

# Evaluación de Políticas Públicas

No. **3**

## Red de Apoyo Social

Conceptualización y  
Evaluación de Impacto



Libertad y Orden

Departamento Nacional de Planeación  
República de Colombia



SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA



BANCO MUNDIAL



Banco Interamericano de Desarrollo





**Departamento Nacional de Planeación**  
www.dnp.gov.co

Director General  
*Santiago Montenegro Trujillo*

Subdirector General  
*José Leibovich Goldenberg*

Director de Evaluación de Políticas Públicas  
*Manuel Fernando Castro Quiroz*

*Grupo de Evaluación de la DEPP*  
*Luis Carlos Corral Strassmann*  
*Carlos Alviar García*  
*Ariane Ortiz Bichard*  
*Adriana Márquez López*  
*Luz Magdalena Salas Bahamon*

**Programa de la RAS y sus evaluaciones de impacto:  
problemas y soluciones de diseño e implementación**

ISBN 958-8025-58-3  
Bogotá, D.C., noviembre de 2004

Coordinación editorial  
*Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas*  
Asesora  
*Norma Beatriz Solís Cárdenas*

Corrección de estilo  
*Manuel Javier Luque*

Diagramación  
*Javier Romero Cárdenas*

Impresión  
*Quebecor World Bogotá S.A.*  
*Calle 15 No. 39A-34*

© Departamento Nacional de Planeación, 2004  
Calle 26 No. 13-19  
Teléfono: 5960300/5663666  
Bogotá D.C., Colombia

Impreso y hecho en Colombia  
Printed in Colombia

# Evaluación de Políticas Públicas

No. 3

## Red de Apoyo Social

Conceptualización y  
Evaluación de Impacto



Departamento Nacional de Planeación  
República de Colombia

Liberal y Sólido



SINERGIA

www.dnp.gov.co | EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS | www.dnp.gov.co



BANCO MUNDIAL



Banco Interamericano de Desarrollo





## Contenido

# Contenido

|  |    |
|--|----|
| <b>1. Antecedentes</b>   | 12 |
| 1.1 La Red de Apoyo Social (RAS) como alternativa de política          | 12 |
| 1.2 Especificidades de la RAS que justifican su evaluación             | 14 |
| 1.3 Focalización de la RAS   | 16 |
| 1.3.1 Focalización geográfica: selección de departamentos y municipios | 17 |
| 1.3.2 Focalización a beneficiarios                                     | 21 |
| <b>2. Descripción de la evaluación</b>                                 | 25 |
| 2.1 Diseño experimental y cuasi-experimental                           | 27 |
| <b>3.1 Evaluación de efectos específicos</b>                           | 35 |
| 3.2 Evaluación de la focalización                                      | 36 |
| 3.3 Evaluación de la reducción de la pobreza                           | 38 |
| <b>Consideraciones finales</b>   | 39 |



## Presentación

*La recesión económica de finales de los años 90 llevó al Gobierno Nacional a tomar decisiones importantes en materia de política social. El diseño y puesta en marcha de una Red de Apoyo Social (RAS), como mecanismo de protección de la población más vulnerable frente a los efectos del desempleo y la reducción en el ingreso de los hogares, fue una de las iniciativas de política más importantes puestas en marcha en el país en muchos años.*

*Al mismo tiempo, la reducción de los recursos para inversión social y la necesidad de contar con información que diera cuenta de la eficiencia y el impacto de las nuevas estrategias puso en evidencia la necesidad de contar con mejores esquemas de evaluación de la política social. El Departamento Nacional de Planeación, como coordinador de la función de evaluación del Estado, incorporó un componente de evaluación de impacto a la RAS y reformó el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia) con el fin de extender esta práctica a los principales programas y estrategias del Gobierno Nacional. Gracias a ello, en la actualidad el país cuenta con una ambiciosa agenda de evaluaciones, así como con una renovada institucionalidad en la materia. Con ello, se han sentado las bases para hacerla una práctica permanente bajo criterios de calidad, oportunidad y pertinencia de las evaluaciones para los procesos de toma de decisiones.*

*Este documento, elaborado por el Grupo de Evaluaciones Focalizadas de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP, presenta la experiencia de diseño y ejecución de la Red de Apoyo Social y su evaluación de impacto. Se explican los problemas identificados a lo largo del diseño y la implementación de los tres programas de la RAS -**Familias en Acción**, **Jóvenes en Acción** y **Empleo en Acción**- y las decisiones tomadas frente a los mismos. Con mayor detalle se describen las implicaciones de dichas determinaciones sobre las evaluaciones de impacto de los programas. Se trata de entregar una visión de los ejecutores de política, de los aspectos centrales del diseño de las evaluaciones de impacto, los problemas prácticos encontrados, las formas como*

*fueron superados y las decisiones y adaptaciones metodológicas necesarias para hacer viables, técnicamente robustas y útiles, dichas evaluaciones. La evaluación de la RAS constituye la primera iniciativa de envergadura en evaluación de impacto de programas sociales y ha contribuido de manera importante a la institucionalización de la función de evaluación en el Estado colombiano.*

*Esta es la oportunidad para agradecer a las personas que como parte del Grupo de Evaluación de la DEPP directamente contribuyeron en la elaboración de este documento: Luis Carlos Corral, Carlos Alviar, Juan Esteban Saavedra, Eliana Restrepo, Adriana Molina, Ximena Peña, Lucía Llanes y Gelkha Buitrago.*

## Introducción

La crisis por la que atravesó el país a finales de los años noventa en términos tanto económicos como sociales, llevó a plantear intervenciones con características novedosas frente a los esquemas tradicionales de políticas y programas sociales en Colombia. En este contexto, se diseñó y se puso en marcha la estrategia de la Red de Apoyo Social (RAS), comprendida por los programas Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción. Con estos, se propuso entregar subsidios para nutrición y educación a 300.000 familias, generar 300.000 empleos transitorios y capacitar para el empleo a 100.000 jóvenes. La duración de la estrategia se estimó en tres años con un costo total de 520 millones de dólares y desde su diseño contempló evaluaciones que midieran sus impactos sobre la población beneficiaria y el entorno en el que se desarrollaron.

La evaluación de impacto de la RAS es la primera experiencia en este campo en el país. Anteriormente se realizaron distintos esfuerzos, entre los que cabe mencionar la evaluación del proyecto de Atención y Nutrición Comunitaria Infantil del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), realizada en 1997, y la evaluación de impacto del programa de Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad de la Educación Secundaria (Paces) en 1998. También se han realizado varias evaluaciones del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), entre las que se destaca la de Provisión Pública de Capacitación Laboral en Colombia publicada en 2001.

Como se verá más adelante, la evaluación de la RAS representó una novedad para la estimación de impactos de programas sociales en Colombia, debido a su dimensión, a la forma como se estructuró y a las metodologías que empleó. Adicionalmente, se trató de la primera experiencia de diseño de un programa paralelamente con el diseño de su evaluación de impacto. El diseño y la ejecución de la estrategia de evaluación plantearon problemas prácticos, técnicos, institucionales y políticos que debieron ser solucionados para lograr los objetivos propuestos en la medida en que se presentaron. Por estas razones, la RAS constituye un punto de referencia en el análisis de políticas públicas y para futuras evaluaciones de programas sociales.

El objetivo de este documento es presentar el diseño, el marco conceptual y los principales contenidos de esta evaluación, así como las discusiones más relevantes que surgieron durante su concepción y desarrollo. Con ello se pretende aportar los elementos necesarios para una profunda comprensión y discusión de las evaluaciones de los tres programas de la RAS, cuya responsabilidad está a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia).

El documento está dividido en cuatro partes. En la primera se presentan los antecedentes que dieron origen a la RAS y sus programas, y se exponen sus particularidades. En la segunda parte, se definen las metodologías planteadas para realizar las evaluaciones y se da cuenta de las discusiones más importantes alrededor del diseño de las mismas para cada programa. Se plantean los problemas que se presentaron y las decisiones que se tomaron para darles solución. Se abordan en la tercera parte los aspectos por evaluar con especial énfasis en los temas de focalización y reducción de pobreza y la forma como fueron abordados en la práctica. Por último, se presentan las conclusiones generales que dejó la experiencia, en torno al diseño y la ejecución de evaluaciones de impacto que generen información pertinente para la definición de políticas públicas.

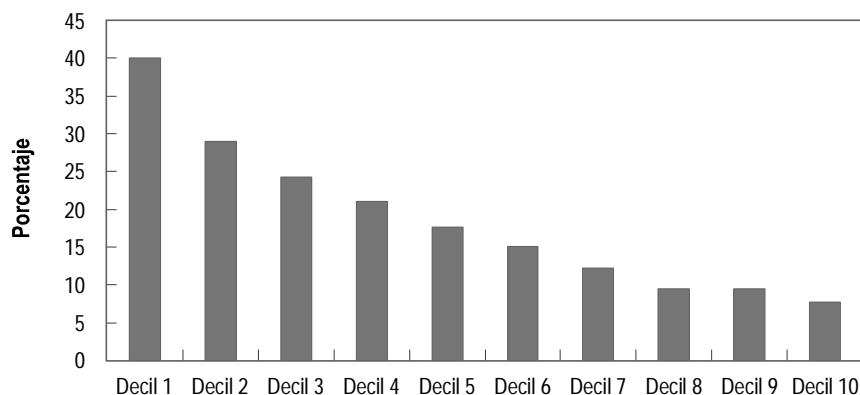
## 1. Antecedentes

### 1.1 La Red de Apoyo Social (RAS) como alternativa de política

A finales de la década de los noventa, el país atravesó por la mayor crisis económica de los últimos 70 años, la cual se manifestó, entre otros aspectos, en tasas de desempleo que alcanzaron más de 16% en 2000. Este aumento en el desempleo afectó con mayor gravedad a la población de bajos recursos (ver gráfico 1), y, entre esta, especialmente a los jóvenes entre los 16 y los 24 años (ver gráfico 2) y a las mujeres.

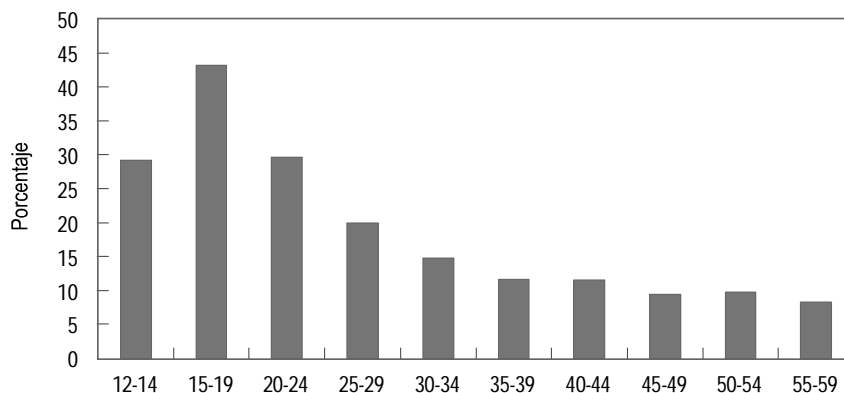
Tasa de desempleo por decil de ingreso - 7 ciudades

Gráfico 1



## Tasa de desempleo por rango de edades - 7 ciudades

Gráfico 2



De esta forma, el nivel de ingreso de los más pobres tuvo una disminución de proporciones mayores que las de la experimentada por el promedio de la población del país. En efecto, entre 1998 y 2000, la disminución del ingreso real de la población de los deciles 1, 2 y 3 cayó 35% en promedio, frente a 23% en los deciles 4 a 7, y 5% en los deciles 8 a 10. De esta forma, aumentó la proporción de personas bajo la línea de pobreza, pasando de 51,5% a 59,8% entre 1998 y 2000, con lo cual el número de personas pobres pasó de 20,3 millones a 24,6 millones, de las que cerca de 10 millones se ubicaron por debajo de la línea de indigencia<sup>1</sup>.

La reducción en los ingresos corrientes de la población generó una disminución en el nivel de gasto general de los hogares, especialmente en alimentos, vivienda, salud y educación. Esta situación tuvo efectos negativos en la formación de capital humano en términos de las tasas de escolaridad, la atención primaria en salud y los niveles de nutrición de los niños de los deciles de ingreso más bajo<sup>2</sup>.

Los esquemas tradicionales de protección social que se han desarrollado en el país a través de programas de las entidades descentralizadas del orden nacional, tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Red de Solidaridad Social, no estaban orientados a aliviar los efectos coyunturales de las crisis económicas sobre la población más pobre. Por lo tanto, dichos esquemas no contaban con la suficiente flexibilidad y agilidad para atender a un número significativo de esta población, la cual se esperaba que permaneciera en situación crítica sólo temporalmente. Adicionalmente, debido al aumento en el desempleo y la consecuente disminución en los ingresos de estas

<sup>1</sup> Política Social, Pobreza y Desarrollo. La Política Social: 1998 - 2000. Presidencia de la República - Consejería para la Política Social.

<sup>2</sup> Informe metodológico ajustado. Unión Temporal Econometría, Institute for Fiscal Studies (IFS) y Sistemas Especializados de Información Estadística (SEI).

entidades por concepto de rentas parafiscales, disminuyeron los recursos destinados a los programas de protección social<sup>3</sup>.

En estas condiciones, la creación de la RAS respondió a la necesidad de contar con programas temporales de emergencia para la atención de la población en estado de pobreza, gravemente afectada por las crisis económicas. Con la RAS se buscaba, en principio, mitigar los efectos de la crisis económica sobre los grupos poblacionales más vulnerables, de manera rápida, eficaz y con beneficios palpables de forma inmediata para ellos. Sus programas fueron diseñados con el propósito de que su flexibilidad permitiera contraerlos una vez superados los efectos de la crisis económica y mejoradas las condiciones de vida de la población objetivo. Se trataba de proteger el capital humano, entendido como la capacidad futura de generación de ingresos de sus beneficiarios.

Con el programa Familias en Acción se buscaba remover los obstáculos que impedían a los hijos de las familias en estado de pobreza acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de la salud, así como beneficiarse de la formación que se adquiere a través de la educación primaria y secundaria. El programa otorgaba transferencias monetarias a familias del primer nivel de Sisbén de las zonas urbanas y rurales de municipios de menos de 100.000 habitantes. La transferencia monetaria estaba compuesta de un subsidio nutricional para familias con al menos un hijo entre 0 y 7 años, y de un subsidio escolar por cada hijo de la familia entre 7 y 17 años que asistiera a la escuela. Estos subsidios, como incentivos directos a la demanda de los servicios de educación y salud, condicionaban su pago al cumplimiento del compromiso de asistir de forma sistemática a los centros que los ofrecían. Los municipios en los que se desarrolló el programa debían garantizar, mediante la firma de un convenio, que su capacidad de oferta en los servicios de educación y salud respondería al incremento potencial en la demanda que se generara como efecto del programa.

El programa Empleo en Acción-Proyectos Comunitarios buscaba atenuar el impacto provocado por la crisis económica y que se evidenció en el desempleo y la posterior caída de los ingresos de la población de los niveles 1 y 2 del Sisbén en zonas urbanas del país. Este programa generaba empleos transitorios, de una duración máxima de cinco meses, en pequeños proyectos de construcción de infraestructura urbana y social intensivos en mano de obra, los cuales se ejecutaban en las localidades y barrios más deprimidos de los municipios. Se trataba así de reducir temporalmente el desempleo y de generar ingresos a los beneficiarios y sus familias. También se buscaba contribuir a solucionar las necesidades de infraestructura de las comunidades más pobres y de esta forma incidir en sus condiciones de vida. Los proyectos se financiaban de forma compartida entre la Nación y los municipios. Además de los empleos, el programa financiaba un porcentaje de los materiales de los proyectos.

---

<sup>3</sup> El presupuesto del Icbf pasó de \$897,5 mil millones a \$826,9 mil millones (a precios constantes de 1997) entre 1997 y 2000 (una caída de 7,8%), limitando así su capacidad de oferta.

Por último, el programa Jóvenes en Acción tenía como propósito mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes (entre 18 y 25 años) pertenecientes a los niveles 1 y 2 de Sisbén, a través de acciones de capacitación en un oficio y con una práctica laboral efectiva en una empresa del sector formal de la economía. El programa estaba dirigido a los jóvenes de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena, donde se presentaron las tasas de desempleo más altas del país. En el corto plazo, se esperaba mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes beneficiarios. En el largo plazo se buscaba mejorar los niveles de calificación del grupo objetivo de manera que alcanzara un mayor grado de competitividad.

## 1.2 Especificidades de la RAS que justifican su evaluación

Los tres programas de la RAS implicaban cambios importantes en la forma de abordar soluciones a los problemas sociales de la población más pobre. En el caso de Familias en Acción, se trataba de un esquema de asistencia a las familias mediante subsidios monetarios directos para atenuar la caída en los ingresos producida por la crisis. De esta manera, se pasaba de una tradición de subsidios en especie y a la oferta a un esquema de subsidios monetarios directos a la demanda<sup>4</sup>. En segundo lugar, en su diseño las estrategias no se incorporaban a las instituciones que tradicionalmente han desarrollado ese tipo de intervenciones en el país. Así, Familias en Acción funcionaba como programa de atención familiar con una institucionalidad independiente de la del ICBF en los órdenes nacional y local, aunque parte de la estructura de esta entidad en los departamentos apoyaba su operación; Empleo en Acción generaba infraestructura social en un esquema en el que podían participar los sectores público, privado, solidario y comunitario del orden regional y local; y Jóvenes en Acción capacitaba para el trabajo sin emplear la estructura del Sena. Este programa aprovechaba la oferta de instituciones públicas y privadas, de formación para el empleo existente en las ciudades objetivo. Los cursos eran contratados a las llamadas Entidades Capacitadoras (ECAP), las cuales garantizaban, a los jóvenes, prácticas laborales en empresas del sector formal después de aprobar la fase lectiva. Dentro de los objetivos del Programa se encontraba el fortalecimiento de la oferta colombiana de formación y capacitación laboral.

Con estos cambios se buscaba tanto asegurar intervenciones ágiles y oportunas, como fortalecer la capacidad de ejecución de los distintos actores que interactuaban en los niveles territoriales del país, calificando personal, con sistemas de información pertinentes para la toma de decisiones y con procedimientos transparentes. Se trataba, además, de probar la eficacia y la eficiencia de “institucionalidades” alternativas a las existentes.

---

<sup>4</sup> En el caso de Jóvenes en Acción se complementan las capacitaciones (oferta) con un auxilio para asegurar la subsistencia de los participantes.

La RAS planteaba además nuevos riesgos frente a las estrategias empleadas hasta el momento para la ejecución de políticas sociales en el país. El esquema de Familias en Acción, por ejemplo, exigía que los municipios garantizaran y mantuvieran la calidad y cantidad de oferta local de servicios de educación y salud en caso de aumentar la demanda por los mismos como efecto de la intervención del programa. Empleo en Acción, por su parte, demandaba una contrapartida local con la capacidad técnica para la administración y ejecución de las obras. El riesgo en estos dos casos era la inexistencia o la no asignación de recursos físicos, humanos y financieros de contrapartida local que impidiera ajustar la oferta local de educación y salud o la ejecución de los proyectos de infraestructura. En esta situación, los programas se podían ver afectados por racionalidades encontradas en los municipios, tales como la posible asignación de recursos hacia aspectos que respondieran a criterios políticos o personales.

Existen, igualmente, otros riesgos que como los mencionados hubieran hecho insostenibles los programas de la RAS en el largo plazo: la posibilidad de que los recursos entregados por los programas fueran insuficientes como incentivo para generar los comportamientos deseados en los individuos y las entidades objetivo, y en el caso de Jóvenes en Acción, la falta de una oferta de capacitación adecuada y efectivamente vinculada al sector privado.

Los cambios institucionales y los riesgos mencionados llevaron a diseñar una estrategia de evaluación de la RAS para identificar y cuantificar los efectos de los programas en los beneficiarios y sus familias, y establecer las bondades de estas estrategias frente a otras alternativas existentes en el orden nacional e internacional. Los riesgos y los costos relacionados con el nuevo esquema debían ser cuantificados de manera que pudieran ser comparables con aquellos de los esquemas existentes hasta el momento en el sector social. Por tanto, el crédito para la financiación de la RAS incluyó un componente de evaluación de impacto de los tres programas con un presupuesto equivalente al uno por ciento (1%) del valor total de la estrategia.

### **1.3 Focalización de la RAS**

Los programas de la RAS, como se ha dicho, buscaban mitigar los efectos de la crisis económica en la población más vulnerable. Sin embargo, dada la restricción presupuestal que enfrentaba el Gobierno a finales de la década de los 90, no era posible asignar recursos para atender a la totalidad de la población afectada. Cuando las restricciones presupuestales se presentan frente a las decisiones de las políticas públicas, los programas de asistencia y protección a la población pobre, como la RAS, se enfrentan a diversas consideraciones de tipo económico, ético, político y técnico en el momento de definir el esquema de focalización para la asignación de recursos. También se deben llevar a cabo discusiones en torno a la eficiencia y la efectividad de los instrumentos utilizados para la identificación y selección de beneficiarios. A

continuación se presentan los aspectos tenidos en cuenta para la focalización de los programas de la RAS, los problemas identificados y las decisiones tomadas frente a los mismos.

Cuando se decide favorecer a la población en general y no focalizar un programa, se plantean problemas de eficiencia en la asignación de los recursos pues se incluyen familias menos necesitadas de las intervenciones y en las cuales los efectos son menores. No obstante, aunque desde un punto de vista técnico se espera que los impactos de los programas de asistencia y protección sean mayores en la población más pobre, los gobiernos pueden perder apoyo al tomar la decisión de atender a algunas familias y declarar a otras como no elegibles.

Desde el punto de vista ético, los tomadores de decisiones sobre el diseño de los programas y su focalización se enfrentan a distintos problemas. Una decisión sobre focalización puede implicar la exclusión de familias en condiciones de pobreza que también requieren de los beneficios de los programas.

Teniendo en cuenta que una gran proporción de la población del país padecía condiciones de pobreza extrema, frente a la focalización de la RAS el dilema ético se planteó en términos de equidad para concentrar la atención en quienes más la necesitaban en el momento de la intervención.

Por otro lado, existían factores estructurales y coyunturales que impedían que los programas llegaran a los grupos de personas elegibles. Los problemas de orden público y aquellos que incrementan excesivamente los costos de provisión, como la distancia y las dificultades de acceso son unos de ellos.

### **1.3.1 Focalización geográfica: selección de departamentos y municipios**

Siguiendo el propósito de atender a la población más afectada por la crisis económica (mujeres, jóvenes, niños y desempleados) y alcanzar cobertura nacional para estos segmentos de la población, se estableció que la focalización geográfica fuera complementaria entre los tres programas. De esta forma, Familias en Acción concentró los recursos hacia la protección del capital humano de las familias de los municipios de menos de 100.000 habitantes, Empleo en Acción estableció que 80% de sus recursos se destinaran a atender el desempleo en las 78 principales ciudades del país y Jóvenes en Acción orientó sus esfuerzos a la formación para el empleo de los jóvenes de las siete principales ciudades del país.

#### **Familias en Acción**

La complejidad operativa de Familias en Acción y las restricciones financieras exigieron organizar el orden de entrada al programa de departamentos y municipios del país,

buscando equidad y transparencia en los procesos de selección de áreas geográficas de intervención. La decisión relacionada con la focalización de departamentos enfrentó dilemas técnicos, políticos y operativos.

Ante las diferentes alternativas existentes, se optó por seleccionar los departamentos con mayor número de población en el nivel 1 del Sisbén. Estos tuvieron prioridad frente a otros departamentos del país con un menor número de familias en estado de pobreza, pero que pueden presentar niveles de pobreza mayores o proporciones superiores de población pobre frente al número total de su población. El criterio de pobreza absoluta favoreció, entonces, en primera instancia a las regiones con el mayor número de familias pobres del país.

Además del criterio de pobreza absoluta, en la práctica, el ingreso de departamentos al programa dependió también de aspectos operativos y logísticos. Para ingresar al programa era necesario que los departamentos enviaran información completa y actualizada de sus municipios sobre el Sisbén y la capacidad de oferta en educación y salud a la Unidad Coordinadora Nacional, que fueran nombrados funcionarios para la operación de las Unidades Coordinadoras Regionales y que se estableciera la ubicación y dotación de una oficina para su funcionamiento.

Normalmente los departamentos con mayores recursos son aquellos que están en capacidad de realizar el tipo de gestión administrativa y operativa requerida para el ingreso al programa de manera eficaz y que cuentan con mayor número de población total y pobre. Por el contrario, los departamentos con mayor proporción de población pobre coinciden con aquellos de menor desarrollo y capacidad financiera y técnica. Se debe tener en cuenta que es en estos departamentos donde la pobreza es más profunda dados los altos índices de miseria. Así, con la entrada de departamentos al programa se excluyó, en un principio, a los departamentos con mayor proporción de población pobre, no sólo por la vía del criterio de pobreza absoluta, sino al supeditar su ingreso a la gestión administrativa u operativa de diferentes aspectos que eran requisito para la firma del convenio interadministrativo.

Después de la prueba piloto del programa realizada en 22 municipios de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Tolima, ingresaron departamentos como Antioquia, Boyacá, Santander y Huila. Estos departamentos cuentan con una población Sisbén 1 mayor que la de muchos otros en el país, dada su alta población total y son, precisamente, los departamentos con mayores recursos y capacidad administrativa.

Como se puede ver, la focalización se enfrentó a decisiones relacionadas con la exclusión de familias del programa o el atraso de su ingreso, dando prioridad a otras familias. Las alternativas tuvieron distintos efectos en términos de contrarrestar los efectos de la crisis en las familias de las distintas regiones del país.

Por otra parte, para la selección de municipios dentro de los departamentos, se estableció que debían ser aquellos con menos de 100.000 habitantes, que no fueran

capital de departamento y que dispusieran de al menos una entidad bancaria. Los municipios cubiertos por el Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero quedaron excluidos de los beneficios de Familias en Acción, pues estos habían recibido recientemente un importante flujo de recursos por parte del Estado para atención a las familias.

La decisión de focalizar hacia los municipios con menos de 100.000 habitantes se tomó, como se mencionó, buscando dar complementariedad a la cobertura de la RAS y mitigar los efectos negativos de la crisis sobre el capital humano de la población rural más pobre. Fueron los municipios de menos de 100.000 habitantes los que presentaron mayor proporción de población rural y los más afectados por el conflicto armado del país. Sin embargo, al excluir a las capitales departamentales se excluyó a municipios con un alto grado de ruralidad y de población pobre. Es el caso, por ejemplo, de las capitales de los antiguos territorios nacionales.

El mecanismo diseñado para el pago de los subsidios (dinero efectivo entregado directamente a las madres beneficiarias) exigía que los municipios elegibles dispusieran de al menos una entidad bancaria. El no cumplimiento de esta condición, dadas las restricciones geográficas y de seguridad del país, implicó la exclusión de municipios menores de 100.000 habitantes que por los demás criterios eran elegibles. Lo anterior planteó un problema ya que muchos de los municipios que no contaban con entidad bancaria eran aquellos con menores recursos y, muchas veces, los más golpeados por la crisis de seguridad y violencia por la que atravesaba el sector rural.

Según el diseño inicial, aquellos municipios que cumplieran con las anteriores condiciones, debían ser agrupados según la zonal del ICBF a la que pertenecieran, y su ingreso al programa se debía priorizar de acuerdo con la pobreza relativa de la población en la respectiva zonal (relación de la población de nivel 1 del Sisbén de esa zonal respecto a la población total de la misma). Debían ingresar primero aquellos grupos de municipios reunidos en la zonal de mayor pobreza relativa, y por último los agrupados en la de menor pobreza relativa, hasta donde los recursos alcanzaran.

Como en el caso de la focalización de departamentos, estos criterios plantearon dilemas de decisión. La determinación de agrupar por zonales del ICBF los municipios de un departamento y supeditar su ingreso al programa según sus condiciones agregadas de pobreza relativa ponía en desventaja a municipios que cumplían con las condiciones de elegibilidad y los criterios de selección predominantes pero que se encontraban en zonales con menor pobreza relativa. Se buscaba con esto dar eficiencia a los procesos de inscripción, realizando jornadas por zonales.

Sin embargo, este último procedimiento es otro aspecto del diseño inicial de la focalización geográfica que se fue modificando a medida que avanzaba el programa. En la práctica, el orden de ingreso de municipios al programa dependió más de sus particularidades de gestión administrativa y operacional que de los parámetros operativos descritos para las zonales del ICBF. En consecuencia, uno de los factores de atraso en el ingreso de municipios al programa se centró en su capacidad de gestionar

los requisitos del convenio que se habría de firmar con su Unidad Coordinadora Nacional (UCN). Como en el caso de la focalización de departamentos, los municipios con mayores recursos presentan ventajas para gestionar su ingreso al programa frente a los más pequeños, no sólo en términos financieros, sino en términos físicos y humanos.

Una vez los municipios demostraban sus condiciones de elegibilidad para el programa, debían enviar información relacionada con su capacidad de responder a un posible aumento en la demanda por los servicios de salud y educación, ocasionado por el ingreso a Familias en Acción. Teniendo en cuenta que el programa condicionaba la entrega de los subsidios a la asistencia continua a los controles de salud o a la escuela, no era posible que operara en municipios que no podían garantizar la oferta de estos servicios. Esta condición de capacidad de oferta de servicios de salud y educación también excluyó a aquellos municipios de menores recursos, ya que eran éstos los que presentaban las peores condiciones de infraestructura y las menores capacidades para reaccionar ante un aumento en la demanda de los servicios de educación y salud.

## Empleo en Acción

Durante la crisis fue en las ciudades donde se presentó con mayor intensidad el problema de desempleo. En este sentido, su población fue la más afectada, especialmente la perteneciente a los grupos más pobres<sup>5</sup>. Por lo anterior, se decidió que 80% de los recursos del programa se orientara a las 78 ciudades del país con poblaciones superiores a los 100 mil habitantes y 20% restante a cualquier otra ciudad o municipio que presentara proyectos viables.

En los municipios, el programa también presentaba mecanismos para su focalización. En efecto, los proyectos se debían localizar en áreas clasificadas en los estratos socioeconómicos 1 y 2, de tal forma que se beneficiara a las poblaciones de las zonas más pobres de las ciudades. El instrumento de focalización geográfica fue, en este caso, la estratificación del Dane.

De igual manera, se definió una tipología, una duración y un valor de los proyectos del programas acordes con los objetivos de generación de empleo transitorio y construcción de infraestructura básica. Así, la tipología de proyectos elegibles por el programa se concentró en a) servicios públicos: extensión o instalación de redes de acueducto y alcantarillado; b) vías: construcción de acceso peatonal y pavimentación de vías; c) infraestructura social: salud, educación, cultura y recreación; d) ambiental urbano: construcción de canales revestidos, taludes y muros de contención y e) vivienda de interés social. El tiempo de duración de los proyectos fue de máximo cinco meses y su costo debía estar entre cuarenta y trescientos millones de pesos (\$40 y \$300 millones).

---

<sup>5</sup> Esto se refleja tanto en las tasas de desempleo como en los niveles de ingreso de la población de los dos primeros deciles de ingreso. En efecto, el desempleo alcanzó 43% y 32% para la población de los deciles 1 y 2 respectivamente en las 7 ciudades más grandes del país en junio de 1999. Entre 1998 y 2000, los ingresos reales de la población de los dos primeros deciles cayó en promedio en 35%.

Así mismo, debían cumplir con requerimientos ambientales establecidos para ese tipo de proyecto. Esta es también una forma de focalización, ya que en las zonas más pobres era donde se estos requerían con mayor intensidad.

Como se mencionó anteriormente, el programa financiaba la compra de materiales en los proyectos<sup>6</sup>. Los criterios definidos para la financiación de la mano de obra y el valor de las obras mismas hicieron que el programa fuera más atractivo para los municipios pequeños. Así, la mayor parte de los proyectos se concentró en la práctica en este tipo de municipios. En efecto, 61% de las obras se realizó en los municipios de menos de 100 mil habitantes (20% de los recursos estaban destinados a estos municipios) y sólo 39% en las ciudades de más de 100 mil habitantes (80% de los recursos estaban destinados a estas ciudades). Lo anterior se explicó porque la tipología y la magnitud de los proyectos de Empleo en Acción y su monto hicieron que su gestión generara mayores beneficios para los municipios pequeños que para las 78 ciudades focalizadas en el diseño inicial. Para los municipios grandes el costo de gestión era alto frente a los recursos obtenidos por el programa en cada uno de los proyectos. Por otro lado, al exigirse recursos de cofinanciación, fueron aquellos municipios con mayor solvencia económica los que pudieron participar efectivamente en el programa.

## Jóvenes en Acción

El diseño de la focalización del programa Jóvenes en Acción tuvo en cuenta que fueron los jóvenes de bajos ingresos quienes presentaron las mayores tasas de desempleo del país. En consecuencia, el programa estuvo dirigido a la población entre 18 y 25 años, de los niveles 1 y 2 del Sisbén en las siete principales ciudades del país y los municipios de sus áreas metropolitanas. La distribución presupuestal entre las diferentes ciudades (y por ende el número de personas beneficiadas por ciudad) tuvo en cuenta la información del Dane respecto al número de jóvenes desempleados pertenecientes al rango de 18 a 24 años de edad para cada ciudad.

Las siete ciudades donde se focalizó el programa Jóvenes en Acción son: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Manizales y Medellín. Esta definición respondió a las siguientes consideraciones. En primer lugar, como ya se mencionó, es allí donde la población joven en estado de pobreza se vio más afectada por la crisis económica. En segundo lugar, se consideró que el programa se debía desarrollar donde existiera oferta de capacitación en condiciones de prestar servicios de formación para el empleo. Esta capacidad variaba considerablemente según el tamaño de las ciudades en el país. Finalmente, otra condición fundamental para el desarrollo del programa era la existencia de redes empresariales con demandas específicas de mano de obra en las cuales los jóvenes pudieran desarrollar la fase práctica del proceso de formación. Esta condición fue esencial para la escogencia de las ciudades del programa.

---

<sup>6</sup> En municipios de menos de 500 mil habitantes hasta 60% del valor de los materiales y para municipios con más de 500 mil habitantes hasta 20%.

Cabe anotar que teniendo en cuenta los mecanismos establecidos para la inscripción de jóvenes, en las ciudades la focalización pudo verse afectada por la eficiencia en el registro de jóvenes en los centros de inscripción y por la publicidad realizada sobre el programa. La focalización también pudo verse afectada en los casos en que la oferta de cursos elegibles excedió el número de alumnos y/o el presupuesto asignado para la invitación. En ese momento se realizó una selección preliminar, teniendo en cuenta los cursos mejor calificados y se distribuyeron proporcionalmente de acuerdo a las restricciones presupuestales. Esto incidió en la focalización del programa dentro de las 7 ciudades.

El número de jóvenes beneficiados por ciudad dependió en la práctica tanto de la oferta de cursos presentada por las entidades capacitadoras y de la existencia de redes empresariales donde los jóvenes pudieran hacer las prácticas, como de la cantidad de jóvenes inscritos en el programa. De esta forma, la cobertura por ciudad pudo variar dependiendo de estos factores y de las necesidades de capacitación de los jóvenes según las condiciones socio-económicas de cada área geográfica.

### **1.3.2 Focalización a beneficiarios**

Además de definir la focalización geográfica de los programas de la RAS, era necesario identificar dentro de las poblaciones establecidas a la población más vulnerable frente a la crisis; es decir, se debían establecer los criterios de selección de la población beneficiaria. También se debía definir el instrumento mediante el cual se seleccionaran, dentro del universo de elegibles, los beneficiarios de los programas.

Desde 1993, el DNP diseñó un sistema de ordenamiento de las familias del país según su nivel de pobreza, buscando identificar la población susceptible de ser beneficiaria del gasto social. El Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) es un sistema de selección de beneficiarios que se construye a partir de información observable en las familias, referente a la calidad de la vivienda, el acceso a servicios públicos, la educación de los miembros de la familia y la ocupación de los mismos. Estos datos permiten construir un puntaje cardinal continuo, de tal forma que se puede ordenar a la población desde la familia con mayores condiciones de pobreza hasta la que menores condiciones de pobreza presente. Adicionalmente, se pueden establecer distintos niveles y definir líneas de corte para la asignación de beneficios sociales.

El Sisbén, como instrumento de focalización, era el único con el que se contaba en el país para este propósito a nivel municipal. Sin embargo su efectividad y transparencia en la aplicación había sido cuestionada. Precisamente una de las más fuertes críticas en este sentido tenía que ver con el hecho de que la herramienta fuera manejada en el orden local. Se argumentaba que podría ser manipulada por sus operadores con el fin de beneficiar a población que siguiendo la metodología, no obtendría los puntajes necesarios para ser beneficiaria de programas o ayudas sociales.

Adicionalmente, no contaba con información actualizada en todos los municipios del país, dada la autonomía local de su manejo. Los problemas de actualización de la base de datos se debían principalmente a eventos tales como los nacimientos y defunciones, los desplazamientos y traslados, la mayoría de edad de los hijos, entre otros. Se planteaba también que, al ser una herramienta uniforme, no diferenciaba claramente las características de pobreza entre las regiones del país y entre sus áreas urbanas y rurales<sup>7</sup>.

Aún contando con el Sisbén y asumiendo las dificultades que planteaba su empleo, frente a la focalización de los programas de la RAS se presentaron dilemas de diverso tipo. Fue necesario evaluar los costos y los beneficios de las distintas alternativas propuestas. A continuación se presentan los problemas encontrados frente al uso del Sisbén en cada programa y las decisiones tomadas en cada caso.

### **Familias en Acción**

En el momento del diseño de Familias en Acción, las bases de datos y proyecciones sobre población Sisbénizada existentes llevaron a estimar que los recursos asignados no alcanzaban a cubrir el total de población más pobre de los municipios elegibles (población Sisbén 1 y 2). La información existente sobre el Sisbén llevó a sobredimensionar la demanda por el programa en esos municipios. Por esto era necesario definir la población beneficiaria de Familias en Acción, focalizando con mayor exactitud. Se plantearon varias estrategias. Primero se tomó la decisión de focalizar el programa sólo hacia las familias clasificadas como Sisbén 1.

Adicionalmente, con el fin de evitar que los operadores del Sisbén pudieran manipular el ingreso al programa de población no elegible y, dada la necesidad de atender a las familias más pobres de los municipios del país, se tomó diciembre de 1999 como fecha límite para haber ingresado al sistema. Sólo aquellas familias con hijos menores de 18 años que hubieran sido clasificadas como Sisbén 1 antes de diciembre de 1999 en los municipios seleccionados, eran elegibles para ingresar al programa. Con esto, además de reducir la población elegible, se impedía la manipulación de la herramienta de identificación de familias beneficiarias.

Para la prueba piloto del programa en 22 municipios de los departamentos de Cundinamarca, Tolima y Boyacá y ante la demanda esperada se plantearon tres alternativas por ser estudiadas para la selección de beneficiarios del programa. La primera consistía en incluir 100% de las familias elegibles. La segunda implicaba realizar un sorteo entre las familias elegibles, estableciendo un número específico de familias beneficiarias para cada municipio. La tercera alternativa definía un punto de corte

---

<sup>7</sup> La Evaluación Integral del Sisbén publicada en el año 2003, identificó los ajustes necesarios en el sistema de selección y fue el insumo que permitió el diseño de un nuevo SISBÉN. Con el nuevo SISBÉN se programaron actualizaciones para todos los municipios del país a partir de ese mismo año. Los ajustes a la metodología, en términos generales, están orientados a corregir los problemas presentados en este documento.

sobre el puntaje del Sisbén inferior al necesario para clasificar en el nivel 1. Con esto las familias con puntajes superiores al punto de corte no serían elegibles. Además de probar las alternativas operativamente, con la inscripción en los municipios de la prueba piloto se revisaría la verdadera demanda por el programa.

De acuerdo con la operación del programa, los municipios debían enviar a la coordinación nacional del mismo la base de datos del Sisbén con corte a diciembre de 1999, con la que se genera la lista de familias elegibles por municipio. Esta lista sirvió como referencia para tener un cálculo aproximado del número de familias que eventualmente podrían incorporarse al programa en cada municipio elegible dentro de un departamento y, por tanto, de los requerimientos necesarios para incorporarlas al programa.

Las tres alternativas fueron probadas en tres municipios de la prueba piloto (La Mesa, Purificación y Chiquinquirá). Sin embargo, las inscripciones en los municipios de la prueba piloto demostraron que las proyecciones de población elegible eran inferiores en la práctica. La desactualización de la información del Sisbén hizo pensar que el número de familias elegibles en los municipios era mayor que el efectivamente existente. Había una considerable caída entre los listados de familias elegibles y las que efectivamente se inscribieron en el programa en la prueba piloto. Con esto, no sólo era necesario incluir 100% de las familias que estaban en el Sisbén 1 antes de 1999 y expandir la cobertura de familias en los municipios elegibles sino que, además, se debía ampliar la base de municipios por ingresar al programa. De un presupuesto inicial de ingresar a 330 municipios del país, se pasó a programar el ingreso de 630 municipios. En este sentido la capacidad esperada inicialmente del Sisbén para cuantificar e identificar la población elegible para recibir los beneficios del programa se vio reducida. Fue necesario reaccionar y tomar decisiones con base en la información obtenida en la prueba piloto.

Esta fase del programa operó en 627 municipios del país, beneficiando a más de 340.000 familias.

## **Empleo en Acción**

El programa Empleo en Acción se dirigía a las personas mayores de edad, desempleadas, pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén, que no estuvieran inscritas en programas de educación. De esta forma, el programa generaba ocupación transitoria en la población más pobre de los municipios afectada por la crisis a través del desempleo. Como en los demás programas de la RAS, el instrumento para identificar a la población beneficiaria fue el Sisbén. Dados los recursos destinados al programa (US\$ 120 millones) se estimó que el programa podría generar alrededor de 300.000 empleos en sus tres años de ejecución.

Dada la situación de desempleo en los municipios objetivo, se contempló que en aquellos proyectos en los cuales se presentara una sobreoferta de trabajadores elegibles,

los beneficiarios se debían seleccionar por medio de un sorteo. Esta decisión presentaba problemas de tipo ético, en la medida en que personas que cumplían con las condiciones necesarias para participar en el programa quedaban excluidas del mismo.

Otras alternativas para la selección de los beneficiarios distintas al sorteo se fueron dando en la práctica a medida que avanzaba el programa. Una de ellas, buscando beneficiar a un mayor número de personas dividió el tiempo de duración de los proyectos en dos. De esta forma fue beneficiado el doble de la población establecida inicialmente como mano de obra no calificada para los proyectos. En algunos casos se organizaron dos jornadas laborales por día, con el mismo propósito de la práctica anterior. Estas prácticas, además de no ser aprobadas por el programa, no obtuvieron buenos resultados. La reducción del salario mínimo a la mitad para los beneficiarios del programa no alcanzaba para satisfacer sus necesidades. La búsqueda por generar los recursos faltantes llevó a incumplimientos e ineficiencias en las labores requeridas por los proyectos de Empleo en Acción.

El sorteo se percibió como una buena forma de selección cuando no se contaba con la oferta suficiente de beneficios. Así lo demostraron los beneficiarios y no beneficiarios de la evaluación de Empleo en Acción. Estos consideraron que era una forma justa de elegir los beneficiarios.

A marzo 31 de 2004 el programa había ejecutado 2.788 proyectos y contaba con 205.298 beneficiarios con pago.

### Jóvenes en Acción

El programa Jóvenes en Acción ofrecía formación para el empleo en una fase lectiva y una fase práctica, con un apoyo para sostenimiento (transporte y nutrición), a los jóvenes desempleados entre 18 y 25 años de los niveles 1 y 2 del Sisbén. El valor del apoyo fue calculado de tal manera que sólo incentivara a los jóvenes más necesitados a entrar al programa. De esta manera los desempleados se auto-seleccionaban para ingresar. Así mismo, los extendidos horarios de capacitación aseguraban la imposibilidad de asistir a la capacitación y tener un trabajo formal al mismo tiempo. Por otra parte, para incentivar la participación en el programa de madres jóvenes de estratos bajos, se estableció un monto mayor para el apoyo de sostenimiento a estas mujeres.

Aunque el programa no exigía un nivel específico de educación para acceder al mismo, la gran oferta de jóvenes que se presentaron permitió a las entidades capacitadoras realizar un proceso de selección (comúnmente llamado *descreme*) en el cual los jóvenes con mejor formación y mayores capacidades para el empleo tuvieron mayores oportunidades de ingresar al programa que sus pares menos preparados. Algunos exigieron un nivel mínimo de escolarización, otros realizaron pruebas de habilidad específicas. La posibilidad de selección se dio a las Entidades Capacitadoras ECAP, teniendo en cuenta que éstas debían esforzarse porque los jóvenes finalizaran los cursos.

El pago se realizaba sobre cada joven egresado. Los jóvenes menos preparados, normalmente eran aquellos con menores recursos. Este mecanismo de focalización afectaba a los menos favorecidos.

A noviembre de 2004 se habían graduado 41.369 jóvenes.

## 2. Descripción de la evaluación

Por su diseño, implementación y evaluación, la RAS es objeto de gran interés para los formuladores de política social. Como se ha dicho, el modelo de evaluación de la RAS constituyó una experiencia innovadora para Colombia que podría ser de gran utilidad en el momento de diseñar o adaptar programas sociales en el futuro.

Dadas las características y los objetivos de la RAS, durante el diseño de la estrategia se generó la pregunta sobre cómo identificar y cuantificar los efectos y los impactos de la ejecución de los diferentes programas sobre su población objetivo con precisión. Se debía establecer si las intervenciones permitían una óptima asignación de los recursos existentes y la maximización de beneficios sociales. Para poder resolver esta inquietud, se diseñó el esquema de evaluación de impacto de la RAS como instrumento de apoyo en la toma de decisiones de política.

La principal característica de la evaluación de impacto de la RAS, que la distingue de evaluaciones de proceso y de indicadores de resultado, es que busca determinar la causalidad entre la intervención y los efectos observados. Esto con el propósito de determinar el impacto de los programas sobre los individuos y las familias beneficiarias en aspectos relacionados con el mismo.

Para evaluar el impacto de la RAS se decidió emplear una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. Mediante la aplicación de encuestas, con los resultados de los métodos cuantitativos identificaban temas que posteriormente se debían evaluar con mayor profundidad o para los cuales se debían ampliar las explicaciones mediante métodos cualitativos, tales como grupos focales o entrevistas en profundidad. Para el análisis cuantitativo, en cada uno de los tres programas se conformaron grupos de comparación o control, a partir de muestreos aleatorios y representativos.

En busca de la cuantificación de beneficios de manera no sesgada, una de las principales consideraciones para tener en cuenta era que se debía recolectar información a partir de cuestionarios que permitieran caracterizar la situación al inicio del programa (por ejemplo, antes de entregar los beneficios) y en periodos posteriores. Dado que los cambios observados podían haber sido ocasionados por factores externos al programa (por ejemplo, por ciclo económico), se introdujo un grupo de control. Este grupo permitió aislar los efectos atribuibles al programa de aquellos que no lo eran. En la medida en que se presentaran cambios exógenos, estos se controlaban con las observaciones realizadas en dicho grupo. En términos esquemáticos, para cada uno de los efectos e

impactos esperados en los programas, una medida razonable del efecto neto del programa puede ser la siguiente<sup>8</sup>:

$$\text{Efecto} = (Y_{T,1} - Y_{T,0}) - (Y_{C,1} - Y_{C,0})$$

Y: variables de interés

T: grupo de tratamiento o beneficiarios

C: grupo de control o no beneficiarios

0: medición inicial o línea de base

1: medición posterior

La estructura de evaluación de impacto de la RAS constó de cinco componentes de análisis con sus variables de interés (Y) comunes a los tres programas. El primer componente de análisis fue la cuantificación del efecto de los programas sobre la formación de capital humano y la reducción de la pobreza. Era importante dar cuenta de la manera como cada programa había contribuido a aliviar las condiciones de extrema pobreza de las familias. Se suponía que la reducción de la pobreza estaba relacionada con un diferencial de ingresos producto de los beneficios de los programas. En términos generales, se esperaba que estos generaran mayor ingreso y, por lo tanto, disminución de la pobreza.

Existían dos razones centrales para justificar el análisis de impacto en la pobreza por programa. Primero, el horizonte temporal en el que se percibían los beneficios en los programas era disímil. Segundo, aunque los tres programas estaban diseñados para hacer frente a la recesión, y su población objetivo era la más vulnerable a la crisis, no todos los beneficiarios presentaban las mismas características. Por tanto, el beneficio de cada programa no era el mismo en términos de reducción de la pobreza.

El segundo componente de la evaluación fue un análisis de los distintos efectos e impactos de los programas sobre la población beneficiaria. Teniendo en cuenta la diversidad de las intervenciones y la importancia de los impactos para el análisis de política social, los resultados específicos relativos a este componente serán presentados con detalle en la siguiente sección de este documento, haciendo claridad sobre el tipo de impactos esperados y evaluados en cada programa.

Un tercer componente analizó la eficiencia de la focalización. Se debía indagar sobre el nivel de eficiencia horizontal y vertical del programa para incluir a la población elegible y sobre el Sisbén como instrumento de focalización. Una eficiencia horizontal de 100% es aquella en la que toda persona elegible para un programa según el criterio de focalización establecido, recibe efectivamente los beneficios del mismo. Es decir,

---

<sup>8</sup> Esto es lo que se denomina índice de dobles diferencias (*difference in difference*).

ninguna persona elegible quedaría excluida. Por otra parte, analizar la eficiencia vertical consiste en cuantificar la proporción de personas seleccionadas como beneficiarias de un programa que no cumplen con los requisitos para serlo.

El cuarto componente consistió en un análisis costo-beneficio. Su objetivo era determinar si los beneficios recibidos por los participantes permitían compensar los costos en los que se incurría para la asignación de los mismos en comparación con alternativas de política existentes. Este análisis es uno de los determinantes más importantes a la hora de decidir la institucionalización de los programas como estrategia permanente de ayuda social.

El quinto componente fue un análisis de gestión y operaciones. Tenía por objeto ilustrar el desarrollo de los programas en todas sus etapas, identificar cuellos de botella existentes que mediaran el alcance de las metas propuestas y refinar el diseño de los mismos para mejorar su implementación futura. Por sus características diferenciales en términos de la metodología empleada y de los resultados que se debían generar, este componente hace parte de otro documento de análisis.

## 2.1 Diseño experimental y cuasi-experimental

Dentro de las técnicas existentes para evaluar impactos, las experimentales y cuasi-experimentales se caracterizan por la definición de un escenario *contrafactual*. Este escenario sirve para estimar de manera rigurosa el impacto neto de la intervención social, al permitir aislar el efecto de otros factores no relacionados que pueden incidir en los resultados sobre el grupo objetivo. Es decir, permite especificar el impacto del programa en relación con el que se hubiera generado en ausencia del mismo. El *contrafactual* ideal es aquel en el que podemos observar al mismo individuo con y sin programa en el mismo periodo. La especificación del escenario *contrafactual* requiere de la construcción de grupos de control. Éstos corresponden a población no beneficiaria del programa. La evaluación compara estos grupos con los grupos de tratamiento, constituidos por la población objetivo, directamente beneficiaria del programa en distintos periodos.

En esencia, la validez y confiabilidad de la estimación del impacto del programa depende de la precisión en la especificación del *contrafactual* (Squire, 1995). Las técnicas experimentales especifican este escenario construyendo grupos de tratamiento y control de manera aleatoria y, de esta forma, evitar posibles sesgos.

En el diseño de los tres programas de la RAS fue recurrente la identificación de problemas para determinar grupos contrafactuales confiables y válidos, que contaran con equivalencia estadística y superaran los problemas éticos y políticos que se presentaban, ante la exclusión de población elegible motivada por las evaluaciones de impacto. Estos problemas condujeron al desarrollo y la aplicación generalizada de técnicas cuasi-experimentales de evaluación. En ellas se construyen grupos de

tratamiento y control con características observables similares, empleando métodos llamados de pareo, de doble diferencia, variables instrumentales o comparaciones reflexivas (Baker, 2000). En el método cuasi-experimental la definición de las muestras no es aleatoria y requiere controlar estadísticamente las posibles diferencias entre los grupos.

La principal limitación de las técnicas cuasi-experimentales se asocia a la existencia del sesgo de selección. Este tipo de sesgo se deriva de la presencia de elementos no observables que inciden sobre las características y el comportamiento de la población objetivo y por ende dificultan la conformación de los grupos de tratamiento y control.

Las evaluaciones de impacto de los programas de la RAS adoptaron una combinación de técnicas cuasi-experimentales, como pareo o *matching* (“puntuación de la propensión a la correspondencia”, PSM por sus siglas en inglés de *Propensity Score Matching*) y variables instrumentales, con el fin de contrastar y aumentar la confiabilidad de los resultados obtenibles, y reducir al máximo el sesgo de selección. Se conformaron grupos de tratamiento y control, los cuales serían observados en tres distintos periodos. A continuación se describen los diseños de evaluación respectivos y se discute la racionalidad que los justificó. Adicionalmente, se hacen consideraciones sobre las implicaciones de los mismos en términos del alcance y la confiabilidad de los resultados de la evaluación.

### Familias en Acción

La evaluación del programa Familias en Acción fue del tipo cuasi-experimental. La conformación de la muestra con grupos de tratamiento y de control se realizó en dos etapas. En la primera etapa se seleccionaron los grupos de municipios tratamiento y control. Para la conformación de la muestra a nivel de municipios se había planteado originalmente la posibilidad de aplicar un esquema de aleatorización de la entrada de los municipios elegibles, que escalonara su ingreso en tres momentos a lo largo de tres años. Este ejercicio garantizaría la equivalencia estadística de los grupos de tratamiento y control. Sin embargo, esta decisión no fue posible por razones operativas y de política gubernamental. Se debe tener en cuenta que un programa de este tipo genera expectativas sobre la población y los gobiernos de los entes territoriales del país. El riesgo de pérdida de legitimidad del Gobierno al no cumplir con las expectativas de la población debido a atrasos en el inicio del mismo a nivel local, hubiera sido alto. Este era un aspecto particularmente sensible, y con connotaciones estratégicas de política, dadas las condiciones sociales y políticas del país en ese momento.

En consecuencia con lo anterior, la selección de municipios debió hacerse tomando del total de los municipios del país, el universo compuesto por los municipios de menos de 100.000 habitantes. Este conjunto se divide entre aquellos municipios en los que operaba el programa (627) y aquellos en los que no (200). Los municipios elegibles en los que no operaba el programa quedaron excluidos del mismo, entre otras razones, por no haber presentado la documentación pertinente para su ingreso, por no contar

con entidad bancaria, por no contar con una adecuada base de datos del Sisbén, por ser capital departamental, por no cumplir con las condiciones de oferta de los servicios de salud y educación o por hacer parte de los municipios afectados por el desastre del Eje Cafetero y haber sido atendidos por el fondo para su reconstrucción (FOREC).

Los dos grupos de municipios (tratamiento y control) debían tener las mismas características observables. Para realizar la selección de los municipios de los dos grupos se conformaron 25 estratos, agrupando los municipios según el comportamiento de variables como región, nivel de urbanización, Índice de Condiciones de Vida, indicadores de salud y educación, entre otras. La selección de municipios se realizó después de identificar las parejas de municipios que, según la estratificación, se asemejaban en el mayor número de variables. Las parejas se conformaron con municipios en los que operaba el programa y municipios en los que no. A este procedimiento se le denomina pareo. De los municipios pareados se realizó una selección aleatoria para la conformación de grupos de tratamiento y control. El número de municipios de tratamiento fue de 57 y el de los de control fue 62, teniendo en cuenta el número de familias que debían tener en cada grupo.

En la segunda etapa, teniendo en cuenta el número de hogares Sisbén 1, calificados antes del 31 de diciembre de 1999, con niños entre 0 y 17 años en los municipios elegibles, se definió el tamaño de la muestra de familias. El número de familias de la muestra debía prevenir posibles pérdidas de familias entre las diferentes mediciones y garantizar un número mínimo que permitiera realizar las comparaciones necesarias para la evaluación con precisión y significancia estadística suficiente. La muestra de familias elegibles para el grupo de tratamiento fue de 11.200 y para el de control de 8.600, teniendo en cuenta las posibilidades de no ubicación de familias y de pérdidas de algunas de ellas entre cada medición. La distribución urbano-rural de la muestra se hizo de acuerdo con la distribución en las familias elegibles.

Una vez definida la muestra en cada municipio, para ubicar a las familias elegibles, se realizó geo-referenciación de estas en manzanas y veredas, definiendo áreas de muestreo de tamaño mínimo.

## **Empleo en Acción**

Para la evaluación del programa Empleo en Acción se optó inicialmente por un diseño experimental. El esquema de aleatorización planteado para la evaluación se iniciaría con la realización de un censo de los proyectos aprobados por el programa y de una programación del inicio de estos escalonada a lo largo del tiempo, con 5 meses de diferencia entre las diferentes cohortes. De esta forma, las muestras de tratamiento y control se seleccionarían a través de un proceso aleatorio estratificado en tres etapas con base en el censo de proyectos. En la muestra se consideraban 538 obras (10 beneficiarios en cada una). El 80% de los hogares estarían en grandes ciudades y 20% en pequeños municipios, respetando la distribución de los proyectos planteados en el programa.

El diseño inicial establecía una primera etapa para conformar Unidades Primarias de Muestreo (UPM). Las UPM estarían compuestas por municipios o grupos de estos con un mínimo de proyectos aprobados por el programa y seleccionados aleatoriamente para la evaluación en una muestra estratificada por tamaños. De esta forma, los resultados de la evaluación tendrían representatividad para el programa en el nivel nacional.

En la segunda etapa, se definían Unidades Secundarias de Muestreo (USM), conformadas por proyectos aprobados en los municipios seleccionados (áreas de tratamiento), tomados aleatoriamente de una muestra estratificada por tipo de obra y barrios seleccionados de un listado, mediante el requerimiento muestral de 10 hogares por manzana.

La tercera etapa definía Unidades Terciarias de Muestreo (UTM), conformadas por los beneficiarios reales o potenciales. Con este fin, se identificarían los siguientes grupos de tratamiento y control: (T1) hogares de beneficiarios que trabajaban en las obras y residían en zona de influencia; (T2) hogares de beneficiarios que trabajaban en las obras y que no vivían en zonas de influencia. El grupo de control tendría dos componentes: (C1) hogares no beneficiarios que residían en zona de influencia; (C2) hogares de no beneficiarios que no vivían en zonas de influencia. Así se debían incluir 10.750 hogares: 5.375 beneficiarios (la mitad residentes en los barrios de ubicación de las obras y la otra mitad no residente en dichos barrios) y 5.375 no beneficiarios (la mitad residentes en los barrios de ubicación de las obras y la otra mitad no residente en dichos barrios).

A este nivel, en las áreas de tratamiento la muestra de beneficiarios se tomaría aleatoriamente de la lista de seleccionados por el programa y la muestra de no beneficiarios, de aquellos que aplicaron y no fueron seleccionados, así como del universo de residentes Sisbén 1 y 2 que no se postularon para el proyecto. En las áreas de control, la muestra de no beneficiarios se tomaría aleatoriamente del universo de hogares Sisbén 1 y 2 residentes en dichas áreas.

Sin embargo, el esquema descrito no se pudo desarrollar por la dinámica de ejecución del programa. En el plano operativo, el programa iniciaba con el registro y evaluación de los proyectos. Este paso constituyó una primera limitación para la evaluación en la medida en que, en algunos casos, este filtro no era superado por los proponentes. Lo anterior, rompía el supuesto de equivalencia entre el universo de proyectos frente al de los aprobados.

Una vez aprobado un proyecto, se requería de la firma de un convenio entre la Nación y el proponente, el cual incluía los requerimientos presupuestales y jurídicos propios del sector público. Con el convenio legalizado se daba inicio a la ejecución de los proyectos.

Los proyectos aprobados que no lograban cumplir estos requisitos no se ejecutaban con la financiación del programa. Por lo tanto, se introducía una limitación adicional

para la evaluación, en la medida en que proyectos aprobados técnicamente no se ejecutaban.

En el caso de los proyectos que sí cumplían con los requisitos jurídicos y presupuestales, el programa tenía el deber de garantizar el inicio de su ejecución en el menor tiempo posible. Si el programa decidía hacer una selección aleatoria entre los proyectos que cumplían dichos requisitos, con el fin de escalonar su inicio en el tiempo, se corría el riesgo de que algunos de los seleccionados no cumplieren posteriormente con los requisitos en mención.

El programa definió que los ejecutores debían cofinanciar los proyectos. En el caso de los ejecutores públicos, lo anterior se comprobaba con la existencia de certificados de disponibilidad presupuestal (CDP) que respaldaban la existencia de recursos financieros para los proyectos. Estos recursos tenían una vigencia limitada ya que se acogían a los procedimientos del gasto público y su costo de oportunidad era considerable, dada la escasez de recursos y la situación deficitaria de las finanzas municipales. Teniendo en cuenta estas consideraciones, el retraso en el inicio de los proyectos llevaba a que los recursos de contrapartida fueran utilizados en otros proyectos del municipio dejando sin financiación a los del programa.

El programa corría el riesgo de generar expectativas entre los ejecutores que no se cristalizaran y esto podía llevar a que se perdiera legitimidad y credibilidad ante los beneficiarios. A esto se le añadieron los problemas éticos que implicaba el manejo de esta situación, en la medida en que se retrasaba el inicio de proyectos, a pesar de tener las condiciones técnicas, presupuestales y jurídicas para hacerlo.

Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, el nivel de ejecución del programa estaba comprometido y, en términos de la evaluación, el tamaño de la muestra podía verse reducido sustancialmente. Considerando que la mayoría de ejecutores del programa (86%) fueron municipios pequeños, el esquema de aleatorización bajo una ejecución escalonada se comprometió sensiblemente e introdujo un sesgo de aleatorización, limitando el alcance y posibilidades de generalización de la evaluación (Behrman y Todd, 1999).

En el plano político, aun cuando se podía garantizar el cumplimiento de requisitos por parte del ejecutor, surgió la duda sobre la disposición de los proponentes a aplazar el inicio de un proyecto con claros beneficios sociales, que apoyaba la gestión e imagen de las autoridades municipales en ciclos políticos relativamente cortos. Estas consideraciones se potenciaron en un escenario de incremento en el nivel de desempleo y su consiguiente caída del ingreso que afectó principalmente a la población económicamente más pobre. En este contexto, era imperativo para el Gobierno ofrecer una solución inmediata y de choque, abarcando el mayor número de beneficiarios en el menor tiempo posible.

La RAS invirtió recursos considerables en la promoción del programa y en mejorar la confianza de la población hacia el Gobierno Nacional. Por lo tanto, no hay razones claras para asumir el riesgo de pérdida de legitimidad, derivado del aplazamiento en el inicio de proyectos aprobados que generaron expectativas a nivel local. Así mismo, tenía determinados plazos y metas de ejecución, acordados con el Gobierno Nacional y la banca multilateral, que actuaban como mecanismo de presión.

Realizar aleatorización sólo fue posible en el caso de la mano de obra del programa, siempre que se presentara una sobreoferta de beneficiarios potenciales inscritos para participar en los proyectos y que los beneficiarios se seleccionaran por sorteo, tal y como estaba establecido en el Manual Operativo del programa para los casos de sobreoferta.

Además de las limitaciones presentadas para la implementación de la evaluación de impacto en el esquema original, ésta fue contratada con posterioridad al inicio de la ejecución del programa y en momentos en que era posible la cancelación del mismo. Todo lo anterior llevó a un ajuste al diseño de la evaluación.

A continuación se presentan los elementos centrales del nuevo esquema. Finalmente, se tomaron 160 proyectos cuya ejecución no había iniciado a diciembre de 2002. Se seleccionaron dos tipos de muestras: a) una para evaluar el impacto del programa en los individuos beneficiarios y sus familias y, b) otra para evaluar el impacto del programa en las comunidades donde se realizaron los proyectos.

La primera muestra se construyó sobre el universo de inscritos en los 160 proyectos objeto de la evaluación. Se seleccionaron aleatoriamente del grupo de beneficiarios de cada proyecto los que conformaron el grupo de tratamiento. El grupo de control se construyó a partir del listado de inscritos no beneficiarios. Se recogió información sobre la situación socioeconómica de estos dos grupos antes de la iniciación de las obras y, de esta forma, se construyó la línea de base de la evaluación la cual permitió caracterizar la situación antes de la intervención. Posteriormente, en momentos diferentes del tiempo, se realizaron dos mediciones adicionales a cada uno de los grupos (dos seguimientos). El análisis y la comparación de la situación de los dos grupos en tres momentos del tiempo permitió identificar los impactos del programa.

La intervención del programa proponía una 'función de paso' (*step function*) de corta duración, que introducía un choque inicial aumentando el ingreso del beneficiario y de su hogar por un periodo corto mediante la generación de empleo en proyectos de infraestructura, y un choque final que reducía el ingreso cinco meses después, al finalizar el proyecto. De no mantenerse los efectos de la intervención, el nivel de ingreso del hogar regresaba a la situación inicial. Por lo tanto, para medir los efectos del programa, se debía recolectar la información de línea de base antes de iniciar el programa. Posteriormente, era necesario realizar un primer seguimiento un mes después del inicio

del proyecto para captar los efectos del choque inicial que, en esencia, se debían reflejar en el consumo del hogar. Un seguimiento final se debía realizar a los seis meses de terminado el proyecto para captar los posibles efectos de largo plazo en términos, por ejemplo, de empleabilidad.

En la medida en que la selección de beneficiarios fuera aleatoria se garantizaba que las dos submuestras fueran del mismo universo (los inscritos) y, por tanto, tendieran a ser idénticas en las distribuciones de sus características para muestras suficientemente grandes. Es decir, se garantizaba que no hubiera sesgos de selección o autoselección<sup>11</sup>. Los 160 proyectos escogidos garantizaban suficiente variabilidad regional y permitían observaciones para cerca de 50 inscritos por obra, distribuidos en partes iguales entre grupos de beneficiarios (25 de tratamiento) y no beneficiarios (25 de control).

Para medir los efectos de los proyectos en las comunidades donde éstos se realizaron, se conformó una muestra con hogares elegibles del programa, es decir que pertenecían al Sisbén 1 y 2, residentes en las áreas de la intervención. Para determinar los cambios generados por los proyectos en estos hogares se tomó la información en dos momentos: antes de iniciar el proyecto (línea de base) y seis meses después de terminado (un seguimiento). En este caso se consideró que sólo se requería de un seguimiento porque el efecto de las obras se manifiesta a partir del momento en que éstas han sido finalizadas.

## Jóvenes en Acción

Jóvenes en Acción se ejecutó a través de convocatorias, en las cuales, las Entidades Capacitadoras (ECAP) llevan a cabo los cursos de capacitación por los cuales fueron seleccionados. En un principio la evaluación de impacto estaba diseñada para realizarse en la tercera y cuarta convocatoria del programa. Sin embargo, debido al traspaso del programa del FIP al Sena a partir de la tercera convocatoria, se acordó realizar un análisis de resultados de la Prueba Piloto, la primera y la segunda convocatoria y centralizar la evaluación de impacto en la cuarta.

Para el análisis de resultados, se desarrollaron herramientas de tipo cuantitativo (a través de encuestas estructuradas) y cualitativo (a través de entrevistas y grupos focales), las cuales, retrospectivamente, indagaron sobre los resultados del programa en los jóvenes, las ECAP y las empresas donde se realizaron las prácticas laborales.

Para Jóvenes en Acción, era necesario estudiar el impacto del programa sobre la calificación de los jóvenes, su empleabilidad, la calidad del empleo que obtienen y sobre sus ingresos<sup>9</sup>. Con el fin de evaluar estos impactos, se debían comparar las diferencias entre un grupo de beneficiarios y uno de control escogido de tal manera que estas diferencias fueran atribuibles al programa.

---

<sup>9</sup> Los impactos sobre las familias de los beneficiarios se medirán sobre los ingresos familiares, el consumo y la participación laboral de todos los miembros de la familia.

Los beneficiarios no eran escogidos aleatoriamente sino que los seleccionaban las ECAP, lo cual inducía un sesgo de selección debido a que las ECAP podían seleccionar individuos con base en criterios que hacían que los seleccionados fueran diferentes a los individuos no seleccionados en términos de factores observables y no observables. Al desconocer los criterios de selección de las ECAP para seleccionar beneficiarios, no se hubiera conocido la dirección en la que hubiera ido el sesgo.

Para evitar este sesgo, el grupo de control se formó a partir de un grupo de jóvenes seleccionados por las ECAP. Se seleccionaba un grupo que excediera de manera importante el cupo de los cursos y, de ese modo, en el grupo de control se encontraban jóvenes seleccionados por las ECAP. Éstos no seguían los cursos por restricciones en el número de cupos de las entidades capacitadoras.

Así, se minimizaban los sesgos de selección entre los individuos de las muestras de tratamiento y de control, aunque debido a esto fue posible evaluar el impacto o el efecto de los procesos de selección.

Por otra parte, para eliminar los sesgos de auto-selección que se originaban tanto en diferencias en características no observables (por ejemplo, la motivación) como en diferencias observables entre el grupo de tratamiento y el grupo de control, se diseñaron correcciones a través de la utilización de variables instrumentales, modelos de diferencias en diferencias y métodos de pareo.

En segundo lugar, en cuanto a la evaluación del impacto de los servicios de capacitación sobre los beneficiarios, debido a la imposibilidad de encontrar ECAP no expuestas en número suficiente para hacer un pareo adecuado de las entidades de capacitación, se decidió tomar una muestra pequeña de entidades no participantes en el programa en Bogotá. Aunque este no tenía el carácter de grupo de control, era un grupo de referencia que permitió obtener información útil para el estudio. En consecuencia, la evaluación de impacto en relación con las ECAP estaba basada en las muestras de beneficiarios y sus controles.

A través de las ECAP participantes del programa se estudiaría cómo la pertinencia de su oferta, la adecuación de la capacitación a las características de la población objetivo y la capacidad técnica, operativa y administrativa se verían afectadas por su paso por el programa.

Finalmente, al igual que para el caso de las ECAP, el impacto de las empresas y los efectos del programa sobre ellas se medirían a través de las muestras de los beneficiarios y sus grupos de control. Particularmente, la evaluación en este punto buscaba conocer la medida en que el tipo de empresas y la calidad de sus fases de práctica laboral contribuyeron al impacto que el programa tuvo sobre los jóvenes. El siguiente cuadro resume los tamaños de muestra de la evaluación de impacto de la cuarta convocatoria:

| Evaluación de impacto cuarta convocatoria | Tamaño de muestra | Línea base | Seguimiento a los 12 meses de la línea base | Seguimiento a los 18 meses de la línea base | Número total de encuestas |
|---|-------------------|------------|---|---|---------------------------|
| Jóvenes                                   | 3.300             | SÍ         | SÍ  | SÍ  | 9.900                     |
| Tratamiento                               | 1.650             | SÍ         | SÍ  | SÍ  | 4.950                     |
| Control                                   | 1.650             | SÍ         | SÍ  | SÍ  | 4.950                     |
| ECAP                                      | 120               | SÍ         | SÍ  | NO  | 240                       |
| Empresas                                  | 300               | NO         | SÍ  | NO  | 300                       |
| <b>Total</b>                              | <b>3.720</b>      |            |   |   | <b>10.440</b>             |

### 3.1 Evaluación de efectos específicos

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas arriba, en esta sección del documento se van a presentar los componentes de las evaluaciones de impacto de cada uno de los programas, especificando los efectos que se quiere captar así como los diferentes resultados que se van a obtener y su utilidad, a la luz de las decisiones tomadas frente a su diseño.

**Como se ha dicho, Familias en Acción**, a través de subsidios condicionados para educación y nutrición, apoyaba la acumulación de capital humano de las familias, de tal forma que pudieran aumentar sus capacidades para lograr mejores condiciones de vida y pudieran, en el largo plazo, contar con los insumos necesarios para participar activamente en la sociedad. El énfasis del programa Familias en Acción era la provisión de incentivos a la acumulación de capital humano que pudieran mejorar las condiciones de largo plazo de las familias participantes.

**Empleo en Acción**, mediante la generación de empleos transitorios en la construcción de proyectos de infraestructura urbana y social, buscaba atenuar el impacto provocado por la caída de los ingresos de la población objetivo en las zonas urbanas del país. Con este programa se buscaba mejorar la empleabilidad de los beneficiarios y prevenir la desacumulación de capital humano de los miembros de estos hogares en el corto plazo. Adicionalmente, se esperaba que, a través de las obras realizadas, mejorara la calidad de vida de los habitantes de las localidades en donde éstas se realizaron. El empleo brindado por **Empleo en Acción** aumentaba en el corto plazo el nivel de ingreso corriente de los beneficiarios y permitía reducir temporalmente los efectos de la crisis.

**Empleo en Acción y Familias en Acción** compartieron un objetivo común del corto plazo: aumentar el ingreso de las familias pobres para mantener niveles mínimos de consumo. Se esperaba que adicionalmente, el programa **Empleo en Acción** generara beneficios en el largo plazo para los beneficiarios en términos de empleabilidad y

para las comunidades en términos de mejores condiciones de vida por el acceso a infraestructura social. **Familias en Acción** en el largo plazo debía mejorar las condiciones de acumulación de capital humano de los niños de las familias beneficiarias.

En cuanto a **Jóvenes en Acción**, en el corto plazo se ofrecía capacitación que se esperaba, en el largo plazo, incidiera en una mayor empleabilidad de los jóvenes y en mejores condiciones de vida. No se esperaba que el programa tuviera efectos sustanciales en el corto plazo.

Así, los principales efectos que se buscaba identificar y cuantificar en el programa **Familias en Acción** eran la asistencia escolar, los niveles de nutrición y las condiciones de salud de los niños beneficiarios. En **Empleo en Acción**, los efectos más importantes por identificar y cuantificar fueron los niveles de empleo e ingreso de los beneficiarios y en el largo plazo su empleabilidad y las condiciones de vida de las familias beneficiadas por las obras. En **Jóvenes en Acción** los efectos objeto de estudio fueron la empleabilidad y la inserción laboral y social de los jóvenes.

Es importante aclarar que las evaluaciones analizaron otros aspectos como, por ejemplo, el empoderamiento de la mujer en el caso de **Familias en Acción**, la acumulación de capital humano de los niños de los hogares de los beneficiarios en **Empleo en Acción** y el fortalecimiento de la oferta de formación laboral en el caso de **Jóvenes en Acción**. En este documento sólo se presentan los aspectos generales de las evaluaciones.

## 3.2 Evaluación de la focalización

A continuación se presentan los objetivos de las evaluaciones de impacto en el tema de focalización. Dada la importancia de este aspecto, tanto por las características de los programas como por lo que significa en el desarrollo de las políticas públicas, se planteó su evaluación como un tema independiente en cada una de las evaluaciones de impacto de los programas. Las preguntas que se esperaba responder con el análisis eran las siguientes:

- ¿Toda la población objetivo fue beneficiaria del programa (eficiencia horizontal)<sup>10</sup>?
- ¿Todos los beneficiarios del programa cumplieron con las condiciones de elegibilidad (eficiencia vertical)<sup>11</sup>?

<sup>10</sup> Eficiencia horizontal de 100% implica que toda persona elegible según el criterio de focalización es susceptible de recibir beneficios. Es decir, ninguna persona elegible queda excluida. Es necesario tener en cuenta cuál es efectivamente la población objetivo del programa dadas las restricciones presupuestales y operativas para no sobredimensionarla y obtener resultados no acordes con la realidad del programa.

<sup>11</sup> Por otra parte, analizar la eficiencia vertical consiste en cuantificar la proporción de personas seleccionadas como beneficiarias que no cumplen con los requisitos para serlo.

- ¿Qué tan eficiente fue el programa en incorporar a la población objetivo?
- ¿El esquema propuesto de focalización permitió efectivamente beneficiar a la población más pobre?
- ¿Qué proporción de la población elegible para cada programa no participó en el programa?
- ¿En qué medida la información sobre los beneficiarios estaba desactualizada frente a posibles novedades que se hubieran presentado en los hogares de los mismos?

Además de las preguntas generales antes presentadas, existen otros aspectos relacionados con la focalización que debían ser abordados por estas evaluaciones. En primer lugar, un aspecto estratégico para considerar era la divulgación de los programas y la transparencia en el proceso de inscripción. Por esta razón, se incluyó en las evaluaciones un análisis de estos dos procesos. En particular, la verificación del cumplimiento de los lineamientos y los criterios de participación establecidos en cada uno de los programas. La evaluación debía constatar si la divulgación y difusión del programa fue adecuada y si llegó a la totalidad de la población objetivo. De la misma manera, se debía establecer si los beneficiarios conocían las reglas de incorporación a los programas y si los demás participantes (municipios u otros agentes) cumplían con los requisitos mínimos de selección de cada programa.

Se esperaba también que la evaluación de impacto identificara y analizara los problemas que se presentaran en cada programa para la selección de los beneficiarios, tanto por la operación del mismo como por el instrumento de focalización. Así, se esperaba que se propusieran métodos alternativos de selección de la población beneficiaria y probarlos de manera que fuera posible analizar cómo variaban los resultados de acuerdo con los métodos utilizados. De la misma manera, la evaluación contrastaba la población objetivo con algún otro indicador de pobreza para determinar la consistencia en clasificar como pobre a un beneficiario según fuera el instrumento que se utilizara. Esto permitiría realizar ajustes a la metodología de selección de beneficiarios.

El análisis de focalización debía ser representativo del programa y por ello era posible que se requiriera del levantamiento de un mapa de pobreza sencillo (por ejemplo, volver a realizar la encuesta del Sisbén). Adicionalmente y con el fin de tener parámetros de comparación del programa con la realidad del país, la evaluación de impacto debía consultar las encuestas existentes como por ejemplo la Encuesta Nacional de Hogares, la Encuesta de Calidad de Vida (1993, 1997, 2003), entre otras.

En el caso de **Familias en Acción** era crucial que el análisis diferenciara entre regiones, zonas urbanas y rurales, de tal forma que fuera posible determinar hacia dónde se debía concentrar una futura etapa del programa.

Para **Empleo en Acción** era determinante establecer las diferencias entre los beneficiarios de los municipios de menos de 100 mil habitantes y aquellos de más de 100 mil con el fin de determinar en qué tipo de población el programa fue más efectivo. Adicionalmente, se debía establecer si las obras del programa se desarrollaron efectivamente en las zonas más pobres de los municipios y cuáles fueron sus efectos en las poblaciones beneficiarias de acuerdo con sus niveles de pobreza.

En cuanto a **Jóvenes en Acción**, de acuerdo con los resultados obtenidos en el análisis de focalización, la evaluación de impacto debía proponer modificaciones en la metodología de selección de beneficiarios. La decisión en el diseño del programa de registrar a los jóvenes pero delegar su selección en las ECAP pudo tener implicaciones en los resultados del programa y en su equidad (por ejemplo, las ECAP podrían haber seleccionado a los jóvenes más capacitados y esto haber tenido implicaciones en términos de productividad, equidad, generación de capital humano, etc...).

Frente a la focalización geográfica, las evaluaciones de impacto de los programas de la RAS debían analizar la transparencia y el cumplimiento de los aspectos establecidos para el ingreso de departamentos y ciudades y/o municipios. En lo referente a la transparencia de los programas había varios aspectos de interés. Por un lado, era importante que se evaluaran los procesos y las estrategias de divulgación de los programas. Por otro, era necesario validar que la invitación a participar a los departamentos y ciudades y/o municipios respondiera a los criterios de priorización establecidos. Igualmente se debía analizar el orden en el que ingresaron los departamentos y ciudades y/o municipios a los programas y estudiar las condiciones de pobreza de los distintos beneficiarios dentro de los mismos, realizando comparaciones entre las distintas regiones y ciudades y/o municipios del país. Este análisis era de gran importancia para la visión estratégica de los programas de la RAS hacia adelante y para la focalización de otros programas sociales en el futuro.

### 3.3 Evaluación de la reducción de la pobreza

Uno de los objetivos centrales de la RAS, a través de sus tres programas, era aliviar la pobreza. La incidencia de los programas en la pobreza era esencial en la medida en que uno de los retos importantes del Estado colombiano era lograr reducir de forma significativa los altos niveles de pobreza que presentaba su población más pobre en el momento de la crisis. Por lo anterior, se consideró que las evaluaciones de impacto debían incluir un componente independiente pero comparable con los otros sobre los efectos en la pobreza.

Las intervenciones de cada programa sobre la pobreza diferían en cuanto a su naturaleza, su magnitud y a la forma de intervención. Estas diferencias incidían en los efectos que cada uno de ellos debía generar en su población objetivo, por ejemplo, en su magnitud y su temporalidad. Este tipo de diferencias debían ser identificadas y

analizadas en las evaluaciones de tal forma que en etapas posteriores de los programas o en otras intervenciones del Estado, los resultados de estos análisis pudieran ser utilizados. Las principales preguntas que se debían responder, en el análisis de pobreza en las tres evaluaciones, eran las siguientes:

- ¿Hubo reducción de los niveles de pobreza como consecuencia de los programas de la RAS?
- ¿Qué programa tuvo los mayores efectos en reducción de pobreza y en qué tipo de población?
- ¿Dado que el propósito de la RAS era mitigar los efectos de la crisis en la población más pobre (reducir la profundidad y severidad de la pobreza) hacia dónde se debían destinar los recursos en una segunda etapa de la RAS?

De esta forma, la evaluación de impacto cuantificaba el beneficio directo percibido por los beneficiarios de cada programa. Para que el análisis fuera comparable, los resultados se debían presentar en términos monetarios. Esto permitía hacer una evaluación comparativa de los beneficios generados por cada programa además de una agregación de los beneficios de los tres programas.

Otra forma de abordar el impacto de los programas en la reducción de la pobreza era mediante el análisis del efecto de los programas en el puntaje del Sisbén como consecuencia de las intervenciones. También era posible utilizar otras medidas de pobreza y determinar cómo afectó los programas cada una de ellas. Así, para medir los cambios en los beneficiarios y sus familias era posible utilizar, entre otros, los siguientes indicadores: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Línea de Pobreza (LP), Línea de Indigencia, Índice de Calidad de Vida (ICV); la brecha de pobreza, el indicador de Sen y el indicador de Foster y Gree y Thorbecke. Finalmente, era posible abordar el análisis desde el punto de vista de los niveles de ingreso y de las implicaciones en la composición del gasto y el consumo.

## Consideraciones finales

Teniendo en cuenta las restricciones presupuestales de países como Colombia y la magnitud de la pobreza de su población, es de gran importancia conocer a fondo las posibilidades de reducción de este fenómeno. Evaluaciones como las de la Red de Apoyo Social (RAS), aportan información valiosa sobre estrategias concretas que persiguen este objetivo.

Si bien es cierto que es costoso realizar este tipo de evaluaciones con encuestas a un gran número de la población beneficiaria y no beneficiaria de los programas, es necesario que se comprenda que son mayores los costos de tomar decisiones sobre el gasto social sin saber qué efectos pueden tener sobre la población a la que se dirige.

El éxito obtenido por estas evaluaciones ha dependido, en buena medida, del adecuado proceso de diseño de la RAS, en el cual se tuvieron en cuenta los aspectos necesarios para hacer más viables las evaluaciones de Familias, Jóvenes y Empleo en Acción.

El esquema institucional planteado permitió dar a las evaluaciones la autonomía necesaria para producir información útil y de calidad. Así, la relación entre evaluadores y ejecutores del programa, fue enriquecedora y se enmarcó en el desarrollo de un adecuado seguimiento que permitió realizar ajustes sobre la marcha.

Entre los principales aportes del diseño particular de las evaluaciones estuvo la posibilidad de conocer los impactos positivos y negativos de las intervenciones de los programas, conocer los cambios en la población beneficiaria e identificar aquellos cambios generados por las intervenciones y aquellos que no fueron resultado de las mismas.

El aprendizaje generado por las evaluaciones de la RAS en aspectos técnicos, operativos e institucionales debe servir como ejemplo para otros programas de política social en el futuro. Además, la información generada debe permitir establecer comparaciones con otros programas que se evalúen hacia adelante.

## Bibliografía

BAKER Judy, 2000; *Evaluación de impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza*. Manual para profesionales. Banco Mundial Washington D.C.

CEPAL. *El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales*.

DEATON Angus y GROSH Margaret. *Consumption*.

Política Social, Pobreza y Desarrollo. *La Política Social: 1998 -.2000*. Presidencia de la República – Consejería para la Política Social.

SQUIRE Lyn, 1995: *Evaluating the effectiveness of poverty alleviation programs*. En: "Evaluation and Development, Proceedings of the 1994 World Bank Conference" The World Bank, Washington D.C.

SKOUFIAS Emmanuel, DAVIS Benjamín, BEHRMAN Jere. *Evaluación de la selección de hogares beneficiarios en PROGRESA*.