85	229.573.207,75	801.373.003,75	34%
2011	800.000,00	-	-	800.000,00	1%
<b>Total</b>	<b>526.000.000,00</b>	<b>741.300.000,00</b>	<b>1.064.295.983,99</b>	<b>2.331.595.983,99</b>	<b>100,0%</b>
<b>%</b>	<b>22%</b>	<b>32%</b>	<b>46%</b>	<b>100%</b>	

**Notas:** (1) 2010 y 2011 consideran pronósticos de ejecución. (2) Préstamos CO-L1021 y CO-L1059 Programa multifase de apoyo a la segunda etapa de expansión del Programa de Subsidios Condicionados Familias en Acción – Fase I y II, respectivamente. (3) Préstamos BIRF 7433, Programa de Financiamiento Adicional Red de Protección Social y BIRF 7619, Apoyo a la segunda etapa de expansión del Programa de Subsidios Condicionados Familias en Acción.

## C. Indicadores clave de la matriz de resultados

- 1.22 El Marco de Resultados del programa (MR) presenta indicadores, líneas de base y metas de resultados de la presente fase de apoyo a FA. Los siguientes indicadores de impacto y resultado se utilizarán para monitorear el progreso en la consecución de los objetivos de desarrollo del programa (ver párr. 1.16): (i) consumo total, consumo de alimentos y consumo de proteínas del hogar; (ii) prevalencia de desnutrición crónica de niños menores de 5 años; (iii) porcentajes de matrícula, asistencia, y deserción en secundaria; (iv) asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de niños menores de 6 años, de acuerdo al protocolo; (v) reglas de operación ajustadas de acuerdo a un plan de ajuste de FA; y (vi) grado de satisfacción de hogares usuarios con la calidad de los servicios de salud y educación recibidos, y cumplimiento de corresponsabilidades. El MR también contiene los indicadores intermedios para el resto de los componentes cuya estrategia de seguimiento se describe en el enlace [Arreglos de Monitoreo y Evaluación](#).

## D. Viabilidad técnica y económica

- 1.23 La viabilidad técnica de FA descansa en la solidez de cada uno de los procesos técnicos y operativos de FA, analizados en detalle durante la preparación de esta segunda fase. En general, los procesos de FA –desde la focalización y registro, a la verificación de condicionalidades, a los pagos a las familias y al seguimiento y evaluación de FA- son procesos establecidos y perfeccionados a lo largo de sus 10

años de operación<sup>19</sup>. Por su parte, el análisis de viabilidad económica tomó en cuenta los siguientes aspectos: (i) sostenibilidad fiscal y financiera: El [Marco de Gasto de Mediano Plazo 2010-2013](#) es consistente con el mantenimiento de la cobertura actual de FA hasta 2013. Además, Colombia presenta una gestión financiera prudente, y las proyecciones de sus gastos e ingresos futuros apuntan a su capacidad de hacer frente al servicio del compromiso financiero implicado por esta segunda fase; (ii) análisis beneficio-coste: un análisis riguroso fue realizado para FA tradicional en 2006<sup>20</sup>. Los resultados muestran una relación de beneficio-coste de 1,59 y un beneficio neto actualizado de US\$96,5 millones. En consistencia con el hecho de que el SWAp, y esta operación en particular, financia la expansión urbana de FA, se actualizará este ejercicio una vez se cuente con los resultados de la evaluación de la expansión de FA a áreas urbanas a inicios de 2011.

## II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS

### A. Instrumentos del financiamiento

- 2.1 Esta operación de préstamo de US\$220 millones, corresponde a la segunda fase de un crédito de dos fases del BID, cuya primera fase, por US\$306 millones, fue aprobada en diciembre de 2007. Ambas fases de apoyo se enmarcan dentro de un SWAp que se diseñó en coordinación con el BM.
- 2.2 **Cronograma de desembolsos.** La presente operación financiará la cobertura de 1,5 millón de hogares beneficiarios. El financiamiento se haría efectivo a partir del segundo semestre de 2010, período en el cual finaliza la ejecución de los recursos del crédito vigente del BM. El cuadro II-1 muestra la previsión de desembolsos de los recursos del programa.

**Cuadro II-1. Calendario tentativo de desembolsos (miles de US\$)**

Fuente	Jul-10	Ago.	Set.	Oct.	Nov.	Dic.	Ene-Dic	Total
BID	0	92.166	0	92.166	0	0	35.668	220.000
GOC	61.390	73.665	24.330	51.725	23.891	0	103.487	338.488
<b>Total</b>	<b>61.390</b>	<b>165.831</b>	<b>24.330</b>	<b>143.891</b>	<b>23.891</b>	<b>0</b>	<b>139.155</b>	<b>558.488</b>

- 2.3 El BID desembolsará en la proporción que se acuerde con el ejecutor, y con base en proyecciones financieras que se presentarán al Banco junto con las solicitudes

<sup>19</sup> En efecto, FA cuenta con: (i) un sistema de identificación de beneficiarios, el SISBEN, que se ha perfeccionado en el tiempo; así como procedimientos establecidos para la incorporación de población desplazada e indígena; (ii) una estructura eficiente a nivel local, que incluye la concertación y la firma de convenios con los niveles municipales, los cuales asumen responsabilidades en la implementación del programa, y que se reflejan en gastos operativos de alrededor de 5% del total; (iii) mecanismos establecidos de capacitación en sus deberes y derechos de las madres titulares del programa, así como mecanismos de control social a través de instancias de participación ciudadana; (iv) un sistema de seguimiento y evaluación que es utilizado de modo estratégico en la gestión; y (v) mecanismos de control y rendición de cuentas.

<sup>20</sup> Ver enlaces electrónicos “Análisis costo-beneficio de la expansión urbana de FA”, y [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion\\_Politicas\\_Publicas/Serie\\_Reportes\\_de\\_Evaluacion\\_No\\_6\\_Familias%20en%20accion.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion_Politicas_Publicas/Serie_Reportes_de_Evaluacion_No_6_Familias%20en%20accion.pdf).



de desembolso. Dentro de los 60 días siguientes a la fecha de cada desembolso, el BID revisará el informe del SIIF, así como la conciliación bancaria que realicen los bancos responsables de realizar los pagos de subsidios financiados con recursos del programa. Si bien el seguimiento financiero se realizará sobre montos globales y no sobre transacciones individuales, Acción Social mantendrá registros adecuados de estas transacciones, y el BID se reserva el derecho de solicitar y examinar esa documentación cuando lo considere necesario.

- 2.4 **Auditoría externa.** FA será responsable de la contratación de un auditor externo, y presentará estados financieros anuales auditados del programa, dentro de los 120 días siguientes al cierre del respectivo ejercicio fiscal, y un estado financiero final dentro de los 120 días siguientes a la fecha del último desembolso, según los lineamientos establecidos en los términos de referencia para auditoría externa de proyectos financiados por el BID (Documentos AF-200 y AF-400). Los costos de la auditoría serán financiados por los recursos del financiamiento.

## **B. Riesgos**

- 2.5 **Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias.** La clasificación de esta operación de acuerdo al Filtro de Salvaguarda Ambiental (Directiva de Política de Salvaguardias Ambientales OP-703) fue de categoría C. No se identifican impactos ambientales negativos. Los impactos sociales del programa son positivos al estar directamente relacionado al desarrollo humano de los hogares más pobres del país y al incluir desde su diseño, acciones que fortalecerán la capacidad para la gestión de uno de los principales programas de protección social del país y su articulación con los servicios sociales. FA incluye a poblaciones indígenas y afrocolombianas entre sus beneficiarios, y es consistente con la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas del BID (OP-765)<sup>21</sup>.
- 2.6 **Riesgo fiduciario y de implementación.** El análisis general de riesgos derivado de un taller especializado llevado a cabo durante la preparación del programa<sup>22</sup>, arrojó como resultado un nivel de riesgo fiduciario bajo. El manejo financiero y auditoría, han sido una de las principales fortalezas del programa y éste ha realizado ajustes constantes para mejorar sus sistemas de control. Los riesgos, todos de nivel medio, identificados son: (i) reducción de la prioridad del Programa FA en el nuevo plan de desarrollo (riesgo para la sostenibilidad); (ii) altos costos transaccionales del pago de subsidios (riesgo de desarrollo); (iii) fallas en la focalización de FA, con predominancia de errores de exclusión (riesgo de desarrollo); y (v) verificación de cumplimiento de condiciones reducidos (riesgo de desarrollo). La nota 27 al pie incluye un link a las principales medidas de mitigación identificadas para cada riesgo.

---

<sup>21</sup> Para mayor detalle, consultar el enlace “Estrategia Ambiental y Social”.

<sup>22</sup> Ver [Matriz de riesgos y acciones mitigadoras](#). Las acciones de mitigación de responsabilidad del programa han sido consensuadas con FA, en el Taller de Gestión de Riesgos del Proyecto, llevado a cabo durante la Misión de Orientación.

### III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

#### A. Resumen del esquema de ejecución

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario es la República de Colombia. La entidad ejecutora es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.
- 3.2 **Instrumentos normativos de la ejecución y condiciones contractuales.** La ejecución se ajustará a los requisitos, normas y procedimientos operativos, técnicos y financieros establecidos en el eventual contrato de préstamo y en el RO del programa. Las condiciones contractuales especiales son: (a) previas al primer desembolso del financiamiento: **(i) que el OE haya presentado al BID, y éste haya aprobado, los términos de referencia correspondientes a la contratación de la firma que realizará la verificación externa muestral de los procesos operativos que permitan verificar la calidad de los servicios de educación y salud, y el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias de FA; y (ii) que se encuentre vigente el Reglamento Operativo (RO) del programa, previamente acordado entre el organismo ejecutor y el BID;** y (b) de ejecución: (i) que el OE haya finalizado y presentado al BID, dentro de los ocho (8) meses contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo, los resultados de la evaluación de impacto de la expansión de FA en zonas urbanas, y de la evaluación de impacto rural de largo plazo; y (ii) que el OE haya presentado al BID dentro de los diez meses contados a partir de la entrada en vigencia del Contrato de Préstamo, o en otra fecha establecida de común acuerdo entre las partes, los ajustes que resultaren necesarios incorporar al Manual Operativo de FA, con base en los resultados de las evaluaciones antes mencionadas en el numeral (i), previamente analizados por las instancias pertinentes del Gobierno de Colombia.
- 3.3 **Mecanismos y ciclo de ejecución.** Los mecanismos para la ejecución de esta segunda fase son esencialmente los mismos de la Fase I (CO-L1021). Sin embargo, una diferencia fundamental de esta nueva etapa de FA es su inserción dentro de un esquema integral de protección social dirigido hacia los hogares con menos recursos, la Red Juntos. Se espera que una coordinación efectiva de FA con la Red, aumente el impacto de FA, a través del incremento de la calidad de los servicios que FA quiere promover.
- 3.4 La ejecución de FA se estructura en tres niveles: (i) a nivel nacional, la Unidad Coordinadora Nacional (UCN) es responsable del direccionamiento estratégico, la logística, la ejecución financiera, y su monitoreo; (ii) a nivel regional, las Unidades Coordinadoras Regionales (UCR) son el vínculo entre el nivel central y el municipal en la ejecución de FA, y son responsables por la promoción y puesta en marcha de FA en los municipios elegibles; y (iii) a nivel municipal, las alcaldías nombran y financian al Enlace Municipal (EM), el cual es responsable de la coordinación de FA dentro del municipio. En un municipio puede haber más de un EM, dependiendo de su tamaño y del número de familias beneficiarias. El

ciclo operativo de FA, detallado en el [Reglamento Operativo](#), comprende dos etapas: (i) la inscripción que se realiza una vez por familia y en plazos con fechas límites (excepto las familias en condiciones de desplazamiento, para las cuales la inscripción es abierta); y (ii) el ciclo periódico, con el siguiente proceso, que se repite cada dos meses: (a) verificación de compromisos; (b) liquidación para pagos; (c) pagos; (d) recepción de novedades, quejas y reclamos; y (e) ajuste a la liquidación, si el reclamo prospera. Para la administración del ciclo, FA opera con los siguientes sistemas operativos: (i) control de elegibilidad de las familias para ser beneficiarias de novedades, quejas y reclamos a través del SIFA; (ii) la verificación del cumplimiento de compromisos, a través del SIRC; y (iii) pago de los subsidios a través del SIIF y la banca comercial.

## **B. Adquisiciones**

- 3.5 Las adquisiciones previstas en esta segunda fase se realizarán de conformidad con las políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2349-7), y con las provisiones establecidas en el contrato de préstamo y en el Plan de Adquisiciones. La supervisión de los servicios de consultoría que se realicen con recursos del préstamo se llevarán a cabo de manera ex-ante.

## **C. Resumen para medidas para monitoreo de resultados**

- 3.6 FA cuenta con un sistema sofisticado de seguimiento y evaluación que permite seguir su gestión operativa y medir la magnitud de sus impactos a través de metodologías rigurosas. En relación con los indicadores de resultado del programa, se prevé que la evaluación de la expansión urbana de FA, permita medir el impacto de la intervención sobre los indicadores del Marco de Resultados (MR) en el primer trimestre de 2011<sup>23</sup>. En cuanto a los indicadores de producto y resultado de los componentes del programa del MR, será el sistema de información el que recogerá la información que será reportada al BID semestralmente. El ejecutor enviará al Banco el informe final de evaluación que servirá de insumo para el Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

## **D. Actividades de diseño posteriores a la aprobación**

- 3.7 Se realizarán las siguientes actividades encaminadas a fortalecer el diseño de FA: (i) elaboración y puesta en marcha de un Plan de Ajustes al diseño de FA, sobre la base de los resultados de las evaluaciones y la agenda de estudios en curso, incluyendo un nuevo esquema de subsidios en educación; (ii) un plan y acciones de coordinación al interior de Acción Social, para la incorporación de familias de Red Juntos elegibles a FA; (iii) ajustes a la metodología de intervención de FA en poblaciones indígenas, de acuerdo a los resultados de la evaluación de procesos de FA en éstas poblaciones; (iv) plan de transición de FA al SISBEN-III; y (v) actualización del análisis costo-beneficio de FA con base en los resultados de la evaluación de la expansión urbana.

<sup>23</sup>

La estrategia de evaluación de este programa no es otra que la de la evaluación de la expansión urbana que inicio en 2007. Ver el enlace [Arreglos para el Monitoreo y Evaluación](#).

**Matriz de Efectividad en el Desarrollo  
Resumen**

Criterio	Puntaje	Puntaje máximo
<b>I. Relevancia Estratégica</b>	<b>Alto</b>	
<b>Sección 1. Objetivos estratégicos del BID en materia de desarrollo</b>	<b>5.7</b>	<b>10</b>
Diversificación de países	0.7	2
Iniciativas corporativas	0.0	2.5
Armonización y alineación	3.0	3.5
Focalización de la población beneficiaria	2.0	2
<b>Sección 2. Objetivos de desarrollo de la Estrategia de País</b>	<b>9.6</b>	<b>10</b>
Diagnóstico del sector en la Estrategia de País	6.0	6
Objetivo e indicador del sector en la Estrategia de País	3.6	4
<b>II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad</b>	<b>Altamente satisfactorio</b>	
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>	<b>8.5</b>	<b>10</b>
<b>4. Plan de evaluación y seguimiento</b>	<b>9.3</b>	<b>10</b>
<b>5. Costo-beneficio o eficacia en función del costo</b>	<b>7.0</b>	<b>10</b>
<b>6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>	<b>7.5</b>	<b>10</b>
<b>III. Función del BID - Adicionalidad</b>		
<b>Sección 7. Adicionalidad</b>	<b>10.0</b>	<b>10</b>
Asistencia técnica proporcionada antes del proyecto	3.0	3
Mejoras en la gestión de controles internos en los ámbitos financiero, estadístico, de adquisiciones o de seguimiento	4.0	4
Mejoras en el desempeño ambiental, laboral y de salud	3.0	3

**I. Relevancia Estratégica:** Este proyecto tiene modalidad de SWAP y representa el apoyo del BID --junto con el Banco Mundial-- al Gobierno de Colombia para la operación de Familias en Acción, programa central de la estrategia de protección social del país. El Banco ha acompañado el esfuerzo de consolidación del programa y de expansión a zonas urbanas donde los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas tienen desafíos de implementación. El programa tiene alta alineación con la Estrategia de País en el Banco, y su modalidad SWAP es muestra de los esfuerzos de armonización.

**II. Evaluabilidad:** Esta operación es parte de un SWAP y de un programa que el BID ha apoyado desde 2001. Desde entonces se realizó un diagnóstico riguroso de la estructura y características de la pobreza en Colombia, y se ha implementado la operación con base en experiencias de otros países y con innovaciones propias, mismas que están siendo evaluadas mediante la estrategia integral de evaluación del programa.

**III. Adicionalidad:** La adicionalidad de este proyecto proviene del uso de cooperación técnica para su preparación e implementación, además del uso de sistemas nacionales dada la modalidad SWAP, así como a través de la promoción de la agenda a favor de poblaciones indígenas en las agencias involucradas en la implementación del programa.

### MATRIZ DE RESULTADOS

<b>Objetivo del proyecto</b>	Contribuir al aumento del ingreso y la promoción de la acumulación de capital humano de las familias que viven en situación de pobreza.		
<b>Impacto esperado</b>	Se reduce la transmisión intergeneracional de la pobreza.		
Indicadores de resultado	Línea de base <sup>1</sup>	Meta al final del programa 2011	Observaciones
Impacto del programa en municipalidades: (a) con más de 100 mil habitantes, y (b) en grandes centros urbanos, con distinción entre distintos esquemas de transferencia cuando es relevante:			Tanto la línea de base como el impacto final serán resultado de la consultoría de Evaluación de Impacto de la Expansión de Familias en Acción en Áreas Urbanas, ya contratada, y cuyos resultados estarán disponibles en marzo 2011. La responsabilidad técnica por esta evaluación recae en Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP y en el Programa Familias en Acción. Los datos consignados provienen del levantamiento de línea de base en 2008.
<b>Nutrición</b> 1. Prevalencia de desnutrición crónica de niños(as) de 0-5 años (baja talla para la edad de la población beneficiaria).	8,6% <sup>P</sup>	6,6%	
<b>Salud</b> 2. Aumento en el uso de servicios de salud preventiva, medido por el porcentaje de niños del grupo etáreo que cumple con el protocolo de controles de crecimiento y desarrollo establecido para su grupo de edad. 3. Porcentaje de niños menores a dos años que reciben el esquema de vacunación completo.	33,5% <sup>P</sup> (menores de 3 años) 71,0% <sup>P</sup> (menores entre 3 y 5 años)  83,0% <sup>P</sup>	35,0% 75,0%  86,0%	
<b>Educación</b> 4. Mayor matrícula escolar medida como porcentaje de niños(as) de entre 12 y 17 años matriculados sobre niños totales en el rango de edad. 5. Mayor asistencia escolar en secundaria, medida como porcentaje de niños(as) de entre 12 y 17 años que asisten por lo menos 80% del tiempo del año escolar. 6. La tasa de deserción (asistieron alguna vez y no siguen asistiendo) del grupo de beneficiarios de 12-17 años se reduce.	Bogotá: 90,7% Otras ciudades: 89,8% Incremental: 90,2%  Bogotá: 90,3% Otras ciudades: 88,0% Incremental: 87,5%  Bogotá: 1,1% Otras ciudades: 0,9% Incremental: 3,1%	Bogotá: 92,0% Otras ciudades: 91,0% Incremental: 92,0%  Bogotá: 92,0% Otras ciudades: 90,0% Incremental: 89,0%  Bogotá: 0,8% Otras ciudades: 0,6% Incremental: 2,8%	
<b>Consumo</b> 7-9. Aumento en el consumo total del hogar y en el consumo de alimentos.	Gasto total (gasto alimentos/total) Bogotá ahorro: \$930,561 (37,4)% Otras ciudades ahorro: \$660,386 (47%) Incremental: 639,224 (48,5%)	Gasto total (gasto alimentos/total) Bogotá ahorro: \$930.561 (37,4)% Otras ciudades ahorro: \$660.386 (47%) Incremental: 639.224 (48,5%)	

<sup>1</sup> Análisis preliminar de la línea de base (LB) de la evaluación de la expansión urbana, con año referencia de 2008. Ver “Arreglos para el Monitoreo y Evaluación” para una descripción completa de la estrategia de evaluación.

Productos	Base	Año 1	Fuentes de datos/responsables
<b>Componente 1 : Consolidación de Familias en Acción</b>			
1. Número de familias beneficiarias en municipios de más de 100 mil habitantes <sup>a</sup> .	457.660	457.660	SIFA-SIRC. Informe de gestión.
2. Número de familias beneficiarias en grandes centros urbanos. Número de familias desplazadas beneficiarias <sup>b</sup> .	588.469 381.379	588.469 381.379	SIFA-SIRC. Informe de gestión.
3. Número de familias beneficiarias en municipios de más de 100 mil habitantes como porcentaje de familias elegibles <sup>c</sup> .	55,7%	60,0%	SIFA-SIRC. Informe de gestión.
4. Número de familias beneficiarias en grandes centros urbanos como porcentaje de familias elegibles <sup>c</sup> .	54,0%	56,0%	SIFA-SIRC. Informe de gestión.
5. Número de menores recibiendo el subsidio de nutrición en municipios mayores de 100 mil habitantes, incluyendo grandes centros urbanos.	916.434	916.434	SIFA-SIRC. Informe de gestión.
6. Número de menores recibiendo el subsidio educativo, en municipios mayores de 100 mil habitantes, incluyendo grandes centros urbanos.	906.291	906.291	SIFA-SIRC. Informe de gestión.
<b>Resultados Intermedios</b>			
Cumplimiento de las corresponsabilidades de salud medido como: Porcentaje de niños en el rango de edad x que cumple con el protocolo de controles de crecimiento y desarrollo establecido, como porcentaje de beneficiarios totales en el grupo de edad. Este indicador será medido para: (a) centros urbanos mayores de 100 mil habitantes, y (b) para grandes centros urbanos.			SIFA-SIRC. Informe de gestión.
7. Niños entre 0-1 años	(a) 21,1%; (b) 41,7%	(a) 23,1%; (b) 43,7%	
8. Niños entre 1-2 años	(a) 44,5%; (b) 63,0%	(a) 46,5%; (b) 65,0%	
9. Niños entre 2-3 años	(a) 65,1%; (b) 72,3%	(a) 67,1%; (b) 74,3%	
10. Niños entre 3-7 años	(a) 83,4%; (b) 90,7%	(a) 85,4%; (b) 92,7%	
Cumplimiento de las corresponsabilidades de educación, medido como: 11. Porcentaje de menores de hogares beneficiarios, entre 7-11 y 12-17 años que se matriculan en el sistema escolar. Este indicador será medido para: (a) centros urbanos mayores de 100 mil habitantes, y (b) para grandes centros urbanos <sup>e</sup> .	7 a 11 años: (a) 73,17 (b) N.A.  12 a 17 años: (a) 80,7%; (b) 90,2%	7 a 11 años: (a) 75,2 (b) N.A.  12 a 17 años: (a) 82,7%; (b) 92,2%	SIFA-SIRC. Informe de gestión.
Cumplimiento de las corresponsabilidades de educación, medido como: 12. Porcentaje de menores de hogares beneficiarios, entre 7-11 y 12-17 años que asisten a la escuela el 80% del tiempo. Este indicador será medido para: (a) centros urbanos mayores de 100 mil habitantes, y (b) para grandes centros urbanos <sup>e</sup> .	7 a 11 años: (a) 92,73 (b) N.A.  12 a 17 años: (a) 90,5%; (b) 87,4%	7 a 11 años: (a) 92,7 (b) N.A.  12 a 17 años: (a) 92,5%; (b) 89,4%	SIFA-SIRC. Informe de gestión.
13. La permanencia escolar (asistieron alguna vez y siguen asistiendo) del grupo de beneficiarios de 12-17 aumenta <sup>d</sup> .	(a) 89,8%; (b) 90,0%	(a) 92,0%; (b) 92,0%	

Productos	Base	Año 1 2010-2011	Fuentes de datos/ responsables
<b>Componente II. Seguimiento para la gestión</b>			
1. Informe de verificación muestral in-situ de FA, con énfasis en el análisis de las corresponsabilidades y la calidad de servicios de educación y salud recibidos por beneficiarios. 2. Informe de resultados de la evaluación de la expansión urbana de FA, y de la evaluación de procesos de FA en poblaciones indígenas.	--	1 Reporte elaborado.	Informe de gestión. Reporte de consultoría.
<b>Resultados intermedios</b>			
3. Recomendaciones del Informe de verificación muestral, y de las evaluaciones de la expansión urbana de FA y de la de procesos de FA en poblaciones indígenas, implementadas a nivel de cambios en las reglas de operación del programa. 4. Satisfacción de beneficiarios con calidad de servicios de educación y salud recibidos.	--  --	Reglas de operación modificadas. 1 reporte de medición elaborado.	Informe de gestión. RO modificado.

Notas: (a) Familias SISBEN 1 mas población desplazada; (b) familias SISBEN 1 mas población desplazada en ciudades con esquema de subsidio diferenciado; (c) aplica solo a familias SISBEN 1; (d) menores matriculados en el 2007, a su vez matriculados en 2009; (e) los menores entre 7 y 11 años para grandes centros urbanos son potenciales beneficiarios del subsidio de nutrición y no reportan condicionalidad en primaria/ La asistencia se reporta sobre el total de menores que reporta matricula; y (f) valores basados en las medias estadísticas para municipios urbanos menores a cien mil habitantes, en 2006; (p): Dato preliminar. Estos datos provienen de la evaluación de FA tradicional. El indicador es el correspondiente a municipios urbanos de menos de 100 mil habitantes, y su año de referencia es 2006. Se espera poder actualizar estos valores en agosto, cuando se complete el análisis de la LB.

## PLAN DE ADQUISICIONES INICIAL

**PERÍODO COMPRENDIDO PARA ESTE PLAN DE ADQUISICIONES: DESDE 07/2010 HASTA 12/2011**

No. de referencia <sup>1</sup>	Categoría y descripción del contrato de adquisiciones	Costo estimado de la adquisición (US\$)	Método de adquisición <sup>2</sup>	Revisión (ex-ante ó ex-post)	Fuente de financiamiento y porcentaje		Precalificación <sup>3</sup> (Si/No)	Fechas estimadas		Status <sup>4</sup> (pendiente, en proceso, adjudicado, cancelado)	Comentarios
					BID %	Local otro %		Publicación anuncio específico de adquisición	Terminación contrato		
	<b>1. <u>Servicios de consultoría</u></b>										
1.1	Contratación de servicios de auditoría externa de procesos operativos y de estados financieros.	400.000	SBCC	Ex ante	100	0	No	Febrero 2011	Septiembre 2011		

<sup>1</sup> Si hubiesen grupos de contratos individuales similares que van a ser ejecutados en distintas localidades o distintas épocas, éstos pueden incluirse agrupados bajo un solo rubro con una explicación en la columna de comentarios indicando el valor promedio individual y el período durante el cual serían ejecutados. Por ejemplo: En un proyecto de educación que incluye construcción de escuelas, se pondría un ítem que diría “Construcción de Escuelas”, el valor total estimado en US\$20 Millones y una explicación en la columna Comentarios: “Este es un lote de aproximadamente 200 contratos para construcción de escuelas con valor promedio de US\$100.000.00 c/u a ser adjudicados individualmente por las municipalidades participantes en un período de 3 años, entre enero de 2006 y diciembre de 2008.”

<sup>2</sup> **Bienes y Obras:** **LPI:** Licitación Pública Internacional; **LIL:** Licitación Internacional Limitada; **LPN:** Licitación Pública Nacional; **CP:** Comparación de Precios; **CD:** Contratación Directa; **AD:** Administración Directa; **CAE:** Contrataciones a través de Agencias Especializadas; **AC:** Agencias de Contrataciones; **AI:** Agencias de Inspección; **CPIF:** Contrataciones en Préstamos a Intermediarios Financieros; **CPO/COT/CPOT:** Construcción-propiedad-operación/ Construcción-operación- transferencia/ Construcción-propiedad-operación-transferencia (del inglés BOO/BOT/BOOT); **CBD:** Contratación Basada en Desempeño; **CPGB:** Contrataciones con Prestamos Garantizados por el Banco; **PSC:** Participación de la Comunidad en las Contrataciones. **Firmas Consultoras:** **SBCC:** Selección Basada en la Calidad y el Costo; **SBC:** Selección Basada en la Calidad; **SBPF:** Selección Basada en Presupuesto Fijo; **SBMC:** Selección Basada en el Menor Costo; **SCC:** Selección Basada en las Calificaciones de los Consultores; **SD:** Selección Directa. **Consultores Individuales:** **CCIN:** Selección basada en la Comparación de Calificaciones Consultor Individual Nacional; **CCII:** Selección basada en la Comparación de Calificaciones Consultor Individual Internacional.

<sup>3</sup> Aplicable para el caso de las Políticas nuevas solo para Bienes y Obras. En el caso de las Políticas Antiguas es aplicable a Bienes, Obras y Servicios de Consultoría.

<sup>4</sup> Se utilizará la columna “Status” para adquisiciones retroactivas y actualizaciones del plan de adquisiciones.



No. de referencia <sup>1</sup>	Categoría y descripción del contrato de adquisiciones	Costo estimado de la adquisición (US\$)	Método de adquisición <sup>2</sup>	Revisión (ex-ante ó ex-post)	Fuente de financiamiento y porcentaje		Precalificación <sup>3</sup> (Si/No)	Fechas estimadas		Status <sup>4</sup> (pendiente, en proceso, adjudicado, cancelado)	Comentarios
					BID %	Local otro %		Publicación anuncio específico de adquisición	Terminación contrato		
1.2	Nueva ronda de verificaciones muestrales in- situ del programa FA ( <i>Spot-Checks</i> ) con énfasis en el análisis de las corresponsabilidades y la calidad de los servicios de salud y educación.	400.000	SBCC	Ex ante	100	0	No	Septiembre 2010	Marzo 2011		

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/10

Colombia. Préstamo \_\_\_\_/OC-CO a la República de Colombia  
Programa Multifase de Apoyo a la Segunda Etapa de  
Expansión del Programa de Subsidios Condicionados  
Familias en Acción – Segunda Fase

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Colombia, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa multifase de apoyo a la segunda etapa de expansión del programa de subsidios condicionados Familias en Acción – segunda fase. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$220.000.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2010)