

Familias en Acción: la historia a la luz de sus impactos

Jorge Llano*

Abstract

This article shows the evolution of the most important Conditional Cash Transfer Program in Colombia, based on the impacts registered in the evaluations contracted by the Social Prosperity Department in technical alliance with the Directorate of Monitoring and Evaluation Public Policy. “Familias en Acción” has been a successful example for understand how the public policy must be developed, preventing changes in the program due for the political cycles.

Resumen

Este artículo narra la evolución del programa de transferencias condicionadas más importante en Colombia tomando como eje de esa historia los impactos que han sido evidenciados con las evaluaciones contratadas por el Departamento para la Prosperidad Social en convenio técnico con la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Familias en Acción ha sido un caso exitoso de cómo debe pensarse y reformularse una política pública y como esa evolución al estar basada en evidencia ha logrado sobreponerse y mantenerse a los ciclos políticos asociados a los cambios de gobierno.

Keywords: CCT program, Impact evaluation, Social policy, Human capital

Palabras clave: Programa de transferencias condicionadas, Evaluación de impacto, Política social, Capital humano

Clasificación JEL: I20, I31, H53

Primera versión recibida el 15 de noviembre de 2013; versión final aceptada el 23 de mayo de 2014

Coyuntura Económica. Vol. XLIV, No. 1, Junio de 2014, pp. 77-120. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia

* Asesor Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Interventor técnico desde el DNP de las evaluaciones de impacto al programa Familias en Acción del año 2011-2012. jn.llano39@uniandes.edu.co. El autor agradece a las firmas realizaron estas evaluaciones de impacto: Econometría-SEI y Centro Nacional de Consultoría. En particular a Olga Romero, Arturo García, Jairo Nuñez y Carlos Castañeda quienes realizaron una excelente labor para lograr cumplir con los objetivos planteados. A Hernando Sánchez quien desde el DPS lideró el proceso para la evaluación. A Roberto Angulo y Daniel Gómez por quienes este artículo tomó su primer y último impulso, respectivamente y por último a Juanita Casas quien me ha apoyado durante todo el proceso de investigación.

I. Introducción

En la década de los noventa Colombia sufre dramáticos cambios sociales, económicos y políticos; una nueva constitución, un sistema político caracterizado por la pérdida de poder de los partidos tradicionales, una apertura económica necesaria para la inclusión en la economía mundial, un sistema financiero poco desarrollado y una pobreza superior al 50% de la población total, eran, entre otras, algunas condiciones del contexto nacional. Los efectos de estos cambios sumados a un contexto internacional turbio, aumentando la aversión al riesgo y con esto una salida de capitales en las economías emergentes derivaron en la peor crisis económica en Colombia desde la registrada en 1930¹. La crisis de fin de siglo tuvo un efecto devastador en términos sociales, la caída del producto trajo consigo fuertes consecuencias sobre el mercado laboral, donde la tasa de desempleo aumentó más de 11 puntos porcentuales (p.p.) entre 1995 y el 2000.

Gran cantidad de hogares en situación de pobreza perdieron su principal fuente de recursos, ante esta rápida e inesperada caída del ingreso y con un sistema de aseguramiento nulo, derivado, en gran medida de la baja bancarización para ese momento, las opciones no eran muy amplias. Por esta razón muchos hogares optaron por mitigar esta

caída transitoria del ingreso con una estrategia con graves consecuencias permanentes. Dicha estrategia variaba según la estructura del hogar, en principio dependía de la edad de los menores, aunque en cualquier caso era igual de perjudicial; si los hijos estaban en edad escolar, los hogares decidían sacar a los niños y jóvenes del colegio con dos fines: Disminuir costos asociados a la asistencia escolar (uniformes, transporte, útiles, etc.) y ampliar las fuentes de ingreso del hogar con el "trabajo" de los menores. Esta estrategia si bien se encaminaba a ser una solución parcial al problema sufrido, tenía más perjuicios que beneficios, sobretodo si, como efectivamente se evidenció, luego de superada la crisis no había retorno de esos jóvenes al establecimiento educativo. Por su parte si el hogar era compuesto por niños menores de 6 años, la estrategia para superar el efecto negativo sobre el ingreso se encaminaba en reducción de costos, por ende se observó una caída en el consumo, dada la imposibilidad de suavizar el mismo. Esta caída de los gastos del hogar afectaba directamente la calidad y cantidad de alimentos que se les daba a lo menores deteriorando su buena nutrición y posterior desarrollo. Con esta dinámica de los hogares pobres el mensaje era claro: choques de corto plazo (caída transitoria del ingreso) van a tener incidencia de largo plazo, teniendo como canal de transmisión la baja inversión en capital humano de los niños y jóvenes.

¹ Para estudiar más a fondo los procesos económicos de la crisis de la década de los noventa véase: Urrutia, M. y Llano, J. (2012) "Los actores en la crisis económica de final de siglo". Facultad de Economía. Bogotá: Ediciones Uniandes.

En 1999 la experiencia internacional sobre programas enfocados a aumentar la inversión en capital humano brindaba una excelente posibilidad al Gobierno para acoger estas experiencias y aplicarlas al contexto interno. Esto fue posible gracias a varios actores entre los cuales se encuentra la banca multilateral (puntualmente el Banco Interamericano de Desarrollo-BID), el programa mexicano "Progreso" y el mismo Gobierno Nacional. Progreso se implementó en 1997, a 1999 ya estaba consolidado y se conocían algunos de sus beneficios.

La idea de un subsidio condicionado que aseguraba la asistencia de los jóvenes al colegio y a los controles de crecimiento y desarrollo, al mismo tiempo que suplía la pérdida de ingresos que se habían tenido como consecuencia de la crisis de final de siglo, sumado a la facilidad de su implementación, era una combinación bastante tentadora tanto para el Gobierno como para la banca multilateral, por lo cual el siguiente paso consistía en determinar como se acogería para el caso colombiano. Según esto, para 1999 este programa se pensó, diseñó e implementó para municipios de menos de 100.000 habitantes, con oferta institucional suficiente (escuelas y centros de salud) y, para ese momento, que tuvieran acceso a una entidad bancaria.

Para el caso colombiano se tuvo la ventaja que el programa, posteriormente denominado Familias en Acción, se desarrolló gracias a un crédito del BID, el cual ataba los recursos a una serie de condiciones, lo cual podría semejarse a un "subsidio

condicionado" de la banca multilateral. Una de las condiciones era la obligatoriedad de realizar una evaluación de impacto al programa con el fin de evidenciar que incidencia tenía el mismo sobre algunos indicadores relacionados con el capital humano de los beneficiarios.

Actualmente, Colombia cuenta con grandes investigadores en temas sociales, políticos y económicos, quienes constantemente tratan de incidir en las políticas públicas a partir de los frutos de sus investigaciones. El Gobierno Nacional desde 2001, en parte por la necesidad de realizar evaluaciones de impacto por lineamientos de la banca multilateral, creó su propia oficina de evaluación de política pública, cuyo objetivo primordial ha sido brindar información útil y confiable para los gerentes públicos y entidades ejecutoras con el fin de mejorar continuamente las intervenciones estatales. Sin embargo, tanto los resultados de las investigaciones que provienen del ámbito académico como los que resultan de las evaluaciones, han sido poco explotados y altamente subutilizados. Esto hace necesario mostrar a los lectores una intervención pública específica que ha resultado bastante exitosa para entender como pueden elementos netamente técnicos e investigativos ser esenciales en la formulación, re-diseño y mejoramiento de una política pública.

De esa necesidad surge este artículo, el cual realiza una descripción histórica del programa Familias en Acción, 12 años después de su diseño,

a la luz de los resultados de las evaluaciones de impacto contratadas por el Gobierno nacional² y presenta como fueron utilizados exitosamente dichos resultados para ampliar y mejorar el programa continuamente. Derivando así en una evolución del programa, con el nuevo re-diseño conocido como Más Familias en Acción.

Desde su implementación este programa ha recibido algunas críticas provenientes de diferentes sectores, algunas enfocadas a los posibles efectos sobre la tasa de natalidad o a la dependencia hacía el subsidio, otras mucho más directas y fuertes criticaban el componente político del programa; su posible uso para elecciones así como su expansión a los grandes centros urbanos fueron centro de esas críticas, donde algunos investigadores fueron enfáticos en afirmar que esta ampliación no se debería realizar. Sin embargo, fue gracias a las evaluaciones realizadas al programa que se desvirtuaron muchas de estas críticas y se logró construir a partir de resultados rigurosos y confiables una real evolución de esta política pública. Gracias a esto se ha venido logrando el empalme de designios sociales y políticos con elementos técnicos y académicos, aumentando los impactos sobre la población beneficiaria.

A continuación se realiza una rigurosa descripción de las evaluaciones que se han realizado

con relación al programa y que han derivado en un continuo mejoramiento del mismo, para pasar del 622 de municipios de Colombia a la totalidad de municipios en 2013. Estos capítulos son basados en los resultados y los informes finales de las firmas consultoras contratadas para cada una de las evaluaciones, es gracias a estas, a su independencia y a su rigurosidad que podemos dar cuenta de estos resultados y hacer uso eficiente de los mismos para la re-formulación de los programas y políticas públicas. Lo presentado en los capítulos corresponde a una visión ex-post de cada una de las evaluaciones, y están enfocados en las recomendaciones que se obtienen de las mismas a partir de los impactos encontrados.

El artículo consta de 4 capítulos aparte de esta introducción, el primero presenta una descripción completa de la evaluación de impacto de Familias en Acción en municipios de menos de 100.00 habitantes, el segundo realiza el mismo ejercicio con base en la evaluación de impacto del programa en grandes centros urbanos, el siguiente presenta unas conclusiones a partir de los impactos encontrados y el último capítulo se desarrollan unas consideraciones finales con base en el programa y el futuro de la política social en Colombia.

Tanto el capítulo 2 como el 3, tienen su propia estructura, donde se realiza una introducción de

² Este artículo no es el documento oficial de las evaluaciones de impacto.

la evaluación, luego se analiza el proceso anterior a la ejecución, con base en los elementos técnicos ahí involucrados, luego la metodología utilizada, los resultados y por último las conclusiones que se mostraron en la evaluación, todo lo anterior desde la perspectiva del autor.

II. Familias en Acción en municipios de menos de 100.000 habitantes: 10 años después³

La posibilidad estaba latente, la necesidad menos evidente y el diseño insipiente. La pregunta a mediados de 2010 se centraba en ¿qué información relevante se obtendría de una evaluación de los impactos de largo plazo causados por el programa para los beneficiarios de la primera fase del programa, es decir en municipios de menos de 100.000 habitantes? Esto teniendo en cuenta que ya se habían realizado dos evaluaciones para los mismos municipios y los efectos de largo plazo no parecían ser diametralmente diferentes a los encontrados con anterioridad.

Sin embargo, la necesidad empezó a ser cada vez más contundente; si bien teníamos información sobre el impacto de Familias en Acción sobre los niños y jóvenes que habían recibido solo por

algunos años los subsidios de nutrición y/o educación, eso sí a nivel agregado por municipio (tal y como se midieron los impactos en las anteriores evaluaciones), no los teníamos a nivel individual sobre aquellos que habían tenido una exposición al programa mucho más amplia, incluso sobre más del 55% del tiempo de máxima exposición posible de un joven, la cual va desde subsidio de nutrición (0 años) a subsidio de educación hasta el grado 11 o hasta que cumpla 18 años. Esto permitía evidenciar cuales instrumentos, condicionalidades, estrategias habían funcionado, y como efectivamente eran las dinámicas de los hogares que estaban recibiendo o no el subsidio monetario por parte del Gobierno Nacional.

Luego de vislumbrar las ventajas de realizar la evaluación de los impactos de largo plazo, fue a comienzos de 2011 que se estructuró el proceso de contratación de la firma consultora. En la selección de propuestas el Comité designado para esta labor fue enfático en realizar la selección de aquella propuesta que cumpliera con una metodología rigurosa para el análisis de los impactos del programa, así como el conocimiento del programa y un claro marco conceptual sobre el comportamiento del mismo sobre de la dinámica de los hogares e individuos beneficiarios. Según estos criterios la propuesta

³ Este capítulo se base en el informe final de la evaluación "Impactos de largo plazo del programa familias en acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano" Desarrollado por la UT Econometría-SEI S.A con asesoría del IFS. Documento final: https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/92646308-df90-4107-a074-8bf62ea9e862/Eval_Familias%20Acci%C3%B3n%20Largo%20plazo.pdf

que obtuvo el mayor puntaje y la cual posteriormente se contrató fue la UT Econometría-SEI S.A quienes además iban a tener apoyo del Institute for Fiscal Studies de Londres. Esta firma contaba con una ventaja puntual, aunque no diera puntos en la selección de propuestas, y era haber realizado los anteriores levantamientos de información y análisis de los mismos para las evaluaciones de impacto del programa en municipios de menos de 100.000 habitantes. A continuación se describe la propuesta de la firma, haciendo énfasis en el marco conceptual de la misma, posteriormente continuamos con la metodología, los resultados, conclusiones y recomendaciones de esta evaluación puntualmente.

A. Marco conceptual y obstáculos metodológicos de la evaluación

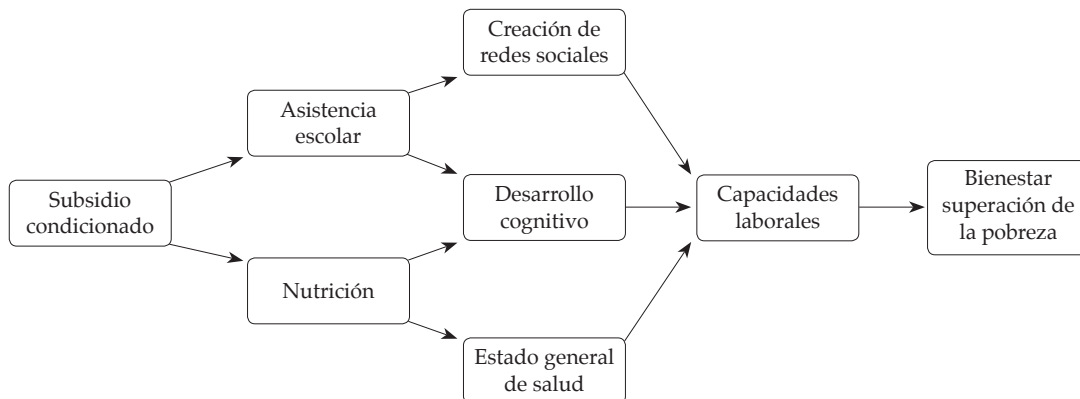
Uno de los elementos más relevantes de esta evaluación fue la congruencia entre la metodología planteada y el marco conceptual que enmarcaba los impactos esperados como resultado del programa. Lograr diferenciar los impactos de largo plazo a los de mediano y corto plazo mostrando claramente el canal de transmisión y cómo ha evolucionado el programa en los 10-11 años que tenía de implementado, pasando de ser una estrategia transitoria para mitigar la deserción escolar y la mala nutrición de los menores a una estrategia para la superación de la pobreza por medio de mejores niveles y condiciones de capital humano de los individuos beneficiarios del programa era

esencial para tener insumos realmente útiles para el rediseño de la estrategia si así fuere necesario.

La Figura 1 es clara, en esta se explica que con el subsidio de nutrición se mejoran las condiciones de salud así como el desarrollo cognitivo de los niños. Así mismo, el componente de educación el cual condiciona a asistir al 80% de las clases, tiene, teóricamente, incidencia en dos frentes, en el desarrollo cognitivo y en la formación de capital social. Estos tres elementos que se ven afectados por los subsidios de nutrición y educación, son condiciones fundamentales, aunque no suficientes, para un buen desempeño en el mercado laboral y una superación de la pobreza inter-generacional.

Con esta figura se establecía todo el proceso por el cual el Familias en Acción pasaba de ser un programa enfocado solamente en capital humano a ser una estrategia (no la única) para la superación de la pobreza. Si bien es claro que esto es una representación muy amplia de este canal de transmisión, es relevante presentarlo puesto que los beneficiarios pueden estar en diferentes etapas, haber tenido uno o los dos subsidios, estar recibiendo actualmente o haber dejado de recibirlos en años anteriores. Es importante aclarar que si bien el instrumento por excelencia son estos subsidios condicionados el programa ha desarrollado otras estrategias que son relevantes para el funcionamiento y para la obtención de mayores impactos en los beneficiarios, estos son, entre otros, los encuentros de cuidado, las elecciones de madres líderes, etc.

Figura 1
PROCESO DE GENERACIÓN DE IMPACTOS A LARGO PLAZO DE FAMILIAS EN ACCIÓN



Fuente: UT Econometría-SEI S.A.

Es interesante hacer un especial énfasis a un componente de este proceso de transmisión y es el de **desarrollo cognitivo**, sí efectivamente era un componente tan importante para determinar los efectos de largo plazo del programa, ¿cómo iba a ser la forma de capturar los resultados en este frente? Dado que esta propuesta identificó este componente como parte esencial del programa, pudo establecer una metodología congruente con esa importancia, proponiendo la forma de realizar las mediciones necesarias para identificar el efecto sobre el desarrollo cognitivo de los niños y jóvenes pertenecientes al programa. De otro lado, la hipótesis con respecto a este elemento era clara: bajo una calidad similar entre escuelas donde participaban el grupo de control y el de tratamiento, la condicionalidad de asistir a mínimo el 80% de las clases en el mes se espera tenga efecto sobre los conocimientos adquiridos en sus colegios teniendo efecto positi-

vo sobre el desarrollo cognitivo, en comparación de aquellos que no tienen esa condicionalidad y pueden faltar a más clases en el colegio. De otra parte, como ya se esbozó anteriormente, una mejor nutrición de los niños sobretodo en los menores de 6 años, tiene efectos sobre el posterior desarrollo cognitivo, puesto que permite una mejor absorción de conocimientos en el contexto que lo rodea. De ahí que sea el único componente que se espera sea determinado al mismo tiempo por los dos tipos de subsidios entregados por Familias en Acción.

Por último, es necesario resaltar que la evaluación realizada por UT se estructuró pensando en los efectos directos e indirectos del programa, y si bien, en el marco conceptual solo se presentan estos impactos esperados y directos como una secuencia lineal había que tener en cuenta la forma para capturar los efectos indirectos y/o no espe-

rados del programa. A la luz de estas necesidades identificadas se necesitaba una metodología lo suficientemente robusta, que permitiera realmente identificar cuales habían sido los resultados en los beneficiarios como efecto puntual del programa Familias en Acción, pero que además logre superar gran cantidad de obstáculos derivados del funcionamiento natural de un programa gubernamental, obstáculos que se describen a continuación.

En términos de la metodología, el mundo ideal de las evaluaciones de impacto busca que exista un diseño experimental del programa. A grandes rasgos⁴ esto quiere decir que la asignación del programa sea totalmente aleatoria, por lo cual los beneficiarios o grupo de tratamiento no decidieron pertenecer al programa y el resto de personas (grupo de control) quedaron excluidas por el mismo sistema de asignación.

Esta aleatorización permite asegurar que tanto el grupo de tratamiento como de control son idénticos, y por ende sus variables observables (por ejemplo, edad, sexo, peso y talla) como sus variables no observables (preferencias, genes, etc.) se comportan de la misma forma por lo cual su única diferencia en periodos posteriores (días, meses, años) va a ser consecuencia del tratamiento

que están o estuvieron recibiendo. La única condición para que se pueda asegurar que existe esta causalidad es asegurar que la población total, así como la perteneciente a cada uno de los grupos (control y tratamiento) sea lo suficientemente amplia para que la distribución tanto de sus variables observables como de las no observables tenga el mismo comportamiento, con medias muy similares donde la diferencia entre los grupos no sea estadísticamente significativa en el periodo inicial.

Para poder identificar la causalidad y el impacto de un programa bajo un diseño experimental, el grupo de tratamiento y de control deben mantenerse durante el tiempo, sin la posibilidad que personas (o la unidad de estudios según el caso) migren de un grupo a otro. Con base en esto la metodología es sumamente básica y si se logra tener un buen diseño experimental la forma de encontrar los impactos es observando las variables de interés en el periodo final (solo es necesario tener un levantamiento de información), obtener la media para el grupo de control, para el de tratamiento e identificar si son estadísticamente diferentes. Si la respuesta es sí, se puede argumentar y afirmar que estas diferencias se originaron como respuesta al tratamiento al cual fueron expuestos los beneficiarios del programa.

⁴ Para profundizar más en temas metodológicos de las evaluaciones de impacto recomendamos ver: Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (2012) "Guías metodológicas Sinergia". Capítulo VI: Evaluación de impacto, págs. 79-101. Departamento Nacional de Planeación. Y Bernal, R. y Peña, X. (2011) "Guía práctica para la Evaluación de Impacto". Facultad de Economía. Universidad de Los Andes.

Por más que metodológicamente se cuente con unas muchas ventajas de este diseño experimental, en la práctica, y sobre todo en las políticas públicas, tener las condiciones para realizar un buen diseño experimental es una tarea bastante ardua sin muchos incentivos por parte de los hacedores de política; aleatorizar la entrada al programa y mantener inamovibles los grupos de tratamiento y de control solo para tener una metodología más simple con el fin medir el impacto del tratamiento no es, necesariamente, suficiente y pesan más factores sociales, económicos y políticos.

En el caso de Familias en Acción, la medición de los impactos de largo plazo tenía grandes retos, que debían ser superados satisfactoriamente para cumplir el objetivo trazado en la evaluación. El primer reto enfrentado y ya superado en las evaluaciones pasadas, fue la asignación del programa, esta no se hizo aleatoria a través de municipios sino que se seleccionaron aquellos que cumplieran con características especiales, como tener suficiente oferta institucional en sector educativo y de salud, tener menos de 100.000 habitantes y contar con acceso a una entidad financiera. Esto ya era un reto dado que se debía "construir" el grupo de control⁵ y no estaba dado por el mismo sistema de asignación del tratamiento. Para las mediaciones de impactos de corto y mediano plazo, la unidad

de estudio fueron los municipios, es decir el grupo de control y de tratamiento estaban compuestos por municipios beneficiarios y no beneficiarios, así los beneficiarios finales sean los hogares y dentro de estos los niños y jóvenes. En la evaluación acá descrita estos municipios del grupo de control, donde inicialmente no había hogares beneficiarios y estaban cubiertos por el programa, y gran parte de las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN con niños menores de 18 años, pertenecían a Familias en Acción. Esto nos indica que a diferencia del escenario ideal acá, no se había tenido asignación aleatoria y no se habían mantenido inmovibles los grupos de comparación, con lo que se afirma que se había "contaminado" el grupo de control.

De otra parte se tenían retos adicionales que necesitaban un diagnóstico correcto para poder ser superados, estos estaban asociados a las que variables se iban a estudiar, con base en qué información y a qué nivel se necesitaba dicha información. Esto quiere decir que existían variables que eran relevantes a nivel de hogar, otras a nivel individual, proveniente de la madre titular o del niño o joven beneficiario. Además para analizar esta información se debe tener en cuenta la edad de los beneficiarios, dado que para unos es relevante mirar el desempeño en el mercado laboral, para otros en el bachillerato, otros en la primaria, etc. Si se logra identificar

⁵ La construcción de un grupo de control hace referencia a seleccionar hogares, personas, municipios, etc., según sea la unidad de estudio con unas características observables que tengan un comportamiento similar en términos estadísticos al grupo de tratamiento. En este caso se construyó a nivel municipal para encontrar los impactos de corto y mediano plazo.

claramente qué componentes y cuáles variables se quieren estudiar en cada una de esas etapas se puede diseñar un instrumento de recolección suficiente y una metodología adecuada para realizar las mediciones necesarias en cada una de las etapas de los beneficiarios y los hogares. Teniendo claros estos retos, las diferencias con las evaluaciones anteriores realizadas al programa y exactamente que se quería medir, se continuó con el diseño de la metodología.

B. Metodología: medición de impactos de largo plazo

La complejidad de los obstáculos señalados en el inciso anterior hacía necesaria una metodología mixta en varios sentidos. En primera instancia se estableció que efectivamente para medir los impactos de largo plazo y poderlos atribuir al programa de Familias en Acción, se debía tener un componente cuantitativo predominante en la evaluación. Este análisis se realizaría con base en la misma muestra que fue encuestada para las mediciones pasadas es decir que se continuaría con el panel, realizando el tercer seguimiento a esa muestra, sin embargo para un nivel inferior de observaciones.

Los resultados de este análisis fueron profundizados con estudios de caso y grupos focales, que por medio de entrevistas y captura de información cualitativa ahondaban en temas relevantes para el objetivo de este estudio, como nutrición, salud, educación, bienestar, uso del tiempo, mercado laboral y posibles efectos perversos. En los estudios de caso,

se entrevistó al jefe del hogar, a sus hijos adolescentes, a los enlaces municipales, a los rectores de los colegios y a personal de salud. Esta combinación de estrategias se hizo de forma secuencial primero se obtuvieron resultados preliminares del componente cuantitativo y con base en ese se estructuraron los grupos focales y los estudios de caso, de esta forma la información cualitativa estaba siendo delimitada por los resultados cuantitativos más relevantes. La idea de los grupos focales era tomar casos exitosos y construir un discurso de esa población que diera fuerza a las hipótesis planteadas a partir de la investigación cuantitativa.

Por su parte la metodología mixta también hace referencia a las diferentes estrategias cuantitativas que debieron emplearse con el fin de encontrar los efectos del programa en la población de estudio. Esto se debe a los obstáculos tanto en la asignación del tratamiento, como en la contaminación del grupo de control años posteriores al inicio del programa, entre otros. Como se exponía anteriormente, uno de los puntos clave a tener en cuenta eran los temas y las variables de cada uno de estos que se iba a medir, además siempre a la luz de identificar en que etapa de la vida del beneficiario se tendría que hacer esta medición.

Dado que este análisis se va a realizar con una submuestra del panel levantado en las anteriores evaluaciones de impacto del programa, se van a mantener las distribuciones de los originales grupos de tratamiento y de control, sin embargo,

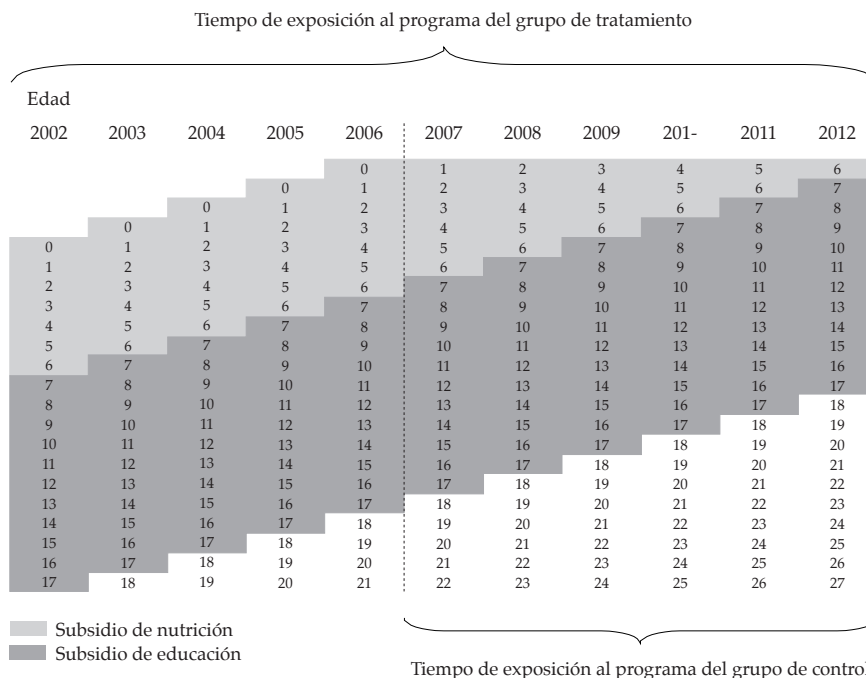
puesto que ahora los del grupo de control si están cubiertos con el programa es necesario acotar las edades en diferentes puntos del tiempo, inicio de la exposición, en el levantamiento de información, etc.

Para lograr una mejor comprensión de la distribución y el comportamiento de la edad y la exposición al programa de los beneficiarios, vale la pena tener presente la Figura 2, en ésta se tienen los años desde que se empezó efectivamente a

entregar el subsidio de Familias en Acción, tanto para el grupo de tratamiento como del control (2002 y 2007 respectivamente). Además se presenta los diferentes escenarios de la edad que tenían en ese momento y la edad que tenían en el 2012.

Así por ejemplo un niño que en 2002 estaba recién nacido en un municipio de tratamiento, para 2012 había recibido el subsidio durante los 10 años de su vida⁶, 6 años el subsidio de nutrición

Figura 2
EDAD Y EXPOSICIÓN AL PROGRAMA NIÑOS Y JÓVENES BENEFICIARIOS



Fuente: Adaptación del autor. UT Econometría-SEI S.A.

⁶ El subsidio de 2012 no se cuenta dado que el levantamiento se hizo entre diciembre de 2011 y marzo de 2012.

y 4 años el de educación. Por su parte un recién nacido en 2002, pero que nació en un municipio de control, había recibido para 2012 el subsidio solo por 5 años, dejando de recibir sus 5 primeros años el subsidio de nutrición.

Esta descripción del proceso de entrada, salida, tipo de subsidio y exposición al programa según el grupo al que pertenece el hogar del estudio es sumamente relevante para identificar que información se puede obtener de esta submuestra del panel. Con base en esto se determinó que gracias a la entrada posterior de los hogares del grupo de control se podía identificar y cuantificar el impacto de algunas variables que están determinadas por una exposición temprana al programa. Esto nos indica que, por ejemplo, en el caso de los dos individuos nacidos en el 2002 pero en diferentes municipios (uno de control y el otro en uno de tratamiento), tienen una diferencia de 5 años de subsidio de nutrición, subsidio que tuvo efecto de corto y mediano plazo pero que además se espera que, sobre algunas variables, tenga impacto luego de 5 años de haberlo recibido. Dado que un individuo lo recibió y otro no⁷, la comparación entre estos es válida para encontrar el efecto de largo plazo de ese subsidio⁸.

Con base en esto la metodología sugerida fue realizar Diferencias en Diferencias (Dif-en-Dif) en

la cual se comparan las medias del grupo de control y el grupo de tratamiento, para el periodo inicial y el periodo final.

Como se explicó anteriormente esta metodología era válida para aquellas variables que se veían afectadas por la exposición temprana al subsidio, sin embargo existían algunas variables que eran determinadas solo por la pertenencia al programa en 2012, razón por la cual era imposible comparar a los grupos de control y tratamiento establecidos inicialmente, dado que los dos ya pertenecían al programa. Por este motivo se tenía que hacer uso de otra metodología que permitiera identificar los impactos para estas variables. Para este caso se hizo uso de una herramienta relativamente reciente en análisis econométricos, Diseño de regresión discontinua (RDD). La condición necesaria para poder hacer uso de esta metodología es que la asignación del programa se de con base en un puntaje, por ejemplo si la condición para pertenecer a un programa cualquiera es tener menos de 18 años, esa edad sería el punto de corte. Sin embargo, Familias en Acción dado que es un programa focalizado utiliza la herramienta estándar del Gobierno Nacional, es decir el SISBEN. Cuando se diseñó el programa se determinó que los hogares que tuvieran un puntaje menor a 36 en la zona urbana y 18 en la rural, es decir los pertenecientes

⁷ Esto debe ser para niveles agregados de individuos para lograr hacer inferencias estadísticas.

⁸ Este análisis es válido para diferentes edades de inicio en el programa.

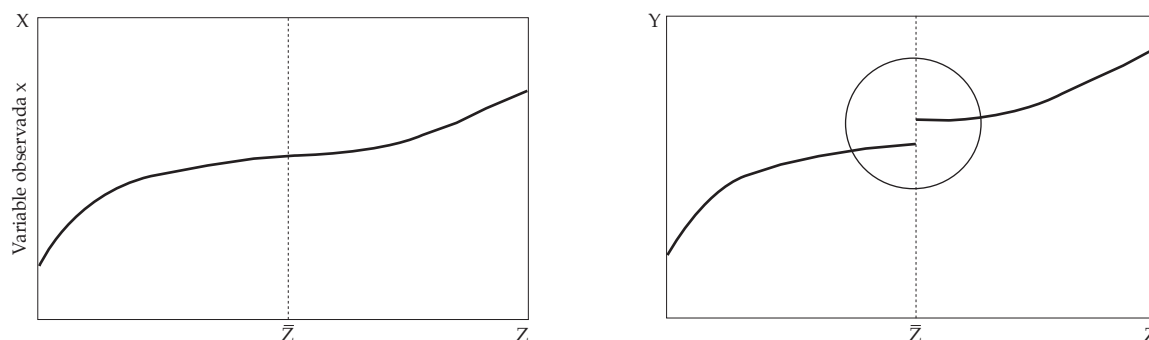
al nivel 1 del SISBEN serían los que participarían en el programa, en la Figura 3 estos puntales equivaldrían a la variable Z .

Si tanto el grupo de tratamiento como el de control están actualmente cubiertos por el programa y se quiere conocer el efecto del mismo sobre variables que son determinadas solamente por esta pertenencia, se debe construir un nuevo grupo de control el cual no esté cubierto por Familias en Acción, pero que sea lo más similar posible a los actuales beneficiarios. Según esto la posibilidad que se deriva de la metodología de RDD es tomar la información de la muestra inicial (tanto tratamiento como control) de aquellos hogares que estén por debajo del punto de corte, pero muy cercanos a este y de otra parte construir este nuevo grupo de control, para esto se recolecta nueva información de hogares que estén ligeramente por encima de los puntos de corte. Esta cercanía a los puntos de corte

es la que determina hasta qué punto son similares en términos estadísticos los nuevos grupos de tratamiento y de control. Al ser muy similares en las variables observables (X) y tener solamente la diferencia del programa se realizan las estimaciones sobre las variables de interés (Y), si da significativa esta diferencia se puede atribuir al programa.

Hay que tener en cuenta que este análisis es bastante útil y permite encontrar el impacto del programa, sin embargo es el impacto del programa sobre esta población que hace parte del grupo de estudio, es decir los cercanos al punto de corte. Si, como es el caso en este componente de la evaluación, los que están cerca del punto de corte son los que tienen mejores condiciones de vida, el efecto encontrado es atribuible al programa pero la magnitud del impacto como la significancia del mismo no es atribuible a toda la población beneficiaria. Es así como para este programa los

Figura 3
DISEÑO DE REGRESIÓN DISCONTINUA



Fuente: Bernal, Peña. 2011.

impactos de Familias en Acción, encontrados con esta metodología es posible estén sub-estimados (la magnitud incluso mayor a la encontrada) para toda la población que pertenece al programa⁹.

Con respecto a la medición del componente de desarrollo cognitivo existían dos elementos relevantes para la captura de la información, estos eran: con qué prueba se analizaría este componente (pruebas saber o aplicar una prueba con la misma encuesta), y la cantidad de recursos que eso implicaría en la ejecución de la evaluación. Luego de analizar la probabilidad de utilizar las pruebas realizadas por el Ministerio de Educación, se estableció que era imposible su uso dado que los resultados de las mismas son a nivel de centro educativo y no a nivel individual, a excepción del ICFES ahora denominada Saber 11. Con base en esto se definió que las pruebas a realizarse iban a hacer las *Test de Vocabulario de Imágenes Peabody* (TVIP), estas pruebas brindaban la posibilidad de ser comparadas con la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA), levantada meses antes de este tercer seguimiento. Evidentemente tomar pruebas dentro del trabajo de campo implicaba altos costos, sin embargo en la mesa de trabajo se planteó la posibilidad de utilizar una prueba adicional con recursos de la

Universidad de Monash en Australia, y gracias a este convenio, para una submuestra de jóvenes se aplicó el test de *Matrices Progresivas de Raven* (MPR) adicionando un pequeño componente de habilidades matemáticas. Estas dos pruebas miden componentes distintos la primera mide lenguaje y se aplicó para niños entre 3 y 11 años, mientras que la segunda tiene un componente importante de razonamiento abstracto, más el componente matemático, este test se aplicó para jóvenes de 9-17 años.

Teniendo el instrumento de captura de información, así como el nuevo grupo de control, las pruebas a realizarse, los recursos para las mismas, y la combinación e interacción clara entre las metodologías cuantitativas y los estudios de caso y grupos focales se dio paso a la ejecución de la evaluación.

C. Impactos de largo plazo: variables del estudio y resultados

Para el desarrollo de esta evaluación se identificaron varios temas de suma relevancia para evidenciar el efecto del programa sobre el capital humano y el bienestar de los beneficiarios. Dependiendo del tema y del indicador se utilizó la metodología necesaria. Los temas de estudio fueron:

⁹ Uno de los grandes inconvenientes que se tiene en RDD derivado en parte de cambios en la herramienta de focalización, la cual inicialmente fue el SISBEN con metodología de 1999, existen hogares que estando en SISBEN 2 pertenecen al programa y hogares por debajo de los puntos de corte que no. Para corregir esto se controló por la real pertenencia al programa.

Cuadro 1
METODOLOGÍAS UTILIZADAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS VARIABLES DE INTERÉS

Tema	Metodología/Subtemas	Dif-en-Dif	RDD instrumentado	Estudios de caso	Grupos focales
Nutrición	Mediciones Antropométricas	Si			
	Consumo de alimentos		Si	Si	
	Seguridad o Inseguridad Alimentaria		Si	Si	Si
Salud	Prácticas de salud		Si	Si	Si
	Utilización de los servicios de salud	Si	Si		
	Grado de salud de la población y acceso a los servicios	Si	Si		
Educación	Años de educación secundaria y superior	Si	Si	Si	Si
	Trabajo Infantil		Si		
	Desarrollo Cognitivo	Si	Si		
Capital social	Redes sociales	Si	Si		Si
Mercado laboral	Participación laboral, tipo y calidad del empleo		Si		
	Perfiles laborales		Si		Si
	Ingresos		Si		
Bienestar	Pobreza		Si	Si	
	Bancarización y acceso al sistema financiero formal		Si		
Impactos negativos e incentivos perversos	Dependencia en el subsidio		Si		Si
	Tasa de natalidad		Si		Si
	Embarazo adolescente		Si		

En la Figura 3 es fácil determinar cuales son las variables que se esperan haber sido impactadas por la exposición temprana y de largo plazo al programa de Familias en Acción (las que se estudian con Dif-en-Dif). Es interesante observar que estas variables, excepto las asociadas a mediciones antropométricas, son a su vez analizadas por RD, lo que nos indica que estamos estudiando el impacto tanto de la exposición temprana como

de la pertenencia al programa (esta última para los hogares cercanos al punto de corte). Además variables puntuales que podían ser profundizadas gracias a las estrategias de captura de información cualitativa, se analizaron con base en estudios de caso y los grupos focales, brindando información relevante para entender las dinámicas de los hogares así como los resultados cuantitativos obtenidos en la evaluación.

1. Resultados generales por tema¹⁰

Es importante resaltar que para mejor análisis, al igual que se hizo con las dos primeras evaluaciones al programa en municipios de menos de 100.000 habitantes, estos resultados se presentan para los beneficiarios según su zona, urbana o rural¹¹.

En lo referente al tema de **nutrición**, se analizaron dos índices relevantes basados en los lineamientos del Ministerios de Salud y Protección Social y la Organización Mundial de Salud. El primero fue la talla para la edad, con los cuales se catalogan a los individuos en tres categorías sustitutas: Talla baja para la edad o retraso en talla, Riesgo de talla baja o Talla adecuada para la edad. El segundo indicador es el índice de masa corporal sobre la edad, en estos existen 5 categorías: Delgadez, Riesgo para delgadez, adecuado para la edad, Sobrepeso y Obesidad. Dado que el impacto sobre estas variables esta determinado por un efecto de más largo plazo, y además ya se evidenció el efecto de corto y mediano plazo, se analizó con base en las comparaciones entre el grupo de control y tratamiento originales.

Al observar el indicador de talla para la edad, para jóvenes entre 9-15 años se observa que gracias al programa se aumenta esta relación en

0,7-0,9* cm para la zona rural. Y el impacto es aún más significativo y con mayor magnitud para los niños de 9-12 quienes estuvieron cubiertos por el programa desde los 0 a 2 o 3 años, tanto en la zona rural como en el total de los niños (1,3** y 1** cm respectivamente). Esto gracias a su exposición más temprana al programa, siendo cubiertos por una proporción muy amplia de sus vidas.

Por último se analizó el efecto del programa sobre dos variables esenciales desnutrición, obtenida con Edad para la talla, y delgadez u exceso de peso (sumatoria entre porcentaje de niños con sobrepeso y con obesidad), derivada del índice de masa corporal para la edad. Se encontraron dos efectos importantes, en primera medida se encontró que Familias en Acción reduce en 6** puntos porcentuales (p.p.), el porcentaje de desnutrición de los niños del grupo de tratamiento, pertenecientes a la zona rural. En la zona urbana como en el total el efecto va en la dirección esperada para los niños de 9-12 años, pero no es significativo. En el porcentaje de delgadez no se encuentra efecto alguno, mientras que en el porcentaje de niños con exceso de peso se encuentra que para los niños de 9-12 años de la zona rural, este porcentaje se aumenta 5,6** p.p. siendo este un resultado bastante grande comparado con el porcentaje de niños con exceso de peso (aproximadamente 15%). Lo anterior se

¹⁰ Los resultados se presentan con su nivel de significancia estadística. * Significativo al 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

¹¹ Las zonas rurales hacen referencia a zonas dispersas, netamente rurales.

puede explicar parcialmente con base en los resultados obtenidos en el análisis cualitativo donde se evidenció una concepción errónea de lo que hace referencia la nutrición y la alimentación de los menores. Las familias tienden a pensar que una buena nutrición se da por la cantidad de alimentos y por la concepción de estar totalmente satisfechos luego de una comida. Esto muchas veces en detrimento de la calidad de alimentos que se les da a los niños en su etapa de crecimiento. Sin embargo, en muchos casos se destaca el conocimiento de los hogares beneficiarios sobre que alimentos son importantes, como las carnes, verduras, etc.

Por su parte la inseguridad alimentaria, la cual esta ligada con elementos de corto y mediano plazo y están asociados solo con la pertenencia al programa, se analizó con base en RDD instrumentado, esta variable es un índice que mide diferentes elementos tales como cantidad y calidad de alimentos, la probabilidad de adquirirlos, etc. Dado que grupo de control y tratamiento originales ya están en el programa el análisis se hizo tomando el nuevo grupo de control, el resultado sobre inseguridad alimentaria fue la reducción de la misma en la zona rural de 3,5* unidades¹².

Otro componente relacionado con la nutrición, y parte esencial del capital humano, es **la salud** de los jóvenes y niños. Dentro de este tema se trabajaron las prácticas de salud, la utilización de los servicios de salud y el grado de salud de la población y acceso a los servicios. Los resultados en este frente no son tan contundentes, sin embargo se identificó, con base en RDD instrumentado, en lo referente al manejo de la EDA¹³ en la zona urbana los padres, gracias al programa, tienen mejores prácticas en este frente, puntualmente sobre la cantidad de alimentos que se les debe dar a los menores cuando tienen esta enfermedad. De otra parte, se estudió el uso de los servicios de salud, específicamente se analizó el número de consultas al médico general, al especialista y al odontólogo. En las dos primeras el efecto del programa sobre aquellos hogares del nuevo grupo de tratamiento¹⁴, no es significativo, mientras que el programa si ha aumentado el numero de visitas al odontólogo en 1,47* visitas por año para los jóvenes de la zona urbana, y en 1,07* para el total de los beneficiarios.

Por último la evaluación buscó determinar los efectos del programa sobre acceso y grado de salud, sin embargo se tiene que tener presente que esto

¹² Se realizan 15 preguntas entre más respuestas tenga afirmativas es calificado como peor seguridad alimentaria, este resultado indica que los beneficiarios responden 3,5 menos preguntas afirmativamente.

¹³ Enfermedad diarreica aguda

¹⁴ Siempre que se haga referencia al nuevo grupo de tratamiento, es porque se analizó con RDD instrumentado.

está determinado más por factores de oferta social (hospitales, medicamentos, doctores, etc.) que con factores de demanda. Lo anterior quiere decir que si existe una buena oferta de servicios de salud la gente va a acceder a los mismos, independiente si tienen o no un subsidio como el de Familias en Acción, esto por lo menos en lo referente a las variables medidas por esta evaluación, a saber: morbilidades en los últimos 15 días, hospitalizaciones en el último año y pago transporte salud. Razón por la cual no se encuentra efecto significativo en estas variables.

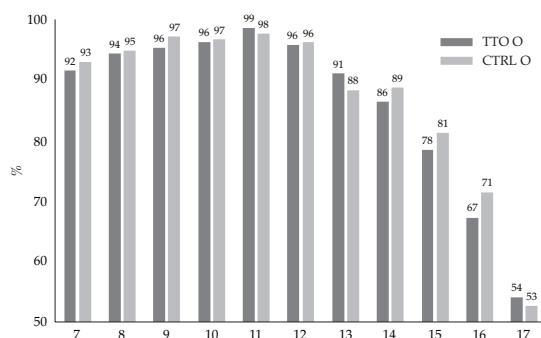
Es importante hacer énfasis que en los testimonios recolectados, se evidenció que los hogares si bien están cumpliendo con la condicionalidad de llevar a los hijos a controles de crecimiento y desarrollo, todavía no han internalizado la importancia de estos controles. Esto permite tener dos conclusiones, las cuales serían: es necesario aprovechar los encuentros de cuidado para explicar el porqué de esta condicionalidad y segundo, es importante que siga existiendo esa condicionalidad, puesto que sin ella existe una probabilidad muy alta para que no continúen llevando a los hijos al centro de salud a aplicarles los respectivos controles.

El otro componente de gran interés para la política social en general es la **educación**. En las evaluaciones pasadas ya se había encontrado efectos de gran magnitud sobre la asistencia escolar atribuibles al programa, no obstante con base en los datos descriptivos, en la presente investigación, se identificó que el problema de deserción escolar,

aun entregando el subsidio, esta lejos de superarse. Actualmente todavía más del 20% de los jóvenes de 17 años no asisten al establecimiento educativo, este nivel de asistencia tiene un máximo que se ubica en los 11 años, con una asistencia muy cercana al 100%, sin embargo como se observa en el Gráfico 1 hay grandes dificultades para mantenerlos dentro del sistema educativo, siendo este un reto para toda la política social de la cual Familias en Acción hace parte.

Gráfico 1

ASISTENCIA ESCOLAR GRUPOS ORIGINALES



Fuente: Unión Temporal Econometría-SEI, Asesoría IFS Encuesta Tercer Seguimiento noviembre 2011-febrero 2012.

Ya entrando a identificar el efecto del programa sobre variables asociadas al acceso y la dinámica escolar de los jóvenes, se entró a estudiar con base en el grupo de tratamiento y de control originales el impacto de la exposición temprana al programa sobre diferentes variables asociadas a esta dinámica escolar. Primero se analizó para los jóvenes que a 2012 tenían entre 18-26 años, es decir que los del grupo de tratamiento estuvieron expuestos desde

los 8 años, hasta los 17, mientras los de 26 tuvieron acceso al subsidio por un año. De otra parte los jóvenes del grupo de control, si tenían en este tercer seguimiento 18 años, empezaron a recibir el subsidio desde los 13 años, mientras los de 26 años nunca lo recibieron. Con esto claro, se encontró que Familias en Acción tenía impactos positivos y otros efectos que generan alertas y recomendaciones a tener en cuenta.

Dentro de los impactos positivos se encontró que el programa aumenta en 0,6^{***} los años de educación en los jóvenes de la zona rural, así como la probabilidad de graduarse de secundaria en 6,4^{**} p.p., para la misma zona. Además, para el total de los jóvenes y en especial para la zona urbana se redujo la edad de entrada al colegio en 0,146^{**} y 0,2^{**} años respectivamente. De otra parte los resultados menos alentadores, y atribuibles igualmente al programa, se dieron en la probabilidad de repetir un año escolar la cual aumenta 5%^{**} en zona urbana y 4,1%^{**} para el total de jóvenes de 18-26 años. De otro lado se evidenció una probabilidad menor para los jóvenes de la zona rural para acceder a la educación superior.

Estas variables también se estudiaron para los jóvenes de 13 a 17 años, gracias al programa estos menores, tienen 0,32^{*} años más de educación en la zona rural con respecto a sus pares del grupo original de control y los jóvenes de la zona urbana así como el total del grupo de tratamiento entraron 0,23^{**} y 0,17^{**} años antes al colegio debido al programa.

Con base en los resultados de los grupos focales y estudios de caso se evidenciaron grandes obstáculos para la terminación de la secundaria, como para continuar en estudiando una carrera superior. Entre los obstáculos encontrados esta la alta movilidad de estos hogares buscando mejores oportunidades económicas, pero truncando la posibilidad de los jóvenes de estudiar. El argumento más repetido de las personas entrevistadas es que la falta de una oferta publica de colegios por un lado, y de centros de educación superior han impedido esa conexión de la educación media con la educación superior generando un desincentivo mayor para graduarse del colegio. Aparte de la falta de oferta se argumentaba que la falta de recursos hacía imposible acceder a la limitada oferta que por lo general se encontraba en otras zonas del país.

Siguiendo el marco conceptual expuesto al inicio de este capítulo, se tiene que un elemento de suma importancia y además que no había sido evaluado; el de **desarrollo cognitivo**. Es necesario aclarar que el efecto sobre este componente se da por una mejor nutrición de los niños en edad temprana que se espera tenga efecto sobre el desarrollo cognitivo en años posteriores, así como por la condicionalidad de asistir al colegio a más del 80% de las clases. En cuanto al impacto de esta condicionalidad es importante tener presente que el efecto se da al margen, es decir, que el impacto se da gracias a la mayor proporción de clases a las cuales asisten (o asistieron) los beneficiarios, en comparación a la menor asistencia de aquellos que no tenían el subsidio.

Con base en los resultados de la TVIP se puede argumentar que el efecto de la exposición temprana al subsidio de nutrición (para niños de 9-11 años) si bien es en la dirección correcta, es decir aumentando los resultados de la prueba, no son estadísticamente significativos. Cuando por el contrario analizamos el efecto solo de pertenecer al programa, es decir con el nuevo grupo de control, se observa que para toda la muestra que tomó la prueba, niños de 3-11 años, se obtiene un puntaje positivo y significativo de 9,72* puntos estándar. De otra parte, los análisis para los resultados de la MPR se hicieron con los grupos originales de control y tratamiento, por lo cual el los resultados están asociados a su exposición temprana. Cuando observamos los resultados se tiene que el la MPR no hay impacto significativo aunque es positivo, mientras que en las aptitudes matemáticas se tiene que, gracias a haber recibido el subsidio por más tiempo y desde mucho antes, los resultados en la prueba de matemáticas mejoran en 1.066* puntos.

Dentro del marco conceptual se estableció la importancia de estudiar el capital social como elemento relevante dentro de los impactos de Familias en Acción, entendido dentro de la concepción de mayores **redes sociales** que tienen efecto en el

bienestar futuro tanto de los beneficiarios directos (niños y jóvenes) como de los hogares. Desde la práctica, la medición de este componente requiere un instrumento muy amplio de preguntas, razón por la cual se ha tendido a estudiar subtemas que son variables proxy dentro de este concepto de capital social¹⁵. En general las investigaciones cuantitativas han estudiado la participación de los individuos dentro de las organizaciones civiles, políticas, religiosas y/o culturales, como un acercamiento al capital social. Para este estudio, se analizó la participación de la madre titular en diferentes organizaciones, la participación de ellas en los comicios electorales y el tamaño de las redes sociales de los hogares con beneficiarios. En todas estas variables no se encuentra efecto significativo alguno a excepción de una menor participación para las elecciones de congreso por parte de las madres en la zona rural. No obstante, se identificó un tamaño mayor de las redes sociales para el total de la muestra impulsado por la zona urbana, sin embargo no es significativo en términos estadísticos. Estas variables, lamentablemente, no capturan dimensiones mucho más cualitativas por la naturaleza misma del estudio, por esta razón en el tema de capital social se recomienda leer el libro publicado por Acción Social¹⁶ (2010) "Entre la memoria y el olvido: voces de las madres"

¹⁵ Si desea profundizar sobre mediciones de capital social, en la página <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp> encontrará la Tercera Medición de Capital Social en Colombia Barcas 2011.

¹⁶ Actualmente Departamento para la Prosperidad Social.

Dado que el programa ya llevaba más de 10 años de implementado y existe una proporción de beneficiarios que recibieron el subsidio de educación en sus últimos años de vida escolar y actualmente tienen más de 18 años, es importante analizar si el subsidio por medio de la acumulación del capital humano, y posiblemente, capital social ha tenido impacto sobre la dinámica laboral de los jóvenes y en general del bienestar de los mismos. Es importante resaltar que estos jóvenes de 18 a 26 años, recibieron el subsidio por 1 a 10 años, dependiendo de la edad al momento de realizar el tercer seguimiento.

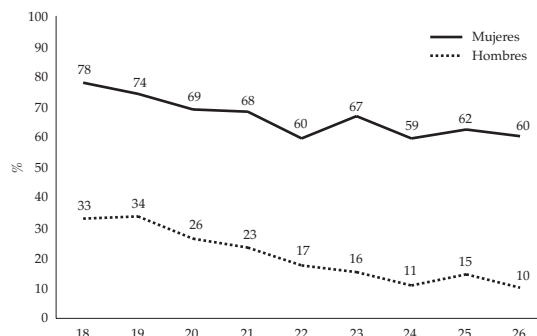
En primera instancia sobre la variable relacionada con el mercado laboral es importante mirar el nivel de desempleo de los jóvenes de la muestra sobre todo desagregado por género.

En el Gráfico 2 se evidencia que en estos municipios de menos de 100.000 habitantes existe un alto nivel de desempleo juvenil, que afecta más directamente a las mujeres. Esto se puede originar por la demanda laboral de estos municipios la cual esta centrada en trabajos relacionados con sectores como el agropecuario y la construcción que tienden a contratar o a necesitar una mayor proporción de hombres, por ende la inserción al mercado laboral de las mujeres en estos municipios es mucho más lenta.

Este gráfico también nos indica que por elementos implícitos de la dinámica laboral a más edad el desempleo va disminuyendo, acotándolo

Gráfico 2

TASA DE DESEMPLEO POR GÉNERO Y EDAD



Fuente: Unión Temporal Econometría-SEI, Asesoría IFS Encuesta Tercer Seguimiento noviembre 2011-febrero 2012.

al grupo de tratamiento, serían los jóvenes que recibieron el subsidio por menos tiempo. Por esta razón es posible que el efecto del programa sobre la tasa de desempleo sea muy bajo, puesto que el acceso al mercado laboral, independiente de ser tratamiento o control, de los jóvenes menores de 20 años es muy bajo, siendo estos los que tuvieron por más tiempo acceso al subsidio.

Dado lo anterior el impacto del programa sobre las variables asociadas al mercado laboral no fue muy alto, y solo se encontró que gracias a Familias en Acción el empleo formal de las mujeres en la zona rural aumentó 2,5 p.p. No se encontró efecto estadísticamente significativo sobre variables tales como tasa de ocupación, horas trabajadas, etc.

Dado que este programa apunta a la superación de la pobreza inter-generacional, y como se advirtió en las variables de mercado laboral, el efecto

sobre los jóvenes que fueron beneficiarios todavía es bajo dado que el acceso a ese mercado se va dando cuando son mayores los jóvenes, el efecto sobre **bienestar y pobreza**, se espera que sea nulo para este momento, dado que en un periodo de 10 años es imposible que un joven gracias al programa haya tenido educación superior, un trabajo y unos ingresos suficientes¹⁷ para conseguir ese objetivo. Bajo el índice de pobreza multidimensional (IPM) el estudio buscó evidenciar el efecto sobre las variables que componen este índice, sin embargo dado que se mide a nivel agregado, el efecto fue nulo, además sumado a lo expuesto anteriormente, el canal de transmisión del programa hacía la superación de la pobreza tiene que superar algunos hitos en la dinámica de los hogares para realmente conseguir este objetivo. Es importante aclarar que además se debe sumar con otras estrategias puesto que el programa solo le apunta a la variable de capital humano, y existen otros factores de producción necesarios para la generación de ingresos y con estos de bienestar necesario para esta objetivo general de superación de la pobreza.

Uno de los puntos medios para la superación de pobreza es la **tenencia de activos**, tanto de activos inmuebles como muebles, y activos corrientes (por ejemplo ahorro). Los resultados en este frente son más alentadores y apoyan la hipótesis planteada

anteriormente sobre el tiempo esperado para lograr el objetivo general. Tomando como metodología Dif-en-Dif, con respecto al nivel de activos inmuebles se encuentra que en la zona urbana se incrementó la tenencia de otros activos inmuebles en 4,9** p.p., mientras que en la zona rural se incrementó el acceso a cuentas de ahorro en 2,8** p.p. Esto es sumamente relevante porque como se ha evidenciado con estudios como el de Carter, M. y C. Barrett (2006) el nivel de activos es una variable sumamente relevante para aumentar el bienestar presente y futuro de un hogar. Además se encontró impacto sobre la probabilidad de tener nevera y moto de 6* p.p. y 4* p.p. respectivamente. Es importante resaltar que en la mayoría de bienes muebles la dirección de los estimadores es la esperada, sin embargo no son significativos estos impactos.

Posteriormente se buscó medir el impacto no esperado del programa sobre diferentes variables. En primera instancia se analizó el efecto sobre diferentes variables relacionadas con el **acceso a los servicios financieros formales o informales**, el impacto para los hogares en la zona rural es positivo puesto que se aumenta tanto el acceso a crédito formal en 28,9* p.p. como el valor total del crédito. Para el total de la muestra se encuentra que el programa desincentiva el ahorro informal, dado que cae 7,8* p.p. Esto se realizó con base en RDD,

¹⁷ O haya tenido otras fuentes de ingreso gracias al programa que haya permitido tener los ingresos suficientes para superar la pobreza, ya sea monetaria, o multidimensional.

por lo cual es un efecto de los beneficiarios cerca del punto de corte, en este componente es importante tener en cuenta que es posible que el efecto sobre toda la población beneficiaria sea mucho menor, dado que los más pobres pueden tener menor probabilidad de acceder a estos créditos formales.

En muchos escenarios se ha argumentado que debido al diseño del programa existe un incentivo perverso para los hogares y es que dado que el subsidio es igual independientemente de la cantidad de hijos, se estaría incentivando **la natalidad**, con el fin de acceder a más de estos beneficios. Esto fue evaluado por la firma encontrando que no existe efecto de pertenecer al programa sobre las variables de natalidad, como haber estado embarazada, número de hijos por madre (tasa de fecundidad-TFG), embarazada antes de los 18 años o edad del primer embarazo. En la única que se encuentra efecto es en la TFG, reduciendo el número de hijos en casi 1** hijo por mujer en edad de fecundidad. Al analizar solo las adolescentes se evidencia que tampoco existe efecto del programa sobre estas variables de natalidad.

D. Consideraciones finales a partir de la evaluación

En esta evaluación se enfrentaron varios retos metodológicos que es importante entender para analizar los resultados. Como respuesta a estos retos se estudiaron dos tipos de variables, las que están determinadas por una exposición temprana

al programa (en términos de vigencia de Familias en Acción) y las que están determinadas por la pertenencia al mismo. Con base en esto se buscó evidenciar los impactos del programa en municipios de menos de 100.000 habitantes 10 años después de su implementación.

Los resultados sobre los componentes puntuales de capital humano son positivos y acordes a lo encontrado con las anteriores evaluaciones. Se evidenció un mejor desarrollo y crecimiento de los niños, resultado del subsidio de nutrición. Además se encontró que disminuye la edad de ingreso al colegio, aumenta la probabilidad de graduarse de bachillerato, combinación que deriva en un aumento en los años de educación de los jóvenes entre 18 y 26 años. Entre los resultados para tener en cuenta y generar los correctivos necesarios en términos de incentivos se encontró que el programa también incentiva la tasa de repetición de los jóvenes. Dada la estructura y el instrumento de la encuesta es imposible saber cual grado es el que repiten más, sin embargo da luces para una modificación en este frente.

De otra parte en las variables que son resultado de la mayor acumulación de capital humano los impactos son ambiguos y no tan certeros como los anteriores. Por ejemplo en los resultados relacionados con el desarrollo cognitivo solo se encontraron impactos sobre el resultado de la prueba TVIP para niños de 3-11 años, gracias al subsidio de nutrición y sobre el componente especial de matemáticas de

las pruebas de Raven (niños de 12 a 17 años, de la zona rural), lo cual está relacionado en mayor medida del subsidio de educación.

En cuanto a la formación de redes sociales, tamaño de las mismas y pertenencia a organizaciones sociales, religiosas, políticas, etc., no se encontró efecto alguno. Por su parte al analizar uno de los elementos más relevantes para el buen funcionamiento del programa, como lo es la dinámica y el acceso al mercado laboral, el efecto fue casi nulo, y solo se pudo observar un impacto sobre el acceso al empleo formal de las mujeres entre 18-26 años en la zona rural. Esto está asociado con el bajo acceso a la educación superior, que impide que la gente se forme para el trabajo, y que además se encontró efecto negativo sobre esta variable para los jóvenes de la zona rural.

Para evidenciar claramente el impacto de Familias en Acción sobre el mercado laboral, aparte de mejorar la oferta de educación superior, es necesario que el beneficiario haya participado en casi todas las etapas del subsidio, dado que la vigencia del mismo son 18 años, y hasta ahora han pasado 10, por lo cual el efecto todavía es muy pequeño. Al no tener un impacto mayor en estas variables, se espera que el efecto sobre objetivos más ambiciosos como la superación de la pobreza estén lejos de alcanzarse, como efectivamente se observó la evaluación descrita. Sin embargo, al analizar otras variables que apuntan a este objetivo en el mediano plazo, tales como tenencia de ahorros, instrumentos financieros

y bienes inmuebles y activos, se encuentran efectos importantes, tales como el aumento en el acceso al crédito formal, a las cuentas de ahorro, o el aumento de algunos bienes inmuebles, o de activos tales como nevera y motocicleta. Esto es sumamente relevante para mejorar los ingresos del hogar, así como suavizar consumo, entre otros.

Con base en lo anterior se tiene que si bien el objetivo inicial del programa, aumentar inversiones en capital humano, se está cumpliendo satisfactoriamente en municipios con menos de 100.000 habitantes, todavía existe un largo camino para lograr cumplir con esas metas más ambiciosas como la superación de la pobreza inter-generacional. Además es sumamente relevante tener en cuenta que este objetivo no debe ser único al programa Familias en Acción, y que este es un eslabón más para dicha meta, se necesita una política articulada con los diferentes proveedores de servicios públicos tales como el Ministerio de Educación, el de Trabajo, DNP, entre otros.

En lo referente al subsidio de nutrición los evaluadores recomiendan que ese vínculo que se da entre los beneficiarios y el estado sea aprovechado para realizar capacitaciones y charlas acerca de elementos relevantes para la primera infancia como estimulación temprana, tiempo de calidad con los niños, el significado de una buena nutrición, etc.

Además se hace explícita la necesidad de redistribuir correctamente el subsidio de educación,

esto puesto que al ser casi universal la educación en primaria el impacto del subsidio tiende a cero, si por el contrario ese dinero se suma al entregado en grados mayores, teniendo en cuenta que desde los 11 años empieza a acentuarse la deserción escolar, el impacto en estos grados de alarma podría ser mucho mayor. Esto sin embargo, teniendo para todos los grados un valor superior a cero para crear un vínculo continuo con el beneficiario.

Entre las recomendaciones del estudio se advierte la necesidad de proveer la oferta necesaria para acceso a la educación superior, esto como apoyo a aquellas familias que luego de haber realizado un esfuerzo por mantener a sus hijos en el colegio y haber logrado que se graduaran de bachillerato no logran tener acceso a las instituciones de educación superior para luego acceder a un trabajo con mejores condiciones a las que podrían tener solo con bachillerato. Esto debe ser una tarea conjunta del DPS, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Trabajo, siendo este último el encargado del SENA, por ejemplo.

En todo el ciclo del programa se propone revisar una diferenciación por zona, esto a la luz de las diferencias encontradas entre zona urbana y zona rural, las cuales son muy marcadas en algunas variables de interés.

Con base en estas conclusiones y recomendaciones se dan algunas herramientas útiles para aumentar y mejorar los impactos del programa, logrando tanto el objetivo de incentivar y aumentar la inversión en capital humano como el objetivo más ambicioso de darle las capacidades a los jóvenes para la superación de la pobreza. Con esto se busca que el programa modifique los puntos que considere necesarios para lograr las metas del Gobierno Nacional.

III. Familias en Acción, impactos en grandes centros urbanos¹⁸

Luego de una relativamente controvertida expansión del programa a los grandes centros urbanos en 2007, era necesario tener una evaluación rigurosa que permitiera evidenciar si luego de 4-5 años de esta expansión realmente existían impactos de Familias en Acción (FeA) sobre los hogares e individuos beneficiarios en estas zonas del país.

El argumento de algunos académicos e investigadores en contra de la expansión se remitía a las evaluaciones de impacto realizadas al programa en municipios de menos de 100.000 habitantes, en estas se había encontrado que el efecto del programa era muy bajo, casi nulo, para las zonas urbanas de estos municipios. Razón por la cual no

¹⁸ Este capítulo está basado en el informe final realizado por Centro Nacional de Consultoría, "Evaluación del programa Familias en Acción en grandes centros urbanos", diciembre 2011. Documento final: <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/f402ca07-38f9-4577-9b43-5301a3c5a281/Evaluaci%C3%B3n%20FeA-U%20-%20Informe%20final.pdf>

se esperarí­a impacto alguno en los grandes centros urbanos, donde existe mayor oferta social. Además argumentaban, con razón, que los impactos encontrados no contaban con la validez externa para que el programa fuera expandido.

Por lo general, en términos metodológicos, primero debe existir un piloto riguroso y bien diseñado donde exista un grupo de control y uno de tratamiento definidos aleatoriamente sobre los cuales posteriormente se va a analizar si el tratamiento efectivamente tiene los impactos esperados, de ser así y si fue correcta la selección de la población del piloto y existe validez externa, se puede expandir el programa exactamente con el mismo diseño inicial del tratamiento o modificándolo para aumentar los impactos esperados. Es necesario tener en cuenta que para medir estos impactos, por la dinámica propia de un tratamiento, debe existir un periodo de tiempo suficiente para poder efectivamente medir estos impactos. En la implementación de políticas y/o programas públicos este ideal metodológico tiene grandes ventajas, como por ejemplo efectivamente saber si el diseño del tratamiento funciona o no, si la entrega del mismo va a tener inconvenientes, si la respuesta al tratamiento por parte de los beneficiarios es la esperada, etc. Por ende existen algunos programas que deben tender a la realización de estos pilotos¹⁹.

Sin embargo, esta completa intersección entre lo recomendado metodológicamente y lo necesario social y políticamente no es perfecta. Familias en Acción para grandes centros urbanos es un excelente ejemplo, inicialmente se había evidenciado que la necesidad por la cual se creó este programa también era latente en estas ciudades, donde los niños y jóvenes estaban dejando de estudiar por factores propios de las dinámicas de los hogares, es decir por factores de demanda. Incluso en estas zonas era más clara esta afirmación dado que la oferta para acceder a educación preescolar, básica y media es mucho más alta que en municipios de menos de 100.000 habitantes. El no ir a los establecimientos educativos consistía en una decisión propia del hogar o del individuo, más que una falta de oferta institucional, por ende se tenían que generar incentivos que cambiaran dicha decisión y así asegurar las inversiones en capital humano de los hogares pertenecientes al SISBEN 1. Realizar un piloto para este programa como el explicado anteriormente, tenía una sencilla desventaja que superaba altamente los beneficios presentados: los impactos del programa se pueden medir luego de muchos años. Por ejemplo, en el caso de los municipios de menos de 100.000 habitantes, el primer seguimiento con respecto a la línea base tiene una diferencia de 4 años. Y actualmente, luego de 10 años del programa en municipios medianos se tiene que esperar aún más años para evidenciar el efecto sobre bienestar

¹⁹ Actualmente se han venido diseñando pilotos a estrategias complementarias de Familias en Acción.

y pobreza. Esto a la luz que la vigencia total del subsidio por individuo son 18 años.

Dado el tiempo necesario para identificar estos impactos y la necesidad de tener una estrategia que ayude a prevenir la deserción escolar y acercar la salud a los menores, se determinó ampliar el programa. Al contar con la ventaja que el tratamiento se puede modificar relativamente fácil, se buscó capturar las diferencias entre las grandes ciudades y los municipios medianos, para efectivamente tener el impacto esperado sobre los hogares e individuos beneficiarios. Esto valida la preocupación de quienes clamaban que el impacto en zonas urbanas era muy bajo y en grandes ciudades era desconocido.

El primer punto que se modificó fue el valor del subsidio, en las grandes ciudades si bien existe más oferta, también existen mayores costos de oportunidad asociados al estudio por parte de los individuos, es decir, los individuos pueden dejar de estudiar porque hay mayor demanda laboral (evidentemente en trabajo muy poco calificado) donde empiezan a recibir un ingreso para su hogar o para ellos mismos, ingreso muy superior a lo que podrían conseguir los jóvenes en la zona rural, o en municipios más pequeños. Este es un ejemplo del costo de oportunidad de estudiar en grandes centros urbanos, al ser esto cierto el valor del subsidio debe compensar este costo de oportunidad, por lo cual se espera que sea lo suficientemente alto para desincentivar la deserción escolar. De otra parte se

sustituyó el subsidio de educación en primaria por una revisión del subsidio de nutrición.

Al evidenciar que la necesidad existía y que el programa estaba pensado para suplir esta necesidad, se realizaron dos nuevos esquemas del programa: el esquema de ahorro y el incremental. En algunas ciudades como Bogotá, Montería, Barranquilla, Bucaramanga se implementó el primer esquema, y en ciudades como Ibagué, Popayán, Neiva el segundo. La diferencia entre estos dos diseños radica en la entrega de subsidios de educación, si está en el incremental entonces el valor del subsidio iba aumentando a medida que aumentaba el grado que estaba cursando el joven beneficiario, mientras que en el esquema de ahorro el valor era constante, sin embargo en dos puntos de tiempo i) al pasar noveno y matricularse a 10, y ii) al graduarse del colegio, se les entregaba un subsidio que se podía entender como un premio por superar esos dos grados, este subsidio es más alto que el valor de los subsidios normales del programa y compensa con el valor constante del subsidio bimestral. Si comparamos el valor esperado de los dos subsidios al graduarse del colegio se observa que es igual para los dos casos. Uno de los objetivos más importantes de la evaluación, en su conjunto, era identificar cual de estos dos esquemas tenía mayores impactos, de esta forma dar insumos para escoger alguno de los dos para todos los grandes centros urbanos.

El capítulo continúa con los antecedentes y metodología de la evaluación, donde esta última

constituye un gran ejemplo del buen uso de los datos administrativos, los resultados, muy heterogéneos entre ciudades y esquemas, y por último, las conclusiones y recomendaciones.

A. Antecedentes y metodología de la evaluación

Inicialmente, en el 2007, paralelo a la expansión del programa, se decidió estructurar la evaluación de operaciones e impactos del programa Familias en Acción en municipios con más de 100.000 habitantes. Esta se pensó, inicialmente, con base en una muestra panel que permitía reducir las probabilidades de tener sesgos en los estimadores de los impactos del programa. Durante todo el proceso que derivó en esta evaluación pasaron tres firmas, inicialmente el levantamiento de la línea base de la muestra panel la realizó la UT Econometría-SEI S.A. posteriormente Carvajal Tecnología y Servicios (ahora Assenda) levantó el primer y único seguimiento (hasta ahora) de esta misma muestra. Y el Centro Nacional de Consultoría (CNC), con Jairo Núñez como cabeza del proyecto, en primera instancia iba solo a analizar dicha información, realizar las estimaciones econométricas y obtener los impactos del programa.

Dado que el programa y la evaluación se pensaron al mismo tiempo, pero la selección de los beneficiarios fue anterior y a diferencia de las otras evaluaciones, esta se realizaría a nivel de hogar y no de municipio, la línea base, y más

específicamente, el grupo de tratamiento de esta muestra podía tener un sesgo por expectativas. Esto indica que los hogares cambian sus decisiones solo por saber que pertenecen al programa y que posteriormente recibirán el subsidio, por lo cual al realizar el levantamiento de información no se está evidenciando su situación inicial antes de recibir (y saber) el tratamiento. Esto es más probable en esta expansión dado que, así hubieran cambiado algunas condicionalidades, ya había un conocimiento previo de como funcionaba el programa por su implementación en otros municipios. Por estos motivos este levantamiento no cumplía con una condición necesaria para medir los impactos del programa con mayor certeza, posiblemente subestimando los impactos del programa.

Con tantas firmas independientes dentro de la ejecución de una misma evaluación es altamente probable que existan problemas en el flujo de información, primero la entrega de la información de la línea base, sobretodo la los datos de las personas que componen la muestra para poder hacer la recolección del seguimiento y luego el paso de la información compilada de los dos levantamientos para el análisis de información. A esto se suma las diferencias en las bases de datos las cuales tienen que converger perfectamente para realizar una medición concreta de los impactos del programa. Esto evidentemente dificulta el proceso natural de una evaluación de impacto, haciéndolo más lento y heterogéneo en algunos puntos del proceso de ejecución.

A grandes rasgos, la muestra para la línea base fue de 6.151 hogares, en el seguimiento se logró cubrir el 83,3% de esa muestra inicial. Esto nos indica que la pérdida no fue tal alta como se podría esperar y era posible realizar el análisis comparativo con base en este nuevo tamaño de muestra (5.123 hogares), sin embargo la muestra perdida era sistemáticamente diferente a los hogares encontrados, razón por la cual se tenía que optar por realizar diferencias en diferencias controlando por variables observables. De este análisis basado en la muestra panel, es interesante resaltar que la firma lo realizó desde dos perspectivas, primero estudió el efecto sobre los que realmente son beneficiarios del programa, en la evaluación esto se denomina impacto de la participación. Sin embargo, como se ha argumentado en otras evaluaciones, tanto de Familias en Acción como otros programas de transferencias condicionadas, existe un efecto desbordamiento (*spillover effect*) sobre las comunidades, sin que todos sean necesariamente beneficiarios, con esto presente se analizó también el impacto de haber sido potenciales beneficiarios el consultor lo denomina impacto del acceso. En el presente capítulo se analiza con más profundidad el efecto de la participación, puesto que la magnitud esperada y evidenciada es mayor, dado que el efecto por externalidad, por definición, se da por desbordamiento y no por efectos directos del programa.

Aunque la pérdida de muestra no fue tan alta, el hecho que esta no fuera aleatoria y que además se levantara la línea base cuando ya se conocía

quienes iban a ser los beneficiarios consistía un reto metodológico grande, y seguramente un castigo en nivel de significancia estadística y magnitud de los impactos encontrados. Bajo este contexto y los problemas identificados, CNC propuso realizar un ejercicio alterno, que fuera complementario al estudio con la muestra panel levantada en el 2007 y en el 2011 por UT Econometría-SEI S.A. y Carvajal Servicios y Tecnología, respectivamente. CNC identificó que el instrumento utilizado por el Gobierno Nacional como herramienta de focalización, es decir, el SISBEN, podía ser un insumo de suma relevancia para esta evaluación gracias a los años en los cuales se recolectó la información con base en este instrumento.

El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) es un censo de potenciales beneficiarios de políticas y programas sociales, donde se recoge información a nivel individual acerca de diferentes elementos como ingresos, afiliación a seguridad social, número de hijos, entre otros y a nivel hogar como número de activos, características de la vivienda, etc. Este censo se ha realizado en 1999, 2006/07, 2009/10 y 2011/12. El grueso del formulario del SISBEN se ha mantenido, sin embargo hay algunos cambios de las preguntas que incluso, como veremos adelante, tuvieron efecto sobre los resultados de la evaluación. Si observamos estas fechas de levantamiento de información, y teniendo en cuenta que el producto final de esta evaluación, se entregó en diciembre del 2011, vemos que hay dos fechas que funcionan

perfectamente hacer una comparación de los beneficiarios con los no beneficiarios. Si se tomaba la muestra levantada en 2006/07, y se comparaba con la más reciente al momento de la evaluación, que era la 2009/10, se podía hacer un análisis de diferencias en diferencias (Dif-en-Dif) sin los inconvenientes identificados de la muestra panel. Sin embargo, el cuestionario del SISBEN, por ser un censo, es mucho más reducido y no está diseñado para capturar todos los impactos esperados o no del programa. Por eso la propuesta de CNC fue utilizar estos datos administrativos con el fin de complementar, con un número de observaciones mucho más amplio, el análisis sobre los impactos. La ventaja de este análisis censal radicaba en dos puntos esenciales, i) estimadores insesgados, dado que no había sesgo de expectativas, ni pérdida de muestra entre la línea base y el seguimiento, y ii) una mayor certeza estadística, si el número de observaciones de la muestra tiende al total de la población, no es necesario que el efecto sea ponderado por su varianza (desviación estándar) para determinar su significancia estadística. Otra de las

ventajas de realizar el análisis complementario con datos censales es que se puede analizar ciudades que no estaban en la muestra original, asegurando la posibilidad de realizar inferencias puntuales sobre el impacto en estas ciudades²⁰.

Teniendo este marco metodológico se procedió a obtener la información necesaria para realizar los análisis de la evaluación.

B. Ejecución y resultados de la evaluación²¹

Al igual que en las otras evaluaciones esta investigación se centró en aspectos claves en la formación de capital humano en el conjunto del hogar y en los beneficiarios puntuales del programa de transferencias monetarias condicionadas. A la luz de lo anterior se analizó: educación, salud, nutrición, este componente dividido como consumo de alimentos y medidas antropométricas y las dinámicas demográficas de los hogares. De otro lado se estudió el impacto del programa sobre otros aspectos, derivados de una buena formación

²⁰ Con esto se tiene unas variables que se analizaron con respecto a la muestra inicial, dado que el instrumento permitía ahondar en temas relevantes para la formación de capital humano de los hogares beneficiarios. Otras variables que se levantaron con el censo del SISBEN en 2006/07 y son comparables con la información de 2009/10. Para estos dos tipos de variables se puede hacer la metodología estándar de medición de impactos que es diferencias en diferencias, sin embargo como se mostró anteriormente al existir una probabilidad de sesgo asociado por ejemplo a las expectativas del programa es necesario realizar Dif-en-Dif con emparejamiento, es decir controlando por variables observables tales como edad, nivel educativo, etc. De otro lado, para variables que no tienen información antes de la implementación del tratamiento, como resultados del examen de estado, se realizó una regresión discontinua para evidenciar el efecto del programa sobre este componente.

²¹ Los resultados se presentan con su nivel de significancia estadística. * Significativo al 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%. **Para los resultados de la parte censal, si el impacto es mayor a cero se afirma que existe impacto, no hay grado de significancia.**

de capital humano, tales como: mercado laboral, calidad de la educación (o desarrollo cognitivo)²² y pobreza, y por último sobre efectos indirectos, como bancarización, empoderamiento de la mujer y embarazo adolescente.

En cuanto al primer elemento relevante sobre el cual se espera resultado: la **educación**, gracias a las diferentes metodologías utilizadas, se pudo evidenciar un efecto positivo en algunas variables asociadas a este componente. Tomando el análisis basado en la muestra panel, los años promedio aprobados de educación aumentaron en 0,14*** años más de educación para el total del grupo de beneficiarios, siendo más alto el impacto del esquema incremental, donde la diferencia aumentaba a 0,225*** años. También se reportó una mejora en la probabilidad de graduación de 9º tomando la totalidad de la muestra (tratamiento²³) 1*** p.p. pero impulsado solamente por el esquema incremental. Esto puede parecer contradictorio con una hipótesis inicial la cual aseguraba que el esquema ahorro por dar el bono después de graduarse de 9 y matricularse a 10, tenía un incentivo directo sobre esta variable, sin embargo el impacto no es el esperado no debido a un incentivo mal diseñado, sino a un problema identificado en la evaluación de operaciones, en ésta

el 57,3% de los beneficiarios que pertenecían al esquema de ahorro y que sus hijos ya había aprobado 9º y/o se graduaron del colegio, aseguraban que no habían recibido el bono, esto sumado a que del total de la muestra que está en esquema ahorro el 65,9% no sabe de la existencia de estos bonos hace que el impacto del programa sea muy bajo y como se evidencia al menos con la muestra panel, no sea significativos estadísticamente.

De otra parte analizando el componente realizado con los datos censales, se encontró impacto positivo sobre asistencia escolar, graduación de grado 9, progreso escolar y años de educación para los jóvenes de todos los rangos de edad. El esquema incremental tiene mayores efectos, por ejemplo aumenta en promedio la asistencia escolar en 10,2 p.p., mientras que el esquema ahorro en "otras ciudades"²⁴ es de ,1 p.p., Bogotá es donde menor impacto se observa; tan sólo se incrementa la asistencia en 2,7 p.p. La diferencia entre ahorro e incremental, no se puede asociar totalmente al tipo de esquema dado que como se evidenció en la evaluación de operaciones existen debilidades en la entrega y conocimiento del subsidio (bono). Al analizar los resultados del promedio de años de educación de los jóvenes beneficiarios que en la

²² En la evaluación se presenta como calidad de la educación, sin embargo la calidad es transversal a todos los estudiantes, al analizar esto a nivel de individuo se está estudiando realmente el desarrollo cognitivo de estos, y su diferencia con el grupo de control.

²³ Se hace referencia a los realmente beneficiarios.

²⁴ Excluye Bogotá.

línea base tenían entre 11-16 años, el aporte del programa es sumamente importante ya que aumenta esta variable entre 0,5 y 0,18, dependiendo del esquema y la ciudad. Estos dos límites corresponden al esquema incremental y a Bogotá, respectivamente. Como se afirma en el documento final de la evaluación, este impacto del programa es aún más destacable teniendo en cuenta que Colombia se ha demorado aproximadamente 10 años en aumentar un año de educación. Al mirar el efecto de Familias en Acción sobre la probabilidad de graduarse de 9°, en los jóvenes que estaban entre 5° y 7° en la línea base, se identificó un efecto entre 9,2 p.p. y 5,9 p.p., incremental, y Bogotá, respectivamente. Por último en este componente se analizó el progreso escolar (en tres grados), donde el esquema incremental tiene un efecto de 10,3 p.p., y en Bogotá, ciudad que presenta el menor, de 6 p.p.

Estos resultados diferenciales por esquema y ciudad, donde incremental tiene mayor efecto que los otros esquemas, y Bogotá (ahorro) tiene el más bajo impacto es sistemático y se observa en la mayoría de variables de interés.

Analizando el componente de **salud**, con base únicamente en la evaluación muestral, uno de los resultados más importantes fue el aumento de la probabilidad de estar afiliado al SGSS en 2,2*** p.p., sobre todo al régimen contributivo (1,3** p.p.), lo que nos puede indicar que hay más gente participando en el mercado laboral, en empleos formales. Además, se encontró que gracias al programa y al

acercamiento que incentiva entre el sector salud y la niñez, se ha aumentado el porcentaje de niños con vacuna contra la DPT (difteria, tosferina y tétanos) en 4,9* p.p.

Una de las estrategias que ha funcionado aunque debe modelarse para tener mayores impactos han sido los encuentros de cuidado, en parte gracias a estos se ha encontrado una menor incidencia de la infección respiratoria aguda de 7,6*** p.p., aunque no se encontró impacto sobre Enfermedad Diarreica Aguda (EDA). Los encuentros de cuidado se pueden explotar mucho más, rediseñándolos y enfocándolos en temas puntuales sobre los cuales se quiera tener mayor impacto. Estos son una herramienta sumamente útil, que complementa muy bien el programa de Familias en Acción. Aparte de estos impactos, también se evidenció que la percepción sobre la calidad de los servicios de salud mejora sustancialmente gracias al programa, aumentando la misma en 18,9*** p.p., para los servicios prestados a los menores de 14 años, mientras que para los mayores de esta edad la percepción mejora en 3,6** p.p.

En esta evaluación se analizó la **nutrición** desde dos frentes, el primero como frecuencia en el consumo de alimentos, y el segundo, más asociado a los resultados de una buena nutrición, que se da en unas mejores medidas antropométricas de los beneficiarios del programa. En el primer elemento los resultados fueron heterogéneos, sin embargo se logró evidenciar impactos del programa en la

frecuencia del consumo de proteínas tales como huevos (0,34*** veces más por semana), carne de res (0,32**), pollo (0,25*) y pescado (0,27*), entre otros.

Con respecto a los resultados de las medidas antropométricas, según estas mediciones, y más puntualmente el Índice de Masa Corporal (IMC) no se encuentra efecto positivo sobre las categorías de bajo peso, a excepción de la proporción de niños mayores de cinco años con delgadez en las ciudades que tienen el esquema de ahorro, sin contar a Bogotá, donde disminuyó 6,7** p.p. De otra parte, un resultado que genera ciertas alertas dentro del programa fue el aumento de 8* p.p. en la proporción de niños con sobrepeso, este resultado va muy en línea con lo encontrado por la evaluación de menos de 100.000 habitantes, en la cual bajo el componente cualitativo se dieron algunas luces para explicar este comportamiento, apuntando a que los hogares estaban confundiendo buena alimentación con la cantidad de alimentos consumidos por el menor y por la idea de quedar totalmente satisfechos, por ende estaban aumentando dramáticamente la frecuencia de alimentos poco saludables pero que dejan saciado al menor. Aparte del IMC también se estudió el efecto sobre la talla para la edad, y sobre la desnutrición cró-

nica, sin embargo no se encontró ningún efecto estadísticamente significativo.

Una transferencia monetaria condicionada a controles de desarrollo y crecimiento y/o a la asistencia escolar, puede determinar y efectuar algunos cambios en las variables **demográficas** de los hogares. Efectivamente se encontró que la cantidad de niños entre 0-11 años por hogar ha disminuido gracias al programa en 10.7 p.p., siendo el esquema incremental el que más ha impulsado esta caída con una diferencia respecto al grupo de control de 20.3 p.p., a su vez el esquema ahorro en otras ciudades no tiene efecto alguno sobre esta variable. Además de reducir la cantidad de menores de 11 años, también lo ha hecho con el número promedio de personas por hogar, disminuyéndolo en 0,052** personas.

Por lo general, combinar levantamiento de información con aplicación de pruebas para medir el desarrollo cognitivo de los beneficiarios, es sumamente costoso, razón por la cual, en algunos casos, se termina sacrificando una proporción del tamaño de la muestra²⁵. Un aporte esencial de esta evaluación fue la propuesta de hacer un análisis del efecto de Familias en Acción sobre el **desarrollo cognitivo**²⁶ de los beneficiarios que cursaron 11°, con base en

²⁵ Por ejemplo en la evaluación de impactos de largo plazo se realizaron dos pruebas dependiendo de la edad de los jóvenes, las Raven solo se pudieron realizar para una submuestra de jóvenes entre 9 y 17 años.

²⁶ En la evaluación se presenta como calidad de la educación, sin embargo el efecto es individual por ende no depende de la oferta educativa sino del desarrollo cognitivo de cada uno de los beneficiarios.

un tamaño de muestra lo suficientemente grande, para arrojar datos robustos. Para este componente se utilizaron los datos censales del SISBEN, y se realizó una unión con las bases del ICFES (ahora Saber 11). Dado que la prueba se aplica solo una vez, era imposible hacer un análisis por diferencia en diferencias, sin embargo explotando la tenencia de un punto de corte se determinó que se estudiaría a partir de una regresión discontinua. Con base en lo anterior, dos aclaraciones puntuales, i) Dado que son estudiantes que hayan cursado el grado 11 estos resultados no se pueden extrapolar a todos los beneficiarios, ii) al ser regresión discontinua los resultados son aplicables para aquellos beneficiarios que estén muy cerca del punto de corte es decir los que tienen mejores condiciones de vida. Por estos dos elementos la magnitud del impacto no es aplicable a todo el grupo de beneficiarios, así como su significancia estadística, ya sea por su distancia al punto de corte o porque no ha cursado 11°, pero siempre el efecto encontrado va a ser debido al programa. El resultado sobre esta variable es positivo, donde gracias a Familias en Acción se incrementan en 0,45* puntos los resultados en lenguaje, así como 1.3*** en matemáticas y 1,03*** puntos en la prueba total. Estos resultados no son nada despreciables, teniendo presente que los jóvenes objeto del análisis tienen máximo 3-4 años de exposición al tratamiento y este resultado depende en gran parte de dicha exposición. Por ende se esperaría que a medida que pasa el tiempo y presentan las pruebas Saber 11, el efecto sea aún mayor. Esto se da como efecto de una mayor asistencia escolar, por la condicionalidad del

programa, a un mayor compromiso de los padres a la educación de los hijos (se evidencia con el gasto asociado a educación), y de una mejor nutrición de los beneficiarios.

Una de las variables resultado de la inversión en capital humano es la participación en el **mercado laboral y los ingresos** recibidos. Con base en la muestra panel, puntualmente el componente de participación, se encontró que el programa aumentó la tasa de ocupación de los jóvenes de 15 o más años, en 4,1*** p.p., impulsado por el esquema de ahorro en otras ciudades donde la tasa de ocupación se incrementa en 6,5*** p.p. Además se pudo establecer que el porcentaje de desocupados cayó 0,7* p.p., la tasa de inactividad disminuyó en 3,2** p.p. el porcentaje de población económicamente activa aumentó en 3,1** p.p., los ingresos per cápita aumentaron en promedio \$28.494***, y otros ingresos en \$8.347**. Todo esto en conjunto debe verse con cautela, por ejemplo la tasa de desempleo es un resultado positivo, sin embargo es importante tener en cuenta que en el tiempo la tasa aumentó, solo que este crecimiento en el grupo de tratamiento fue inferior al del grupo de control, por ende la interpretación con respecto a este resultado es que gracias al programa el desempleo no se ha deteriorado tanto como si lo ha hecho en el grupo de control. De otra parte, el resultado sobre la tasa de inactividad, era esperable en el sentido que la muestra son jóvenes mayores de 15 años y dado que se encontró una tasa de asistencia escolar mayor gracias al programa, al haber una parte de

la muestra que está en edad escolar se reduce esa inactividad, esto sumado al positivo resultado en ocupación apunta a que la proporción de jóvenes que no está en la escuela, es decir los que participan en el mercado laboral tienen mayor probabilidad de estar ocupados, determinando este resultado en la tasa de inactividad.

Con base en los datos censales se puede hacer un ejercicio un poco más detallado, gracias a la cantidad de observaciones y la certeza de los postulados y resultados encontrados con base en esto. Por ejemplo, como se argumentaba anteriormente, al mirar la participación en la población económicamente activa (PEA) se encuentra que gracias al programa y a sus resultados sobre la asistencia escolar, los jóvenes entre 9 y 16 años disminuyen su participación laboral entre 2,9 p.p. en Bogotá a 6,2 p.p. en las ciudades con el esquema incremental.

Sin embargo, cuando se miran las personas que tenían entre 15 y 16 años en la línea base, los resultados son menos alentadores y se observa que tanto el esquema ahorro (en otras ciudades) e incremental tienen efectos negativos sobre la tasa de ocupación (-4,6 p.p. y -7,8 p.p.) a la vez que aumentan la tasa de inactividad (27,1 p.p. y 15,1 p.p.), esto quiere decir que el programa al mantenerlos más en el colegio ha logrado aumentar su nivel académico conseguido pero según estos datos se puede afirmar que ese aumento de los años de educación no se está traduciendo en mayor empleo para los beneficiarios, posiblemente porque la edu-

cación recibida en bachillerato no está enfocada en aptitudes laborales como si lo estaría la educación superior, sobre todo la técnica y tecnológica. Dado que no participan en el mercado laboral desde más jóvenes, buscando empleo o estando ocupados, y a la vez no están generando aptitudes enfocadas al mercado laboral, al graduarse del bachillerato y no enrolarse en establecimientos de educación superior, tienen una probabilidad menor de trabajar, así como una relación nula con el mercado laboral, por lo cual su tasa de inactividad es más alta con respecto al grupo de control.

Dado que el programa otorga una transferencia directa de dinero a la madre titular se espera que el **gasto** del hogar aumente significativamente con respecto al grupo de control, efectivamente esto se comprueba con el análisis de los datos, donde el programa aparte de aumentar el gasto total del hogar en \$74.606^{***}, y del per cápita en \$10.081^{***}, también aumenta el gasto en alimentos y educación, \$42.562^{***} y \$9.249^{***}, respectivamente. Esto es relevante puesto que el subsidio se está yendo a elementos que refuerzan la inversión en capital humano como lo son la nutrición y la educación de los miembros del hogar beneficiario.

Aparte de este efecto positivo sobre el gasto del hogar, un resultado no menos importante fue el efecto del programa sobre **indigencia**: al ser medida a partir de los ingresos, gracias al programa esta se reduce en 9^{***} p.p., esto asociado directamente a la entrega del subsidio monetario.

Al medir la indigencia por medio del gasto también se encuentran efectos positivos, disminuyéndola en 4,6*** p.p. para el total de la muestra.

Evidentemente es importante mejorar el capital humano, sin embargo si realmente se quiere mejorar las condiciones para la generación de ingresos, tales como tener la posibilidad de asegurarse ante el riesgo, reducción de costos de transacción, posibilidad de apalancamiento, etc., se tiene que hacer un trabajo complementario sobre el tema de **bancarización**. El efecto sobre las variables asociadas a bancarización son impactos no esperados, dado que no eran variables que hicieran parte esencial del objetivo de Familias en Acción, sin embargo gracias al mismo y al acercamiento entre la banca y las personas de bajos recursos, ha logrado tener algunos impactos, que si bien todavía son bajos se pueden potencializar a futuro. Entre estos efectos se encontró que los hogares pertenecientes a Familias en Acción, han solicitado más créditos, 3,3*** p.p., y específicamente en establecimientos financieros esta diferencia a favor del grupo de tratamiento ha sido de 1,9*** p.p. Aparte de los avances en solicitud, también se han aprobado más créditos a favor de los hogares beneficiarios, con una diferencia de 3,4*** p.p. Esto a la luz de los grandes beneficios de tener acceso a los servicios financieros hace pensar que deben existir estrategias complementarias que acompañen al programa para potencializar sus efectos.

Por último, dentro de los grandes elementos que han dado fruto en la implementación de Familias en

Acción, ha sido que el dinero se entrega en la mayoría de casos a la madre titular esto, aparte de buscar que sea gastado en elementos necesarios para la formación de capital humano, como efectivamente se comprobó al analizar en qué estaban gastando los hogares, se ha argumentado que puede tener un efecto sobre el **empoderamiento de la mujer**. Se ha demostrado que el programa tiene pocos impactos sobre este componente, en esta evaluación puntual no se encontró impacto alguno. Esto se debe a varios elementos, el primero es que no se está, necesariamente, entregando el subsidio de forma directa, sino por los intermediarios financieros, por ende no son las madres quienes obligatoriamente sacan ese dinero, el segundo, e incluso más importante, es que las mediciones sobre empoderamiento de la mujer son todavía poco desarrolladas, si bien la forma de capturar este componente es estándar en todas las evaluaciones, estas no capturan todo el entorno del empoderamiento de la mujer, acá se analizan quienes toma las decisiones del hogar, y se mide el porcentaje que dice que son ellas solas las que deciden sobre, por ejemplo, llevar a los menores al médico, o a la escuela, etc., sin embargo ni la formulación de preguntas, ni las respuestas de estas son concluyentes para afirmar el efecto que ha tenido el programa sobre este aspecto. De ahí la importancia del componente cualitativo de las evaluaciones.

Cuando la evaluación estaba llegando a su final, y los resultados ya habían sido procesados se originó una señal de alarma; se había evidenciado

un resultado preocupante acerca del **embarazo adolescente**²⁷ (de 11 a 16 años). Según los resultados preliminares parecía haber indicios de un aumento en esta variable. En las discusiones acerca de estos resultados se centraron en este componente, analizando las posibles causas de ese aumento del embarazo, la forma como fue medido, las hipótesis atrás del resultado, etc. Dentro de estas discusiones se empezó a analizar la pregunta puntual con la que se construía este indicador y se hizo pública una duda acerca de la comparabilidad que existía entre la pregunta de la línea base y del seguimiento, esto con base en algunos cambios que se habían realizado en el formulario SISBEN. Efectivamente, la pregunta no era comparable²⁸, el consultor no había podido verificar esta información antes de tener los resultados preliminares, porque había tenido acceso a un diccionario de variables más no al cuestionario como tal del SISBEN. Al verificar esta información el análisis realizado para el componente de embarazo adolescente carecía de validez, era necesario utilizar otra metodología. La firma consultora en cabeza del director del proyecto, propusieron hacer uso de RDD, la cual solo necesita la observación de la variable de interés en un solo momento, y con base en esto se encontró que realmente el programa tenía un resultado

positivo con respecto al embarazo adolescente, para la muestra lo reducía en 3*** p.p., siendo el esquema incremental y las ciudades de Medellín, Soacha y Cali se identificaron los mayores impactos, -4***p.p. y -4.9*** p.p. respectivamente.

C. Conclusiones y recomendaciones derivadas de esta evaluación de grandes centros urbanos

La principal conclusión de este estudio es que a diferencia de como se afirmaba antes de la expansión del programa a grandes centros urbanos, este si tiene grandes impactos en estas zonas, esto no quiere decir que los investigadores estaban equivocados en sus posiciones sino que basados en la información de las evaluaciones se realizaron algunos cambios en el diseño del tratamiento, como el valor del subsidio y el esquema de entrega del mismo que permitieron realmente tener el impacto esperado en la población beneficiaria. El argumento de los críticos de la expansión tenía un supuesto y era que el tratamiento no cambiaba, dado que esto no fue así, si existieron los impactos esperados en la población de grandes centros urbanos. Si bien es cierto que en algunos casos es mejor realizar pilotos y basados en estos determinar cambios en el

²⁷ Con base en los datos del SISBEN.

²⁸ En el formulario de 2006/07 solo se pregunta sobre el estado actual "Está embarazada", mientras que en el de 2011, se pregunta estado actual y anterior, "Está embarazada y/o ha tenido hijos". Evidentemente esta pregunta más amplia tenía una frecuencia de respuesta mucho más alta que resultaba en ese "aumento" del embarazo adolescente que no era real.

tratamiento para mejorar los impactos, en este caso se estaba poniendo sobre la balanza la necesidad de una estrategia para enfrentar la deserción y la baja nutrición de los menores vs construir dicho piloto. Por factores sociales y políticos se dio más peso al primero, pero gracias a información confiable derivada de la evaluación en municipios de menos de 100.000 habitantes y el conocimiento del programa por parte de los encargados del mismo se pudo modificar el tratamiento y así encontrar impactos positivos gracias a Familias en Acción.

En cuanto a los resultados puntuales de esta evaluación al programa en grandes centros urbanos se evidenció que si se va a realizar un nuevo diseño del programa, es necesario tener una excelente estrategia de difusión de los resultados, una de las condiciones necesarias de un programa de transferencias monetarias condicionadas, es que los beneficiarios conozcan claramente el valor del subsidio, la frecuencia del pago, el medio por el cual se entrega el dinero, que se espera con la entrega del subsidio, cuales son las condicionales y quién verifica las mismas, cuales son los mecanismos de salida (ya sea por edad, por repetición, por incumplimiento, etc.), si se va a tener un máximo de hijos por los cuales se va a tener derecho al subsidio, entre otras. El éxito del programa y de su re-diseño depende en gran medida de esta estrategia, asegurando que los hogares beneficiarios actuales y los inscritos a Más Familias en Acción realmente internalicen cada uno de estos componentes lo que asegurara una mejor

relación de corresponsabilidades entre el gobierno y la población objetivo.

En el componente de educación y su relación con el mercado laboral hay resultados tanto positivos como negativos, el programa tiene efectos directos sobre la asistencia escolar y sobre los años promedio de educación, lo cual es bastante positivo, esto a su vez disminuye la participación en la fuerza laboral en edad escolar, sin embargo luego de cumplir 18 años, teniendo más años de educación, los jóvenes tienen poco acceso a la educación superior, así como nula relación con el mercado laboral razón por la cual su tasa de inactividad se está aumentando en esas edades. Ante estos resultados se tiene que Familias en Acción esta cumpliendo con su objetivo de aumentar la inversión en capital humano, pero ante la brecha existente entre educación en edad escolar y competencias laborales, así como una oferta insuficiente de educación superior han hecho que esta inversión en capital humano no se traduzca en mejores condiciones laborales de los jóvenes beneficiarios. Ante esto es necesario entablar relaciones más sólidas con el sector educativo y el sector trabajo (donde también se encuentra adscrito el SENA) para realizar acciones puntuales que vayan en dirección a mejorar el acceso y la participación en el mercado laboral de esto jóvenes. Por ejemplo se puede realizar una bolsa de empleo donde estos jóvenes puedan buscar información más rápidamente sobre ofertas laborales, se pueden mejorar la calidad educativa de las escuelas y centros educativos en función de

las capacidades laborales y/o se pueden realizar estrategias que ayuden a cerrar la brecha entre la nueva demanda por educación superior y la oferta de la misma tanto pública como privada.

Gracias al programa y más puntualmente a las condicionalidades del mismo se ha logrado un cierre de la brecha entre la oferta y la demanda por servicios de salud, mejorando altamente las condiciones de los beneficiarios del programa. Esto se debe a una relación más fluida con el sistema y a una excelente herramienta como son los encuentros de cuidado. Estos encuentros tienen una incidencia muy alta en el buen funcionamiento de Familias en Acción, durante estas charlas se presentan temas de suma relevancia para los beneficiarios en temas de salud y nutrición, sin embargo hasta el momento de la evaluación estos estaban muy desarticulados de los entes rectores en esos temas que serían el Ministerio de la Salud y Protección Social y el ICBF, entre otros. De ahí la necesidad de adoptar claramente los lineamientos en estos temas y lograr una estrategia conjunta para aumentar los impactos en la población en general. Una de las ventajas de estos encuentros es que además de aportar conocimientos a las personas asistentes, tienen un efecto de riesgo importante dado que ese conocimiento también se transmite a los no asistentes, sean beneficiarios o no. Con un acercamiento con el sistema de salud y con unos encuentros de cuidado bien diseñados se les brinda herramientas necesarias para mejorar cada día las condiciones de salud y nutrición de los menores en las zonas de afluencia del programa.

Se ha encontrado que el programa no está generando incentivos al embarazo adolescente y por el contrario al comparar un grupo de beneficiarios muy cerca del punto de corte con un grupo de control por encima de ese punto se encuentra que el efecto del programa ha sido reducir el embarazo adolescente. Sin embargo, se ha identificado que ese componente ha venido en aumento en la población colombiana, a la luz de este resultado positivo es importante determinar estrategias para evidenciar como desde Familias en Acción se logran disminuir cada vez más este problema social, que tiene graves consecuencias de corto, mediano y largo plazo, tanto en la vida de la madre como en el futuro de su hijo.

Por último, y como una conclusión más general, se tiene que Bogotá al tener una oferta social mucho más alta cuenta con los menores impactos del programa y lograr mejorar estos efectos implicaría gastar más recursos para poder llegar puntualmente a los jóvenes que están abandonando el colegio. Al ser Bogotá una ciudad totalmente diferente al resto de municipios del país, la estrategia de Familias en Acción debe ser diferente y debe tener una colaboración más activa y en doble vía con el gobierno distrital, siempre teniendo en cuenta que no acentúe las diferencias regionales tan marcadas en Colombia.

IV. Conclusiones

Estas dos evaluaciones realizadas por firmas externas y contratadas por el Departamento para

la Prosperidad Social, en convenio técnico con la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, fueron esenciales para el re-diseño del programa, denominado Más Familias en Acción²⁹. Este se dio en cabeza de Roberto Angulo y tomó los elementos más relevantes de estos documentos con el fin de maximizar los impactos positivos sobre la población beneficiaria.

Uno de los grandes logros fue la ruptura de varios diseños paralelos que variaban según el área geográfica de influencia del programa, el nuevo diseño aplica para todos los municipios y las diferencias solo se dan en el valor del subsidio y en los cupos a educación superior (dado que son limitados y dependen de la oferta del SENA).

Con base en las evaluaciones existieron algunos elementos relevantes que fueron utilizados para el re-diseño de familias en Acción. Una de las cosas esenciales era identificar aquellos impactos negativos y realizar cambios, o en el esquema de entrega de subsidios o en las condicionales del mismo, para mitigar y eliminar esos efectos perversos. Como resultado de lo anterior se plantearon los siguientes puntos:

- Una nueva condición para la transferencia con respecto a la educación: el niño beneficiario no puede repetir más de dos años.
- Todos los municipios van a contar con el esquema incremental. Este fue el que mayores impactos registró en la evaluación de grandes centros urbanos, siendo a su vez el más fácil de operar.
- Dado el efecto negativo sobre el acceso a educación superior se creó el nuevo componente de jóvenes en acción³⁰, el cual asegura 120.000 cupos de educación superior en el SENA en el primer año del rediseño.
- Además, dado que se evidenció que las personas que entran más temprano al programa tienen mejores resultados en las pruebas (desarrollo cognitivo) se estableció que el subsidio empezaría desde transición, incentivando así a las madres a llevar a sus hijos desde edad temprana a las escuelas y asegurando que cursen este grado de vital importancia en el desarrollo posterior de los niños.
- Para aumentar los impactos en temas de salud, que no han sido del todo concluyentes en cada

²⁹ Dado que el objetivo de este texto es hacer un documento que tenga la mirada global del programa a la luz de sus resultados, solo se esbozan algunos de los cambios propuestos en el rediseño.

³⁰ Este es radicalmente diferente al programa que llevaba el mismo nombre ejecutado a finales de los 90, el cual buscaba crear habilidades en los jóvenes para aumentar su tasa de encuentro de trabajo.

una de las evaluaciones, se estableció que adicionalmente a la asistencia a controles de desarrollo y crecimiento la entrega del subsidio de salud estará condicionada al esquema completo de vacunación de los niños beneficiarios.

Sin embargo no todos los cambios del rediseño respondieron a resultados puntuales de las evaluaciones, también existieron elementos que no respondían a los impactos encontrados, sino a elementos sociales importantes de capturar, aprovechando la legitimidad y aceptación de un nuevo diseño. Por esta razón se propusieron los siguientes cambios para completar el nuevo esquema de Más Familias en Acción:

Para incrementar la correlación entre grado cursado y edad del joven se estableció que máximo se admitirán dos años de rezago, como otro componente de la condicionalidad de educación.

Una de las críticas, desvirtuadas en todas las evaluaciones realizadas, fue la de incentivos a la natalidad, sin embargo en el rediseño se estableció un máximo de hijos que podías acceder al subsidio de educación (tope de 3 niños).

Uno de los grandes cambios que combina los resultados con elementos sociales importantes fue

el valor de los subsidios. En esta reformulación se establecieron 4 diferentes grupos de municipios, 1) Bogotá, 2) la mayoría de capitales departamentales, 3) municipios con incidencia de la pobreza (medida por IPM) por debajo de 70% y 4) municipios con incidencia de pobreza mayor al 70%. Si bien a ninguno de estos se les disminuyó el valor del subsidio (a excepción de Bogotá para jóvenes entre 9 y 10 grado), este aumentó según el grupo de municipios siendo los del grupo 4 quienes en promedio van a recibir un subsidio mayor. Esto se realizó en base a la importancia que ha tomado actualmente el concepto de convergencia regional. Inicialmente las grandes ciudades recibían un subsidio más alto amparados en la afirmación válida que los jóvenes en estas zonas tienen un costo de oportunidad mayor asociado a la asistencia escolar, sin embargo en nivel macro esto podía estar aumentando las diferencias regionales dado que son estas mismas zonas las que tienen mejores políticas sociales, mayores ingresos y producto.

La idea entonces era mantener el valor de los subsidios en Bogotá y otras grandes ciudades, (dado que estos ya cubrían el costo de oportunidad) pero aumentar en gran medida el valor de los subsidios en los demás municipios para colaborar en alguna medida con ese fin más amplio de la política pública en Colombia de la convergencia regional³¹.

³¹ Para dejar evidencia es importante realizarle seguimiento a este punto, municipios con más del 70% de pobreza y con ingresos constantes bimestrales puede traducirse en aumento de precios, con producción constante, es decir solo efectos inflacionarios manteniendo el poder adquisitivo sin alteración.

V. Consideración final: Familias en Acción dentro de la política social y su fin último, la superación de la pobreza

Cualquier intervención pública que esté dentro de lo que se denomina política social debe estar enfocado en dar herramientas para lograr tener un país con cero pobreza, pero además cualquier intervención que apunte a este objetivo no va a funcionar por si sola sino con un entramado de políticas enfocadas a mejorar diferentes condiciones de la población vulnerable para su propia superación de la pobreza. Para esto es importante entender la pobreza como una carencia de elementos necesarios para la generación de ingresos, en esencia, carencia de factores de producción. Con base en esto deben existir programas que apunten a cada uno de los factores de producción que tienen los hogares cerrando las brechas iniciales que existen entre diferentes segmentos de la población con respecto a estos factores.

Es a partir de eso que se afirma que Familias en Acción si ha logrado su objetivo dentro de la política social en Colombia, el cual es aumentar y mejorar el capital humano de la población vulnerable (población pobre, indígena y en situación de desplazamiento). Sin embargo, a si se haya aumentado la inversión en este factor de producción tan

relevante, este no es el único factor existente y el programa no es el único que determina la buena acumulación de capital humano. Con respecto al último elemento, las conclusiones de las evaluaciones y de la evidencia encontrada ha resaltado la importancia de tener una relación más estrecha con los sectores que proveen la oferta social enfocada a mejorar las condiciones y el acervo de capital humano, entre estas las más importantes y con las cuales debe priorizarse la relación son: el Ministerio de Educación, el SENA, el ICBF y el Ministerio de Salud y Protección Social. Cada una de estas entidades y sus intervenciones públicas brindan elementos necesarios, pero por si solos insuficientes, para mantener y aumentar el capital humano de todos los hogares del país.

Ahora bien, dentro del esqueleto de políticas sociales que deben existir, todas estas entidades citadas anteriormente y sus respectivas políticas no son suficientes para lograr el objetivo de sacar a (todos) los hogares de la pobreza, dado que estos no están produciendo solo a partir del capital humano, estos también necesitan capital físico (en términos de hogares activos), tecnología y, dependiendo se la zona geográfica, tierra, entre otros. Lo anterior es importante puesto que aparte de políticas netamente sociales, hay que sumarle políticas de competitividad enfocadas a esta población vulnerable³², no solo aquellos que están en condición de

³² Un excelente ejemplo es el Programa de mujeres ahorradoras.

pobreza sino aquellos que han salido de la misma o que tienen riesgo de caer en esta condición. Si a las políticas sociales no se les adapta este componente la generación de ingresos necesarios no es sostenible en el largo plazo y simplemente se vuelve en un estado asistencialista, así los programas no cumplan esta condición. Al entender la pobreza como una carencia de factores de producción se da un paso para asegurar su sostenibilidad y su posterior reproducción de buenas experiencias que permiten un efecto mucho mayor al que tiene una política social separada de una inclusión a los procesos económicos nacionales.

Esto es relevante tenerlo presente puesto que se ha cargado a Familias en Acción como el programa social más importante del Gobierno, esperando que este programa por si solo sea el mecanismo de salida de la pobreza en Colombia, siendo que este solo afecta uno de los muchos componentes necesarios para ese fin.

Es claro que el país cuenta con un gran programa, el cual se ha demostrado tiene excelentes resultados en la inversión y posterior acumulación de capital humano desde el lado de la demanda. Es decir que

gracias a Familias en Acción los hogares han logrado internalizar la importancia de brindar una buena nutrición, de asistir periódicamente al médico y de mantener a sus hijos en el establecimiento educativo, a la vez que han tenido una entrada adicional de ingresos que se ha ido a mejorar aún más esta inversión en capital humano. Sin embargo, como toda política social su éxito sobre la generación de ingresos y consecuentemente sobre la superación de la pobreza, depende de un trabajo conjunto de todo el Gobierno Nacional. Este programa de transferencias condicionadas está logrando acercar la oferta social con la demanda por la misma, pero para lograr este objetivo más amplio es necesario mejorar la calidad y pertinencia de la educación primaria, básica y media, aumentar fuertemente la oferta de educación superior, crear condiciones para que las personas en situación vulnerable sean competitivas, por ejemplo aumentar el acceso los servicios financieros y/o disminuir los costos de transacción, entre otros. Todavía hay un largo camino por recorrer este programa ha sido un catalizador de los buenos resultados frente a la pobreza en Colombia, pero siempre para mantener su efecto y aumentarlo en el tiempo es necesario de un trabajo conjunto así como su constante re-inversión.

Bibliografía

- Acción Social (2010). *Entre la memoria y el olvido: voces de las madres*. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
- Bernal, R. & Peña, X. (2011). *Guía práctica para la Evaluación de Impacto*. Facultad de Economía. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Carter, M. & Barrett, C. (2006). *The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset Based Approach*. Journal of Development Studies, 42(2), 178-199.
- Centro Nacional de Consultoría (2011). *Evaluación del programa familias en acción en grandes centros urbanos*. Bogotá.
- Dirección de Seguimiento & Evaluación de Políticas Públicas (2012). *Guías metodológicas Sinergia*. Capítulo VI. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Econometría-SEI S.A. (2012). *Impactos de largo plazo del programa familias en acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano*. DNP & DPS. Bogotá.
- Hurtado, D., García, D. & Copete, A. (2013). *Las vicisitudes del capital social de Colombia*. Fundación Restrepo Barco. Bogotá.
- Urrutia, M. & Llano, J. (2012). *Los actores en la crisis económica de final de siglo*. Facultad de Economía. Bogotá: Ediciones Uniandes.