



Programa Empleo en Acción

Impactos del Programa sobre los beneficiarios y sus familias



Banco Interamericano de Desarrollo



BANCO MUNDIAL

Evaluación de Políticas Públicas

Programa Empleo en Acción

Impactos del Programa sobre los beneficiarios y sus familias



DNP
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



SINERGIA
SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA



Banco Interamericano
de Desarrollo



BANCO MUNDIAL



Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
www.dnp.gov.co
Sinergia

Dirección
Carolina Rentería Rodríguez

Subdirección
Andrés Escobar

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
Bertha Briceño

Evaluación de impactos del Programa
Empleo en Acción

Diseño y diagramación
Sinergia - DNP
Catalina Cortés Murcia

© **Departamento Nacional de Planeación**
Bogotá, D.C., Colombia
Impreso y hecho en Colombia
Bogotá, Septiembre de 2007

Presentación	7
Glosario de términos	8
Introducción	10
1 El programa Empleo en Acción	12
2 Empleo en Acción: una perspectiva teórica	21
3 Aspectos metodológicos de la evaluación de impacto	28
4 Focalización y pobreza	51
5 Impactos del programa sobre los beneficiarios y sus familias	62
6 Impactos del programa sobre las comunidades en su área de influencia	71
7 Evaluación cualitativa de los impactos del programa	73
8 Costo efectividad y costo beneficio del programa	77
9 Visión estratégica	80

Esta publicación presenta una síntesis de resultados de la Evaluación de Impactos del Programa Empleo en Acción desarrollado por la Presidencia de la República de Colombia entre los años 2002 y 2004. Dicha evaluación fue llevada a cabo por el Departamento Nacional de Planeación mediante un contrato de consultoría con la Unión Temporal Institute of Fiscal Studies – Econometría Consultores y Sistemas Especializados de Información.

En la evaluación participó un equipo interdisciplinario dirigido por Álvaro Reyes de Econometría Consultores en Colombia y Costas Megir del IFS en Londres. Formaron parte del equipo de diseño y evaluación: Orazio Attanasio, Marcos Vera, Murtaza Syed, Mariana Muñoz y Juan Manuel García.

El análisis de transparencia y participación en el Programa estuvo a cargo de Hernán Salamanca. La evaluación de obras estuvo a cargo de Olga Samper y Javier Méndez. El trabajo cualitativo estuvo a cargo de María Mercedes Turbay. El diseño de muestras y el cálculo de errores de muestro estuvo a cargo de Luis Carlos Gómez y Hanner Sánchez. La recolección de información estuvo a cargo de Rafael Arenas, Yamile Palacios y Antonio Rey, de Sistemas Especializados de Información. La gerencia del Proyecto fue responsabilidad de Carolina Murgueitio.

La interventoría técnica del estudio estuvo bajo la dirección de Manuel Fernando Castro, director de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, quien contó con el apoyo de un grupo conformado por: Luis Carlos Corral, Lucía Llanes, Carlos Alviar, Ariane Ortiz y Gelkha Buitrago. Fundamental para el desarrollo del trabajo fue la participación del Comité de Evaluación del Departamento Nacional de Planeación conformado por: Alejandro Gaviria, Alfredo Sarmiento, Mauricio Santamaría, Jairo Núñez, Carlos Medina y Manuel Fernando Castro.

En el diseño y seguimiento al avance de la evaluación, se agradece la participación y apoyo a los siguientes funcionarios del Banco Mundial: Laura Rawlings, Vicente Paqueo, Hideki Mori y María Claudia Vásquez. Igualmente, a Amanda Glassman, Ian MacArthur y Ana Lucía Muñoz, del Banco Interamericano de Desarrollo.

Especial mención merece el apoyo permanente del Fondo de Inversión para la Paz de la Presidencia de la República y de su director Luis Alfonso Hoyos, así como el equipo conformado por Diego Molano, Luis Esteban Prada, Ligia Margarita Borrero, Hernando Pedraza, José María Hurtado y María Helena Barrera.

Red de Apoyo Social RAS:	Como consecuencia de la peor recesión económica de la historia de Colombia, en 1999 el Estado colombiano puso en marcha una red de apoyo que incluyó entre sus componentes al Programa Empleo en Acción.
Fondo de Inversiones para la Paz (FIP):	Hace las veces de Fondo Cuenta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y su objeto es financiar los programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz. La implementación operativa ha estado en cabeza de la RAS.
Municipios prioritarios:	Ciudades de más de 100,000 habitantes y áreas conurbadas.
Municipios no prioritarios:	Municipios de menos de 100,000 habitantes sin conurbación.
Beneficiarios:	Individuos registrados en alguno de los proyectos de la muestra seleccionada y fue seleccionado en primera instancia (aleatoriamente o no) para participar en el Programa.
Inscritos no beneficiarios:	Individuos que se registraron en alguno de los proyectos de la muestra seleccionada pero no fueron seleccionados en primera instancia (aleatoriamente o no) para participar en el Programa.
Participantes:	Individuos que se registraron en alguno de los proyectos de la muestra seleccionada y trabajaron por lo menos en uno de proyectos del Programa.
No Participantes:	Individuos que se registraron en alguno de los proyectos de la muestra seleccionada pero no trabajaron en ningún proyecto del Programa.

Muestra de control AT:	Muestra aleatoria de la población residente en el área de influencia de las obras (línea de base y segundo seguimiento).
Línea de base original:	Situación observada inmediatamente antes o en el momento en que se estaban iniciando las obras y los beneficiarios no habían recibido todavía ningún pago (se recogió entre diciembre de 2002 y diciembre de 2003).
Línea de base pura:	Excluye las observaciones de hogares de beneficiarios que ya hubieran comenzado a trabajar en las obras en el momento de la entrevista.
Línea de base retrospectiva:	Situación laboral de los encuestados tres meses antes de la encuesta de línea de base, recogida por recordación en el segundo seguimiento (entre junio y septiembre de 2004).
Primer seguimiento:	Situación recolectada durante la ejecución de las obras (entre marzo del 2003 y enero del 2004).
Segundo seguimiento:	Situación recolectada entre junio y septiembre de 2004, una vez se habían terminado las obras. Permite observar la situación de los beneficiarios entre 4 y 13 meses después de terminadas las obras.

Esta publicación tiene como objetivo principal presentar los resultados de la evaluación de impactos del Programa Empleo en Acción desarrollado por la Presidencia de la República de Colombia como parte de la política social para contrarrestar los efectos de la crisis económica que vivió la economía colombiana entre los años 1999 y 2001.

El objetivo central fue realizar una evaluación integral de los procesos, los resultados y los impactos del Programa, con especial énfasis en el grado y la orientación de estos impactos sobre la población y comunidades beneficiarias.

Estos impactos se midieron sobre los beneficiarios directos y sus familias, así como sobre las comunidades residentes en el área de influencia de las obras realizadas. Adicionalmente, se evaluó la relación beneficio-costos de las inversiones realizadas y la efectividad del Programa para lograr las metas propuestas, teniendo en cuenta que a partir de marzo de 2003 se suspendió la aprobación de nuevas obras y, en consecuencia, no se ejecutaron todos los recursos planeados inicialmente. Así mismo, se presenta la visión estratégica que al finalizar el estudio se tiene sobre el Programa.

El documento se divide en nueve capítulos:

En el capítulo 1 se plantea una perspectiva teórica sobre el Programa, que desarrolla dos temas: i) el espectro de políticas activas frente al mercado de trabajo, y el papel de un programa de empleo transitorio en obras públicas, como Empleo en Acción, en este contexto; y ii) la comparación entre programas de empleo temporal y subsidios salariales al empleo, como alternativa para fomentar la absorción de trabajadores de baja calificación en el sector privado. Esta comparación adquiere gran relevancia en la medida en que para muchos analistas el trabajo temporal en obras públicas no ayuda a las personas no calificadas a mejorar su empleabilidad futura; y para ellos, una opción de política más eficaz sería una política de subsidios salariales para incentivar a los empleadores del sector privado a contratar trabajadores de menor productividad.

El capítulo 2 presenta la caracterización de las obras del Programa, por tipo de municipio, y tipología de obra; se examinan la distribución de los costos del programa por tipo de insumo (mano de obra, materiales, etc.); la financiación del Programa y la distribución de la inversión por tipo de obra; la eficiencia del proceso, en términos de la duración de los convenios y su distribución entre los tiempos de aprobación, iniciación de obra, ejecución y liquidación.

El capítulo 3 discute la metodología de evaluación utilizada para medir los impactos del Proyecto y las muestras de datos utilizadas para este propósito.

El capítulo 4 tiene tres objetivos principales. Primero, describir el alcance y cobertura del Programa Empleo en Acción, tanto en términos territoriales como de población; segundo, analizar la eficacia del SISBÉN como instrumento de focalización; y, tercero, evaluar la focalización del Programa en la población objetivo contemplada en su diseño original.

Los capítulos 5 y 6 constituyen el núcleo de este documento y contienen la medición de los impactos de mediano plazo del Programa sobre los beneficiarios directos y sus familias y sobre las comunidades residentes en la vecindad de las obras realizadas.

El capítulo 7 presenta los resultados de la evaluación cualitativa del Programa en términos de la percepción que varios de los actores involucrados tienen sobre temas como situación de desempleo y su incidencia en el entorno familiar; operatividad y transparencia del Programa; participación; expectativas sobre el Programa y valoración del mismo.

El capítulo 8 presenta los resultados de la evaluación de la relación beneficio- costo del Programa y el análisis de su efectividad para el logro de las metas propuestas.

Finalmente, el capítulo 9 presenta las conclusiones que se derivan de la evaluación global del Programa y la visión estratégica que se tiene de programas de este tipo como instrumento de política social.

1.

El Programa Empleo en Acción

1.1 EL PROGRAMA

El Programa Empleo en Acción es uno de los tres programas, junto con Familias en Acción y Jóvenes en Acción, de la Red de Apoyo Social (RAS) que maneja la Presidencia de la República de Colombia como un instrumento de su política social. Estuvo orientado a brindar ocupación transitoria a mano de obra no calificada de los niveles 1 y 2 del SISBÉN¹ en la construcción o mantenimiento de infraestructura comunitaria en zonas urbanas de bajos ingresos, definidas como los barrios de estrato 1 y 2. Con ello se buscaba atenuar los impactos de la crisis económica de 1999 y del saneamiento fiscal que tuvo que realizar el Gobierno colombiano, sobre las poblaciones más vulnerables; específicamente la población de desempleados mayores de edad, clasificados en los niveles 1 y 2 de SISBÉN, que no se encontraran inscritos en programas de educación diurna.

Para cumplir estos objetivos, el Programa aportó recursos para el pago de la mano de obra no calificada y para cubrir parcialmente la compra de materiales². Para la mano de obra no calificada el Programa aportó una suma máxima de \$180,000 mensuales por beneficiario (a precios del año 2001)³, por un tiempo máximo de cinco meses en jornadas de medio tiempo. La financiación de materiales fue parcial y estuvo restringida a proyectos presentados antes de diciembre de 2002 por entidades territoriales (alcaldías, distritos gobernaciones o sus entidades descentralizadas). Los proyectos a financiar por el Programa deberían tener un costo total entre 40 y 300 millones de pesos (a precios del año 2001). Los proponentes podían ser los departamentos, distritos, municipios, empresas de servicios públicos del Estado, entidades sin ánimo de lucro, empresas asociativas de trabajo, organizaciones no gubernamentales o instituciones de base comunitaria. El proponente debía garantizar los recursos de contrapartida necesarios para complementar los aportes del Programa y cubrir, así, los costos totales del proyecto. El ejecutor directo de las obras podía ser el proponente, su contratista o la comunidad organizada.

El Programa financió desde fines del año 2000 un total de 3,724⁴ proyectos u obras, de los cuales el 37% (1,384 obras) estaban localizados en un conjunto de 71 de los 78 municipios considerados como prioritarios por el Programa, que incluían las 24 principales áreas metropolitanas o conurbadas del país y otras cabeceras municipales de más de 100,000 habitantes, y el 63% restante (2,340 obras) en un

1- Sistema de clasificación de beneficiarios que utilizó el Gobierno colombiano para focalizar en los más pobres el gasto público social. Los niveles 1 y 2 agrupan a la población más pobre.

2- A partir de marzo del 2003 se suspendió el aporte para la compra de materiales.

3- La tasa de cambio a finales de 2001 fue de \$2.291/ US\$.

4- Dato reportado por el Fondo de Inversión para la Paz – FIP, con fecha de corte septiembre de 2004.

conjunto de 581 municipios no prioritarios de menos de 100,000 habitantes o que no formaban parte de áreas metropolitanas o conurbadas⁵.

Hasta fines de 2002 se habían aprobado 3,487 proyectos, cuya ejecución había presentado importantes demoras por problemas de disponibilidad de fondos y por la complejidad de los procedimientos de aprobación, legalización y desembolso. A comienzos de 2003 se simplificaron estos procedimientos y en marzo se aprobaron 358 proyectos adicionales sólo en municipios prioritarios. A partir de esa fecha se canceló la aprobación de nuevos proyectos; y en el año 2004 se terminaron las últimas cohortes de proyectos, sin mayores demoras.

En total con corte a septiembre de 2004 el FIP había ejecutado recursos por valor aproximado de \$250,000 millones⁶, de los cuales \$136,000 millones (54%) fueron asignados a financiación de mano de obra; \$105,000 millones (42%) a financiación de materiales; y \$14,000 millones a pago de Organismos de Gestión.

De acuerdo con los registros del Programa, el promedio de beneficiarios por obra fue de 45 en municipios no prioritarios y de 46 en municipios prioritarios. La duración media por obra fue de 3.9 meses en municipios no prioritarios y de 4 meses en municipios prioritarios. Por otro lado, las 3,724 obras aprobadas por el Programa beneficiaron directamente a cerca de 170,000 personas que trabajaron en las obras, 64,000 en municipios prioritarios (37%) y 106,000 en municipios no prioritarios (63%).

Para verificar la efectividad del proceso de ejecución de las obras se tomaron dos indicadores. El primero se refiere a la duración del período desde la aprobación de la obra hasta el momento de su iniciación. Como se observa en la gráfica 1.1, el promedio fue de 8.8 meses, período relativamente largo si se compara con la duración de las obras, y hubo una amplia dispersión, llegando algunas obras a tener retrasos de más de 18 meses en su iniciación. Este fue uno de los aspectos más negativos de la operación del Programa.

1.2 CARACTERIZACIÓN POR TAMAÑO MUNICIPAL Y REGIÓN

El análisis de la distribución de las obras por tamaño municipal y por región permite inferir la receptividad del Programa a nivel municipal y la dinámica de los entes territoriales frente a esfuerzos nacionales de incentivo específico. De igual manera permite evaluar el cumplimiento de los objetivos del Programa en términos de población objetivo.

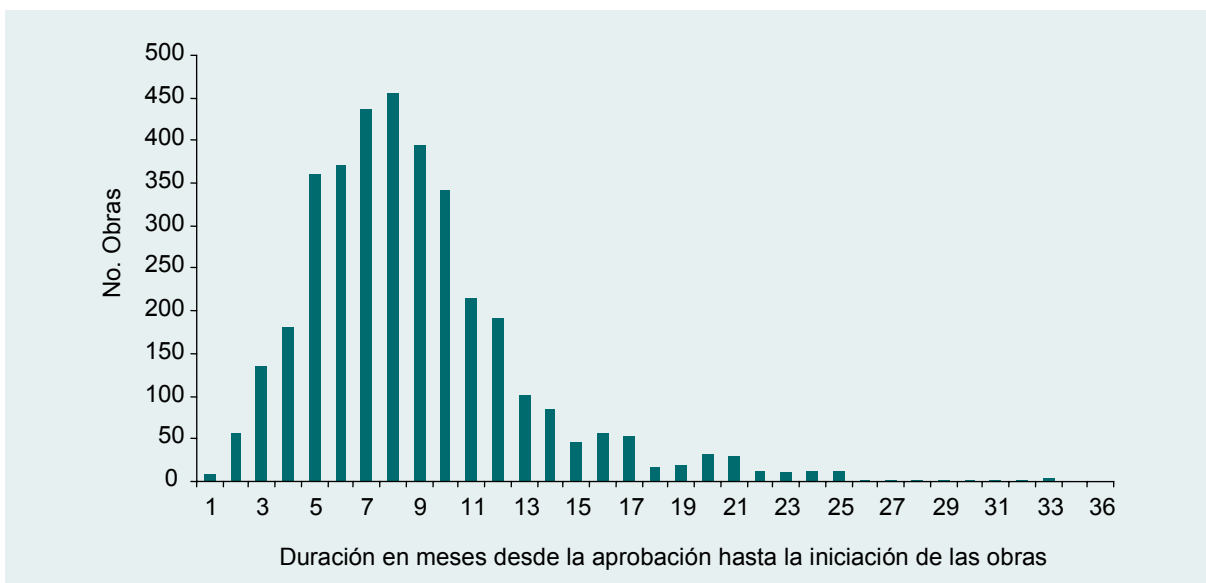
Así mismo, el análisis de la focalización geográfica de las obras permite evaluar la orientación del gasto social promovido por el Programa y concluir sobre su acción en las áreas más pobres del país.

5- El diseño original del Programa contemplaba que el 80% de los proyectos estuvieran localizados en municipios prioritarios y el 20% restante en municipios no prioritarios.

6 Los valores presentados en este documento están expresados a precios constantes de 2004.

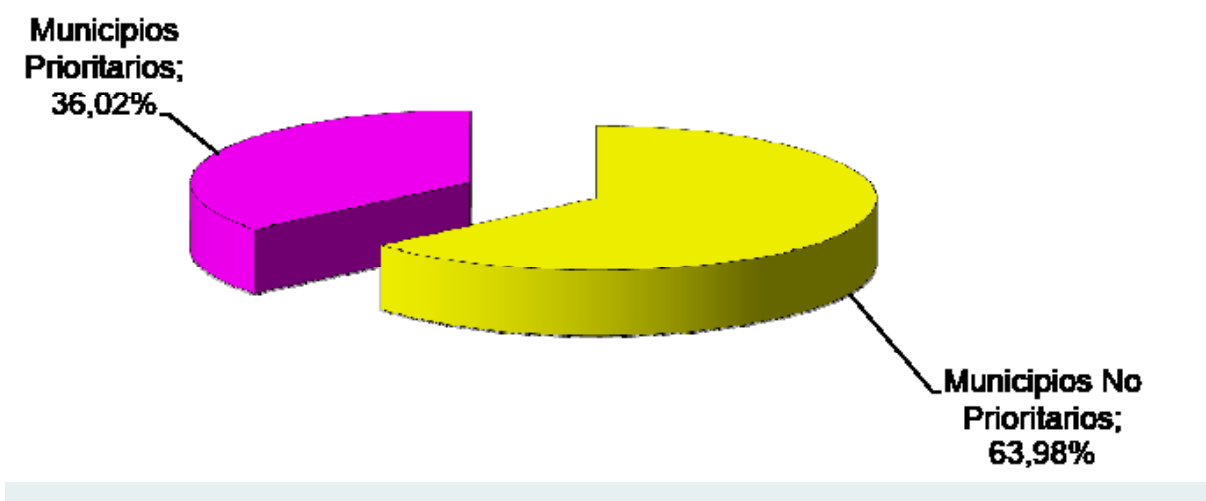
De acuerdo con la información de la base de datos integral del Programa, de un total de 3,724 obras registradas, la mayor concentración de estas se dio en municipios de menos de 200.000 habitantes correspondientes a municipios no prioritarios, contrariamente a los objetivos iniciales esperados.

Grafica 1.1 | Duración en meses desde la aprobación de las obras hasta su iniciación



Fuente: Inventario de carpetas de obras, IFS-Econometría S.A.-SEI

Gráfica 1.2 | Distribución de obras según tipo de municipio



Fuente: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI

La anterior circunstancia puede tener diversas causas. Considerando los criterios para la elegibilidad de las obras, especialmente el monto máximo de las mismas, establecido en \$300 millones, las ciudades con más de 200.000 habitantes suelen encontrar dificultad en la definición de proyectos de este tamaño debido a la complejidad de las obras de infraestructura que deben realizar para el cubrimiento de los territorios urbanos. De igual manera, la mayor complejidad de las obras en las ciudades grandes orienta las actividades de construcción hacia medios mecánicos y hace menos frecuente las intervenciones con mano de obra en comparación con municipios menores.

Si se desagrega el análisis en municipios prioritarios y no prioritarios se aprecia una ligera diferencia en el énfasis del tipo de obra para cada categoría.

La mayor actividad se concentra claramente en el tipo de obras viales. Sin embargo, en los municipios prioritarios se nota un mayor énfasis en las obras relacionadas con el mejoramiento ambiental urbano y un menor peso de las obras de infraestructura social, mientras que en los municipios no prioritarios la relación se invierte para estos dos tipos de obras.

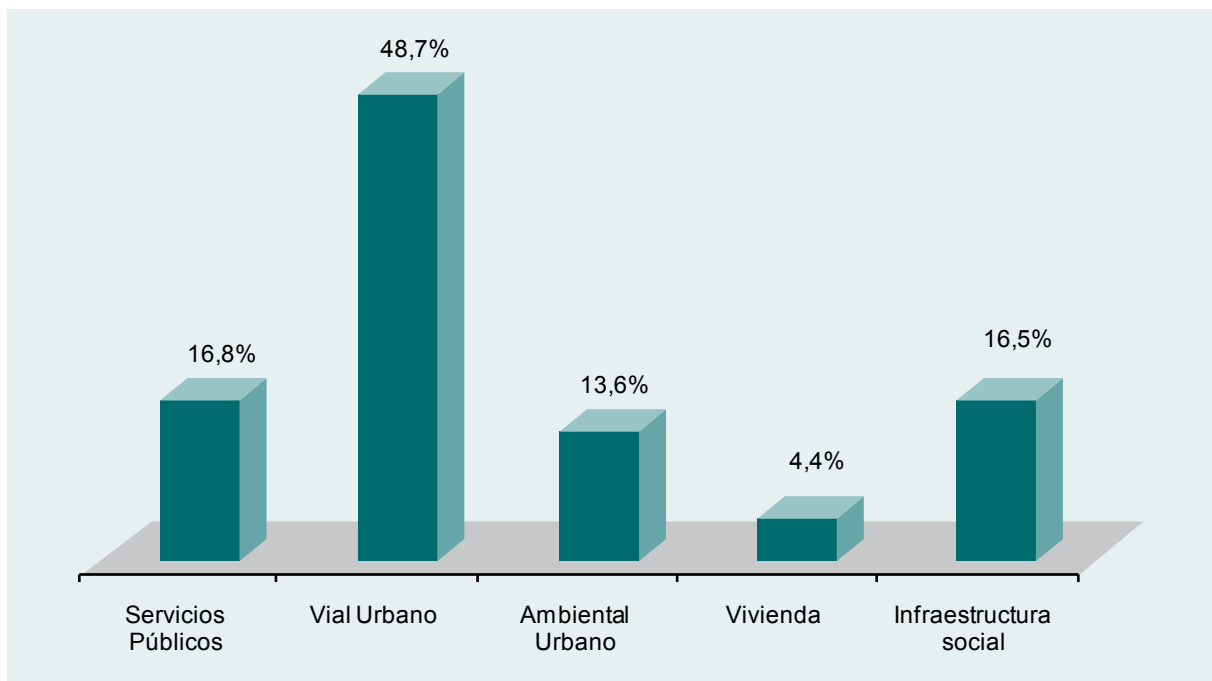
Cuadro 1.1 | Distribución de obras según tipo de obra por tipo de municipio - (%)

Tipología	Municipios No Prioritarios	Municipios Prioritarios	Total
Servicios Públicos	17.15	16.19	16.81
Vial Urbano	49.19	47.97	48.75
Ambiental Urbano	11.36	17.58	13.6
Vivienda	4.96	3.29	4.35
Infraestructura social	17.34	14.96	16.48
Total	100	100	100

Teniendo en cuenta la anterior diversidad es de resaltar, de nuevo, la alta incidencia del número de obras en el sector vial independientemente del tamaño o región del municipio con una participación global de 48.7%. Los servicios municipales, representados en servicios públicos como acueducto y alcantarillado y servicios sociales como educación, salud, recreación, etc. se encuentran en segundo lugar con una participación total del 33.3%. Lo anterior confirma el énfasis que tiene la inversión municipal en obras de infraestructura urbana (Gráfica 1.3).

El sector de servicios públicos tiene una importancia relevante en número de proyectos, muy similar a las obras de infraestructura social. Los proyectos de vivienda no tienen mayor representatividad dentro del volumen de obras mientras que las obras de mejoramiento ambiental urbano parecen cobrar importancia dentro de las prioridades del nivel local.

Gráfica 1.3 | Distribución porcentual del número total de obras por tipo



Fuente: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI

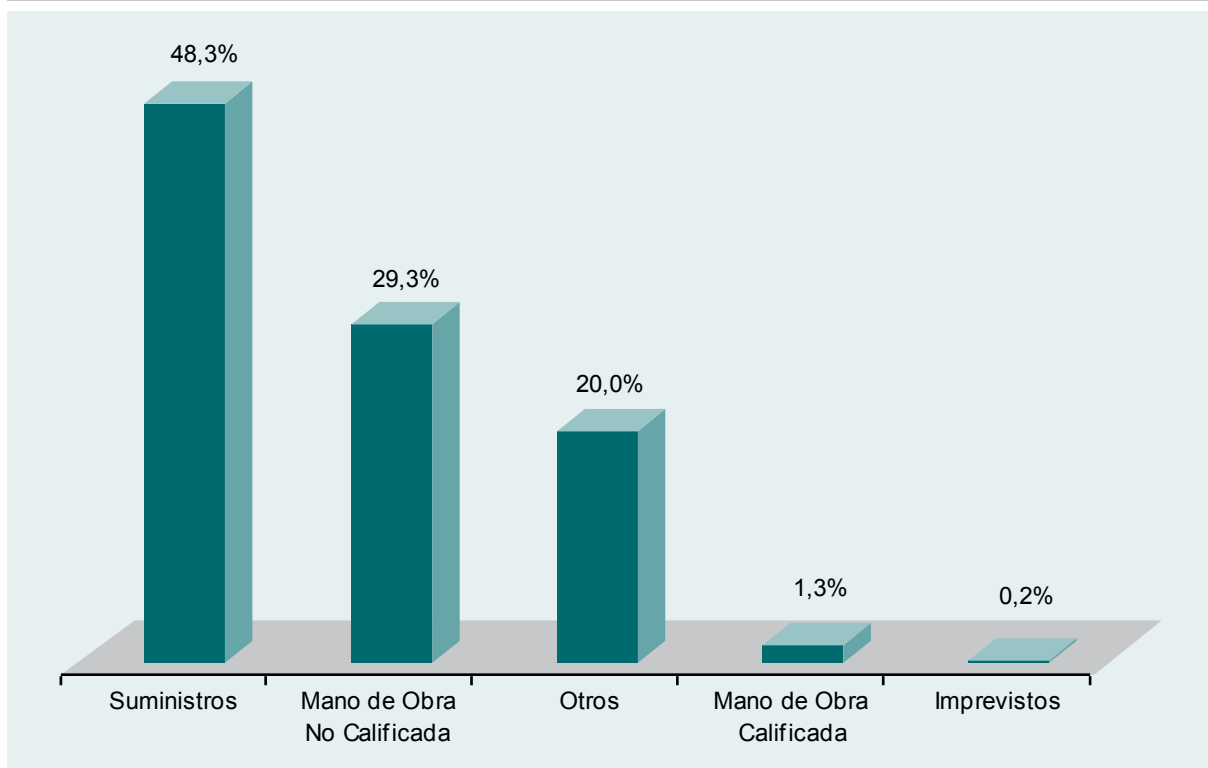
1.3 ESTRUCTURA DE COSTOS DE PROYECTO

Los ítems comúnmente utilizados para elaborar la estructura de costos de los proyectos del Programa fueron:

- **Suministros:** Se relaciona con la provisión de los materiales que permitirán ejecutar las obras.
- **Mano de Obra No Calificada:** Se relaciona con el personal de base que ejecuta las labores detalladas de la obra en calidad de obreros, con baja o nula experiencia, y que están bajo el mando y supervisión de personal experimentado.
- **Mano de Obra Calificada:** Se relaciona con el personal experimentado, con capacitación pertinente al desarrollo de la obra y que tiene a cargo el personal de base.
- **Imprevistos:** Constituye un componente comúnmente utilizado para prever el cubrimiento de contingencias o cambios debidos a circunstancias no previstas.
- **Otros:** Agrupa ítems varios del proyecto como son la realización de la interventoría, la administración de las obras, fletes, alquiler de equipos, el AIU del contratista, entre otros.

Para el análisis del universo de municipios y obras, es relevante notar que, en promedio, el 31.1% de los recursos estimados en los proyectos presentados se orienta al financiamiento de la mano de obra no calificada, mientras el 46.1% se destina a la adquisición de suministros y tan solo el 1.3% a mano de obra calificada.

Gráfica 1.4 | Estructura de costos del proyecto



Base: Costo Total del Proyecto incluidas todas las fuentes de financiación

El Programa aprobó un total de 3,724 obras en 652 municipios del país, con una inversión total de cerca de \$549,000 millones de pesos con una participación de recursos del estado cercana a \$250.000 millones, de los cuales \$136,000 millones correspondieron a financiamiento de mano de obra no calificada, \$105.000 millones para adquisición de materiales, y \$14,000 millones para el pago a los Organismos de Gestión.

Cuadro 1.2 | Distribución de Costos del Programa - (%)

Tipología	Suministros	Mano de obra no calificada	Mano de obra calificada	Otros	Imprevistos	Total
Servicios Públicos	46.4	29.5	1.9	21.9	0.2	100
Vial Urbano	49.7	26.8	1.1	22.1	0.2	100
Ambiental Urbano	26.3	51.3	0.9	21.4	0.0	100
Vivienda	56.3	27.2	0.7	15.8	0.0	100
Infraestructura social	48.8	29.6	1.8	19.4	0.3	100
Total	46.1	31.1	1.3	21.3	0.2	100

En relación con la mano de obra, en los municipios no prioritarios se logró la vinculación de cerca de 106,153 beneficiarios directos mientras que en los municipios prioritarios el número de beneficiarios directos vinculados a las obras fue de 63,766.

Cuadro 1.3 | Beneficiarios directos del Programa

Tipo de municipio	Número de Beneficiarios Directos
Municipios No Prioritarios	106,153
Municipios prioritarios	63,766
Total	169,918

El esfuerzo del Programa, en términos de costo por beneficiario, para la generación de un trabajo de medio hombre mes es, en promedio, de \$820,322 por beneficiario. Teniendo en cuenta que el ingreso mensual de los beneficiarios que participaron en las obras es de medio salario mensual, el esfuerzo mencionado es 5⁷ veces mayor que el beneficio generado por beneficiario al mes.

Lo anterior se compensa, en parte, por el impacto positivo del Programa dado que las obras físicas ejecutadas quedan construidas en los cascos municipales prestando el servicio esperado a las comunidades como beneficiarios indirectos.

Mano de obra no calificada

Como se precisó anteriormente, la participación de la mano de obra no calificada en los distintos tipos de proyectos es muy similar para los diferentes sectores, cercana al 31.1% (cuadro 1.4).

⁷ Asumiendo un SMMLV ponderado de \$332,876. Para el cálculo se trajo a precios de 2004 los SMMLV de los años 2001, 2001, 2003 y se calculó un promedio ponderado teniendo en cuenta el número de proyectos por año.

Las obras del sector ambiental urbano muestran una mayor participación de mano de obra en su ejecución particularmente en los municipios no prioritarios en los que alcanza el 60.7%, posiblemente debido a la necesidad de intervenciones a quebradas, ríos o taludes con actividades como la revegetalización o siembra de árboles que requieren acciones del personal a mano.

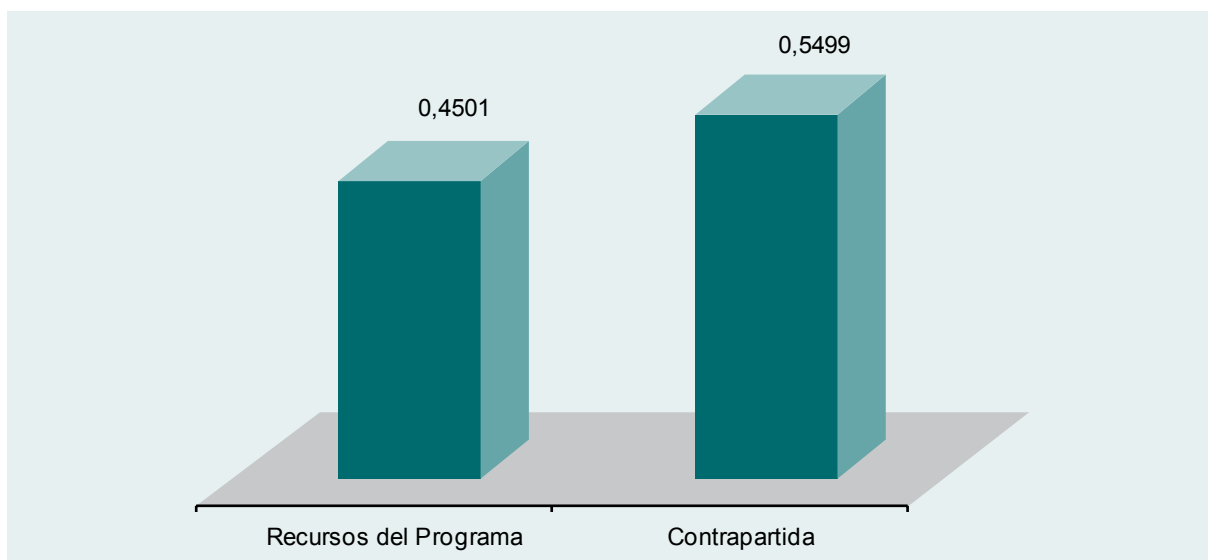
Cuadro 1.4 | Participación de la Mano de Obra No Calificada en el costo total por tipología de obra - %

Tipo	Prioritarios	No Prioritarios	Total
Servicios Públicos	29.7	29.3	29.5
Vial Urbano	25.8	28.7	26.8
Ambiental Urbano	43.1	60.7	51.3
Vivienda	26.1	30.1	27.2
Infraestructura Social	29.2	30.4	29.6
Total	29.0	34.7	31.1

1.4 FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA

El Programa aportó, en total, el 46% de los recursos para la financiación de las obras aprobadas. Las contrapartidas locales, representadas en su gran mayoría por recursos municipales, cubrieron el 54% de las inversiones totales.

Gráfica 1.5 | Fuentes de Financiación de las Obras del Programa



Los municipios Prioritarios aportaron contrapartidas ligeramente superiores a las aportadas por los municipios No Prioritarios aunque solo en un 7% adicional.

1.5 EFICIENCIA DEL PROCESO

Cabe resaltar que la evaluación detallada de procesos del Programa no es objeto de este estudio. Sin embargo, como información de referencia, y utilizando la base de datos de FIP y los resultados consignados en las carpetas de proyecto, se analizaron algunos indicadores de duración de proceso que pueden dar elementos importantes para futuros planes o programas.

El proceso para la ejecución de obras del Programa incluye una etapa preparatoria como la presentación, aprobación e iniciación, una etapa de ejecución propiamente dicha en la que deben tramitarse convenios y desembolsos, y una etapa final que incluye la liquidación del proyecto y la visita final.

En general, se observó que los convenios duraron en promedio 17.7 meses y la duración promedio de las obras fue de 3.9 meses; es decir, la ejecución de las obras solo represento el 22% de la duración total de los convenios. Al desagregar por tipo de municipio, los no prioritarios muestran una mayor duración de los convenios.

Cuadro 1.5 | Duración promedio en meses de las obras y los convenios

Tipo	Duración Promedio Obras	Duración Promedio Convenios
Prioritarios	4.0	17.0
No prioritarios	3.9	18.0
Total	3.9	17.7

2.

Empleo en Acción: Una perspectiva teórica

Antes de presentar las características del Programa Empleo en Acción en Colombia y su impacto sobre la población de beneficiarios es conveniente tratar de ubicarlo en el contexto de las políticas activas frente al mercado de trabajo.

POLÍTICAS ACTIVAS FRENTE AL MERCADO DE TRABAJO

Muchas intervenciones en el mercado laboral se pueden agrupar bajo el título de “políticas activas en el mercado de trabajo”. Tales políticas pueden conducir a:

- La creación de nuevos empleos temporales, ya sea en forma directa (p.ej. programas públicos de empleo temporal) o en forma indirecta (p.ej. subsidios salariales al empleo en el sector privado).
- Ayuda al desempleado, aspirante o cesante, para ocupar las vacantes existentes o autoemplearse, a través de capacitación para el trabajo, calificaciones o programas de reestructuración laboral en sectores deprimidos o para trabajadores de empresas en liquidación.
- Promoción de mercados laborales eficientes a través de servicios públicos de empleo, bolsas de empleo, agencias de empleo temporal, consejería y otras ayudas.

Las primeras operan por el lado de la demanda en el mercado de trabajo, las segundas por el lado de la oferta, y las terceras promueven un ajuste más eficiente entre la oferta y la demanda. Teóricamente estos programas buscan mejorar la función asignativa de los mercados de trabajo (p.ej. bolsas de empleo), corregir el resultado asignativo del mercado de trabajo por uno socialmente más aceptable (p.ej. programas focalizados en grupos vulnerables), aumentar la aceptabilidad política de reformas estructurales que afectan transitoriamente al empleo (p.ej. varias de las mencionadas), corregir fallas del mercado, ya sea el de trabajo u otros mercados relacionados (p.ej. subsidios al empleo de personas difíciles de emplear o crédito para microempresarios).

Daar y Tzannatos en un Documento de Discusión del Banco Mundial (BM, 1999⁸) revisaron más de 100 estudios recientes de evaluación de impactos sobre estos programas, fundamentalmente de países industrializados, y llegaron a las siguientes generalizaciones o ‘hechos estilizados’, frente a las

⁸ Ver Amit Daar Et Zafiris Tzannatos "Active labor market programs: A review of the evidence from evaluations" Series: Social Protection, Discussion Paper No. 9901 The World Bank, January 1999.

políticas activas de empleo. Vale la pena destacar, sin embargo, que estos estudios no usaron métodos experimentales para la medición de impactos, y en su mayoría no tuvieron el rigor metodológico de la evaluación que se realizó para el Programa 'Empleo en Acción'. Como un marco de referencia para comparar con los resultados encontrados en Empleo en Acción, se resumen los encontrados en el documento del Banco Mundial:

- Programas de empleo público transitorio (como 'Empleo en Acción') pueden ayudar a los grupos más desprotegidos (ancianos, mujeres pobres jefes de hogar, desempleados de largo plazo, residentes de zonas deprimidas), más como una red de protección social temporal contra la pobreza, que como un programa de lucha contra el desempleo. Los beneficiarios tienen menos probabilidad de acceder a empleos en el mercado de trabajo y tienden a ganar menos que sus pares en grupos de control; estos programas no parecen tener un impacto significativo para reducir el desempleo estructural de largo plazo. Si los salarios que pagan son bajos tienden a ser autofocalizados.
- La capacitación de jóvenes generalmente no tiene efectos positivos sobre las perspectivas de empleo o los salarios de sus beneficiarios; este tipo de intervenciones no logra compensar las fallas de la educación formal; teniendo en cuenta sus costos, la tasa de rendimiento tiende a ser baja o negativa tanto en el corto como en el largo plazo. Sin embargo la evaluación del 'Canadian Job Entry Program' mostró que a los que sólo tomaron clases en el aula no les fue mejor que a sus pares de control, pero a los que tuvieron entrenamiento o capacitación en el trabajo sí les fue bastante mejor.
- En cuanto a programas de subsidios salariales al empleo es improbable que tengan un impacto positivo. Presentan un alto nivel de sustitución por trabajadores no subsidiados, un efecto de desplazamiento de empresas no subsidiadas en los mercados de bienes y servicios y un gran peso muerto (deathweight effect) subsidiando empleo que se generaría de todas maneras sin el Programa. Para evitar estos efectos indeseables se recomienda una buena focalización en los grupos que tienen más probabilidad de beneficiarse de ellos.

Adicionalmente, para otras políticas activas de empleo el documento plantea las siguientes generalizaciones:

- Asistencia en la búsqueda de empleo (bolsas o agencias de empleo) tiene un impacto positivo y normalmente es costo-efectivo frente a otras opciones de política; sin embargo, no es efectiva en el caso de jóvenes no calificados y sin experiencia laboral.
- Capacitación para los desempleados de larga duración puede ayudar, sólo cuando la economía está en expansión (hay exceso de demanda); ayuda en especial a las mujeres y a los viejos. Sin embargo, la relación costo-efectividad de estos programas es muy desfavorable y la tasa de rendimiento real rara vez es positiva.
- Recalificación para despidos masivos usualmente tiene un pequeño impacto positivo.

- Programas de microempresas para desempleados normalmente sólo son demandados por una pequeña fracción de este grupo y generalmente están asociados con grandes efectos de peso muerto (microempresas que se hubieran creado de todas maneras) y de desplazamiento de otras microempresas no subsidiadas; la tasa de mortalidad de estos micro-negocios es en general muy grande; benefician principalmente a mujeres y a adultos con experiencia laboral.

En síntesis, la exploración de estos 100 estudios conduce a las siguientes conclusiones generales:

- Algunos de estos programas como los subsidios salariales al empleo o la capacitación de jóvenes, sin una componente de práctica laboral, no son instrumentos efectivos para reducir el desempleo y otros como los programas de empleo temporal en obras públicas sólo tienen un efecto de corto plazo.
- Algunos programas, como la asistencia al desempleado para la búsqueda de empleo, pueden tener efectos significativos, especialmente si la economía está en expansión.
- El impacto, y la relación costo-efectividad o costo beneficio de estos programas activos en el mercado de trabajo, dependen no solo de su diseño, sino del punto en el ciclo económico y laboral en el que ellos se insertan.
- Para su éxito, estos programas deben estar focalizados en los grupos para los cuales la relación costo-efectividad o costo-beneficio sea más alta; y para ello es conveniente hacer experimentos piloto en muestras pequeñas y hacer evaluaciones rigurosas de sus impactos, antes de comprometerse con su masificación.

PROGRAMAS DE EMPLEO TEMPORAL VERSUS SUBSIDIOS SALARIALES

Una comparación importante, para tener una visión estratégica clara sobre el papel de un programa de trabajo temporal, como Empleo en Acción, es la que se puede hacer, desde una perspectiva teórica, sobre los méritos relativos de programas de empleo temporal, o *workfare programs*, frente a programas de subsidios salariales al empleo. Entre otras cosas, porque los subsidios salariales fueron considerados como una de las opciones más válidas frente a los problemas de empleo, en el momento en que se discutió la suspensión del Programa Empleo en Acción.

A continuación se discuten los méritos de cada uno.

Programas de empleo temporal

Los programas de empleo temporal son en general programas de empleo en obras públicas o servicios sociales que encierran dos aspectos: primero, los beneficios del empleo para un grupo bien focalizado

de individuos que lo necesiten; y segundo, el posible valor para la comunidad de las obras realizadas o los servicios prestados, componente incluida en programas como Empleo en Acción.

Para evaluar la naturaleza del impacto de los subsidios salariales incorporados en el empleo generado sobre los individuos participantes (beneficiarios directos), es conveniente comenzar con la hipótesis de que el sector informal es un segmento competitivo del mercado de trabajo y sin costos de entrada, donde no existe 'desempleo involuntario' y todo el que quiere trabajar en él, consigue trabajo. También se supone que no es realmente posible verificar si los individuos participantes han estado previamente trabajando en el sector informal o han estado desempleados.

Según el diseño del Programa Empleo en Acción el trabajo generado es equivalente a un empleo temporal de salario mínimo⁹, sólo que no es de tiempo completo sino de medio tiempo. Como tal, puede ser muy atractivo para trabajadores del sector informal. Estimativos preliminares a partir de encuestas de hogares realizadas para medir la Línea de Base de este programa en Colombia indican que los ingresos laborales en el sector informal pueden estar 20-30% por debajo del salario mínimo y el salario de reserva o precio mínimo de oferta de trabajo de los individuos inscritos en el Programa puede estar 40% por debajo. Mas aún, dada la naturaleza temporal del empleo, este salario puede ser especialmente atractivo para los que tienen los peores trabajos o para los que no están trabajando (inactivos o desempleados). Por lo tanto, este tipo de programas tienen el carácter de un programa autofocalizado de transferencias de ingreso, probablemente mejor focalizado que un programa de subsidios salariales. Esta sería una de sus ventajas.

El siguiente aspecto que hay que analizar es qué efectos tendría el dar ocupación temporal a individuos que estaban previamente desempleados. Un punto clave a este respecto es saber si hay un mejoramiento de sus habilidades o hábitos de trabajo, a través del tipo de experiencia laboral que proporcionan los empleos generados.

Los programas típicos de empleo temporal no son atractivos para los trabajadores del sector formal; y es probable que tampoco lo sean para trabajadores del sector informal con buenos empleos. Por lo tanto, estos programas probablemente sean más atractivos para individuos con un débil compromiso con el mundo del trabajo, como pueden ser amas de casa, cuya actividad principal son oficios domésticos, o personas con largos períodos por fuera de la fuerza de trabajo.

Otro aspecto importante, no considerado en estudios previos, es el impacto sobre las comunidades beneficiarias de las obras. Si las obras realizadas son proyectos que no serían llevados a cabo por el sector público en ausencia del Programa, esta sería una adición neta importante. Por otro lado, la forma como se financien también cuenta: si el Programa desplaza inversiones que haría el sector privado, podría tener efectos negativos que reducirían el impacto neto del Programa. El diseño del Programa Empleo en Acción parece evitar estas dos filtraciones: por un lado, dada la situación común de las

⁹ En otras experiencias internacionales el salario se ha situado 40 o 50% por debajo del salario mínimo legal; por ej. 'Chile Joven'.

finanzas municipales en Colombia en el momento en que se implementó el Programa y la focalización de las obras en barrios pobres, la probabilidad de que estas obras se realicen sin los recursos del Programa es muy baja; con la posible excepción de ciudades como Bogotá y otras grandes áreas metropolitanas donde ésta sustitución podría darse parcialmente; y, por otro lado, no es el tipo de inversiones que serían rentables para el sector privado. La evaluación precisa de los beneficios de estas obras depende, en estas condiciones, del tipo de proyecto, de si efectivamente satisfacen las necesidades sentidas por las comunidades beneficiarias, y de la duración, operación y mantenimiento de las obras ejecutadas. Adicionalmente, su localización en zonas pobres debería tener un premio en la evaluación, frente a obras que beneficien a otros estratos socioeconómicos.

Por otro lado, para comparar programas de empleo temporal con subsidios salariales al empleo, sería necesario contrastar las mejoras potenciales en capital humano de los beneficiarios de los dos programas. El segundo, probablemente atraiga trabajadores más productivos del sector informal, que, en cierto sentido, necesitan menos el empleo, pero pueden ser los que sólo necesitan un ‘pequeño empuje’ para salir adelante y conseguir un empleo permanente en el sector formal mejor remunerado. Estos impactos posiblemente sean menores en un programa de empleo temporal, en la medida en que se autofocaliza en trabajadores menos productivos. En este sentido, esta intervención actúa más como un mecanismo de transferencia de ingresos, para aliviar situaciones coyunturales de pobreza, que como un programa de aumento de productividad.

Pasemos ahora a analizar la naturaleza de los impactos de programas de subsidios salariales al empleo en el sector privado.

Programas de subsidios salariales al empleo en el sector privado

Para analizar la naturaleza de los posibles impactos de estos programas, se supone un mercado de trabajo segmentado en dos (formal/informal). Comenzamos con la hipótesis que el mercado de trabajo informal está cerca de ser competitivo. En este caso, efectivamente, no hay desempleo ‘involuntario’ en este sector y cualquiera que quiera trabajar consigue trabajo, aunque posiblemente con un ingreso laboral muy bajo. El no trabajo de los que desean trabajar puede asociarse con una productividad marginal muy baja (en el mercado).

El sector formal, por otro lado, ofrece beneficios adicionales a los trabajadores (seguridad social en salud y pensiones, vacaciones, otros) que obviamente aumentan los costos laborales a los empleadores y no se pueden transferir a los consumidores si el salario es inflexible a la baja. Efectivamente hay inflexibilidades como el salario mínimo legal y los costos de contratación y despido. El salario mínimo legal implica que los trabajadores del sector formal típicamente tienen una mayor productividad.

Esencialmente se tiene tres tipos de personas en esta economía. Primero, individuos cuya productividad es mayor que el salario mínimo. Ellos trabajarán en el sector formal. Segundo, individuos cuya productividad está por debajo del salario mínimo pero por encima del salario de reserva. Ellos trabajarán en el sector informal. Tercero, individuos cuyo salario de reserva está por encima de su productividad. Estos individuos quedarán desempleados o serán inactivos.

Ahora supongamos que se introduce un subsidio salarial al empleo en el sector formal. Individuos con productividad por debajo del salario mínimo en una cantidad inferior al subsidio ahora serán empleables en el sector formal. En principio, este grupo, además de individuos desempleados, incluirá individuos empleados en el sector informal e individuos inactivos, siempre que su productividad no sea muy baja.

Un efecto adicional que los subsidios salariales pueden tener sobre los trabajadores que hacen el tránsito al sector formal es que pueden acumular capital humano específico al sector, en la forma de capacitación y hábitos de trabajo, y retenerlo después del subsidio. En ausencia de estos efectos dinámicos de acumulación, los impactos del subsidio pueden ser de corta duración, mientras exista el subsidio.

Estos efectos de acumulación de capital humano puede ser una de las ventajas importantes de los subsidios salariales frente a programas de empleo temporal. El impacto podría ser mayor si el subsidio se liga con capacitación en el trabajo. Las firmas podrían usar el programa para atraer, seleccionar (*screen*) y entrenar nuevos trabajadores. Hay evidencia que el entrenamiento en el trabajo suministrado por el productor genera grandes efectos positivos, en comparación con el suministro público de capacitación laboral.

Para sintetizar, bajo los supuestos de un sector informal competitivo y un sector formal caracterizado por una serie de rigideces que excluyen a los trabajadores de más baja productividad, el efecto más probable de un subsidio salarial sería el desplazamiento de algunos trabajadores del sector informal hacia el sector formal. Aunque en principio puede tener algún efecto sobre personas que no están trabajando (desempleados o inactivos), es de esperarse que estos efectos sean pequeños. Finalmente, puede haber importantes efectos de acumulación de capital humano para los individuos que se beneficien de estos empleos subsidiados.

En la discusión anterior no se ha considerado en profundidad el asunto de si el programa de subsidios es temporal o permanente para el individuo beneficiado. Un programa temporal, en ausencia de efectos de acumulación de capital humano, tendrá efectos mucho más limitados. Más aun, puede inducir a las firmas a especializarse en enrolar a trabajadores por períodos cortos con el objeto de explotar el subsidio, lo cual no sería tan malo, si adicionalmente le dan al trabajador entrenamiento y experiencia útiles para trabajos futuros.

Méritos relativos de cada tipo de programa

Los méritos relativos de estos dos tipos de programa para mejorar la situación de los beneficiarios dependen de dos factores. El grado de aumento en el capital humano que producen y el grupo sobre el que se focalizan. En última instancia lo relevante para la comparación de Empleo en Acción con un programa de subsidios salariales al empleo, gira alrededor de la focalización relativa, las mejoras en el capital humano o 'empleabilidad futura' y los aspectos distributivos. Es probable que los subsidios salariales tengan más impacto sobre el capital humano y la 'empleabilidad futura', especialmente si está acompañado de elementos de capacitación. Sin embargo, Empleo en Acción puede estar mejor focalizado en los segmentos más desprotegidos de los pobres. En últimas, la valoración de los méritos relativos de estos programas depende de los objetivos que busque la política pública.

Hasta el momento, se ha mantenido en esta discusión, el supuesto de un mercado de trabajo informal competitivo, donde no existe 'desempleo involuntario'. Más aun, se han ignorado las dificultades para reabsorber en el corto plazo los impactos en el empleo de choques macroeconómicos exógenos, como los que afectaron a la economía colombiana a partir de 1998 y que llevaron a los más altos niveles de desempleo observados en el país en su historia. Es posible que el sector informal, aunque sea más flexible que el sector formal, también presente fricciones e inflexibilidades que hagan posible la existencia de 'desempleo involuntario', en el sentido que la productividad esté por encima del salario de reserva. En estas condiciones, en ausencia de un seguro de desempleo, las consecuencias sobre el bienestar de la población son muy grandes e indeseables, desde una perspectiva social. De hecho ésta fue una de las motivaciones principales del Programa Empleo en Acción, lo mismo que del programa 'Trabajar' en Argentina¹⁰.

Si el caso es que un gran número de personas pobres y no calificadas están siendo afectadas por choques asignativos muy fuertes (políticas de ajuste estructural, crisis en la financiación de viviendas, violencia, inseguridad, desplazamientos forzosos), un programa como Empleo en Acción, puede mitigar temporalmente los efectos más indeseables. En este contexto, una ventaja de este programa sobre el de subsidios salariales es su mecanismo de autofocalización en las personas más necesitadas. Una segunda cuestión importante es determinar si un programa de este tipo tiene efectos más permanentes de largo plazo, que vayan más allá del corto período en el que opera. El problema es que como los subsidios salariales no están operando en el país, no es posible una comparación empírica de resultados de estos dos programas.

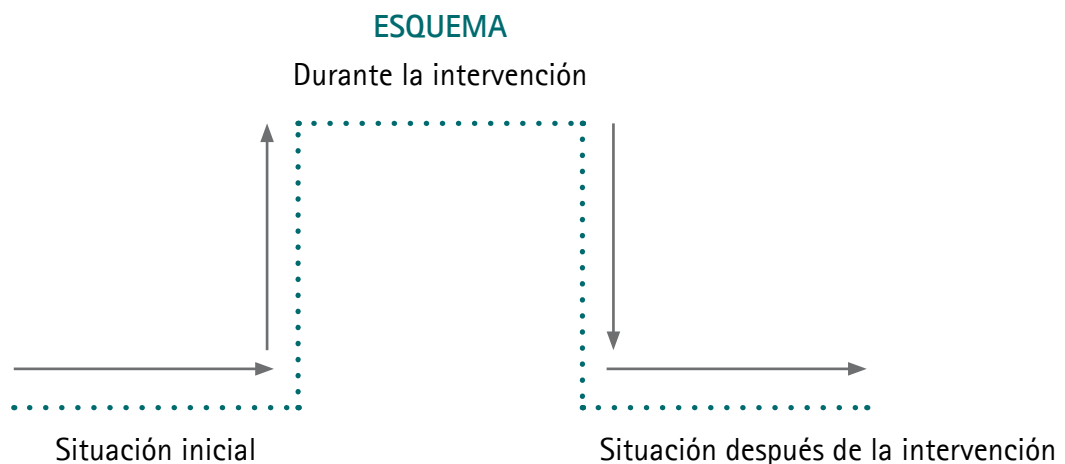
¹⁰ Otra motivación, cuando el Programa se estaba estructurando en 1998-99, fue la existencia de un régimen de tasa de cambio fija en Colombia, a través del mecanismo de las bandas cambiarias, que generaba una inflexibilidad macroeconómica para la generación de empleo en el país. Esta inflexibilidad se suavizó con la eliminación de las bandas cambiarias a comienzos de este quinquenio.

3.

Aspectos metodológicos de la evaluación de impacto

La metodología propuesta para la evaluación está basada en la comparación entre grupos tratamiento y control, para medir los impactos atribuibles al Programa. Para ello fue necesario recolectar información para establecer la Línea de Base, es decir, las condiciones previas a la implementación del Programa; y, posteriormente, se hicieron dos encuestas de seguimiento en los mismos hogares de la Línea de Base para observar los cambios ocurridos tanto en el grupo tratamiento como en los grupos de control, con el fin de establecer cuál ha sido el impacto del Programa en la población beneficiaria.

La intervención directa del Programa Empleo en Acción tiene la forma de una función paso ('step function') que genera un mayor ingreso transitorio a través del empleo temporal en las obras y que incorpora, por lo tanto, dos choques: uno inicial de aumento en el ingreso y uno final de reducción al nivel original, en caso de que no haya efectos de largo plazo.



El beneficiario, al saber que esta intervención será muy transitoria, posiblemente tratará de obtener el máximo beneficio de ella en el corto plazo. En general, para el hogar, es importante evaluar hasta qué punto el Programa es capaz de aliviar la situación de pobreza.

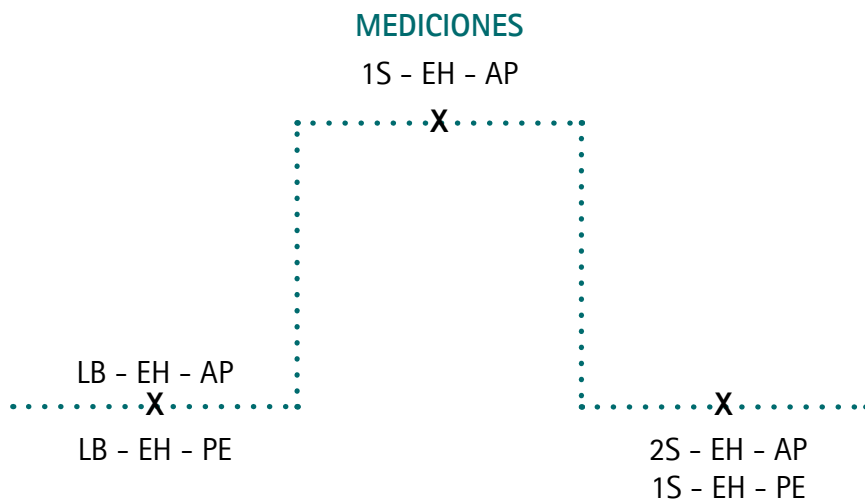
La evaluación completa de los impactos del Programa tiene dos componentes: Por un lado, la determinación del impacto sobre los beneficiarios directos, o personas empleadas en las obras y sus familias; y, por el otro, los beneficios indirectos, sobre las personas residentes la zona de influencia de los proyectos realizados en barrios de bajos ingresos.

El diseño para la evaluación de impactos usará dos tipos de muestras. La primera, diseñada para evaluar el impacto del Programa sobre los individuos beneficiarios y sus familias. La segunda, para evaluar el impacto del Programa sobre las comunidades beneficiarias de las obras. La comparación de las dos muestras nos permitirá evaluar la focalización y cobertura del Programa en las comunidades elegibles.

La primera es una muestra de inscritos para trabajar en el Programa. El diseño implementado contempló construir una Línea de Base antes de la iniciación de las obras y dos seguimientos posteriores, de individuos seleccionados como beneficiarios (Grupo de Tratamiento) y de individuos inscritos no seleccionados como beneficiarios (Grupo de Control): un primer seguimiento durante la ejecución de las obras, para medir los impactos iniciales de corto plazo del Programa; y otra seis meses después de terminadas las obras, para medir los impactos de mediano o largo plazo. Mediante estos operativos se recogió información, a través de encuestas de hogares en estos tres momentos, sobre variables de resultado ('outcome variables') pertinentes para la evaluación de impactos sobre los individuos y sus familias.

La segunda fue una muestra de hogares elegibles para el Programa (SISBÉN 1-2) residentes en las áreas de tratamiento seleccionadas (Control AT), para medir el impacto de las obras del Programa sobre las comunidades beneficiadas indirectamente por ellas. El impacto marginal del Programa sobre las comunidades beneficiadas se medirá por la diferencia entre la situación después de las obras y la situación antes de las obras.

El diagrama adjunto muestra la propuesta de distribución temporal de las mediciones de la Línea de Base y los seguimientos posteriores, tanto para las muestras de aplicantes o inscritos (AP), como para las muestras de población elegible en áreas de tratamiento (PE):



Convenciones:

- LB** Línea de Base
- EH** Encuesta de Hogares

- AP** Aplicantes o inscritos (Beneficiarios y No Beneficiarios)
- PE** Población elegible en áreas de tratamiento
- 1S – EH – AP** Primer seguimiento AP: Efectos de corto plazo (consumo, etc.)
- 2S – EH – AP** Segundo seguimiento AP: Efectos de mediano plazo (empleabilidad, etc.)
- 1S – EH – PE** Seguimiento PE: Efectos de mediano plazo sobre la comunidad.

En esta sección se describe la metodología utilizada para analizar la Línea de Base del Programa Empleo en Acción y para la evaluación de impacto del Programa sobre un grupo seleccionado de variables de resultado relevantes. Esta metodología tuvo que ser modificada, con respecto a la inicialmente propuesta, por los problemas que tuvo la operación efectiva del Programa.

Primero se describen los problemas encontrados en la implementación del Programa, que inciden en la metodología de evaluación. Posteriormente, se describe la metodología que utilizamos para dar respuesta a estos problemas, tanto en la construcción de la Línea de Base, como en la evaluación de impacto del Programa.

Finalmente, después de una introducción sobre las bases de información utilizadas para el análisis, se presenta evidencia empírica sobre los dos problemas más serios encontrados para medir sin sesgos los impactos del Programa, que llevaron a la modificación de la metodología utilizada: i) la ausencia de aleatoriedad de la selección de beneficiarios, mediante un modelo Probit, donde la variable dependiente toma el valor de 1, si el individuo es beneficiario, y 0 si es un inscrito no beneficiario, donde se concluye que en ninguna de las muestras analizadas el proceso de selección de beneficiarios correspondió a un proceso aleatorio; y (ii) las diferencias en Línea de Base entre la población de personas seleccionadas inicialmente como beneficiarios y los participantes que finalmente trabajaron en las obras, después de las demoras en su iniciación, donde se concluye que, aunque hay una alta covarianza entre los dos grupos, en el sentido de que un gran número de observaciones son comunes a ambos, persisten algunas diferencias que vale la pena controlar. Estos resultados corroboran la necesidad de los ajustes a la propuesta metodológica inicial.

PROBLEMAS ENCONTRADOS EN LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA QUE INCIDEN EN LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

El Programa Empleo en Acción busca emplear temporalmente personas de 18 años y más desempleadas de los niveles 1 y 2 del SISBÉN, en obras públicas de interés para las comunidades locales, las cuales a su vez son cofinanciadas por el FIP.

Originalmente, el Programa Empleo en Acción fue diseñado de forma tal que los individuos beneficiarios deberían ser seleccionados aleatoriamente. Específicamente, por medio de un sorteo se seleccionaban

los “beneficiarios” (individuos que fueron seleccionados aleatoriamente) e “inscritos” (individuos que fueron aleatoriamente rechazados) entre un grupo de individuos interesados en participar en un proyecto determinado¹¹. Sin embargo, en muchas ocasiones la operación real del Programa se ha alejado significativamente del diseño original.

Como punto de partida vale la pena destacar la heterogeneidad en la forma como el Programa Empleo en Acción fue implementado. En algunos municipios, especialmente en los prioritarios, la implementación se realizó de manera cercana a los lineamientos originales; mientras que en otros, especialmente en los no prioritarios, se implementó de diversas maneras. Esta heterogeneidad probablemente se debe a las siguientes razones:

- El alto grado de descentralización en la implementación del Programa.
- Los sistemas de monitoreo y seguimiento diseñados para municipios prioritarios, probablemente no fueron suficientes para municipios no prioritarios. De acuerdo con los resultados obtenidos en la evaluación cualitativa, en términos generales el Programa adoleció de mecanismos de control; pero dado que en los municipios prioritarios los proyectos presentados en su mayoría, eran grandes en cuanto a magnitud y presupuesto, el control ejercido era mayor tanto por los ejecutores como por los proponentes, ya que la cuantía de las contrapartidas era importante. Así mismo, los proponentes en la mayoría de municipios prioritarios son instituciones que tienen procesos y mecanismos internos de control; y en los pequeños no existe la cultura de veeduría ciudadana que existe en los grandes, lo cual deja en manos de ejecutores, proponentes y, en menor proporción, en los organismos de gestión, los sistemas de monitoreo y seguimiento.
- Hubo interferencias en la selección de participantes por parte de las autoridades municipales, los ejecutores de las obras, de la juntas de acción comunal y, en algunos casos de grupos armados al margen de la Ley; frente a la opción del sorteo.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, las variaciones más importantes en la forma en de implementación del Programa en algunos municipios, con respecto a lo previsto, fueron las siguientes:

- **En muchos de los municipios no se llevó a cabo el sorteo para la selección de los beneficiarios.**

La selección de beneficiarios preveía un procedimiento a partir de un sorteo de las personas inscritas en el Programa, cuando hubiera exceso de oferta de inscritos frente a los cupos disponibles. Sin embargo, como resultado del trabajo de campo el grupo evaluador encontró que esta selección aleatoria no se llevó a cabo en muchos de los proyectos financiados por el Programa. En algunos

¹¹ El informe cualitativo de línea de base detectó que el método del sorteo fue percibido como justo por la población interesada, y tuvo una amplia aceptación.

de los proyectos, los beneficiarios fueron seleccionados por los alcaldes, en otros por líderes de la comunidad (Junta de Acción Comunal), en otros por los ingenieros a cargo de las obras y en algunos de ellos por actores al margen de la ley. Cabe anotar, que en muchos de los proyectos el grupo de individuos inscritos no superó el número de beneficiarios requerido y por tanto el procedimiento aleatorio no se llevó a cabo.

Esto implica modificar la metodología experimental inicialmente prevista, para tener en cuenta las diferencias que puedan existir entre los grupos de tratamiento y control.

Según los resultados de la evaluación cualitativa, una de las razones por las cuales no se llevó a cabo el mecanismo de selección aleatoria fue la demora en la iniciación de las obras, lo cual originó que los entes ejecutores llevaran a cabo procesos de selección de carácter más discrecional para llenar los cupos faltantes.

- **Incertidumbre y retrasos en las fechas de iniciación de las obras.**

En algunos municipios sucedieron retrasos significativos en la iniciación de los proyectos. Como consecuencia, muchas de las personas seleccionadas inicialmente para trabajar en las obras finalmente no lo hicieron, debido a que ya habían conseguido empleo o porque se cansaron de esperar. En algunos casos estas personas fueron reemplazadas por inscritos que habían quedado por fuera del sorteo. Asimismo se encontraron diferencias sustanciales en el tiempo transcurrido entre la fecha de selección de beneficiarios y la fecha en que se iniciaron las obras. En algunos casos, las obras nunca llegaron a realizarse, a pesar de ya haber seleccionado beneficiarios para trabajar en ellas.

Otro aspecto relacionado con el manejo del tiempo en la evaluación, que vale la pena resaltar, es que algunos beneficiarios e inscritos no beneficiarios, que supuestamente estaban desempleados en el momento en que se inscribieron, estaban ya trabajando en el momento del levantamiento de la Línea de Base, antes de la iniciación de las obras; lo cual significa que las variables relacionadas con la situación laboral del individuo (empleo, desempleo, ingresos laborales, etc.), medidas por la encuesta de línea de base, ya habían sido afectadas por las expectativas, positivas o negativas, creadas por el Programa; naturalmente, si esto no se corrige, sesga los resultados de la evaluación. Es posible, por ejemplo, que los beneficiarios que efectivamente esperaron el tiempo necesario y fueron participantes, sean personas con menos oportunidades en el mercado de trabajo o presenten niveles más bajos de “empleabilidad”, que los que desertaron y consiguieron otro empleo antes de la iniciación de las obras.

- **Escasez de individuos del grupo de control en la etapa inicial de recolección de información.**

Durante las etapas iniciales de recolección de información, se obtuvo como resultado que por cada tres beneficiarios seleccionados aleatoriamente para ser encuestados, se encontró un inscrito no beneficiario; lo cual implicaba una muestra de control muy reducida. En ese momento el equipo evaluador tomó la acción inmediata de encuestar otros inscritos no beneficiarios en otras obras del Programa en el mismo municipio. Como resultado de la medida se obtuvo una relación de dos beneficiarios por cada inscrito no beneficiario, lo cual aumentó sustancialmente el tamaño de esta última muestra. En general, la proporción de “beneficiarios” e “inscritos no beneficiarios” variaron de proyecto a proyecto.

Para el análisis, fueron excluidos 24 proyectos ya que tenían menos de cinco “inscritos” o que la proporción de “inscritos no beneficiarios” fuera menor del 15% de los inscritos, con el objeto de evitar desbalances muy grandes a nivel de proyectos

- **Casos extremos.**

Como resultado del operativo de campo se detectó un municipio, San Vicente del Caguán, como un caso extremo que se aleja de la forma en la cual debía operar el Programa. En este municipio, se llevó a cabo un programa de vivienda financiado principalmente por la Alcaldía Municipal que adicionalmente utilizó recursos del Programa Empleo en Acción. El subsidio recibido por cada beneficiario fue mucho más alto que el otorgado en el resto de municipios e incluía una partida excesiva para materiales; adicionalmente, el beneficiario del subsidio generalmente subcontractaba 2 o 3 personas que en la mayoría de casos eran obreros calificados de la construcción. Debido a lo anterior se tomó la decisión de excluir los proyectos de este municipio de la evaluación.

3.1 METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LÍNEA DE BASE

Como ya se señaló, para el análisis de los impactos del Programa, se han eliminado 47 proyectos, de los 155 proyectos que se encuestaron en línea de base, así: 11 proyectos, porque, a pesar de que estaban aprobados nunca se realizaron por diversos motivos y, por lo tanto, no tuvieron seguimiento; 12 proyectos de San Vicente del Caguán, porque la intensidad de Tratamiento fue muy distinta a la del resto de proyectos; y 24 proyectos, porque tenían un desequilibrio muy grande entre “beneficiarios” e “inscritos no beneficiarios”.

El análisis de la Línea de Base del Programa se hizo para los 108 proyectos que quedaron después de estos ajustes a la muestra inicial. Este análisis se focalizó en el examen de las diferencias o semejanzas en las condiciones previas a la implementación del Programa (iniciación de obras), entre el grupo de

tratamiento (beneficiarios) y el grupo de control (inscritos no seleccionados como beneficiarios), en términos de un conjunto de variables de resultado que fueran importantes para la medición de los impactos posteriores del Programa, teniendo en cuenta que la selección inicial no había sido aleatoria en muchos de los proyectos del Programa.

Para este análisis se utilizaron métodos estadísticos, básicamente pruebas de diferencia de medias entre los dos grupos, que permitieran determinar si existen diferencias estadísticamente significativas en algunas de las variables que identifican las condiciones previas al tratamiento entre beneficiarios (grupo de tratamiento) e inscritos no beneficiarios (grupo de control). No se comparan directamente en línea de base los participantes con los no participantes, porque la decisión de participación, condicionada a haber sido seleccionado previamente como beneficiario, está correlacionada con los resultados de impacto del Programa¹². Por ejemplo, es posible que, frente a las demoras en la iniciación de las obras, los que esperaron hasta su iniciación para trabajar en ellas fueran personas menos “aptas” o con menos oportunidades de empleo en el mercado de trabajo, que los que desertaron y no fueron participantes. Si se comparan directamente participantes con no participantes se estarían sobreestimando los impactos del proyecto.

Para la aplicación de estas pruebas de diferencia de medias, fue necesario, adicionalmente, hacer un ajuste para tener en cuenta los “efectos fijos” asociados con la conglomeración de la muestra de inscritos alrededor de cada proyecto. La cuestión es que si bien el método de diferencias en diferencia elimina buena parte de las diferencias entre grupos de tratamiento y control, así como el efecto de variables asociadas con el ciclo económico que afectan por igual a ambos grupos, puede quedar una diferencia remanente que no se corrige con este método, porque varía de proyecto a proyecto, asociada con variables no observables, como aptitudes habilidades, motivaciones, etc., que pueden ser diferentes para los grupos de tratamiento y control. Esto es importante, porque al interior de un proyecto estos grupos son comparables entre sí, pero la existencia de correlaciones entre la proporción de beneficiarios y variables de resultado, pueden alterar la comparabilidad de dichos grupos entre diferentes proyectos, cuando la proporción de beneficiarios a no beneficiarios varía de proyecto a proyecto. Es por ello, que las pruebas de diferencias de medias, fueron ajustadas a través de efectos fijos¹³ a nivel de cada proyecto.

Finalmente, para el análisis de línea de base, se presentan tanto los resultados para la muestra total de proyectos, como para la muestra de proyectos con predominio de selección aleatoria (sorteo), de acuerdo con la información recogida por los supervisores de campo de la encuesta, donde supuestamente los sesgos de selección deben ser menores, aunque la precisión de los resultados es menor por la reducción en el tamaño de muestra. El valor agregado de presentar ambos resultados es que si las magnitudes son

12 El problema econométrico surge por el hecho que si se mide el impacto de participar en el Programa como el valor del coeficiente α en la ecuación $\Delta Y = \alpha \cdot P + \varepsilon$, donde ΔY es el cambio de la variable de resultado Y ; y $P=1$, si el individuo participa y 0 si no participa, la decisión de participación está correlacionada con el error de la ecuación y, por lo tanto, se introduce un sesgo de simultaneidad en la determinación de P y de Y ($E\{P, \varepsilon\} \neq 0$), que se puede resolver no utilizando directamente el valor de P , sino el valor estimado por medio de variables instrumentales, como se indica más adelante. De otra manera los resultados no serían consistentes.

13 Efectos fijos son aquellos que solo tienen en cuenta la variabilidad “dentro” de una submuestra; en este caso los conglomerados de inscritos de cada proyecto. La manera de tenerlos en cuenta en el análisis, fue introduciendo una variable dicotoma (“dummy”) por cada proyecto, que vale 1 si el individuo se inscribió para ese proyecto y 0 si se inscribió para otro proyecto.

muy diferentes entre las dos muestras, esto es un indicativo de que los sesgos de selección son grandes y el mejor estimativo es el de la muestra con predominio selección aleatoria; si son similares significa que los sesgos de selección son pequeños; en este último caso los resultados para la muestra total, que tiende a tener errores estándar más pequeños por el mayor tamaño de muestra, son el mejor estimativo del impacto del Programa

3.2 METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DE IMPACTOS DEL PROGRAMA EMPLEO EN ACCIÓN

Teniendo en cuenta los cambios ocurridos en la implementación del Programa con respecto al diseño original y, en particular, el no uso generalizado del sorteo en situaciones de exceso de oferta de trabajadores con respecto a los cupos disponibles y las demoras en la iniciación de las obras en algunos proyectos, para la estimación de los impactos de corto plazo del Programa se utilizó una metodología ligeramente diferente a la propuesta inicialmente, cuando se pensaba que los sorteos habían sido generalizados y no se preveían demoras excesivas en la iniciación de las obras, como se discute a continuación.

En primer término, ya no se puede hablar de un diseño experimental, basado en la selección aleatoria de los beneficiarios, sino que es necesario hablar de un diseño cuasi-experimental; que se utiliza cuando no es posible seleccionar un grupo de control de manera aleatoria. Dentro de estos métodos cuasi-experimentales, no se pudo identificar un grupo de comparación apropiado a través del método de pareo por probabilidades de similitud (“Propensity Score Matching” o PSM), método que si se pudo usar en Familias en Acción, donde el Programa se le ofrecía a todas las familias elegibles en los municipios de tratamiento, porque se tenía un volumen grande de variables sobre los municipios y se pudo establecer un conjunto de municipios de pareo con los municipios del Programa en función de estas variables. En el caso del Programa Empleo en Acción, donde el individuo elegible tenía que tomar la decisión de inscribirse o no en el Programa la situación es diferente, ya que, en este caso, se tiene la presunción de que en el paso de personas seleccionadas inicialmente como beneficiarios a la condición de participantes, una serie de variables no observables, como las habilidades, las motivaciones y los contactos sociales (capital humano) pueden jugar un papel muy importante; pero como estas variables no se pueden observar, el método no se puede aplicar. En esta situación, los participantes del Programa se pueden comparar a aquellos que no son participantes, usando otros métodos estadísticos para considerar las diferencias entre ambos grupos.

Uno de estos métodos es el de variables instrumentales, que es una de las técnicas econométricas que se pueden utilizar para comparar a participantes del Programa con no participantes, corrigiendo el sesgo de selección. Consiste en usar una o más variables (instrumentos) que sean pertinentes a la participación pero no a los resultados de la participación. Esto identifica la variación exógena en los resultados atribuibles al Programa, reconociendo que la selección de participantes podría no ser al azar, sino más

bien basada en criterios no explícitos de los operadores. Las variables instrumentales se usan primero para predecir la participación en un programa, dado que el individuo es elegible; y luego se estima el impacto del programa usando los valores estimados por esta predicción.

No obstante, este método ofrece varias dificultades. Primero, la eficiencia de la estimación es menor y, por ende, los errores de estimación son mayores, que los obtenidos sin el uso de variables instrumentales; es decir, la confiabilidad de los resultados es menor. Segundo, aunque es posible corregir el sesgo de selección, esta corrección siempre será parcial. Por otro lado, sin embargo, es más consistente con los verdaderos valores poblacionales, en la medida en que corrige el sesgo de selección.

El problema del sesgo de selección surge debido a la falta de información sobre variables no observables que afectan tanto a la participación como a los resultados. Los experimentos realizados al azar resuelven, para la evaluación de impactos, el problema del sesgo de selección al generar un grupo de control experimental de personas que se han inscrito como beneficiarios en un programa, pero que no pudieron tener acceso al tratamiento, por cualquier razón. La asignación al azar no elimina el sesgo de selección, pero equilibra el sesgo entre los grupos de participantes (Tratamiento) y no participantes (Control), lo que permite una evaluación insesgada de los impactos del Programa, si se toma como grupo de control a los inscritos no participantes. El hecho de que la selección sea aleatoria, garantiza que tanto participantes como no participantes sean submuestras aleatorias del mismo universo de inscritos. Los sesgos de selección, con respecto al grupo más amplio de personas elegibles para el programa persisten, entre otras razones, porque hay un proceso de auto selección de las personas que deciden inscribirse en el programa o porque los mecanismos de difusión del programa no fueron lo suficientemente amplios y transparentes. Ambos tipos de sesgos fueron importantes en un programa como Empleo en Acción. En este caso, la evaluación de impactos que realizamos debe entenderse referida a la situación de los inscritos que no participaron en el Programa y no con respecto a la población elegible en general.

Se usaron varios procedimientos para corregir el sesgo de selección o para identificar el origen de las diferencias observadas entre grupos de tratamiento y control.

El método de variables instrumentales se utilizó para corregir el sesgo de selección de participantes, en las dos instancias que tuvo el proceso en la práctica: (i) para corregir el sesgo entre el grupo de tratamiento (personas seleccionadas inicialmente como beneficiarios) y el grupo de control (inscritos no seleccionados inicialmente como beneficiarios). En el análisis preliminar de línea de base se ensayaron varios instrumentos X (no presentados), pero se concluyó que no aportaban ningún efecto significativo sobre las variables de resultado y, por lo tanto no se utilizaron; y (ii) para corregir el sesgo entre personas seleccionadas inicialmente como beneficiarios y personas que finalmente participaron trabajando en las obras.

En este segundo caso, se debe usar un vector de variables Z (instrumentos) que sean pertinentes a la participación, pero no a los resultados de la participación. Las variables instrumentales se usan primero para predecir la participación en el Programa y luego se estima el impacto del Programa usando los

valores estimados en la ecuación para la evaluación de impactos. En este caso, el instrumento utilizado para predecir la participación en el Programa, fue el haber sido seleccionado previamente como Beneficiario ($Z = B$).

La decisión sobre utilizar este instrumento en la estimación se basó principalmente en:

- En la mayoría de casos la selección de beneficiarios no se realizó de manera aleatoria. Sin embargo, las diferencias entre los dos grupos en línea de base, beneficiarios y no beneficiarios, son pequeñas, como se verá más adelante.
- Por su parte, las diferencias entre los inscritos seleccionados y los no seleccionados son más grandes que entre los beneficiarios y los no beneficiarios porque algunos de los inscritos seleccionados encontraron un empleo con mejores condiciones que las ofrecidas en las obras financiadas por el Programa.

En el caso de las variables laborales (horas trabajadas, ingresos laborales, etc.), que fueron muy influenciadas, para el momento de la entrevista de línea de base, por las demoras en la ejecución de las obras, se tomó como línea de base la historia laboral del período 2000-2001, que no pudo ser influenciada por el proyecto. Este ajuste no fue posible hacerlo para el consumo (o el ingreso total del hogar), por las dificultades de recordación de estas variables para años anteriores a la iniciación del Proyecto.

Para el análisis de los impactos de corto plazo del Proyecto, se presentan los resultados obtenidos con el modelo de diferencias en diferencias usando variables instrumentales y los resultados usando un modelo de diferencias en diferencias simple no parametrizado, sin el ajuste por variables instrumentales, para evaluar qué tan robustos son los resultados obtenidos frente al tipo de modelo utilizado, lo cual es una medida indirecta de si el sesgo de selección es pequeño o grande.

El valor agregado de presentar los resultados de impacto tanto en términos del modelo de diferencias en diferencia parametrizadas con el uso de variables instrumentales (VI) como en términos del modelo de diferencias en diferencias observadas, sin esta parametrización (DenD observadas), es que permite evaluar la magnitud del sesgo de selectividad y, con base en él, tomar decisiones sobre cual de los modelos es el más indicado para medir los impactos del Programa.

En primer término, hay que mirar a las magnitudes del impacto medidas por ambos modelos. En principio, el método de VI (Variables Instrumentales) corrige el sesgo de selectividad remanente, después de la corrección realizada por el método de DenD (Diferencia en Diferencia).

Si las magnitudes son “similares” por ambos métodos, significa que no había sesgo adicional que corregir y ambos métodos miden el impacto, aunque uno esperaría que si no da significativo por el método de DenD observadas, no de significativo tampoco por el método de VI, que es menos eficiente, aunque empíricamente se puede dar esta situación. Por otro lado, si por ambos métodos hay impactos

significativos el resultado es muy robusto.

Si las magnitudes del impacto no son parecidas por ambos métodos, se puede decir que hay impacto, sólo si el resultado del modelo con VI da significativo y que no hay impacto si este método no da resultados significativos, independiente de lo que diga el método de DenD observadas; en este último caso, se puede decir que el método de VI no corrigió el sesgo y, por lo tanto, no se puede decir nada sobre los probables impactos del Programa.

Esta manera de interpretar los resultados se puede sintetizar en el cuadro 3.1, donde NS quiere decir que los impactos medidos por el respectivo modelo no son significativos y S significa que dichos impactos medidos si son significativos:

Cuadro 3.1 | Análisis de impactos de corto plazo

Modelo de diferencias en diferencias con variables instrumentales	Modelo de diferencias en diferencias observadas	Impacto
Si las estimaciones son parecidas		
NS	NS	No hay impacto
S	NS	Hay impacto
NS	S	Hay impacto (caso raro)
S	S	Hay impacto y es robusto
Si las estimaciones son diferentes		
NS	S o NS	No hay impacto
S	S o NS	Hay impacto

FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI, Encuesta Línea de Base, Octubre 2003

Finalmente, en el caso de los impactos sobre el consumo familiar, se presentan los resultados para la muestra de “línea de base pura”, ya que esta muestra permite reducir los efectos anticipatorios sobre el consumo; para ello se excluyeron los proyectos que ya se hubieran iniciado en el momento de la entrevista de línea de base, aunque los beneficiarios no hubieran recibido todavía ningún pago.

Operacionalización de la Metodología

En la evaluación de los impactos del Programa, la selección de participantes no fue aleatoria y la Línea de Base está contaminada por los efectos anticipatorios del Programa sobre el comportamiento observado en la encuesta realizada, debido a las demoras en la iniciación de las obras. Para corregir parcialmente ambos sesgos, hemos utilizado el siguiente modelo, como aproximación, condicionado a que el individuo *i* haya sido seleccionado como beneficiario (por cualquier procedimiento); y a un

conjunto de variables instrumentales (X_i), utilizadas como predictores de los resultados.

Desde un punto de vista operacional, el impacto del Programa será medido por el estimador α , el cual puede ser despejado de la ecuación (1), utilizando como P_i , no el valor observado de la participación, sino el valor calculado a través de variables instrumentales, $P_i = P_i(B_i)$, condicionado a que el individuo i haya sido seleccionado previamente como beneficiario (por cualquier método):

$$(1) \quad E \{ (Y_{it} - Y_{it-1} - \alpha P) - \beta X_i / B_i \} = 0,$$

Donde $E\{ \}$ es el operador de expectativas, i denota al i -ésimo individuo, t el período de tiempo, Y_{it} es el valor de la variable resultado en el seguimiento, Y_{it-1} es el valor de la variable de resultado en la Línea de Base y P_i es 1, si el individuo i participa en el Programa y 0, si no participa y X_i es un conjunto de variables predeterminadas que no presentan variación en el tiempo y que pueden influenciar los resultados pero no las decisiones de participación, α y β son los parámetros correspondientes.

Despejando α de la ecuación (1) obtendremos una estimación consistente del impacto del Programa, dado que la selección de B no estaría correlacionada con el impacto ($Y_i - Y_{i-1}$), si el vector X de predictores del resultado, recoge este efecto, condicionado por las variables observadas.

Esta ecuación permite obtener estimaciones consistentes en los proyectos donde la selección de los beneficiarios no fue aleatoria, en la medida en que la probabilidad de selección de B no esté correlacionada con el conjunto de determinantes no observables que influyen sobre las variables de resultado (motivaciones, expectativas, habilidades, etc.), dadas las características observables, que sí se están controlando a través del vector X . Aunque este supuesto no puede ser probado directamente, se podrá probar si la selección no aleatoria de B está correlacionada con características observables, incluidos los valores de las variables de resultado en la Línea de Base. Esto puede proporcionar evidencia circunstancial, pero no definitiva, a favor de este supuesto.

Si no existe ninguna variable observable (X) que tenga una influencia significativa sobre los resultados, en presencia de la variable de participación, el impacto del Programa se puede medir con un modelo simplificado, como el indicado en la ecuación (2), por el estimador α , el cual puede ser despejado de la ecuación utilizando como P_i , no como el valor observado de la participación, sino el valor calculado a través de variables instrumentales.

$$(2) \quad E \{ (Y_{it} - Y_{it-1} - \alpha P_i) / B_i \} = 0,$$

Donde $E\{ \}$ es el operador de expectativas o valor esperado, i denota al i -ésimo individuo, t el período de tiempo, Y_{it} es el valor de la variable resultado en el seguimiento, Y_{it-1} es el valor de la variable resultado en la Línea de Base y P_i es 1, si el individuo i participa en el Programa y 0, si no participa.

La manera de operacionalizar este modelo es a través de un procedimiento en dos etapas:

- En la primera etapa se estima la probabilidad de participación, utilizando como instrumento la condición de haber sido seleccionado preliminarmente como Beneficiario ($B=1$, si es Beneficiario, y 0 si es inscrito no seleccionado como beneficiario)

$$(2 a) \quad P_i = \beta_0 + \beta_1 B_i + \gamma_i$$

donde $P_i = 1$, si el individuo i participa en el Programa, y 0 si no participa.

- En la segunda etapa se utiliza el valor de P estimado con la variable instrumental B , para estimar el impacto del Programa:

$$(2 b) \quad Y_{it} - Y_{it-1} = \alpha_0 + \alpha P_i + \epsilon_i$$

donde ϵ_i es el error de estimación

El impacto del Programa se mide por el valor del coeficiente α .

3.3 METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LAS COMUNIDADES

Dentro del marco metodológico de la evaluación de impacto del Programa Empleo en Acción, se consideró la necesidad de cuantificar no solo los efectos sobre la población tratamiento, sino también los potenciales beneficios percibidos por la comunidad. Dado el carácter de las obras (infraestructura social, vías, etc.) era necesario contemplar que dichos proyectos ejecutados en los distintos municipios, podían generar externalidades en la población circundante que incrementarían el impacto del Programa pero que por su alto costo no fueron contempladas en el presente estudio.

Para alcanzar el objetivo anteriormente descrito y poder cuantificar los beneficios en la comunidad, se seleccionó una muestra aleatoria de hogares residentes en las áreas de tratamiento estudiadas (muestra de Control AT), que permitió calcular el impacto como la diferencia entre la situación después de las obras ($t+1$) y antes de las obras (t). Por el alto costo involucrado no se consideró tener una muestra de control de otras áreas que no hubieran sido influenciadas por el proyecto. Esto deja por fuera posibles efectos cíclicos o macroeconómicos que hubieran podido influenciar a todas las áreas y que se le estarían imputando erróneamente al proyecto. Sobre esto se volverá más adelante.

Adicionalmente a la muestra de hogares Control AT, se diseñó una muestra de establecimientos comerciales cercanos a las obras, a los que se les aplicó una encuesta que indagó, entre otros, por aspectos como el tipo de negocio y las ventas mensuales antes, durante y después de finalizadas las obras.

Luego de analizar los distintos tipos de obras, se seleccionó para el análisis un grupo de variables de impacto (Y), donde se consideraron el precio de alquiler de la vivienda, el consumo total, el consumo de alimentos, el gasto en servicios públicos, el gasto en salud y educación, los ingresos (laborales y totales), el ahorro y el endeudamiento del hogar. Así mismo, y dada la presencia de obras de infraestructura vial, educativa y de salud, se incluyeron variables como la proporción por hogar de niños de 7-11 y de 12-17 años que asisten a la escuela o que padecieron diarrea en los 15 días anteriores a la encuesta, y la proporción que dejó de hacer sus actividades regulares por algún problema de salud.

Para calcular el impacto sobre los hogares en áreas de tratamiento (control AT) se plantearon los siguientes modelos de regresión:

$$(1) \quad \Delta Y = \alpha (\text{dis tan cia}) + \beta X_t + \varepsilon$$

$$(2) \quad \Delta Y = \alpha (\Delta P) + \beta X_t + \varepsilon$$

$$(3) \quad \Delta Y = \alpha (\Delta F) + \beta X_t + \varepsilon$$

$$\text{Donde } \Delta Y = Y_{t+1} - Y_t, \Delta P = P_{t+1} - P_t, \Delta F = F_{t+1} - F_t$$

Se incluyeron como variables explicativas del comportamiento de las variables de impacto, la distancia del hogar a la obra, el cambio en el número de proyectos en el municipio entre la línea de base y el segundo seguimiento ΔP , y el cambio en los recursos otorgados por el Programa para el financiamiento de las obras en el municipio (en términos per-capita) ΔF . Así mismo se incluyó un grupo de variables observables X (No. habitaciones, educación del jefe del hogar, jefatura femenina, edad del jefe, estrato, urbano/rural y el índice municipal, INDEMUN, de forma que separaran los efectos del Programa de otros efectos exógenos y predeterminados que pueden influir sobre los resultados.

Adicionalmente a los modelos de regresión anteriormente expuestos, se plantearon modelos probit para analizar eventuales impactos en variables discretas como mejoramiento de la seguridad, incremento de nuevas rutas de transporte e inicio en la práctica regular de algún deporte por parte de los menores de 18 años.

Para el análisis de impacto del Programa en los establecimientos comerciales, se estimaron modelos de regresión donde las variables dependientes utilizadas fueron el cambio en las ventas durante el tiempo de ejecución de la obra asociada al negocio; y el cambio en las ventas después de finalizada la obra. Las variables explicativas consideradas fueron la distancia del negocio a la obra, el cambio en los recursos otorgados por el Programa entre línea de base y segundo seguimiento para el financiamiento de las obras en el municipio (en términos per-capita), y variables a nivel municipal provenientes de

la encuesta practicada a los hogares, que incluyen proporción de personas con secundaria completa o mas, promedio de ingresos laborales, tasa de analfabetismo, población 2004 y el índice municipal - Indemun.

Al efectuar las regresiones para calcular el impacto del Programa sobre los hogares control AT y analizar las distintas variables utilizadas como indicadores de presencia y/o de intensificación del Programa, tales como la distancia del hogar o negocio a la obra, el cambio en el número de proyectos por municipio entre línea de base y 2do. seguimiento, y el cambio en los recursos (per-capita) otorgados por el Programa para financiar las obras, se observó que ni la distancia, ni el número de proyectos eran variables apropiadas, ya que en el caso de la distancia, el 80% de los hogares se concentran en los primeros 300 mts.; situación similar se registró al analizar la distancia de los negocios a la obra, imposibilitando la extrapolación de los resultados a distancias mayores.

Para el caso del cambio en el número de proyectos ejecutados entre la línea de base y el segundo seguimiento, los resultados sobre las variables de impacto no mostraron efectos significativos ni patrones de comportamiento definidos, esto debido a que el número de proyectos en el municipio, no es un indicador pertinente de intensidad del Programa, ya que un proyecto en determinado municipio pudo eventualmente tener mayores implicaciones que varios proyectos en la medida que comprometiera un monto mayor de recursos. Por los motivos anteriormente expuestos, los resultados de las regresiones presentadas consideran como variable indicativa de la intensidad del Programa, la variación en el monto per cápita de los recursos otorgados por el Programa a los municipios entre línea de base y segundo seguimiento (ΔF).

Adicionalmente, se intentó evaluar los impactos del Programa, comparando la muestra de hogares residentes en las microzonas de influencia de las obras (Muestra CAT), tomada como grupo de Tratamiento, con una muestra de control, construida sobre la base de la muestra de Inscritos no Beneficiarios del Programa (INB), residentes en otras zonas por fuera de un radio de cinco cuadras a la redonda de las obras, con la cual se contaba sin costo adicional, y a la cual se le aplicaron métodos de pareo por probabilidades de similitud (PSM, por sus siglas en inglés) con la muestra de residentes en áreas de tratamiento (muestra CAT), bajo la hipótesis que de ésta manera se estarían comparando las variables de resultado para una muestra de hogares dentro de las áreas de tratamiento, con los resultados en hogares por fuera de dichas áreas, para comunidades geográficas con población similar no beneficiada por el proyecto. Los resultados obtenidos con esta metodología alternativa, no mostraron ningún impacto significativo sobre variables que podrían haber sido impactadas por el proyecto, lo cual valida buena parte de los resultados obtenidos con la metodología de identificar los impactos con la variable de intensidad de tratamiento.

3.4 BASES DE INFORMACIÓN PARA EL ANÁLISIS

Las bases de información para el análisis de los impactos de corto y mediano plazo del Programa Empleo en Acción sobre los beneficiarios y sus familias fueron: la encuesta de Línea de Base, recogida entre diciembre de 2002 y diciembre de 2003 en los diferentes municipios con obras seleccionadas, que no se hubieran iniciado todavía o que, al menos, no hubieran hecho ningún pago a los beneficiarios; la encuesta de primer seguimiento, durante la ejecución de las obras, recogida entre marzo de 2003 y febrero de 2004, para medir los impactos de corto plazo del Programa; y la encuesta de Segundo Seguimiento, realizada entre junio y septiembre de 2004, después de terminadas las obras, en la cual, adicionalmente, se incluyó un módulo de preguntas, por recordación, sobre la situación laboral de las personas encuestadas tres meses antes de la línea de base original.

Para el análisis fueron excluidos 22 proyectos que tenían menos de cinco “inscritos” o que la proporción de “inscritos no beneficiarios” fuera menor del 15% de los inscritos, con el objeto de evitar desbalances muy grandes a nivel de proyectos que pudieran aumentar los errores estándar por la aglomeración de la muestra a nivel de proyectos. Por otro lado, como resultado del operativo de campo se detectó un municipio, San Vicente del Caguán, como un caso extremo que se aleja de la forma en la cual debía operar el Programa. En este municipio, se llevó a cabo un programa de vivienda financiado principalmente por la Alcaldía que adicionalmente utilizó recursos del Programa Empleo en Acción. El subsidio recibido por cada beneficiario fue mucho más alto que el otorgado en el resto de municipios e incluía una partida excesiva para materiales; adicionalmente, el beneficiario del subsidio generalmente subcontractaba 2 o 3 personas que en la mayoría de casos eran obreros calificados de la construcción. Debido a lo anterior se tomó la decisión de excluir los proyectos de este municipio de la evaluación.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, sólo fueron tenidos en cuenta para la evaluación 108 proyectos de los 155 que fueron incluidos en la encuesta de línea de base. La distribución de proyectos es la siguiente:

- 155** Proyectos con encuesta de línea de base
- 144** Proyectos con encuesta de segundo seguimiento
- 132** Proyectos después de eliminar los proyectos de San Vicente del Caguán
- 108** Proyectos después de eliminar proyectos con un número insuficiente de “inscritos”

La pérdida de 47 proyectos con encuesta de línea de base naturalmente aumenta los errores estándar que dependen del tamaño de la muestra; esto sin embargo fue inevitable donde no se pudo hacer el segundo seguimiento y en el caso de los proyectos en el municipio de San Vicente del Caguán, porque no tuvo el mismo tratamiento de los demás municipios en la muestra. La eliminación de los 24 proyectos donde hubo un desbalance muy grande entre el grupo de tratamiento y el grupo de control, casi el 50% de los rechazados, sin embargo, tiene un efecto casi nulo sobre los errores estándar y, por ende, sobre la precisión de los resultados, porque el aumento en los errores estándar por la reducción en el tamaño de

muestra se vio compensado por una reducción de magnitud similar en los errores estándar debidos al desbalance de las muestras de beneficiarios y no beneficiarios a nivel de cada proyecto.

La muestra utilizada finalmente para el análisis es la presentada en el cuadro 3.2, donde se indican los proyectos para los cuáles predominó la selección aleatoria de beneficiarios, de acuerdo con los reportes de campo presentados por los supervisores, y para los cuáles no predominó el sorteo sino otros procedimientos administrativos de selección; así como la distinción entre los proyectos donde la encuesta de línea de base se realizó antes de iniciadas las obras y los proyectos donde dicha encuesta se realizó después de haberse iniciado las obras, aunque todavía no se había realizado ningún pago a los beneficiarios:

Cuadro 3.2 | Muestra de proyectos analizados

Muestra	No Sorteo	Sorteo	Total
Municipios Prioritarios			
Línea de base después de iniciadas las obras	33	17	50
Línea de base antes de iniciadas las obras	14	2	16
Total	47	19	66
Municipios No Prioritarios			
Línea de base después de iniciadas las obras	13	4	17
Línea de base antes de iniciadas las obras	20	5	25
Total	33	9	42
Muestra Total			
Línea de base después de iniciadas las obras	46	21	67
Línea de base antes de iniciadas las obras	34	7	41
Total	80	28	108

FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI, Encuesta Segundo Seguimiento

Una línea de base pura, antes de la iniciación de las obras, que permitiera reducir los efectos anticipatorios del Programa, sólo se pudo observar en 32% de los casos en municipios prioritarios y en el 60% en municipios no prioritarios. Por otro lado, el sorteo para la selección de beneficiarios sólo funcionó en el 29% de las obras de municipios prioritarios y en el 21% de las obras de municipios no prioritarios. Esta situación fue la que obligó a considerar buena parte de los ajustes a la metodología antes mencionados.

Por otro lado, dada la demora en la iniciación de las obras una vez seleccionados los beneficiarios, muchos de los inicialmente seleccionados finalmente no participaron y algunos de los inscritos inicialmente no

seleccionados terminaron siendo llamados a participar. Los sesgos introducidos por estas modificaciones fueron corregidos a través del uso de la metodología planteada anteriormente.

Cuadro 3.3 | Muestra de inscritos analizados

Muestra	No Participantes	Participantes	Total
Inscritos no Beneficiarios	1,872	182	2,054
Beneficiarios	570	2,361	2,931
Total Inscritos	2,442	2,561	4,985

FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI, Encuesta Segundo Seguimiento

El cuadro 3.3 se utiliza las siguientes definiciones:

Beneficiarios: Individuos registrados en alguno de los proyectos de la muestra seleccionada y que fueron seleccionados en primera instancia (aleatoriamente o no) para participar en el Programa.

Inscritos no Beneficiarios: Individuos que se registraron en alguno de los proyectos de la muestra seleccionada pero no fueron seleccionados en primera instancia (aleatoriamente o no) para participar en el Programa.

Participantes: Individuos que se registraron en alguno de los proyectos de la muestra seleccionada y trabajaron por lo menos en uno de proyectos del Programa.

No Participantes: Individuos que se registraron en alguno de los proyectos de la muestra seleccionada pero no trabajaron en ningún proyecto del Programa.

Por su parte, la muestra utilizada para la estimación del impacto de las obras del Programa sobre los hogares ubicados en áreas tratamiento fue de 3,607 hogares (muestra de control AT), excluidos los de San Vicente del Caguán.

En cuanto a la muestra de establecimientos comerciales se analizaron un total de 1,424 establecimientos de un total de 1,501 encuestados. Los 77 establecimientos excluidos corresponden a los ubicados en el municipio de San Vicente del Caguán.

El cuadro 3.4, finalmente, muestra los períodos de observación de las diferentes muestras encuestadas. Como puede apreciarse, la recolección de información en la línea de base y en el primer seguimiento fue muy dispendiosa (12-13 meses) por la demora en la iniciación de las obras, que en los municipios no prioritarios se explica por los problemas administrativos que tuvieron, antes de marzo de 2003, cuando se reformuló el esquema operativo del proyecto para agilizar su ejecución; y en los municipios

prioritarios por la necesidad de esperar a que aprobaran nuevos proyectos para poder balancear la muestra entre los dos tipos de municipios, dado que en las fases iniciales del Programa hubo una aprobación desproporcionada de proyectos en los municipios no prioritarios, con respecto a la distribución prevista en el diseño original de ejecutar el 80% en municipios prioritarios. El resultado final fue que en estos municipios se logró ejecutar cerca del 40% de los recursos del Programa y en los municipios no prioritarios el 60% restante, gracias a que en esta última fase sólo se aprobaron proyectos en estos últimos.

Por otro lado la recolección de información en el segundo y último seguimiento, cuando ya se habían terminado las obras, fue muy rápida (cuatro meses), dando como resultado que entre la línea de base original y el segundo seguimiento transcurrieran entre 9 y 18 meses, según el proyecto. La media fue de 15 meses después de la línea de base. Por otro lado, la terminación de las obras, con una duración promedio de 3 meses después del primer seguimiento, debió ocurrir entre junio/03 y mayo/04. Esto significa que el segundo seguimiento permitió observar la situación de los beneficiarios entre 4 y 13 meses después de terminadas las obras. El promedio entre todos los proyectos de la muestra estuvo cerca de 9 meses.

Cuadro 3.4 | Periodos de observación

Encuesta	Periodo de observación	Meses	Mediana de la fecha de recolección
Línea de base - retrospectiva	Sep-02 / Sep-03	13	Dic - 02
Línea de base - original	Dic-02 / Dic-03	13	Mar - 03
Primer seguimiento	Mar-03 / Feb-04	12	mayo - 03
Segundo seguimiento	Jun-04 / Sep-04	4	Jul - 04

FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI

3.5 ALEATORIEDAD EN LA SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA

Con el fin de determinar si la selección de beneficiarios del Programa fue aleatoria o no, se realizó una prueba estadística con el fin de determinar si las variables observables explican conjuntamente la variable de ser beneficiario o no. Esta prueba se realizó para la muestra total, para la muestra donde la selección fue aleatoria, para la muestra de municipios prioritarios y para la muestra de municipios no prioritarios.

El método utilizado fue un modelo Probit donde la variable dependiente toma el valor de 1, si el individuo es beneficiario, y 0 si es un inscrito no beneficiario; y esto queda explicado por la oferta laboral pasada,

niveles educativos, migración, condiciones de salud, entre otras. Adicionalmente, vale la pena resaltar que la regresión fue ajustada por los efectos fijos a nivel de cada proyecto.

Para determinar si la selección de beneficiarios se realizó de forma aleatoria, usamos el estadístico Chi – Cuadrado.¹⁴ Si se rechaza que el efecto de las variables explicativas sobre la selección de beneficiarios es conjuntamente igual a cero, entonces se rechaza la hipótesis que la selección de beneficiarios fue aleatoria; pues esto significa que alguna o algunas de las variables consideradas influyó sobre la selección, cosa que no ocurriría si tanto los seleccionados como los no seleccionados hubieran sido elegidos aleatoriamente del mismo universo de inscritos.

Como se observa en el cuadro 3.5, los valores del estadístico y los p-value, permiten concluir que la selección de beneficiarios no correspondió a un proceso aleatorio en ninguna de las muestras analizadas. Esto valida la necesidad de utilizar métodos cuasi-experimentales, como los que se propusieron.

Cuadro 3.5 | Modelo Probit para probar la aleatoriedad de la selección de beneficiarios

Variable	Todas las muestras	Muestra sorteo	Municipios prioritarios	Municipios No prioritarios
Mujer	-0.117	-0.095	-0.209	-0.030
	[0.077]	[0.163]	[0.099]*	[0.116]
Edad	-0.002	-0.004	-0.003	-0.001
	[0.002]	[0.004]	[0.002]	[0.003]
Tuvo algún problema de salud en los últimos 15 días	-0.156	-0.120	-0.099	-0.218
	[0.074]*	[0.123]	[0.103]	[0.100]*
Permaneció en cama los últimos 15 días	-0.132	-0.166	-0.208	-0.067
	[0.103]	[0.221]	[0.142]	[0.145]
Permaneció hospitalizado últimos 12 meses	-0.008	0.065	0.091	-0.129
	[0.072]	[0.134]	[0.095]	[0.111]
Inmigrante	0.047	0.119	0.021	0.060
	[0.045]	[0.098]	[0.056]	[0.071]
Primaria incompleta	-0.050	-0.046	-0.085	-0.013
	[0.079]	[0.166]	[0.113]	[0.106]
Primaria completa	-0.164	-0.230	-0.302	-0.020
	[0.069]*	[0.174]	[0.101]**	[0.086]

14 Este estadístico mide si el conjunto de variables explicatorias tiene algún efecto significativo sobre la variable dependiente, en este caso la probabilidad de ser seleccionado como beneficiario. Si se rechaza la hipótesis nula de que el efecto de las variables explicativas sobre la selección de beneficiarios es conjuntamente igual a cero. Esto ocurre cuando el valor del chi –cuadrado es pequeño y el efecto es estadísticamente insignificante; es decir, que el valor del p-value muestra valores superiores al 5% o al 1%, según el nivel de significancia que se desee.

Variable	Todas las muestras	Muestra sorteo	Municipios prioritarios	Municipios No prioritarios
Secundaria incompleta	-0.126	-0.078	-0.210	-0.041
	[0.078]	[0.194]	[0.125]	[0.080]
Secundaria completa	-0.112	-0.172	-0.096	-0.132
	[0.082]	[0.192]	[0.128]	[0.101]
Postsecundaria	-0.481	-1.586	-0.652	-0.360
	[0.199]*	[0.575]**	[0.265]*	[0.272]
Cursos de capacitación	-0.022	0.017	0.018	-0.039
	[0.056]	[0.127]	[0.076]	[0.082]
Ha trabajado alguna vez en su vida	0.176	0.616	0.536	-0.125
	[0.122]	[0.218]**	[0.171]**	[0.171]
Trabajó en el año 2001	0.176	0.045	0.079	0.256
	[0.084]*	[0.172]	[0.116]	[0.125]*
Trabajó en el año 2000	0.017	0.276	-0.066	0.062
	[0.079]	[0.149]	[0.090]	[0.135]
Meses trabajados año 2001	-0.012	-0.038	-0.000	-0.019
	[0.011]	[0.022]	[0.015]	[0.017]
Meses trabajados año 2000	-0.014	-0.012	0.007	-0.029
	[0.012]	[0.031]	[0.016]	[0.017]
Horas trabajadas año 2001	-0.002	0.002	-0.001	-0.001
	[0.002]	[0.004]	[0.003]	[0.003]
Horas trabajadas año 2000	0.002	-0.003	-0.001	0.005
	[0.002]	[0.006]	[0.003]	[0.003]
Ingreso laboral año 2001	0.000	0.000	0.000	-0.000
	[0.000]	[0.000]	[0.000]	[0.000]
Ingreso laboral año 2000	-0.000	0.000	-0.000	-0.000
	[0.000]	[0.000]	[0.000]	[0.000]
Constante	-0.276	0.872	1.023	0.913
	[0.162]	[0.258]**	[0.213]**	[0.209]**
Estadístico Chi - Cuadrado	62.08	337.43	82.58	103.87
P - Value	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Observaciones	5282	1262	2811	2471

() Error Estándar

* Significativas al 5%

** Significativas al 1%

FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI, Encuesta Línea de Base, Octubre 2003

3.6 COMPARACIÓN ENTRE BENEFICIARIOS Y PARTICIPANTES

Las demoras en la iniciación de las obras en el Programa, especialmente en municipios no prioritarios en la fase inicial antes de la agilización de los procesos administrativos a comienzos de 2003, condujo al fenómeno de deserción de personas seleccionadas inicialmente como beneficiarios, pero que en el momento en que fueron llamados para trabajar en las obras, ya habían conseguido otro empleo o ya no estaban interesados en trabajar por otras razones. Esto llevó a que el grupo de participantes en el Proyecto fuera distinto al grupo de beneficiarios inicialmente seleccionados.

El Cuadro 3.6 muestra las diferencias entre participantes y no participantes que no existían entre beneficiarios y no beneficiarios. Como puede observarse, no son muchas las características que los diferencian. Las pocas en las que sí, muestran que los participantes tienden a ser personas un poco más pobres, que los no participantes, lo que se refleja en mayores problemas de salud, menor oferta de trabajo en el año 2000, un menor consumo de alimentos y de artículos de limpieza, y viven en mayor proporción en arriendo o subarriendo.

Las diferencias, sin embargo, son pequeñas y poco significativas, en parte porque existe, de todas maneras, una alta covarianza entre los dos grupos, en el sentido que una alta proporción de los individuos pertenece a ambos grupos. De todas formas, para evitar sesgos en la medición de los impactos, no se utiliza la variable “Participación” sino el valor estimado, utilizando como instrumento el haber sido seleccionado como beneficiario, como se explicó en la sección 3.2.

Cuadro 3.6 | Diferencias entre participantes y no participantes que no existían entre beneficiarios y no beneficiarios

Indicador	Total Muestra		Muestra predominio selección aleatoria	
	% Participantes	Diferencia (tratamiento – Control)	% Participantes	Diferencia (tratamiento – Control)
¿Durante los últimos 15 días dejó de realizar sus actividades normales debido a problemas de salud?	-	-	14.5 (1.4)	-5.4* (2.4)
Meses trabajados año 2000	6.2 (0.1)	-0.3* (0.1)	-	-
Horas trabajadas año 2000	23.2 (0.7)	-1.7** (0.6)	-	-
Propiedad sin título de la vivienda habitada por el hogar	18.2 (1.6)	-3.8* (1.5)	-	-

Indicador	Total Muestra		Muestra predominio selección aleatoria	
	% Participantes	Diferencia (tratamiento – Control)	% Participantes	Diferencia (tratamiento – Control)
Arriendo o subarriendo	23.6 (1.5)	2.2* (0.9)	28.1 (2.9)	4.8* (1.9)
Consumo artículos de limpieza	-	-	26,246 (1017)	-2,325* (1016)
Consumo de alimentos (muestra línea de base pura)	318,243 (5689)	-14,835** (5434)	-	-

() : Error Estándar

* Diferencia significativa al 5%

** Diferencia significativa al 1%

FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI, Encuesta Línea de Base, Octubre 2003

De acuerdo con la literatura internacional sobre experiencias en otros países, una de las ventajas de programas coyunturales de empleo público sobre otras opciones de política es la posibilidad de lograr una mayor focalización de los beneficios en poblaciones pobres y más vulnerables. Esto se confirmó ampliamente para el Programa Empleo en Acción, tanto en términos de la selección de beneficiarios, como de la localización de las obras realizadas.

Dos estudios previos realizados para evaluar las ventajas del SISBÉN como instrumento de focalización del gasto público social¹⁵, mostraron que las alcaldías municipales asignaron un nivel SISBÉN menor que el verdadero encontrado en una reencuesta, a 44% de los hogares ‘SISBÉNizados’, y sólo a 8% les asignó un nivel mayor. Esto muestra un clarísimo sesgo a sobreestimar la pobreza, sesgo que fue mayor en municipios pequeños y zonas rurales, que en ciudades intermedias y grandes áreas metropolitanas. Este resultado evidencia el interés de los encuestados por mostrarse más pobres de lo que son, para recibir los beneficios de subsidios del Estado, principalmente la afiliación al Régimen Subsidiado en salud; y de las alcaldías municipales, para obtener más recursos del gobierno central. La conclusión que se saca de este análisis, sin embargo, es que el SISBÉN es un buen instrumento de focalización, porque ordena adecuadamente a los hogares por niveles de pobreza estructural. El problema de la sobreestimación de la pobreza, se podría corregir, dependiendo de los objetivos de las políticas sociales específicas, utilizando el puntaje SISBÉN, que se mueve entre 0 y 100 y no el nivel SISBÉN en las seis categorías de 0 a 6, de las cuales se considera (arbitrariamente), que los dos primeros niveles corresponden a una situación de pobreza estructural.

Sin embargo, como lo evidencian los problemas de campo que enfrentaron algunos municipios para tener suficiente oferta de trabajadores para los puestos de trabajo creados y poner así a funcionar el mecanismo equitativo previsto de la selección por sorteo en condiciones de exceso de demanda, si el Programa se hubiera tratado de focalizar en los más pobres de los pobres, con el índice y no el nivel SISBÉN, posiblemente no hubiera podido conseguir suficientes beneficiarios para trabajar en las obras y su cobertura efectiva hubiera sido menor.

Para evaluar cuántas familias y personas elegibles para participar en el Programa Empleo en Acción fueron excluidas por los criterios de asignación de los escasos recursos disponibles, tanto a nivel territorial (interés de los alcaldes), como a nivel individual (selección y autoselección de beneficiarios), se procesó

¹⁵ Un estudio realizado en 2000 por el consorcio BDO – CCRP mediante reencuesta de los hogares SISBÉNizados previamente por las alcaldías municipales, con una muestra a nivel nacional; y un estudio realizado en 2002 por Econometría, utilizando como reencuesta la encuesta de línea de base para la evaluación del Programa Familias en Acción, con la muestra de hogares beneficiarios del Programa en municipios de menos de 100,000 habitantes (zonas urbana y rural), que confirmó los resultados encontrados por BDO – CCRP.

la información disponible en las bases de datos del SISBÉN remitidas por el DNP-Misión Social- a nivel central, utilizando la misma metodología aplicada para el análisis de focalización del Programa Familias en Acción en la población SISBÉN 1¹⁶. En este caso se hizo un ejercicio similar, ampliado a los niveles SISBÉN 1 y 2 y restringido a las cabeceras urbanas del país, separadas entre municipios prioritarios y no prioritarios, de acuerdo con los criterios de elegibilidad del Programa Empleo en Acción. Estas bases remitidas al DNP reportan información para cerca del 70% de los municipios del país. El 30% restante, principalmente municipios pequeños, no reportan información. Para estimar el tamaño de la población SISBÉN 1 y 2 a nivel nacional, se agregó la información existente para este 70% de municipios que reportaron información y se supuso que el 30% restante, que no reportó información, tiene coberturas por niveles SISBÉN similares a los municipios con igual población que si reportaron información.

De los 1,088 municipios que tiene el país, el Programa Empleo en Acción intervino en 683, de los cuales 73 fueron parte de los municipios prioritarios y 610 de los municipios no prioritarios. De acuerdo con estos resultados, el Programa cubrió el 62.8% de los municipios del país; 93.6% de los municipios prioritarios y 60.4% de los municipios no prioritarios.

De acuerdo con los cálculos realizados, en los municipios intervenidos por el Programa vive el 84.8% de la población SISBÉN 1 y 2, residente en cabeceras municipales del país (zona urbana); proporción que es de 98.6% para los municipios prioritarios y 70.9% para los municipios no prioritarios intervenidos por el Programa.

Cuadro 4.1 | Cobertura territorial del programa Empleo en Acción

Indicador	Número de Municipios	Población SISBÉN 1 y 2
Total Municipios		
Municipios Prioritarios	78	6.731.517
Municipios No Prioritarios	1.010	6.663.551
Total Municipios	1.088	13.395.068
Municipios donde Operó el Programa Empleo en Acción		
Municipios Prioritarios	73	6.638.700
Municipios No Prioritarios	610	4.725.688
Total Municipios	683	11.364.388
% Cobertura del Programa Empleo en Acción		
Municipio EA / Total Municipios	62.8	84.8

16 Ver Informe de Focalización Ajustado de la Evaluación del Impacto del Programa Familias en Acción – subsidios Condicionados de la Red de Apoyo Social (DAPR-FIP-DNP), Bogotá D.C., diciembre de 2003; en especial el Anexo A.

Indicador	Número de Municipios	Población SISBÉN 1 y 2
Municipio Prioritarios EA / Municipios Prioritarios	93.6	98.6
Municipio No Prioritarios EA / Municipios no Prioritarios	60.4	70.9

FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI, Encuesta de línea de base, DANE (Proyecciones de población por municipios), DNP (bases de datos SISBÉN) y RAS (Registros del Programa Empleo en Acción)

Con estas reglas de operación y selección de beneficiarios, el Programa se desarrolló con una fuerte componente de auto selección en el momento de la inscripción para trabajar en alguna de sus obras. El Programa estaba diseñado para desempleados. Para individuos con un empleo asalariado, esta situación era fácil de verificar y el empleo en el Programa posiblemente no era atractivo para ellos, pero como en sectores informales de la economía, este concepto no es fácil de definir y controlar, individuos empleados por cuenta propia en sectores informales de la economía con ingreso ocasionales muy bajos, y con una alta subutilización de su tiempo de trabajo podían inscribirse y el Programa sí era atractivo para ellos; de hecho, muchos de los inscritos estaban en esta condición.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, a continuación se discute la cobertura poblacional del Programa; y luego se discute que tan focalizado estuvo el Programa en las poblaciones más pobres.

En primer término, es importante cuantificar el tamaño de la población elegible a nivel nacional. En las cabeceras municipales del país hay cerca de 2.5 Millones de hogares SISBÉN 1 y 2, que cubren 13.4 millones de personas, con 5.3 personas/hogar. Estos hogares pobres urbanos tienen 8.57 millones de adultos de 18 años y más. Por otro lado, de acuerdo con la encuesta realizada a hogares con personas inscritas para trabajar en el Programa, por cada 100 personas adultas 34.3 se beneficiaron del Programa en municipios prioritarios y 32.5 en municipios no prioritarios. Estas proporciones reflejan las condiciones de demanda por el Programa de los hogares de nivel SISBÉN 1 o 2, condición que si se verificó, con al menos un inscrito para trabajar en las obras. Personas que técnicamente no estaban desempleadas o que estudiaban en jornada diurna en el momento de la inscripción, pudieron haber quedado incluidas en el grupo de beneficiarios, ya que estas condiciones no se verificaron en el momento de la inscripción.

Si en el proceso de inscripción en el Programa hubo un fenómeno de autoselección de personas desempleadas, o al menos no empleadas en sectores formales de la economía, y de personas que no estuvieran estudiando en jornada diurna, este fenómeno de autoselección se debió reflejar en las proporciones de adultos que se inscribieron en el Programa. Si se supone que estas mismas proporciones se aplican a los 8.57 millones de adultos de 18 y más viviendo en el universo de hogares SISBÉN 1 y 2 en zonas urbanas, se estaría suponiendo implícitamente que en estos hogares, si hubieran tenido la

oportunidad de hacerlo, se hubiera presentado un fenómeno de autoselección de adultos desempleados y de personas que no estuvieran estudiando en jornada diurna, similar al observado para los hogares que si se inscribieron en el Programa.

Una manera de evaluar la cobertura poblacional del Programa es, por lo tanto, comparar el tamaño de los beneficiarios seleccionados para trabajar en las obras, con el tamaño del universo de personas SISBÉN 1 o 2, mayores de edad, existentes en el universo de hogares residentes en las cabeceras municipales del país (zonas urbanas), que hubieran demandado empleo en las obras del Programa, si hubieran experimentado un fenómeno de autoselección, por desempleo e inasistencia escolar diurna, similar al observado en la población de hogares efectivamente inscrita en el Programa. Si se aplican las mismas proporciones de beneficiarios observadas en la muestra de adultos en los hogares inscritos a la población de adultos en el universo de hogares SISBÉN 1 o 2 en zonas urbanas del país, el universo de potenciales beneficiarios para trabajar en el Programa hubiera sido un total de 2.86 millones de personas: 1.46 millones en municipios prioritarios y 1.4 millones en municipios no prioritarios. Esta podría decirse que hubiera sido la demanda potencial por el Programa a nivel urbano en todo el país, en las condiciones de autoselección, observadas en su funcionamiento real.

La pregunta de cuál hubiera sido la cobertura real del Programa si se hubieran controlado en el momento de la inscripción estas otras condiciones, de desempleo e inasistencia escolar en jornada diurna, no se puede contestar con la información disponible, ya que el Programa no operó de esta manera. Con la hipótesis utilizada no hay subestimación de la cobertura, ya que los hogares excluidos hubieran enfrentado las mismas condiciones de demanda de los hogares incluidos, que es lo que se está suponiendo implícitamente.

Con los recursos asignados, el Programa sólo cubrió a 138,879 hogares, que representan el 5.5% de los hogares SISBÉN 1 y 2 existentes en cabeceras municipales; La cobertura de hogares pobres fue mayor en municipios prioritarios (6.3%), que en municipios no prioritarios (4.7%). Por otro lado, el Programa benefició con empleo directo en las obras ejecutadas a 211,307 personas, que representan el 7.4% de los 2.86 millones de beneficiarios potenciales existentes a nivel nacional. Esta cobertura poblacional representa cerca del 70% de los 300,000 beneficiarios directos que se plantearon como objetivo del Programa en su diseño original, pero esto se explica en gran medida porque las inscripciones al Programa se cancelaron en marzo del 2003, antes de haber agotado todos los recursos disponibles. La cobertura, nuevamente, fue mayor en municipios prioritarios (8.5%) que en municipios no prioritarios (6.3%). En consecuencia, el Programa Empleo en Acción tuvo un alcance limitado para cubrir las demandas potenciales de esta población pobre. Esto hizo más apremiante la necesidad de focalizarlo en las poblaciones urbanas más pobres y vulnerables.

Cuadro 4.2 | Cobertura poblacional del programa

Universo de Población SISBÉN 1 y 2 en Áreas Urbanas			
Indicador	Municipios Prioritarios	Municipios No Prioritarios	Total
Hogares	1.259.139	1.275.870	2.535.009
Personas	6.731.517	6.663.551	13.395.068
Personas por hogar	5,3	5,2	5,3
Personas de 18 años y más	4.257.162	4.309.343	8.566.506
Potenciales Beneficiarios (Demanda)	1.459.355	1.400.967	2.860.322
Programa Empleo en Acción			
Indicador	Municipios Prioritarios	Municipios No Prioritarios	Total
Hogares	79.275	59.604	138.879
Personas	419.993	324.549	744.541
Personas por hogar	5,3	5,4	5,4
Personas de 18 años y más	360,015	270,290	630,605
Beneficiarios	123.427	87.880	211.307
Beneficiarios/personas de 18 años y más	0.3428	0.3251	0.3351
% Cobertura del Programa			
Indicador	Municipios Prioritarios	Municipios No Prioritarios	Total
Hogares	6,3	4,7	5,5
Personas	6,2	4,9	5,6
Beneficiarios / Potenciales Beneficiarios	8,5	6,3	7,4

FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI, Encuesta de línea de base DANE (Proyecciones de población por municipios), DNP (bases de datos SISBÉN) y RAS (Registros del Programa Empleo en Acción)

Para profundizar sobre el tema de focalización del Programa, a continuación se exploran las distribuciones de la población beneficiaria con respecto a algunos indicadores de pobreza. Los beneficiarios del Programa, no muestran condiciones especialmente extremas de pobreza estructural, como la que intenta medir el SISBÉN. Su pobreza se manifiesta en términos de factores de índole más coyuntural, asociados con el empleo y los ingresos laborales. Esto está perfectamente sintonizado con el objetivo último del Programa, que fue atenuar los impactos de la crisis económica, el ajuste fiscal y la recesión en el sector de la construcción; es decir, el Programa tenía la intención de atenuar los impactos del ciclo económico sobre los pobres y no la de ser un programa contra la pobreza. Esta es una aclaración muy importante. Pasemos entonces a ver los resultados del Programa Empleo en Acción.

Más de 80% de los beneficiarios están por debajo de la Línea de Pobreza y 30% está por debajo de la Línea de Indigencia, proporción que es mayor en los municipios más pequeños. El 65.7% tienen al menos una NBI y 31.5% tiene más de una. Más aún, el Programa tuvo un alto contenido de autofocalización en los más pobres.

Cuadro 4.3 | Hogares en condición de pobreza según indicadores tradicionales - (%)

Indicador	Total Muestra		Muestra predominio selección aleatoria	
	Beneficiarios	Diferencia (tratamiento - Control)	Beneficiarios	Diferencia (tratamiento - Control)
Indicadores de Pobreza Extrema				
NBI - Miseria	35.9 (1.7)	5.4** (1.7)	33.0 (3.8)	-0.0 (3.5)
LI - Consumo Total	30.3 (1.5)	0.8 (1.6)	30.0 (2.9)	-2.7 (2.7)
Indicadores de Pobreza				
NBI - Pobreza	70.3 (1.5)	4.0* (1.6)	67.5 (3.9)	1.1 (3.4)
LP - Consumo Total	80.3 (1.2)	0.2 (1.3)	80.3 (2.4)	-5.0* (2.2)

() : Error Estándar

FUENTE: Unión Temporal IFS - Econometría S.A. - SEI, Encuesta Línea de Base, Octubre 2003

Cuadro 4.3 A | Hogares en condición de pobreza según tipo de MUNICIPIO - (%)

Indicador	Muestra Municipios Prioritarios		Muestra Municipios No Prioritarios	
	Beneficiarios	Diferencia (tratamiento - Control)	Beneficiarios	Diferencia (tratamiento - Control)
Indicadores de Pobreza Extrema				
NBI - Miseria	31.5 (2.7)	4.2 (2.3)	32.5 (3.4)	6.8* (2.6)
LI - Consumo Total	25.5 (1.6)	-1.26 (2.0)	35.7 (2.4)	3.3 (2.6)
Indicadores de Pobreza				

Indicador	Muestra Municipios Prioritarios		Muestra Municipios No Prioritarios	
	Beneficiarios	Diferencia (tratamiento – Control)	Beneficiarios	Diferencia (tratamiento – Control)
NBI - Pobreza	65.7 (2.2)	3.8 (2.3)	75.5 (1.8)	4.2 (2.2)
LP – Consumo Total	81.6 (1.7)	-0.9 (1.7)	78.8 (1.8)	1.6 (2.1)

() : Error Estándar

FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI, Encuesta Línea de Base, Octubre 2003

En términos de indicadores no convencionales, también se obtuvieron resultados importantes:

Con el Índice de Pobreza de Sen, que señala en que los indicadores convencionales no miden toda la dimensión de la pobreza, al no incluir la distancia a la línea de pobreza, ni la distribución interna del ingreso entre los pobres, se encontró que la brecha de pobreza entre los beneficiarios, con respecto a la Línea de Pobreza es de 49%, y se encontró que este resultado se obtiene con muy poca desigualdad entre ellos (Gini de 0.132). Un resultado importante encontrado es que, a pesar de que la proporción de beneficiarios pobres por LP es mayor en municipios prioritarios que en municipios no prioritarios, según el Índice de Sen, la pobreza es mayor en estos últimos, porque pesa más la mayor brecha y la mayor desigualdad interna, que la menor proporción de beneficiarios por debajo de la Línea de Pobreza. Este es un buen ejemplo del aporte de Sen a la comprensión del fenómeno de la pobreza¹⁷.

Según el Método Integrado de Pobreza de Katzman, que combina NBI con LP, el 90% de los beneficiarios son pobres. De estos, 51% sufren pobreza crónica (NPI y LP), 29% pobreza reciente (sólo LP) y menos de 10% sufren pobreza inercial (sólo NBI). Es decir, pobreza reciente sólo la sufre el 29% de los beneficiarios; y esta proporción es menor en los municipios más pequeños, donde se encontró una proporción más alta de pobreza inercial y crónica.

IMPACTOS DE CORTO PLAZO DEL PROGRAMA SOBRE LA POBREZA

El Programa Empleo en Acción tuvo en el corto plazo, durante la ejecución de las obras, cuando ya los beneficiarios habían recibido uno o más pagos, un claro impacto positivo sobre la reducción de la pobreza, como era de esperarse. Lo interesante es que el efecto significativo de reducción de la pobreza se concentró en el indicador de NBI, disminuyendo más la proporción de la población en condiciones de pobreza extrema, que la población en condiciones de pobreza. El efecto sobre la pobreza, medido por el indicador de LP, aunque se movió en el mismo sentido, no muestra impactos significativos del

¹⁷ Observar simultáneamente la proporción de población por debajo de la Línea de Pobreza y por debajo de la Línea de Indigencia, sería también una manera de tener en cuenta el efecto de la brecha y de la distribución de ingresos al interior de los pobres.

Programa. Hay que recordar que la brecha de ingresos de esta población beneficiaria, con respecto a la línea de pobreza, es bastante considerable y, por lo tanto, a pesar del aumento de ingresos de los beneficiarios que trabajaron en las obras, muy pocos hogares de beneficiarios superaron la LP con este incremento.

Un análisis detallado de cuales de las componentes del Índice de NBI fueron las responsables de la caída en los niveles de pobreza estructural, permitió detectar que de los cinco componentes del índice (vivienda inadecuada, servicios inadecuados, hacinamiento, inasistencias escolar y excesiva dependencia económica), la excesiva dependencia económica, medida como personas/ocupados, se redujo significativamente en los hogares con el Programa, frente al escenario sin este. Esto gracias al empleo generado por las obras públicas, que sin duda fue un efecto transitorio mientras duró dicho empleo.

Cuadro 4.4 | Impacto de corto plazo del programa sobre indicadores tradicionales de pobreza

Indicador	Diferencia En Diferencia Variables Instrumentales	Diferencia En Diferencia Observada
Indicadores de Pobreza Extrema		
NBI – Miseria	-5.9** (1.5)	-4.5** (1.0)
LI – Consumo total	-0.9 (2.1)	-2.1 (1.4)
Indicadores de Pobreza		
NBI – Pobreza	-5.5** (1.8)	-3.6* (1.2)
LP – Consumo total	-1.8 (1.8)	-1.8 (1.3)

() Error Estándar ** Significativo al 1% * Significativo al 5%
 FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI, Encuestas Línea de Base y Primer Seguimiento,

Diciembre 2003

Cuadro 4.4 A | Impacto de corto plazo del programa sobre indicadores tradicionales de pobreza, según tipo de municipio

Indicador	Diferencia en diferencia variables instrumentales		Diferencia en diferencia observada	
	Municipios Prioritarios	Municipios No Prioritarios	Municipios Prioritarios	Municipios No Prioritarios
Indicadores de Pobreza				
NBI – Miseria	-6.5** (2.1)	-4.8* (1.9)	-3.7* (1.5)	-5.7** (1.3)
LI – Consumo total	-3.2 (3.0)	1.9 (2.8)	-3.2 (2.2)	-1.0 (1.9)
Indicadores de Pobreza				
NBI – Pobreza	-5.9* (2.5)	-4.6 (2.4)	-3.6* (1.7)	-3.9* (1.7)
LP – Consumo total	-1.9 (2.3)	-1.7 (3.0)	-1.4 (1.9)	-2.3 (1.8)

() Error Estándar ** Significativo al 1% * Significativo al 5%
 FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI, Encuestas Línea de Base y Primer Seguimiento, Diciembre 2003

La descomposición por tipo de pobreza del impacto de corto plazo del Programa, según el Método Integrado de Pobreza se muestra en el Cuadro 4.5; y su descomposición por tipo de municipio en el Cuadro 4.5 A.

De acuerdo con los resultados obtenidos, no se observan reducciones significativas en ninguna de las componentes en los municipios prioritarios, pero en los municipios no prioritarios se observa una reducción significativa en la componente de pobreza crónica (por NBI y LP), de 5.7% por el método de variables instrumentales y de 4%, sin corregir el sesgo, por el método de diferencias en diferencias observadas. Desafortunadamente este resultado no es sostenible a menos que los beneficiarios aumenten su empleabilidad después del Programa.

Cuadro 4.5 | Impacto de corto plazo del programa según el método integrado de pobreza (cuadro de katzman)

Indicador	Diferencia En Diferencia Variables Instrumentales	Diferencia En Diferencia Observada
Pobreza inercial	0.0 (1.6)	0.8 (1.1)
Pobreza reciente	-0.6 (1.8)	0.2 (1.3)
Pobreza crónica	-1.1 (1.8)	-2.1 (1.3)

() Error Estándar

FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI, Encuestas Línea de Base y Primer Seguimiento, Diciembre 2003

Cuadro 4.5 A | Impacto de corto plazo del programa según el método integrado de pobreza, por tipo de municipio

Indicador	Diferencia en diferencia variables instrumentales		Diferencia en diferencia observada	
	Municipios Prioritarios	Municipios No Prioritarios	Municipios Prioritarios	Municipios No Prioritarios
Pobreza inercial	2.9 (1.8)	-2.2 (2.7)	1.6 (1.4)	-0.0 (1.6)
Pobreza reciente	-4.2 (2.6)	4.0 (2.6)	-1.3 (1.8)	1.6 (1.7)
Pobreza crónica	2.3 (2.4)	-5.7* (2.2)	-0.1 (1.9)	-4.0* (1.5)

() Error Estándar

FUENTE: Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI, Encuestas Línea de Base y Primer Seguimiento, Diciembre 2003

En conclusión, la buena focalización del Programa se explica por las características básicas de su diseño original. Como señala la literatura internacional, la focalización de este tipo de programas en países donde no existe un sistema de clasificación como el SISBÉN colombiano, se basa en el diseño adecuado de los salarios pagados y otras condiciones de trabajo. En el caso de Empleo en Acción se pagó efectivamente un salario/mes, equivalente a 0.57 SMLV, por un trabajo de tiempo parcial; esto significa que no era atractivo para trabajadores que pudiesen conseguir un trabajo de tiempo completo en el sector formal de la economía. Es decir, no desplazó empleos de tiempo completo en el sector formal. Teniendo en cuenta las horas trabajadas por semana, el salario/hora trabajada fue 8% mayor al salario mínimo legal;

lo que significa que el empleo generado por el Programa si pudo competir con empleos temporales de corta duración, como los que genera el empleo en la construcción o en el servicio doméstico.

El Programa fue especialmente atractivo para trabajadores de baja productividad del sector informal de la economía, cuyo ingreso laboral por día trabajado puede estar 20-30% por debajo del salario mínimo legal. Al otro extremo, el salario de reserva o precio mínimo de la oferta de trabajo de los beneficiarios, estimado en 60% del salario mínimo legal por día trabajado, está por debajo del salario pagado por el Programa, lo cual significa que este parámetro de diseño fue adecuado para atraer a personas que no estaban trabajando; ya fueran desempleados que no tenían oportunidades de empleo en el sector formal, que era la meta del Programa, o personas inactivas o con un débil compromiso con el mundo del trabajo, como amas de casa. Adicionalmente, para este último grupo y especialmente para mujeres jefes de hogar, el trabajo de medio tiempo en la cercanía de su hogar fue un atributo muy atractivo; y esto se reflejó en su importante cuota de participación en el Programa.

Los jóvenes sin responsabilidades familiares que trabajaron en las obras, expresaron que aspiraban a capacitarse más y a conseguir trabajos más calificados de tiempo completo; pero afirmaron que el Programa les había dado algunos ingresos transitorios mientras conseguían un mejor trabajo. Para estos jóvenes de escasos recursos, el desempleo abierto sí surge como un problema crítico, por sus secuelas en términos de delincuencia, violencia y descomposición social.

5. Impactos del programa sobre los beneficiarios y sus familias

A pesar de la demora en la ejecución de las obras, el Programa se ejecutó en un momento muy oportuno en que tanto el empleo como los ingresos laborales de la población objeto de la intervención estaban cayendo. Nueve meses después de terminadas las obras, los beneficiarios estaban mejor, en términos de empleo e ingresos laborales, que si no hubieran participado en el Programa. Independientemente de los costos fiscales de la intervención, un resultado claro es que los beneficiarios recibieron importantes beneficios en el corto plazo, durante la ejecución de las obras y, adicionalmente, mejoraron su empleabilidad nueve meses después de terminadas. Sin embargo, no existen razones suficientes para pensar que estos beneficios de empleabilidad en el corto y mediano plazo, puedan sostenerse en forma permanente hacia el futuro, dada la corta experiencia de trabajo en las obras y la ausencia de componentes de capacitación.

De otro lado, el Programa atrajo una alta proporción de personas inactivas, que regresaron a esa condición después del trabajo temporal en las obras, que posiblemente se declararon desempleados para acceder a los beneficios otorgados a los participantes. Nueve meses después de terminadas las obras 37.9% de los beneficiarios estaban inactivos, 9.4% estaban buscando trabajo (desempleados), y sólo el 52.8% restante estaba empleado.

El cuadro 3.3 presenta los impactos del Programa sobre la distribución de los beneficiarios por posición ocupacional. Como puede observarse, el Programa redujo en forma significativa la proporción de beneficiarios desempleados en 3.57 puntos porcentuales, los cuales hubieran sido 12.9% sin el Proyecto y con él, en el segundo seguimiento, nueve meses después de terminadas las obras, fueron solamente 9.4%¹⁸.

No se observa ningún impacto significativo sobre la proporción de beneficiarios con empleo asalariado o con empleo como trabajadores independientes o sobre la proporción de inactivos; aunque el impacto del proyecto muestra signos positivos sobre todas ellas. En particular, el Programa tuvo un impacto mayor sobre el empleo asalariado que sobre el empleo independiente, lo cual estaría asociado con una mejora marginal en la calidad del empleo.

Por otro lado, la proporción de empleos asalariados en el sector formal, mejor remunerados, es mayor con Proyecto; aunque la baja incidencia de este fenómeno en la población beneficiada (sólo el 6.67% de los beneficiarios ocupados en el segundo seguimiento tenían este tipo de empleos), no permite medir con precisión este impacto.

¹⁸ El impacto, como proporción del valor que tendría el indicador X sin Programa, está dado por: $\text{Impacto}/(X_2s - \text{Impacto})$

Finalmente, es importante destacar que el Programa atrajo una alta proporción de personas inactivas, que regresaron a esa condición después del trabajo temporal en las obras y que posiblemente se declararon desempleados para acceder a los beneficios otorgados a los participantes.

Cuadro 5.1 | Impactos de mediano plazo del programa sobre la distribución de los beneficiarios por posición ocupacional - (%)

Posición ocupacional	Con proyecto	Sin proyecto	Impacto
Asalariados	21.9	19.9	2.0 (1.7)
Independientes	30.9	30.4	0.5 (1.9)
Desempleados	9.4	12.9	-3.6* (1.4)
Inactivos	37.9	36.8	1.1 (2.1)
Total	100	100	-

(): Error estándar * Diferencia significativa al 5%
Fuente: Impactos calculados por Econometría por dif en dif usando el método de variables instrumentales

El empleo posterior de los que consiguieron trabajo fue en su mayoría en el sector informal urbano (69%), algunos de ellos trabajos ocasionales asalariados, pero sin prestaciones, ni seguridad social; 24.3% consiguieron empleo en actividades agropecuarias; y sólo 6.7% consiguieron empleo en el sector formal urbano, mejor remunerado y con prestaciones y seguridad social. Este patrón no fue muy diferente al que hubieran tenido, si no hubieran participado en el Programa Empleo en Acción, y refleja las condiciones de empleo en la economía, que no se pretendían modificar con el Programa.

En el corto plazo, durante la ejecución de las obras, tanto el ingreso laboral, como las horas trabajadas por semana, aumentaron en cerca de 37%, con respecto a la situación que hubieran tenido sin proyecto. Un impacto considerable, pero de corta duración, dado el hecho que en promedio la intervención sólo duró 2.4 meses/beneficiario, debido a la alta rotación de trabajadores observada. En este punto es de anotar que, el impacto cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta el contexto del mercado laboral colombiano, en efecto, cifras recientes sobre el mercado laboral colombiano¹⁹ indican que para el grupo entre 30 y 39 años (grupo con mayor proporción de beneficiarios del Programa) la tasa de informalidad es del 56%, cifra que ha mostrado un decrecimiento a partir del año 2004. Así mismo, por nivel educativo se ha encontrado que aquellas personas cuya formación corresponde a educación primaria esta tasa es de aproximadamente 48%. En relación con la brecha de ingreso laboral entre trabajadores del sector informal y formal se puede observar que por ejemplo, en 2002, un trabajador con educación primaria

¹⁹ Fuente: Cárdenas, Mauricio. Introducción a la Economía Colombiana. Alfaomega. Primera Edición. 2007.

completa ganaba \$434,561 en el sector formal, mientras que la remuneración de un trabajador con el mismo nivel educativo, pero empleado en el sector informal fue de \$242,511 (cifras a precios de 2003).

Los impactos de mediano plazo del Programa sobre las horas trabajadas y los ingresos laborales de los beneficiarios, después de terminadas las obras, son muy similares en los dos tipos de municipio y, similares, por lo tanto, al impacto promedio a nivel nacional. El impacto sobre las horas trabajadas es pequeño y no significativo y el impacto sobre los ingresos laborales es de una magnitud similar en ambos, aunque en los municipios prioritarios no alcanza a ser estadísticamente significativo, en parte porque la muestra es de menor tamaño. La comparación del estimativo por el método de variables instrumentales, más consistente, y el método de diferencia en diferencia observada, indica que los datos tenían un importante sesgo de selectividad que había que corregir, como se hizo, especialmente en los municipios no prioritarios, donde la selección de beneficiarios tuvo mayores problemas frente al sorteo. Lo mismo que a nivel nacional, la no existencia de diferencias significativas en el 2000-2001 por tipo de municipio, cuando el Programa no existía todavía, contribuye a validar nuestra estrategia de evaluación.

Cuadro 5.2 | Impacto de mediano plazo del programa sobre el ingreso y oferta de trabajo del beneficiario

Indicador	Diferencia En Diferencia Variables Instrumentales		Diferencia En Diferencia Observada	
	Municipios Prioritarios	Municipios no Prioritarios	Municipios Prioritarios	Municipios no Prioritarios
Horas trabajadas por semana	0.8 (1.7)	2.1 (1.7)	2.0 (1.2)	-1.0 (1.3)
Ingreso laboral mensual	15,154 (9084)	16,866* (8202)	12,007 (6738)	188 (5925)
Horas trabajadas por semana: 2001 - 2000	1.0 (0.8)	-0.8 (0.8)	0.1 (0.5)	1.6** (0.6)
Ingreso laboral mensual: 2001-2000	10,882 (29548)	2,434 (9180)	4,799 (20916)	12,864* (6098)

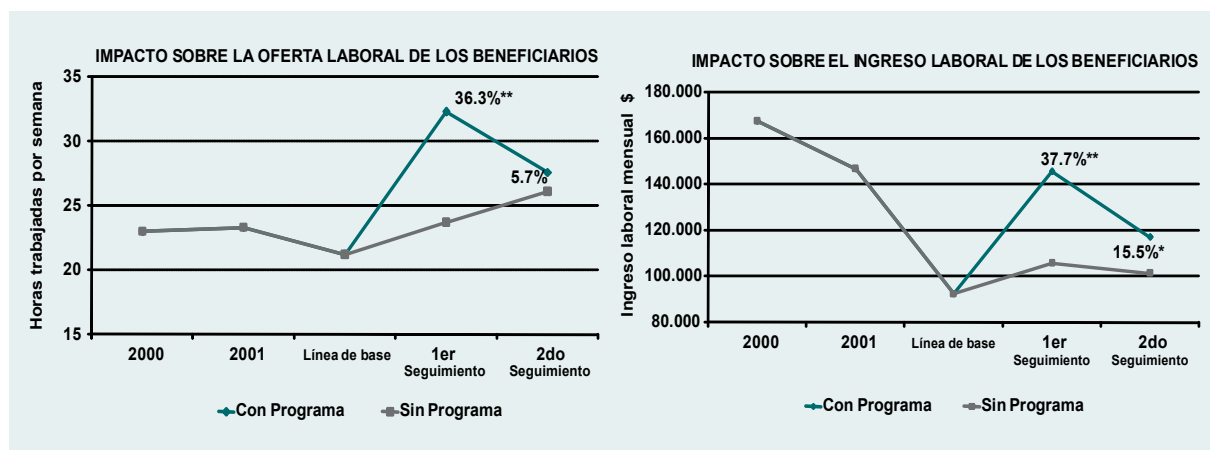
(): Error estándar * Diferencia significativa al 5% ** Diferencia significativa al 1%
 Fuente: Unión Temporal IFS-Econometría S.A. -SEI. Encuesta Línea de Base-Segundo Seguimiento

En el mediano plazo, nueve meses después de terminadas las obras, el ingreso laboral aumentó 15.3% y las horas trabajadas 5.7%, con respecto a la situación que hubieran tenido sin proyecto.

La demora en la iniciación de las obras indujo a algunos a buscar empleo en otras partes y muchos lo lograron. Esta alta rotación, a pesar de que redujo la intensidad del tratamiento por beneficiario,

es un indicador de que el Programa estuvo bien diseñado, en el sentido de que tuvo los incentivos correctos para autoseleccionar la demanda en personas que no tuvieran oportunidades de empleo en otras actividades.

Gráfica 5.1 | Impacto sobre variables laborales



Fuente: Unión Temporal IFS-Econometría S.A. -SEI. Encuesta Línea de Base-Segundo Seguimiento

Dada esta autoselección de beneficiarios y los criterios de focalización utilizados, el Programa funcionó efectivamente como un programa de igualdad de oportunidades (*workfare program*) para personas con menores oportunidades de trabajo en otras actividades. En la evaluación de impactos de corto plazo, durante la ejecución de las obras, se encontró que las mujeres y, en especial las mujeres jefes de hogar, y los jóvenes de 18 a 25 años tuvieron más beneficios, tanto en horas trabajadas como en ingresos laborales, dada su menor experiencia y compromiso con el mercado de trabajo. Este diferencial en el impacto no se observó en el mediano plazo. Lo que sí se pudo comprobar fue que las mujeres jefes de hogar, que representaron cerca de 35% de los participantes, obtuvieron el mismo beneficio que el resto de la población. Esto también muestra que la igualdad de oportunidades se hizo extensiva a las mujeres, tradicionalmente excluidas de empleos en la construcción.

IMPACTOS SOBRE LOS HOGARES DE LOS BENEFICIARIOS

A pesar de que el impacto de mediano plazo del Programa, después de terminadas las obras, sobre las horas trabajadas y el ingreso laboral de los beneficiarios fue muy similar en los dos tipos de municipio, si hay una diferencia significativa entre municipios prioritarios y no prioritarios en el impacto sobre las horas trabajadas y el ingreso laboral agregado de todos los miembros del hogar del beneficiario. Es decir, los efectos de desborde (“spillover effects”) de los impactos del Programa hacia otros miembros del hogar, fue un fenómeno que se dio en los municipios prioritarios y no en los no prioritarios. Este

resultado tiene una gran importancia para la política social, porque indica que la eficacia del Programa como instrumento contra la pobreza fue mayor en los municipios prioritarios; es más, en los municipios no prioritarios no se detectan efectos significativos sobre el ingreso familiar; lo cual significaría que no tienen ningún impacto sobre la situación de pobreza de los hogares, así tengan un efecto significativo sobre la situación laboral del beneficiario.

En los municipios prioritarios las horas trabajadas/semana aumentaron en el mediano plazo entre 5.6 y 6.8 horas en comparación con una situación sin proyecto; y el ingreso familiar total aumentó en \$53,581/mes, frente a una situación sin proyecto; mientras que en los municipios no prioritarios no hubo ningún efecto de empleabilidad para el hogar, ni en términos de horas trabajadas ni en términos de ingreso laboral. Esto puede estar asociado con el carácter más dinámico y fluido de los mercados de trabajo en municipios prioritarios, frente a la situación más estática que viven los mercados de trabajo en municipios no prioritarios.

Cuadro 5.3 | Impacto de mediano plazo del programa sobre el ingreso y oferta de trabajo del hogar

Indicador	Diferencia En Diferencia Variables Instrumentales		Diferencia En Diferencia Observada	
	Municipios Prioritarios	Municipios no Prioritarios	Municipios Prioritarios	Municipios no Prioritarios
Horas trabajadas por semana	5.6 (3.1)	-0.1 (2.9)	6.8** (2.2)	1.4 (2.4)
Ingreso laboral mensual	46,648** (16794)	6,352 (13942)	21,888 (12771)	8,881 (10829)
Transferencias netas en dinero	-2,649 (8563)	3,744 (4090)	346 (4860)	4,435 (2753)
Transferencias netas en especie	3,885 (4875)	2,835 (7813)	3,250 (4057)	7,743 (6000)
Ingreso total mensual	53,581* (20653)	16,035 (19105)	32,281* (15207)	10,696 (15470)

(): Error estándar

* Diferencia significativa al 5%

** Diferencia significativa al 1%

Fuente: Unión Temporal IFS-Econometría S.A. -SEI. Encuesta Línea de Base-Segundo Seguimiento

¿Por qué se produjo este efecto diferencial de impactos a nivel de hogar entre los municipios prioritarios y no prioritarios?

El cuadro 3.18 tiene parte de la respuesta. En los municipios prioritarios, entre 6 y 12 meses después de terminadas las obras, otros miembros del hogar del beneficiario trabajaron 4.7 horas/semana más y

tuvieron un ingreso laboral mensual \$26,772 mayor con Proyecto que sin Proyecto; es decir, hubo un efecto de desborde (“spillover) del impacto sobre el beneficiario a otros miembros del hogar. En los municipios no prioritarios, no se observa este efecto de desborde hacia otros miembros y, por el contrario, el Programa parece haber tenido un efecto negativo sobre la empleabilidad de otros miembros del hogar, aunque los coeficientes del efecto no son estadísticamente significativos. Por esta razón el efecto neto sobre el ingreso total del hogar, al excluir a los beneficiarios directos del Proyecto, no es significativo. En estos municipios no prioritarios, por lo tanto, posiblemente si hubo un efecto de sustitución en el empleo, que redujo la eficacia del Programa para reducir los niveles de pobreza de los hogares en el mediano plazo. Este mismo diferencial de efectos se encontró en el primer seguimiento, durante la ejecución de las obras (ver Volumen III, cuadro 4.11, pág. 75).

Cuadro 5.4 | Impacto de mediano plazo del programa sobre la oferta laboral de otros miembros del hogar

Indicador	Diferencia En Diferencia Variables Instrumentales		Diferencia En Diferencia Observada	
	Municipios Prioritarios	Municipios no Prioritarios	Municipios Prioritarios	Municipios no Prioritarios
Horas trabajadas por semana	4.7* (2.4)	-1.5 (2.2)	4.6* (1.7)	0.8 (1.6)
Ingreso laboral mensual	26,772* (13,051)	-15,625 (11447)	9,834 (10417)	-5,996 (11064)

(): Error estándar * Diferencia significativa al 5%
Fuente: Unión Temporal IFS-Econometría S.A. -SEI. Encuesta Línea de Base-Segundo Seguimiento

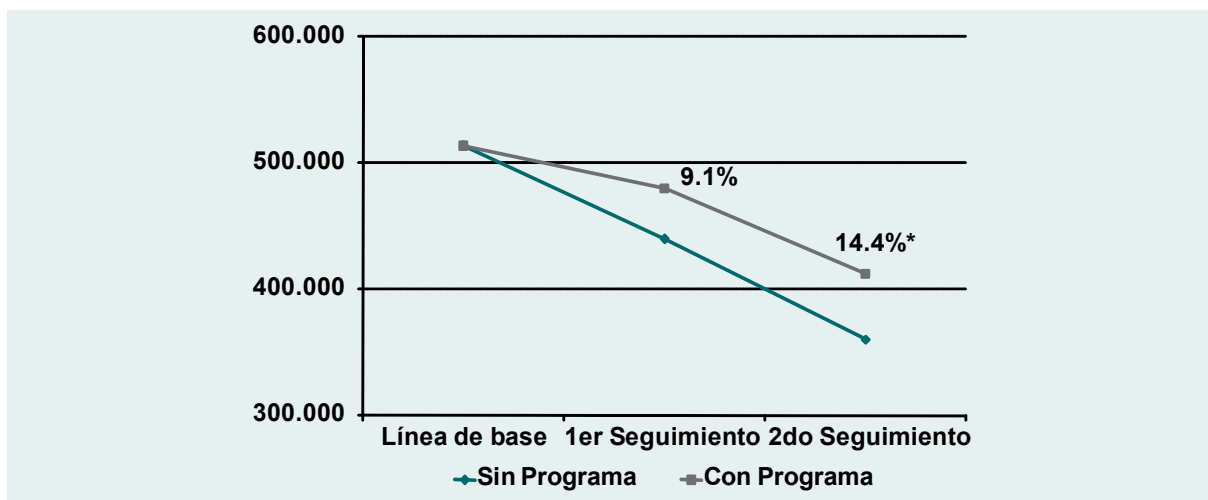
El impacto del Programa sobre el beneficiario directo, se propagó a su hogar en una forma tal, que aumentó la eficacia del Programa para mejorar el bienestar de todos sus miembros.

En el corto plazo, el impacto del Programa sobre el ingreso familiar (26.5%), fue menor que el impacto directo sobre el beneficiario (37.7%); pero en el mediano plazo, 9 meses después de terminadas las obras, fue mayor (19.2% versus 15.5%).

El consumo del hogar, que venía cayendo, se incrementó en el mediano plazo 14.4%, con respecto a una situación sin Programa.

Aunque las mujeres jefes de hogar no obtuvieron mayores beneficios que el promedio de los beneficiarios, sus hogares sí. Esto indica que en estos hogares el “efecto de desborde” fue mayor y, por lo tanto, la eficacia del Programa para aumentar el bienestar del hogar fue más alta. Un efecto indeseado para estos hogares fue un aumento en el trabajo infantil de menores de 12 años.

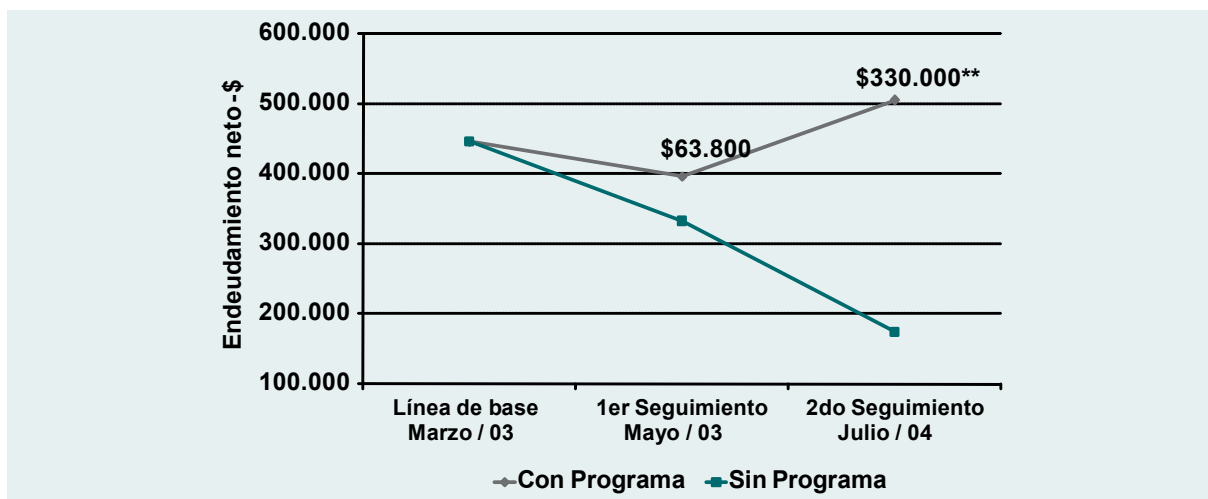
Gráfica 5.2 | Impacto sobre el consumo mensual del hogar - (%)



Fuente: Unión Temporal IFS-Econometría S.A. -SEI. Encuesta Línea de Base-Segundo Seguimiento

El Programa Empleo en Acción tuvo un impacto significativo sobre el endeudamiento neto de los hogares en el mediano plazo en municipios más pequeños; explicado por el mayor acceso al crédito informal de corto plazo que tuvieron los beneficiarios. Algunos de ellos afirmaron en las entrevistas cualitativas que, con los salarios recibidos por su trabajo en las obras, pudieron cancelar deudas y acceder nuevamente al crédito. En estos mercados informales (tiendas de barrio, etc.) el cumplimiento de las obligaciones pasadas es la principal garantía, más que la capacidad de pago, que es difícil de verificar. Por otro lado, es un indicativo de expectativas positivas frente al futuro por parte de los beneficiarios. Este mayor endeudamiento no se observó en hogares con jefatura femenina, que parecen ser más prudentes o tener expectativas más pesimistas frente al futuro.

Gráfica 5.3 | Impacto sobre el endeudamiento neto del hogar



Fuente: Unión Temporal IFS-Econometría S.A. -SEI. Encuesta Línea de Base-Segundo Seguimiento

Finalmente, el Programa no tuvo ningún efecto significativo sobre el gasto en educación o salud, ni sobre las tasas de enrolamiento escolar; es decir, por este concepto no tuvo impactos que pudieran tener implicaciones de más largo plazo.

IMPACTOS DIFERENCIALES ENTRE MUNICIPIOS PRIORITARIOS Y NO PRIORITARIOS

El Programa Empleo en Acción definió una lista de municipios prioritarios integrada por las grandes áreas metropolitanas del país, y los municipios conurbados con ellas, más otras ciudades intermedias de más de 100,000 habitantes. Al resto de municipios del país, se les dio el apelativo de municipios no prioritarios. Sobre la base de que el 80% del desempleo urbano del país estaba concentrado en los municipios prioritarios, se decidió que el 80% de los recursos y obras se concentrara en estos municipios. Esto no fue así en la ejecución. El 62% de los recursos se asignaron a municipios no prioritarios, básicamente porque en esos municipios hubo una mayor demanda de los recursos del Programa. En las grandes áreas metropolitanas el proyecto típico urbano es de una magnitud más grande que la aceptada por el Programa. Es importante, entonces, conocer cuál fue el impacto diferencial que éste tuvo en estos dos tipos de municipio, para tener una idea de cuál hubiera sido el impacto global si la composición del gasto hubiera sido igual a la inicialmente programada.

En primer lugar, los impactos del Programa en el mediano plazo sobre los beneficiarios, en términos de empleo e ingresos laborales, fueron muy similares en los dos tipos de municipio. A pesar de esto, sí se detectaron algunas diferencias significativas en los impactos sobre los hogares de los beneficiarios. Los 'efectos de desborde' hacia otros miembros del hogar, fueron mayores en los municipios prioritarios, que en los no prioritarios. El ingreso total del hogar, nueve meses después de terminadas las obras, aumentó significativamente en los municipios prioritarios, pero no en los municipios no prioritarios. Esto significa que el Programa, como instrumento de acción contra la pobreza familiar, fue más eficaz en estos municipios más grandes, lo cual tiene una gran significación para la política social.

Los efectos globales posiblemente hubieran sido mayores, si se hubiera mantenido el criterio de asignación de recursos previsto inicialmente. En los municipios no prioritarios no se dio este efecto de desborde; y, por el contrario, el Programa parece haber tenido un efecto negativo sobre la empleabilidad de otros miembros del hogar; lo cual sugiere que en estos municipios si pudo existir un efecto de sustitución en la oferta de trabajo del hogar, que redujo la eficacia del Programa para reducir los niveles de pobreza familiar en el mediano plazo. Las pocas oportunidades de empleo en estos municipios posiblemente expliquen este resultado.

Un efecto diferencial muy importante del Programa por tipo de municipio fue el impacto sobre los niveles de consumo familiar en el mediano plazo. Como resultado del impacto sobre los ingresos familiares,

el consumo de los hogares aumentó significativamente, con respecto a una situación sin proyecto, en los municipios prioritarios, pero no tuvo ningún impacto sobre el consumo en los municipios no prioritarios, donde lo que se observó fue un efecto, que se puede llamar 'perverso', de aumento en los niveles de endeudamiento neto del hogar, para sostener en el mediano plazo los niveles de consumo.

6.

Impactos del programa sobre las comunidades en su área de influencia

El Programa, nueve meses después de terminadas las obras, no había tenido todavía efectos muy perceptibles sobre las comunidades en áreas de tratamiento. Las comunidades beneficiarias percibieron sólo dos impactos positivos menores: i) un aumento en la recreación y en las prácticas deportivas de los niños y jóvenes en los barrios intervenidos; y ii) un aumento de la seguridad en la zona en vías y espacios públicos.

En municipios no prioritarios, nueve meses después de terminadas las obras, en la vecindad de las áreas de tratamiento se observó un aumento en: i) el gasto familiar en servicios públicos, que se podría explicar por la ampliación de la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado lograda por las obras de ampliación de redes realizadas por el Programa; ii) la asistencia escolar en escuelas de los barrios intervenidos; y de instalaciones educativas; iii) las consultas médicas. Estos efectos no se observaron en municipios prioritarios, donde la cobertura de servicios públicos, sociales y recreativos es mucho más grande y, por lo tanto, el impacto marginal de las obras del Programa fue muy pequeño, en comparación con los impactos marginales en municipios no prioritarios.

Finalmente, no se observaron impactos significativos sobre el ingreso laboral de los hogares en las áreas de intervención del Programa, lo que sugiere que las obras realizadas no tuvieron ningún efecto significativo sobre la ‘productividad’ en estas áreas. Tampoco se observó ningún efecto sobre la actividad económica en ellas, medido por las ventas en establecimientos comerciales, antes, durante y después de las intervenciones del Programa, reportadas en las encuestas realizadas a dichos establecimientos.

En síntesis, las obras realizadas por el Programa en el mejoramiento de vías y espacios públicos, ampliación de redes de acueducto y alcantarillado, y en el mejoramiento de la infraestructura local de salud, educación y recreación, tuvieron algunos impactos positivos y significativos sobre la utilización de estos servicios por parte de las comunidades residentes en la vecindad de las áreas de tratamiento; especialmente en municipios no prioritarios. El Programa, sin embargo, no tuvo ningún impacto significativo sobre los niveles de “productividad” en las áreas de tratamiento, no aumentaron los ingresos de las familias, ni los niveles de actividad comercial. Esto era de esperarse en la medida en que las obras fueron muy pequeñas, los efectos multiplicadores sobre la actividad local muy transitorios y las obras estuvieron más enfocadas a mejorar el bienestar de las comunidades, efecto que si se observó, que a aumentar la productividad de las zonas intervenidas.

Un resultado contradictorio para la evaluación de los impactos del Programa por tipo de municipio, es que en los municipios prioritarios tuvo un efecto significativo sobre el bienestar del hogar del beneficiario y en los municipios no prioritarios no; mientras que las obras tuvieron un impacto más significativo sobre las comunidades en áreas de tratamiento en los municipios no prioritarios, que en los prioritarios.

7.

Evaluación cualitativa de los impactos del programa

En la evaluación cualitativa del Programa Empleo en Acción buscó profundizar en la comprensión, análisis e interpretación de los procesos del Programa, de los impactos y de los cambios generados. El objetivo fue realizar una valoración integral de los procesos, de los resultados y los impactos del Programa en la población beneficiaria estableciendo el grado y orientación de los mismos²⁰. Los propósitos de estudio fueron indagar acerca de la percepción sobre la situación de desempleo y su incidencia sobre el entorno familiar; la operatividad y transparencia del Programa; algunos aspectos de capital social y participación y las expectativas y valoración del Programa por parte de los beneficiarios.

En cuanto a los resultados finales de la evaluación cualitativa realizada con el segundo seguimiento, nueve meses después de terminadas las obras, se entrevistó a una muestra de los actores participantes a nivel local (beneficiarios, OG, alcaldías municipales), de las cuales se obtuvo una visión sobre el funcionamiento del Programa.

En primer lugar, para las alcaldías la financiación del Gobierno Central fue de gran utilidad por la crisis fiscal que atravesaban y por los problemas ocasionados por la caída del sector de la construcción en sus municipios. Adicionalmente, consideraban que el alivio económico a los beneficiarios fue corto. No obstante, a este respecto vale la pena destacar que siempre será corto, por cuanto el problema de falta de oportunidades de empleo es permanente.

Por su parte, los ejecutores locales manifestaron que el desarrollo operativo del Programa Empleo en Acción fue algo traumático para los participantes. Hubo un alto centralismo, trámites administrativos innecesarios y demoras en los desembolsos. La remuneración del las OG, dado el alargamiento no previsto de sus acciones en el tiempo, fue muy baja y a muchas les generó pérdidas, en parte porque no eran tan locales como se pensaba. No tuvieron incentivos suficientes y su papel se limitó a participar en la selección de beneficiarios y actuar como pagadores: No fueron visibles para los participantes; usaron el capital social existente en las comunidades pero no lo incrementaron, ni tuvieron nada que ver con el trabajo en las obras.

Para el FIP, las demoras en la iniciación de las obras fueron en gran parte causadas por las demoras de los ejecutores en enviar la información solicitada, y en asignar las contrapartidas ofrecidas. Esta institución también considera que faltó mucha supervisión de la actividad de las OG's y hubo errores

²⁰ Se realizaron dos mediciones de la estrategia cualitativa: Línea de Base (feb - marzo 03). Seguimiento Final: (oct. 03 - feb 04) Informe: marzo 04

de asignación al encomendar esta tarea a organizaciones no localizadas en la misma región de los municipios intervenidos, que en muchos casos tuvieron a su cargo la gestión de proyectos localizados en municipios muy alejados de sus sedes centrales.

Para los beneficiarios, el sorteo, como mecanismo de selección de beneficiarios, fue muy bien recibido. Esto contrasta con la actitud negativa que en general tienen los funcionarios públicos de nivel local sobre los sorteos²¹.

En general la valoración cualitativa del Programa por parte de todos los agentes entrevistados, se resume en los siguientes aspectos:

- Capta recursos del Gobierno Nacional para irrigar la economía municipal
- Canaliza recursos a sectores marginados
- Atención a una población muy necesitada.
- Mejora la calidad de vida de las comunidades beneficiarias.
- Trabajo cerca del hogar, no hay gastos de transporte.
- Acceso abierto al Programa con pocos requisitos. (sin recomendaciones)
- Sistema imparcial de selección (sorteo)
- Los alcaldes ganan reconocimiento por su gestión de gobierno a partir de las obras y los empleos.
- Los OG abren un nuevo campo de acción en la administración de recursos públicos e implementación local de políticas nacionales.

En la encuesta realizada en el segundo y último seguimiento, también se incluyó un módulo de preguntas sobre percepciones subjetivas de los participantes sobre los beneficios de mediano plazo que les había reportado el Programa Empleo en Acción. Un 19% de los encuestados contestó que el Programa les había facilitado la consecución de un nuevo empleo. De estos, el 40% adujo como razón la experiencia adquirida y 37% las nuevas relaciones personales. De hecho, 71% de los que consiguieron empleo manifestaron que lo habían conseguido a través de preguntar a personas conocidas ('capital social'). Visitas a empresas, o la consulta a agencias de empleo fueron respuestas de bajísima frecuencia. Esto posiblemente indique que estos mecanismos son muy ineficientes para conseguir empleos no calificados, (cuadro 7.1).

²¹Como ejemplo de un comportamiento curioso de la comunidad, que también mantiene la igualdad de oportunidades para todos, como el sorteo, pero que adicionalmente exige igualdad en los logros, en la investigación de campo se reportó el caso de un municipio pequeño donde hubo un gran exceso de demanda para los puestos ofrecidos en una obra y la comunidad, en cabildo abierto, le solicitó al alcalde que les diera a todos los inscritos la posibilidad de trabajar, aunque fuera por un mes; y así se hizo.

Cuadro 7.1 | Factores que les facilitaron conseguir un empleo - (%de Beneficiarios)

Indicador	Muestra total	Municipios prioritarios	Municipios no prioritarios
Experiencia adquirida	39.8	37.6	42.2
Se relacionó con personas	36.9	39.0	34.6
Aprendió un nuevo oficio	11.6	8.4	14.7
Autoestima	9.0	12.5	5.5
Otra	2.8	2.4	3.1

Fuente: Unión Temporal IFS-Econometría S.A. -SEI. Encuesta Línea de Base-Segundo Seguimiento

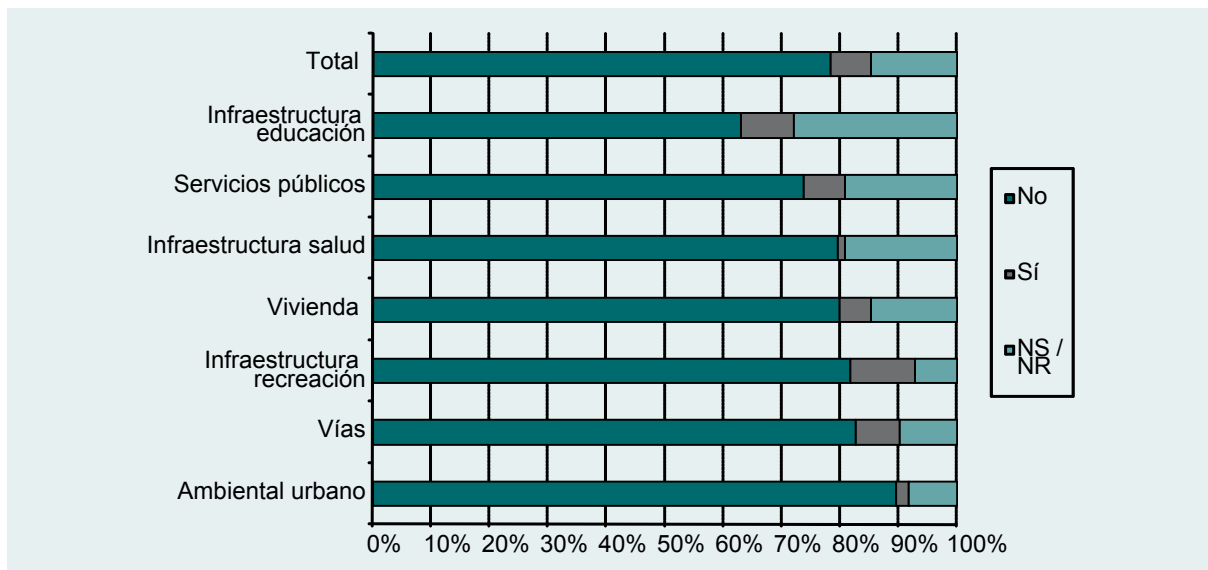
También se les preguntó sobre la utilización de las obras, nueve meses después de terminadas. La percepción de los encuestados en áreas de tratamiento, en 80% de los casos, es que la obra estaba funcionando; y en 90% que era útil para la comunidad. De hecho, el 78% de los hogares que se beneficiaron directamente con las obras considera que las obras no se hubieran realizado sin el Programa (gráfico 7.1).

Cuadro 7.2 | Percepción de los hogares en áreas de tratamiento sobre la operación y mantenimiento de las obras

Tipología de obra	¿La obra esta funcionando?
Infraestructura – Salud	94.1
Ambiental urbano	90.0
Vías	87.1
Infraestructura – Educación	77.5
Infraestructura – Recreación	59.6
Vivienda	54.4
Total	79.3

Fuente: Unión Temporal IFS-Econometría S.A. -SEI. Encuesta Línea de Base-Segundo Seguimiento

Gráfica 7.1 | Si el Programa Empleo en Acción no hubiera realizado estas obras ¿cree usted que esta obra se hubiera realizado?



Finalmente, se les preguntó: ¿si no hubiera participado en el Programa, su hogar disfrutaría de más, iguales o menores recursos de los que tiene actualmente? El 43% contestó que tendría menos recursos; es decir, el 43% consideró que el Programa los benefició. Al otro extremo un 10% consideró que tendría más recursos (¿el Programa los perjudicó?). El hecho de que 43% de los beneficiarios considere, nueve meses después de terminadas las obras, que salieron beneficiados, es un buen indicador subjetivo de la proporción de éxito del Programa para mejorar la situación de los participantes en el mediano plazo.

El Programa se ejecutó entre septiembre de 2000 y fines de 2004, cuando se terminaron las últimas obras aprobadas. En marzo de 2003 se suspendió la aprobación de nuevos proyectos, para dedicar los recursos sobrantes a otros programas de la Red de Apoyo Social de la Presidencia. Para ello el FIP comprometió recursos por un monto cercano a los US\$104 millones, menos del 50% de los recursos apropiados inicialmente. Las entidades territoriales aportaron, como contrapartidas locales, cerca de US\$108 millones, cifra muy por encima de lo previsto en el diseño original, y que permitió cubrir el 53.7% de los costos directos de las obras realizadas, fundamentalmente de materiales, cuando la meta inicial era lograr cubrir un 30% con contrapartidas. Este es un monto muy alto comparado con el que obtuvo otro programa público de orden nacional, el Programa de Recursos de Inversión Social Regional (RISR) de Findeter, ejecutado casi en paralelo con Empleo en Acción y con obras muy similares en cuantía y tipo de obra, que sólo logró un apalancamiento de 8.1% sobre los recursos aportados a nivel nacional.

Esta alta contrapartida obtenida es, sin duda, un éxito del Programa, especialmente dadas las dificultades fiscales por las que pasaban los municipios en ese período. Sin embargo, también es un indicador de que los municipios percibieron una alta relación beneficio-costos de las pequeñas obras públicas realizadas; lo cual sugiere que las habrían emprendido sin necesidad del Programa, si hubieran tenido los recursos para ello; de hecho, en un momento en que la mayoría de los municipios estaban saliendo de la penuria fiscal de finales de los años noventa, aportaron más del 50% de su costo. Esto tiene un gran significado para futuros programas de obras públicas locales, porque muestra que un apalancamiento significativo del gobierno central sólo es necesario en momentos de crisis fiscal local, y que en el resto de los casos no debería ser alto el aporte nacional. De hecho Presidencia reporta que algunos alcaldes han comenzado programas de obra públicas municipales, con el mismo esquema de trabajo de Empleo en Acción.

Con un gasto de menos del 50% de los recursos apropiados inicialmente, se realizaron 3,724 obras, el 74% de la meta de 5,000 obras programadas, con el 72% del costo unitario programado, gracias a las contrapartidas regionales; y se generaron cerca de 170,000 puestos de trabajo, el 57% de la meta de crear 300,000 puestos. Por otro lado, la alta rotación de personal en las obras, llevó a una distribución del trabajo total entre cerca de 270,000 beneficiarios, que en lugar de trabajar durante los cuatro meses que duraron las obras²², sólo trabajaron en promedio 2.4 meses y cada puesto de trabajo fue repartido entre 1.59 personas, por la alta rotatividad de trabajadores observada en las obras. La distribución de los beneficios de empleo entre un número mucho mayor de personas, tuvo como contrapartida una menor intensidad de tratamiento/beneficiario.

²² Esta cifra es el resultado de promediar 37% de las obras que duraron 5 meses, 28% que duraron 4 meses, 28% que duraron 3 meses y 7% que duraron dos meses o menos. Adicionalmente, la duración en meses desde la aprobación de las obras hasta su iniciación fue, en promedio, de 8.8 meses, llegando algunas obras a tener retrasos de más de 18 meses en su iniciación.

El gasto en mano de obra no calificada fue 29.3% del gasto total en las obras y el 47.6% de los recursos aportados por el FIP. Esto contrasta positivamente con la estructura de costos de los Programas municipales financiados por Findeter, donde no sólo se obtuvieron contrapartidas locales menores, sino que el gasto en mano de obra no calificada fue apenas el 12.7% del gasto total. Por otra parte, al examinar los costos unitarios en los dos tipos de obras más representativas de los programas, se observa que en las obras de construcción de redes de acueducto y alcantarillado, los costos unitarios por metro lineal de redes es casi un 63% mas bajo en Empleo en Acción que en Findeter. De manera similar, el costo por metro cuadrado de pavimentación vial fue en ambos programas muy similar, con un ligero mayor valor del 4.8% en Empleo en Acción, que podría explicarse por el mayor uso de mano de obra no calificada, que tuvieron las obras de Empleo en Acción.

Estos son los hechos, los cuales muestran una alta relación costo-efectividad del Programa, hasta donde se logró ejecutar, con las salvedades mencionadas de una reducción de la inversión/proyecto y una menor intensidad de tratamiento por beneficiario con respecto a lo planeado.

ANÁLISIS BENEFICIO COSTO DEL PROGRAMA

El cálculo realizado dentro de esta evaluación del beneficio neto esperado del Programa, o el descuento intertemporal de sus beneficios versus los recursos empleados para su obtención, permite disponer de una visión estratégica sobre la conveniencia futura de iniciar políticas o programas similares a Empleo en Acción.

El volumen total de recursos gastados en el Programa en valor presente (a precios de 2004) fue de \$471,984 millones. Para ello se utilizó una tasa de descuento de 8% en términos reales, un poco inferior al costo de capital para el sector público, para privilegiar, en la comparación con otros usos alternativos de los fondos asignados, el hecho de que el Programa se orientó a beneficiar a un segmento muy pobre de la población. De este total, cerca del 54% fue financiado con aportes de contrapartida local, lo cual muestra el gran apalancamiento que tuvo Empleo en Acción. De lo que se trata es de averiguar si los beneficios obtenidos logran recuperar estos costos; y, si no es así, de saber que proporción de ellos son recuperados por los diferentes beneficios producidos.

Algunos de los beneficios del Programa son más permanentes (obras), otros son de mediano plazo (empleabilidad) y uno fue totalmente transitorio (empleo en las obras).

El Valor Presente Neto (VPN) del total de salarios devengados durante la ejecución de las obras fue (a precios de 2004) \$21,988 millones. Un efecto totalmente transitorio y de corto plazo. El VPN estimado para los impactos salariales del Programa en el mediano plazo es \$108,909 millones, si se supone que este efecto se extingue después de cinco años, \$92,967 millones, si se extingue después de cuatro años o \$76,208 millones, si se supone que se extingue después de tres años. Su magnitud está entre 3.5 y 5 veces el efecto coyuntural, dependiendo del escenario considerado.

La evaluación de los beneficios de las obras realizadas se concentró en los dos tipos de obra de mayor demanda: obras viales y obras de ampliación de redes de acueducto y alcantarillado; que sumadas representan cerca del 80% del costo total. Para ello se usaron los beneficios unitarios de estudios anteriores realizados por Econometría para el Banco Mundial, cuyo objetivo fue evaluar proyectos de agua potable a nivel regional y proyectos de pavimentación de vías urbanas en barrios de estratos bajos en Bogotá.

La obras de pavimentación de vías, de acuerdo con el estudio realizado en Bogotá en barrios de estrato 1, 2 y 3, ocasionó una valorización de 28.5% en el valor de las viviendas con frente hacia la vía. Este se supone que es la valorización máxima que generan las obras viales del Programa Empleo en Acción en las localidades donde operó. Con las obras de pavimentación del Programa Empleo en Acción se beneficiaron cerca de 66,000 viviendas de hogares pobres a nivel nacional. El valor presente total de este beneficio se estimó en \$197,805 si la valorización de los predios es igual a la observada en Bogotá, en \$148,354 millones si es el 75% y en \$98,903 millones, si es el 50%. Se supone que este efecto se da por una sólo vez, tres años después de terminadas las obras, pero la valorización es un efecto permanente.

Las obras de extensión de redes de acueducto y alcantarillado permitieron aumentar el número de hogares conectados a dichas redes. El beneficio es la ganancia del excedente del consumidor, medida por el desplazamiento sobre la curva de demanda, al pasar de consumir poca agua cara a mucho agua barata, dadas las tarifas vigentes. Los parámetros para esta estimación se tomaron de un estudio realizado por Econometría para el Banco Mundial y el Ministerio de Desarrollo en 2001 para una muestra de acueductos regionales.

El valor presente total de este beneficio es de \$148,273 millones, si el excedente del consumidor para los beneficiarios del Programa es igual al estimado en el estudio anterior; de \$133,446 millones, si es el 90%; y de \$110,450 millones, si es el 75%.

Al comparar la suma de los beneficios de empleabilidad y obras con los costos incurridos para obtenerlos, se encontró que el Programa tiene un VPN positivo en el escenario más optimista, de \$4,992 millones, que generaría una tasa interna de retorno (TIR) ligeramente superior al costo de capital, con una relación beneficio/costo de 1.01. En los otros dos escenarios considerados, el VPN del Programa es negativo. Esto permite concluir, que la decisión de cancelarlo anticipadamente, posiblemente fue acertada en términos de la rentabilidad de los recursos públicos destinados al Programa. Es importante resaltar, que la modesta rentabilidad encontrada se debe en gran parte al supuesto de no permanencia en el largo plazo de los beneficios de mayor empleabilidad.

Sin embargo, la experiencia obtenida con su ejecución parcial deja algunas lecciones y recomendaciones importantes para futuros Programas de empleo público, que tienden a aparecer en forma recurrente en las agendas de los políticos y administradores públicos en Colombia.

LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL VERSUS LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Los resultados de la evaluación del Programa Empleo en Acción en Colombia, confirman en gran medida las conclusiones de otros estudios sobre la experiencia internacional con programas de empleo temporal en construcción o mantenimiento de obras públicas. El Programa efectivamente benefició a los grupos más vulnerables y desprotegidos de la población urbana, más como una red de protección social contra la pobreza adicional creada por el ciclo económico recesivo, que como un programa de lucha contra la pobreza en general o contra el desempleo. Esto último, porque indujo una importante participación de personas inactivas o con un débil compromiso con el mundo del trabajo.

La focalización del Programa en trabajadores menos productivos, tuvo como efecto que, después de terminadas las obras, muy pocos consiguieron empleos mejor remunerados en el mercado de trabajo. La mayoría regresó a trabajos asalariados informales, a actividades por cuenta propia o al jornaleo agropecuario, muy similares a los que hubieran tenido si no hubieran participado en el Programa, o a una condición de inactividad. Lo anterior está de acuerdo también con la experiencia internacional de este tipo de programas transitorios de empleo público. De todas formas, el Programa tuvo un impacto significativo sobre los ingresos laborales de los beneficiarios en el mediano plazo, aumentó las horas trabajadas y redujo su exposición al desempleo, nueve meses después de terminadas las obras. No hay, sin embargo, fundamentos suficientes para considerar que en programas de este tipo estos efectos puedan sostenerse en el tiempo.

Aunque los beneficios de las obras realizadas percibidos en el mediano plazo por las comunidades residentes en áreas de tratamiento fueron poco significativos; cuando se tiene en cuenta su duración en el tiempo el panorama cambia. Por ejemplo, en el caso de obras viales o de conexiones a las redes de acueducto municipal; los beneficios de largo plazo son muy significativos. Los impactos de las obras realizadas, no han sido en general tenidos en cuenta por las evaluaciones realizadas de las experiencias en otros países. Este es uno de los aportes importantes de la evaluación realizada para el Programa Empleo en Acción.

PAPEL DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO TEMPORAL HACIA EL FUTURO

Los programas transitorios de trabajo, como Empleo en Acción, son un instrumento de política social que aparece en forma recurrente en las agendas de los políticos y administradores públicos en Colombia y en otros países con problemáticas sociolaborales similares a las nacionales. El actual gobierno colombiano decidió en marzo de 2003, por diferentes razones, suspender la aprobación de nuevas obras y a fines de 2004 se terminaron las últimas obras del Programa.

De acuerdo con la evaluación realizada, posiblemente esta decisión fue acertada. Las razones que tuvo el gobierno para suspender el Programa, además de los problemas operativos que enfrentó en su ejecución, debieron estar fundamentadas en la visión de que había otras alternativas socialmente más rentables para el uso de estos recursos escasos en ese momento. Competían en ese momento, entre otros, el Programa de Familias en Acción, para el cual ya se tenían resultados positivos y más significativos de impactos de mediano plazo; y un programa de subsidios salariales para promover un mayor empleo en el sector privado, del cual no se tenía ninguna evaluación piloto de sus posibles impactos, ni se tuvo en cuenta la visión negativa que se tiene de este tipo de programas en la literatura internacional.

Todo esto es historia. En este momento, los resultados de la evaluación realizada permiten reconsiderar el significado de programas de empleo público, como Empleo en Acción, sobretodo teniendo en cuenta que la política social debería tener un conjunto amplio de instrumentos probados de acción pública, para hacer frente al carácter multidimensional de la problemática social existente.

Por ejemplo, programas de empleo transitorio, con las características que mejor funcionaron de Empleo en Acción, podrían continuar siendo instrumentos útiles como programas de igualdad de oportunidades para poblaciones pobres y vulnerables, que por su baja productividad no tienen una empleabilidad razonable en empresas formales del sector privado. En esta situación pueden estar también transitoriamente las poblaciones de desplazados, que podrían tener una opción dignificante de trabajo temporal en este tipo de programas en el futuro inmediato. Por otro lado, las obras que se podrían realizar, y las necesidades son inmensas, podrían contribuir a mejorar la infraestructura vial y de servicios públicos y sociales en barrios de bajos ingresos, especialmente en ciudades pequeñas de menos de 100.000 habitantes.

Uno de los resultados importantes del análisis beneficio-costos, es que el Programa como un todo no generó una rentabilidad social adecuada para los recursos invertidos. Uno de los supuestos subyacentes en esta evaluación, además de que los beneficios de empleabilidad no son permanentes, es el supuesto implícito de que las obras a nivel municipal financiadas por el Programa no se hubieran realizado de no ser por los aportes nacionales del FIP. Por esta razón todos los recursos invertidos fueron considerados como un costo social imputable al Programa. Esto podría ser un supuesto válido en las condiciones críticas que vivían las finanzas municipales en ese momento. El gran saneamiento fiscal logrado a nivel

de muchísimos municipios del país en los últimos años, sin embargo, cambia fundamentalmente este panorama. Los beneficios sociales para las comunidades locales del tipo de obras realizadas, medidos en esta evaluación, pueden ser un incentivo suficiente para que los municipios las financien, en la medida en que cuenten con los recursos necesarios para ello. En estas nuevas condiciones, buena parte de los costos de las obras no serían imputables al Programa.

Una opción interesante de política social es que el gobierno nacional cree un programa de apoyo a la construcción y mantenimiento de obras públicas municipales en barrios de estratos socioeconómicos bajos, para garantizar igualdad de oportunidades de empleo a la población más pobre y vulnerable.

Esto implicaría apalancar financieramente estos recursos locales, pero el esfuerzo fiscal podría ser significativamente menor del que fue necesario en los años en que estuvo activo el Programa Empleo en Acción, momento en que la crisis fiscal de los municipios era todavía de una magnitud considerable. En estas nuevas condiciones, la ejecución de un futuro programa se podría descentralizar totalmente a nivel municipal o departamental; y no sería necesario contar con la intermediación de los Organismos Gestores (OG), que utilizó el Programa Empleo en Acción.

Para tomar decisiones futuras sobre el papel de programas de empleo temporal, dentro de un paquete más amplio de políticas sociales, es importante tener claridad sobre la naturaleza de este tipo de programas. De la evaluación realizada del Programa Empleo en Acción, se pueden inferir las siguientes conclusiones para un programa de obras públicas municipales de la misma naturaleza:

- No es un Programa para luchar contra la pobreza en general. Programas de subsidios condicionados como Familias en Acción, conducentes a mejorar los niveles de nutrición e incrementar el enrolamiento escolar, pueden tener un impacto más significativo sobre los factores estructurales que inciden sobre la pobreza.
- No es tampoco un Programa orientado a reducir los niveles de desempleo de la economía. Los desempleados que consiguen trabajo asalariado en el sector formal tienen, en general, niveles de productividad más altos que la población pobre y vulnerable que se quiere favorecer con este tipo de programas. El diseño de los salarios y condiciones de trabajo ofrecidos busca, justamente, no competir con estos empleos formales en el sector privado. Estos programas sí reducen la exposición al desempleo de los beneficiarios, pero adicionalmente inducen un aumento de la participación laboral.
- Es un Programa para dar igualdad de oportunidades de empleo a personas que difícilmente pueden conseguir un empleo en el sector formal de la economía (*workfare program*), en momentos en que las tasas de desempleo son muy altas; es decir, su efectividad es mayor en períodos de crisis de empleo, como una red de protección social contra la pobreza.
- Es un Programa para mejorar la empleabilidad futura de sus beneficiarios, pero sólo marginalmente facilita el tránsito de trabajadores del sector informal urbano o de actividades agropecuarias

suburbanas, hacia el sector formal urbano de la economía. La mayoría de los empleos conseguidos después de la intervención, son muy similares a los que tendrían si no hubieran participado en el Programa.

Dependiendo de los objetivos que se busquen con la política social, este tipo de programas puede jugar un papel complementario para enfrentar los problemas de las poblaciones que, coyuntural o transitoriamente, tienen dificultades para conseguir empleo en el mercado de trabajo.

Si lo que se busca es facilitar el tránsito de trabajadores al sector formal de la economía, para muchos analistas el empleo público temporal en trabajos no calificados no ayuda a la consecución de empleo en el sector privado. Una opción política más eficaz para esto, sería una política de subsidios salariales para incentivar a los empleadores del sector privado a contratar trabajadores de menor productividad, ya que en este escenario sí podrían adquirir los hábitos de trabajo y la capacitación suficiente para mantener el empleo o conseguir uno similar en el sector formal de la economía.

No hay duda de que si un trabajador no calificado consigue un empleo en el sector privado formal, y logra sostenerse en él por un tiempo, por todos los efectos señalados, se reduce significativamente su probabilidad de desempleo futuro. La cuestión es: ¿cómo lograrlo?

Es de mencionar que el Programa Jóvenes en Acción está buscando, por otra vía, la de la capacitación con práctica laboral en la empresa, este tipo de efecto con jóvenes de 18 a 25 años de estratos 1 y 2 de SISBÉN. Puede ser efectivo. Esta población focal es la adecuada para este tipo de programas, pero obviamente no llega a personas adultas pobres con responsabilidades familiares, como llegó el Programa Empleo en Acción.

Los subsidios al empleo en el sector privado, por otro lado, también tienen un enfoque más orientado hacia los jóvenes de estratos bajos, aunque no excluye a personas mayores, y, de acuerdo con las evaluaciones sobre experiencias internacionales, los subsidios tienen efectos indeseables, como la posible sustitución por trabajadores no subsidiados; el desplazamiento de empresas no subsidiadas en los mercados de bienes y servicios, especialmente si se trata de micro o pequeñas empresas; y un gran peso muerto (*deathweight effect*) de empleos subsidiados que se hubieran generado de todas maneras sin el subsidio. Sin embargo, bien focalizado, podría tener un impacto significativo para facilitar el tránsito al sector formal.

El Ministerio de Protección Social durante el año 2005 montó un programa piloto, Programa PADE, para evaluar el funcionamiento y posibles impactos de subsidios salariales para incentivar el empleo en el sector privado formal, de personas de 18 a 60 años pertenecientes a los estratos 1 y 2 de SISBÉN en las 25 capitales del país. El subsidio es el 30% del salario mínimo legal (\$114,450) durante 6 meses. En diciembre de 2004 se le asignaron recursos para otorgar durante un año, subsidios salariales hasta un tope de 25,000 cupos. Hasta julio de 2005 se habían inscrito 849 empresas, pero sólo 244 presentaron la

documentación requerida y de estas solo 28 empresas han contratado con el subsidio, distribuidas en 11 ciudades. Estas empresas sólo habían contratado a 243 personas con subsidio en el primer trimestre de operación (abril – junio). Con corte a octubre de 2005, no se habían generado más de 700 empleados, es decir, menos del 2.8% de la meta prevista para el año completo.

Los resultados hasta el momento son muy preocupantes. Es muy posible que con los requerimientos del Programa de pagar todas las prestaciones de ley, de garantizar que el empleo de la empresa no se reduzca en los seis meses y de someterse a la vigilancia del Estado, no se encuentre una demanda significativa por parte de las empresas privadas. El 77% de las empresas inscritas fueron micro o pequeñas empresas, en cuyo universo la mayoría son informales en su contratación de personal. Si este es el caso, el subsidio de 30% no cubre ni siquiera los costos de la formalización del empleo; por otro lado, la mayoría de las grandes empresas pagan salarios convencionales por encima del mínimo legal y no son elegibles para el Programa PADE.

Estos resultados del Programa PADE hasta el momento, contrastan con la gran demanda y aceptación que tuvo Empleo en Acción desde su inicio. La inexistencia de una demanda significativa por estos subsidios en el sector privado, puede hacer fracasar esta iniciativa.

En síntesis, el apoyo con recursos del gobierno nacional a programas de empleo público municipal, con la eliminación de las OG, con una reducción significativa de los aportes del gobierno central, compensados con el aumento esperado de los recursos de contrapartida local de los municipios o departamentos, que se daría sí, efectivamente, las obras públicas realizables tienen los beneficios sociales que se han estimado, puede ser un incentivo interesante para reorientar una parte del gasto público municipal en beneficio de los barrios más pobres, con un Programa de Obras Públicas Locales que, adicionalmente, dé igualdad de oportunidades a personas pobres de muy baja productividad, que tienen muy baja probabilidad de encontrar empleos mejor remunerados en el mercado de trabajo. Incluso, este apoyo podría extenderse a la prestación de ciertos servicios sociales a zonas de bajos ingresos, como servicios de aseo, mantenimiento de canales o áreas públicas. La contrapartida nacional estaría orientada a fomentar la construcción o mantenimiento de obras en zonas de bajos ingresos y la componente de igualdad de oportunidades de este Programa. La rentabilidad social de este gasto público del gobierno central, sin incluir los recursos de contrapartida local, puede ser muy significativa.

Para ello sería útil hacer una difusión amplia, a nivel de las autoridades municipales, de los principios y objetivos de este tipo de programas y de los resultados de la evaluación de impactos del Programa Empleo en Acción, que en este documento se resumen.