

## ¿ASISTENCIALISMO O PROGRESISMO?: UNA MIRADA A LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA DE FAMILIAS EN ACCIÓN PARA COLOMBIA \*

PAOLA SUAZA ROBAYO\*\* & DAVID DELGADO CONTRERAS\*\*\*  
UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

CARLOS ANDRÉS VERGARA  
(ASESOR)

### Resumen

En los últimos años de la década de los 90's, Colombia enfrentaba una gran crisis económica, para esta época ya se había pensado en la necesidad de invertir en programas de asistencia social que beneficiara a las personas de menores ingresos, fue así como nació el programa de Familias en Acción, un programa de transferencias condicionadas que fue financiado con préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Más de una década después de su implementación, el 100% de los municipios del país han accedido a los subsidios relacionados, acompañado de una diversidad de reformas que han buscado hacer el programa más efectivo, hasta convertirse en una política estructural que busca la erradicación de la pobreza y el hambre; de esta manera es conveniente realizar un análisis de sus resultados bajo una mirada crítica. Fue posible establecer que los procesos de asistencia escolar, mejoramiento de la nutrición y consumo de alimentos representan aspectos positivos del programa en un contexto de corto plazo, sin embargo la situación es diferente cuando se analiza la generación de capital humano en un periodo en el largo plazo.

**Palabras clave:** Familias en acción, Transferencias condicionadas, Asistencia social, Educación, Pobreza.

## ¿ASSISTENTIALISM OR PROGRESSIVISM ? : A LOOK AT THE RESULTS OF THE PROGRAM OF “FAMILIAS EN ACCIÓN” IN COLOMBIA

### Abstract

In the last years of the 90's decade, Colombia faced a major economic crisis. For this time it was already thought in the need of investment in social welfare programs that benefit people with lower incomes, that is how the “Familias en Acción” program was born, a program of conditional cash transfers which was financed with loans from the World Bank and the Inter-American Development Bank. More than a decade after implementation, 100% of the country's municipalities have accessed to related subsidies, these have come with a variety of reforms that have looked for ways that make the program most effective until it became a structural policy that seeks for eradicating poverty and hunger; by this way is convenient to carry out an analysis of their results under a critical eye. It was possible to establish that the processes of school assistance, improve nutrition and consumption of food are positive aspects of the program in the context of short-term, however, the situation is different when the generation of human capital is analyzed in a period long-term.

**Keywords:** Families in action, Conditional cash transfers, Social assistance, Education, Poverty.

*Suaza, P. & Delgado, D. (2014) ¿Asistencialismo o progresismo?: una mirada a los resultados del programa de Familias en Acción para Colombia. En: CRITERIOS, Revista de Estudiantes Facultad de Ciencias Económicas. Vol. IV N° 1.*

## 1. Introducción

Colombia es uno de los países con tasas más altas de pobreza, y por ende con mayor demanda de gasto social, en ese sentido a lo largo de la historia se han diseñado y más específicamente se han copiado cientos de políticas en pro del bienestar social. Dentro de las políticas asistencialistas en Colombia, ha sido famoso el impacto de un programa de transferencias llamado Familias en Acción (FA de ahora en adelante), por los cambios que ha generado en la toma de decisiones entre los hogares colombianos que han sido beneficiados con tales recursos. Según Camacho (2012), FA inició en el 2001 con un programa piloto, que cubría 25 municipios y a la vez recopilaba información acerca de variables socio-económicas con el fin de encontrar si su viabilidad de corto y mediano plazo era efectiva. Para 2005 el programa sufrió una expansión con el fin de favorecer a la población desplazada, llegando a abarcar el 98% de los municipios colombianos para el año 2007.

El programa tiene un funcionamiento de transferencias condicionadas para las madres de jóvenes menores a 18 años de edad, que pertenezcan a población considerada como económicamente vulnerable. Tales transferencias pueden dividirse en dos grupos; el primer grupo consiste en otorgarles recursos en forma de dinero a las madres con niños entre 0 y 7 años, mientras que estas se comprometan a llevarlos a citas médicas y se mantengan cumpliendo los planes de vacunación.

El segundo grupo, es una transferencia de recursos, también en forma de dinero, a las madres de adolescentes, entre 7 y 17 años, dependiendo del número de hijos. El condicionamiento de este grupo para recibir la transferencia es un mínimo de asistencia escolar, que predeterminadamente fue del 80% de las clases.

El objetivo de este documento será, mediante una revisión de los estudios actuales en este tópico, evaluar si los resultados de este tipo de políticas públicas, son en realidad benéficos para la población y la economía en general, teniendo en cuenta las variables tomadas por los autores en torno no sólo a escolaridad, nutrición o las relacionadas con la calidad de vida, sino también sobre los impactos laborales en la población

favorecida y variables sociales como la incidencia y permanencia de la criminalidad y hasta aspectos psicosociales (análisis propios de disciplinas diferentes a la economía). Ya que, cuando de política pública se trata, no sólo deben evaluarse los indicadores que disfrazan condiciones de vida de la población mientras duren ciertos gobiernos, sino también la sostenibilidad de tales políticas y su conveniencia para la población en general.

Guerrero (2010) sustenta que las articulaciones de las políticas públicas, planes de desarrollo, programas y proyectos deben estar acordes entre sí y con el presupuesto nacional cuando de evaluar socialmente un proyecto se trata, teniendo en cuenta la racionalidad y efectividad de las políticas a adoptar.

El presente documento se encuentra dividido en tres secciones: la primera corresponde a esta introducción, la segunda a la revisión de literatura y revisión del estado del arte sobre el tema y, por último, algunas conclusiones y reflexiones.

## 2. El estado del arte

Inicialmente es necesario describir en que consiste el programa de Transferencias Condicionadas para Colombia - Familias en Acción. Este programa hace parte de una oleada de programas que se han llevado a cabo a lo largo y ancho de América Latina, y con el ejemplo aparentemente exitoso de México y su programa de *Progresá*, que parte del objetivo de minimizar la pobreza y mitigar riesgos o choques transitorios de reducción del ingreso. Este tipo de programas se encasillan en las políticas sociales denominadas “*Social safety nets*” (redes de protección social).

Se pueden distinguir los objetivos del programa en términos de corto y largo plazo; entendiéndose como a corto plazo el incremento de los ingresos familiares para reducir el riesgo ante choques transitorios negativos y de largo plazo la generación de un aumento permanente de los activos de los hogares y por ende de sus ingresos.

Sin embargo como lo menciona Núñez (2006) a causa de los problemas que tuvo el gobierno para obtener los recursos para el programa y diversos problemas

de tipo económico que atravesó el país, el programa pasó de ser, según Holzmann & Jorgensen (citado por Núñez, 2006) : “un instrumento de mitigación y fue utilizado como instrumento de superación de la pobreza, sin modificar ningún parámetro de su diseño”, dado que el primer objetivo que era suavizar ciclos económicos tuvo que ser usada como política estructural en el contexto de crisis del país.

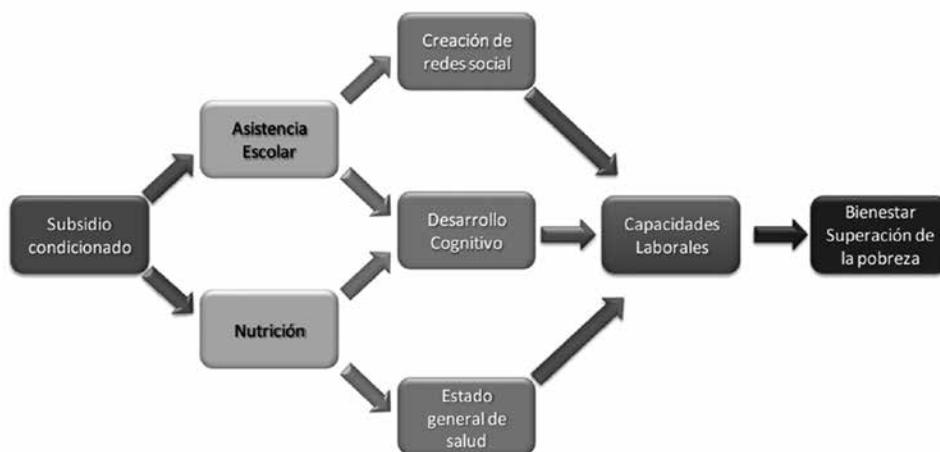
El programa supone que la población pobre o de escasos recursos no tiene la información necesaria o tiene tasas de descuentos muy altas es decir valora mucho el presente, razón por lo cual no invierte en educación y no ve los beneficios a largo plazo que trae el mejoramiento del capital humano. Por lo tanto este tipo población es objetivo de condicionamiento para que inviertan en educación de acuerdo a las restricciones o planteamientos del programa. En sí el programa FA cuenta con tres pilares sociales principales que constituyen su plan de acción y desarrollo del capital humano, estos son: educación, salud y nutrición.

El objetivo general del Programa FA como lo reza su concepción inicial en el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) es “Contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza, complementando el ingreso de las familias con niños

menores de 18 años, incentivando la formación a través del consumo de alimentos, la incorporación de hábitos nutricionales y acciones de cuidado de la salud y seguimiento nutricional a los menores de 7 años; fomentando la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica y educación secundaria y media”. (Departamento para la Prosperidad Social & Departamento Nacional de Planeación, 2012)

En la Figura 1 se muestra los objetivos que se pretenden alcanzar en el largo plazo con el programa FA, y las perspectivas que se tiene en cuanto a la funcionalidad de dicho programa.

En ese sentido se evidencia una concepción original del programa con visión de efectos de largo plazo, concluye que la superación de la pobreza se da a través de la adquisición de capacidades laborales. Sin embargo cabe preguntarse si se está orientando el desarrollo de las capacidades laborales de acuerdo a la coyuntura y características de la población que es beneficiaria del subsidio. Esto puede corresponder a uno de los problemas iniciales del programa y consiste en si efectivamente se realizó un análisis juicioso de las necesidades de la demanda laboral y se está capacitando el capital humano en torno a lograr una conexión entre la oferta y demanda laboral a nivel regional.



**Figura 1.** Proceso de generación de impactos a largo plazo de Familias en Acción<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Fuente: Departamento para la Prosperidad Social & Departamento Nacional de Planeación (2012).

Quizá uno de los aspectos que más importancia ha tomado dentro de los análisis es el tema educativo, puesto que uno de los objetivos más inmediatos de la política correspondía a la generación de mejores condiciones en las familias con el fin de aumentar la asistencia escolar y por ende, la acumulación de capital humano. En este contexto, Benson (2012) menciona que el programa FA tiene dos objetivos más relevantes, uno de corto plazo y otro de largo plazo. En el corto plazo intenta mejorar la restricción presupuestal de las familias en torno a sus posibilidades de gasto en nutrición, salud y educación; en el largo plazo el objetivo es la formación de capital humano.

Los resultados que se encuentran no son del todo satisfactorios y comienzan a mostrar algunas falencias en este tipo de políticas. A pesar de la percepción que el programa FA ha mejorado sustancialmente la asistencia de los jóvenes a las escuelas y los colegios, no se encuentra una mejora significativa en los resultados que vienen generando los estudiantes. Al parecer el hecho de que más niños asistan a la escuela no implica necesariamente mejoras en el desarrollo de sus capacidades y mucho menos entonces en la formación de capital humano. De hecho Benson (2012) piensa que esto se debe a que ha aumentado mucho la demanda por educación, y el gobierno colombiano ha mantenido más o menos constante la oferta, con lo que la calidad de la educación se ha visto comprometida. No obstante, esto no explica el fenómeno en su totalidad, ya que dentro de las estimaciones empíricas, los resultados no muestran que si haya habido mejoras en los resultados de los estudiantes donde la relación entre docentes y estudiantes permaneció más o menos constante.

De otro lado, Báez & Camacho (2011) realizan una evaluación similar y encuentran resultados muy parecidos. Aquí, los autores evalúan dos grupos, quienes tuvieron acceso a las transferencias, y quienes no. Sin embargo, tampoco encontraron diferencias significativas en los resultados de quienes se graduaron con las transferencias y quienes no. Además los mismos autores resaltan que este no es un caso singular de Colombia, sino que también se presentó en los estudios de México y Camboya.

Una mayor tasa de graduados no significa entonces mejoras para el capital humano del futuro, primero,

porque se está creando una cultura donde hay que pagarles a los alumnos para que asistan a clase, que es lo que se presenta en los grupos adolescentes. Por otra parte, el aumento en el número de graduados no implica necesariamente mayor número de personas trabajando si la oferta laboral no aumenta de forma proporcional y las capacidades de los egresados a las empresas no son atractivas y estas optan por otros mercados laborales internacionales para contratar su mano de obra.

Otros autores, como Attanasio et al. (2004) obtienen resultados diferentes acerca del enrolamiento escolar, un efecto importante esta vez, en los jóvenes de 14 a 17 años, y no sobre los más pequeños como sugiere otra literatura, y en áreas urbanas con mayor impacto que las rurales, también diferente a la generalidad de los autores. Sin embargo, por el periodo del estudio, y como lo reconocen los mismos investigadores, esto podría obedecer al tamaño reducido de la muestra.

Otro aporte que representa grandes divergencias con respecto a otros resultados obtenidos por las estimaciones lo presenta Zvakou (2010), quien usa una de las metodologías empíricas más completas (emparejamiento de resultados con diferencias en diferencias), para lo cual no encuentra que las tasas de deserción en fallas escolares y deserción sean significativas aparte del grupo de niñas en entornos rurales, y aunque si encuentra diferencias en las tasas de deserción de los niños incluidos en el programa, frente a los que no hacen parte del mismo con las transferencias condicionadas, se establece que tales diferencias en promedio no son mayores al 2%. No obstante, el autor no desconoce los efectos positivos en materia de nutrición e incentivos de los agentes en asistencia escolar, aunque no necesariamente son estadísticamente significativos, además de los beneficios de los incrementos del efecto ingreso producido por la política.

Empero Borrero et. al (2004) en su evaluación sobre los ingresos presentes netos de la población beneficiaria del programa de FA y de acuerdo al ingreso por años de escolaridad recomiendan la permanencia del programa al menos hasta que los niños completaran su educación hasta grado once y con ello lograr ingresos que garanticen una sostenibilidad para las familias a

futuro. No obstante, como lo plantean estos autores los resultados obedecen más a los aumentos del gasto en educación por parte del gobierno central y local que a los mismos efectos del programa de FA. Estas recomendaciones se basan en el impacto que ha tenido el programa en términos de reducción de la deserción escolar.

Sin salirse de la educación como fuente de comparación de grupos para la evaluación, Veras & Silva (2010) muestran los efectos del programa FA sobre la igualdad de género. Los resultados indican que sobretodo en áreas rurales, aunque en un principio los jóvenes continúan asistiendo, con la llegada de la adolescencia abandonan los programas en busca de empleos, mientras que las niñas tienen una tasa mucho mayor de finalización de los cursos. Los autores afirman que el programa FA si ha representado una herramienta de empoderamiento y protección para las mujeres, que incluso ha permitido incluirse en el mercado laboral y mejorar el acceso a microcrédito. Esto representaría efectos importantes en el largo plazo.

También, se observan tasas de crecimiento en la inscripción de los programas de desarrollo, lo que se relaciona directamente con los requerimientos de las transferencias condicionadas, lo que es una buena señal de que se están corroborando los requisitos para acceder al beneficio.

En materia de salud, los efectos son positivos, sobre todo teniendo en cuenta la reducción de niños afectados por diarrea; nutricionalmente aun a pesar del intervalo de tiempo tan corto del que disponían sus datos (sin embargo será necesario tener en cuenta que es un estudio publicado en 2004 por lo que los datos son aún anteriores), se ve un efecto positivo del programa, basados en aumentos significativos en tallas y pesos de los sujetos de estudio, además de la reducción de las tasas de desnutrición aguda y desnutrición global, aunque la desnutrición crónica no muestra cambios significativos.

Autores como Attanasio, Battistin & Mesnard (2009) a través de estimaciones de curvas de Engels<sup>2</sup> para población beneficiaria del programa y en su mayoría de

procedencia rural encuentran que el gasto en alimentos aumenta. Dado que encuentra que la introducción del programa guía al aumento del gasto en consumo en alrededor del 13,3% en el corto plazo. Sin embargo también es evidente una reducción de la proporción del gasto en alimentos del total del ingreso familiar.

Cuando se implementa este tipo de programas en un país con tan altas tasas de violencia y de vinculación criminal en los jóvenes, se espera reducir igualmente los niveles de delincuencia. De acuerdo a Camacho & Mejía (2013), el programa tiene efectos positivos en este sentido, sin embargo distinguen la medida y la forma en la que se da esta reducción; los autores utilizan dos modelos para la medición de la reducción de la criminalidad adolescente en la ciudad de Bogotá, el primero constituye el efecto sobre los ingresos familiares, ya que suaviza las necesidades básicas de la familia con los beneficios del programa, lo cual se reduce la necesidad de salir a buscar ingresos de cualquier forma (de buena o mala procedencia).

En el segundo método se realiza una comparación en el uso del tiempo de los adolescentes, teniendo como punto de partida que si se va a la escuela no se tendrá tiempo para vincularse a actividades delictivas. Los autores realizan una equivalencia en la criminalidad comparando periodos de tiempo de estudio y vacaciones de los beneficiarios del programa y encuentran que en este sentido el programa de FA no tiene grandes efectos en la reducción de la criminalidad. Estos resultados son consistentes comparativamente con los efectos de un programa de transferencias condicionadas en Sao Pablo, Brasil; ciudad con la que se realiza la comparación.

Por lo tanto, se puede decir que en muchos aspectos la pobreza y las necesidades básicas de la familia tienen causación en la criminalidad, pero que el acceso a la educación no es una solución al menos en el corto plazo.

En este sentido Mesnard (2009) realiza también una investigación que tiene que ver con las decisiones de las familias en un contexto violento y que son beneficiarias del programa de FA, este estudio es importante dado que uno de los grandes objetivos del programa

<sup>2</sup> Curva de Engels: representación gráfica de la relación existente entre la demanda de un bien o servicio y la renta de un consumidor.

es mitigar las causas del desplazamiento forzado (Ley 387 de 1997) y reducir las condiciones de pobreza en las que se encuentra esta población. Sin embargo los resultados encontrados por el autor afirman que el programa ha generado condiciones que aumentan los niveles de migración, dado que las personas se encuentran en condiciones económicas más cómodas que permiten buscar municipios de mejores condiciones; de otro lado sin el programa. No obstante el autor distingue que estas decisiones de migración dependen de los diferentes grados de incidencia de la violencia. Estos resultados son importantes en el sentido de que un programa como el de FA no podría ser usado como herramienta para mitigar los flujos de migración producto de la violencia.

Otro efecto colateral de la reducción de la deserción escolar corresponde a la reducción del trabajo infantil, de acuerdo a Quiroga (2005), dado que los bajos niveles de ingreso familiar facilitan el trabajo infantil, por ende el subsidio condicionado que tiene efectos sobre la deserción escolar impacta también de manera indirecta sobre el empleo infantil. Sin embargo otros autores como Attanansio et al. (2006) sostienen que es difícil evaluar la reducción del trabajo infantil a través del aumento de la asistencia escolar, dado que estas dos actividades no son mutuamente excluyentes, por lo tanto estos autores proponen una investigación de la generación de ingreso de los niños.

La población objetivo para este estudio fue principalmente rural, los resultados muestran un aumento significativo de la asistencia de jóvenes entre los 14 y 17 años de edad a la escuela, mientras que un vago aumento de niños menores, así como también se evidencia un aumento de los trabajos domésticos, por otro lado el efecto sobre la generación de ingreso de los niños no varió significativamente; esto sugiere que no son hechos mutuamente excluyentes y el tiempo que dedican estos para ir a la escuela es sustituto de los tiempos de ocio más no del tiempo al trabajo doméstico.

Cabe resaltar que esta investigación se llevó a cabo en zonas rurales que implica otras dinámicas socioeconómicas con respecto al trabajo doméstico de las zonas urbanas, adicional a esto la medición se llevó a cabo apenas un año después de la implementación

del programa por lo que muchas familias aún no concebían los subsidios como ingreso sustituto al trabajo de los miembros de la familia.

Saliendo un poco del entorno de evaluación meramente educativo, una forma de testear la relación de costo-beneficio la encontramos en Gonzáles et al. (2008). Esta investigación se centró en las zonas rurales como delimitación de los sujetos de estudio y encontró que en el corto plazo si existía una reducción en la brecha entre ricos y pobres, pero que tal brecha sólo se cerraba por las transferencias que se realizaban, por lo cual, de retirarse, volverían a darse las diferencias anteriores en la brecha, dando a conocer un aspecto de insostenibilidad y deficiencia en el logro de la autonomía en el ingreso y los efectos del programa en el largo plazo.

También, el análisis de costo-beneficio, mostró que se genera una rentabilidad económica negativa con respecto al programa FA debido a que los costos públicos y privados son mayores a los beneficios que obtienen quienes reciben las transferencias. Esto se evalúa a partir de los ingresos que reciben los jóvenes egresados con diferencias a quienes no se gradúan nunca, y un análisis *ex-ante* muestra que si al menos los jóvenes que egresan ganarán un salario mínimo la relación de costo-beneficio arrojaría resultados de rentabilidad positiva, lo cual no suele ocurrir.

Villa (2008) encuentra adicionalmente que los criterios de entrada son muy similares a los de salida, es decir, que se tiene en cuenta que las familias pasen de Sisben 1 a 2 o mayor, para retirarlas, donde los resultados que obtiene muestran que tan sólo el 31% de las familias que suben de categoría son en realidad aptas para salir del sistema. Sin embargo, esto muestra una grave problemática con respecto al proyecto social.

Si sólo el 31% de las familias son aptas para superar en el largo plazo la pobreza luego de haber superado la brecha preestablecida, el programa FA no está arrojando resultados de largo plazo, ya que la población atendida en su mayoría tiende a converger en pobreza y no en mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales. Por otra parte, si se cambiaran los parámetros para atender las necesidades de la población abarcando Sisben 2, el gasto público aumentaría significativamente

en base a la nueva población objetivo, y los problemas derivados de aportar mayores transferencias podrían ser insostenibles y contraproducentes, sin tener en cuenta el aumento de los costos en que tendría que incurrir el Estado para comprobar las condiciones de los nuevos candidatos a la transferencia condicionada. Lo anterior podría representar la imposibilidad de considerar el carácter progresista del programa.

Un análisis muy completo que se realiza en torno a varios aspectos del programa FA es el de Núñez et al. (2011), donde se hacen estimaciones con métodos de diferencias en diferencias<sup>3</sup> con emparejamiento y regresiones discontinuas<sup>4</sup>, llegando a varios resultados interesantes en las líneas del corto y de largo plazo con respecto a los resultados generales de impacto del programa. Encuentran que si el subsidio se utiliza en inversiones que ayuden a construir el futuro de los hijos y al mismo tiempo la estructura de oportunidades locales potencializa las capacidades adquiridas, y por ende, hay una superación sostenida de la pobreza. Si contrariamente, el subsidio se utiliza para cubrir consumos pasados, o localmente no existen posibilidades u oportunidades sociales y económicas (los autores se refieren a disponibilidad de empleos para personal capacitado, que falta sobretudo en áreas rurales), los efectos del programa sólo serán de corto plazo.

De otro lado, según los autores, los efectos positivos del programa son más fuertes sobre los hombres (lo que contradice las conclusiones de la generalidad de los otros estudios en términos de igualdad de género), ya que es la mujer la que tiene que asumir el contexto de pobreza, y sacar a sus hijos adelante, pues hay abandono de los padres posterior a las ayudas del programa FA.

Con respecto a algunas recomendaciones de política sensatas, los autores recomiendan mejorar las campañas pedagógicas con respecto a los requisitos para acceder al programa para evitar el desgaste de muchas familias que no cumplen con tales requerimientos, la instalación de cajeros automáticos cerca de las zonas

donde las personas realizan los retiros ya que muchos inciden en altos costos de transacción con respecto a su ingreso; implementación de campañas de capacitación nutricional y uso del tiempo libre, además de cuidado de la salud, entre otras.

Un aspecto importante a evaluar en el ámbito del desarrollo económico es el de la inclusión financiera. En Colombia el acceso a los diferentes servicios financieros es muy bajo, y es incluso más bajo en la población con menores recursos. El programa FA es un programa que busca entre otras cosas dar opciones para la población de escasos recursos para que pueda salir de la extrema pobreza. Con base en lo anterior y con algunas necesidades de facilitar la entrega de subsidios a las familias beneficiarias del programa, se diseñó un sistema de inclusión financiera o bancarización el cual consiste en crear cuentas de ahorro en el Banco Agrario de Colombia a las cabezas de cada una de las familias, y con esto facilitar la entrega de subsidios y además educar financieramente a la población y se puso en curso desde el 2009.

En tal sentido, Maldonado & Urrea (2010) muestran los resultados de la encuesta sobre bancarización y educación financiera de acuerdo al programa de Familias en Acción como una forma de medir los resultados y efectividad del programa. Entre los principales resultados se encuentra el poco conocimiento sobre los sistemas financieros de la población que recibe este tipo de subsidios, desconocimiento que incluso persiste posteriormente a las indicaciones sobre la apertura de cuentas en el Banco Agrario. De las conclusiones más importantes se encuentra que las percepciones de la implementación de la tarjeta débito son satisfactorias en cuanto a menor tiempo es decir reducción de costos de transacción (63%), costos de retiro (51%), mejoras en cuanto a la entrega del dinero (97%), muestra que la tarjeta es más eficaz en términos de la administración del dinero (64%), mayor empoderamiento de la mujer principalmente dado que es esta la principal receptora del subsidio (41%) e importancia dentro del hogar (34%), un mejor estatus social (21%).

<sup>3</sup> Estimador de diferencias en diferencias: es un método de estimación de la inferencia causal o causación estadística. Este método es frecuentemente utilizado para la evaluación de programas públicos.

<sup>4</sup> Regresiones discontinuas: es un diseño de estimación experimental que provoca la explotación de efectos causales de un evento cuyas variables causales no son obvias.

Sin embargo, y a pesar de los resultados positivos de esta medida los procesos de inclusión financiera que aporten a un desarrollo económico deberán también incluir conocimiento y uso de servicios financieros adicionales al de las cuentas de ahorro. Pero como mencionan los autores esta es solo una etapa inicial del programa que en sus futuras fases pretende aumentar el conocimiento sobre los servicios financieros y por ende su utilización. Sin embargo los receptores de estos subsidios podrían comprometer seriamente los montos recibidos por los mismos costos de los servicios financieros suficientemente onerosos en Colombia.

Finalmente, tanto en la literatura como en las bases de datos se encuentran aspectos poco satisfactorios en términos de la financiación y la politización del programa. Es financiado con crédito proveniente de recursos externos sin embargo no hay una clara relación con la formación del capital fijo o humano para el largo plazo. En la Tabla 1 se muestra la evolución de la obtención de recursos para el programa entre los años 2000 y 2010, lo cual muestra que dadas las necesidades del país y su insistencia en mantener el programa FA como una estrategia colateral para combatir la pobreza ha endeudado ineficientemente al país sin una contrapartida que lo soporte.

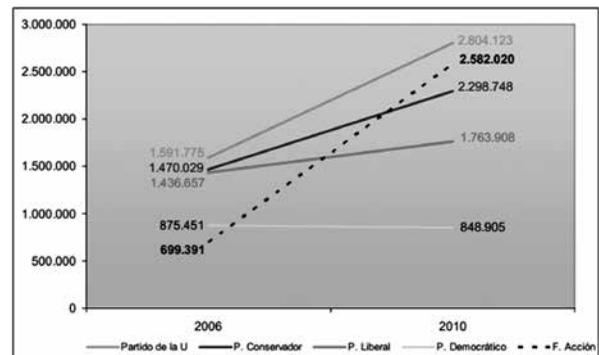
**Tabla 1.** Financiación del programa Familias en Acción 2000-2010<sup>5</sup>

Año	Monto solicitado en préstamo Banca Internacional (millones de US\$)	Contrapartida Nacional (millones de US\$)
2000	230	106
2005	85	6,3
2007	1.381	326,38
<b>Total</b>	<b>1.696</b>	<b>438,68</b>

En relación a los aspectos políticos, Conover et. al (2012) realizan un estudio empírico acerca de los cambios en las preferencias de los votantes con respecto a los beneficiarios y no beneficiarios de las transferencias condicionadas, encontrando que los agentes registraban un aumento en la probabilidad de votar por aquel que gestionó el programa de transferencias cuando eran beneficiarios, es decir, que el programa FA pudo generar distorsiones en las decisiones prestablecidas de los agentes con respecto a sus preferencias políticas anteriores a convertirse en beneficiarios. Adicional a esto,

autores como Nupia (2011) describen que los efectos de los programas de transferencias condicionadas en temas políticos y electorales son mucho más notorios y más discutibles en países como Colombia; el autor detalla al menos 3 rasgos importantes del país: el primero es que es el país con la mayor tasa de pobreza en América Latina (45% de la población está por debajo de la línea de pobreza hasta 2011) lo que hace que programas como FA sean más demandados. Segundo, la tradición política del país con reglas democráticas establecidas hace más importante el análisis sobre si las personas estarían dispuestas a cambiar sus afinidades políticas para generar algo más de ingreso. Y por último el programa de FA pasó de ser una medida temporal o coyuntural a una política estructural y ha tenido una gran expansión desde su implementación lo cual pretende brindar seguridad a la población y una mejor percepción y aceptación de los iniciadores de la política.

En el informe presentado por Global Exchange (2010) se evidencian resultados del comportamiento en la intención de voto por partidos principalmente de la coalición de gobierno (Partido de la U y Partido Conservador). En este documento se hace una relación del crecimiento de los beneficiarios del programa y la evolución de la intención de voto para estos partidos encontrando una relación positiva (Figura 2). Se muestra entonces que la intención de voto de los partidos que tienen participación o iniciativa en este programa cuenta con mayor aceptación y una mejor evolución de la intención de voto.



**Figura 2.** Crecimiento de programa FA y resultados elecciones al senado 2006-2010<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Fuente: Global Exchange (2010).

<sup>6</sup> Fuente: Global Exchange (2010).

Sin embargo, no todos los autores se comprometen del todo a la defensa de esta idea, y lo dejan más a consideraciones coyunturales de los lectores, ya que en el periodo de estudio las votaciones tuvieron muchas más variables explicativas y por ende los resultados no ofrecen una robustez significativa.

De otro lado, con respecto al mercado laboral, Barrientos & Villa (2013) mediante una regresión discontinua en datos panel, encuentran que en general, los efectos del programa FA en el mercado laboral son heterogéneos, en torno a la composición del hogar e impacto sobre género (donde mejora el impacto en algunos casos sobre el hombre laboralmente, pero positivamente en el empoderamiento de la mujer en el hogar). Sin embargo, en términos generales encuentran evidencia significativa que estas políticas antipobreza mejoran las condiciones del mercado laboral a través de cambios en la oferta de empleo en las economías y la reorganización productiva del hogar y los recursos.

Para terminar, es posible afirmar que los aspectos psicosociales o la cultura inciden de manera impor-

tante en el bienestar de la población. En este sentido el estudio de Martínez & Martínez (2011) relaciona el programa FA con las conformación de madres líderes lo cual les ha permitido el desarrollo de habilidades sociales y la construcción de lazos afectivos.

A continuación en la Tabla 2 muestra un resumen de los efectos tanto positivos como negativos o falencias del programa de FA encontrados en la literatura consultada.

### 3. Conclusiones y comentarios finales

Cuando se evalúa un programa de grandes dimensiones como lo es Familias en Acción es indispensable tener en cuenta la relación de tiempo sobre los efectos de dicho programa. A lo largo de la revisión hecha se evidenció entre la mayoría de los autores la diferencia que se hacía en este sentido precisamente, si el programa respondía a efectos de corto plazo (asistencialismo) o de largo plazo (progresismo). Dado que el programa como fue planteado, buscaba principalmente la superación de la pobreza y sostenibilidad de las familias en el largo

**Tabla 2.** Cuadro resumen de efectos de FA<sup>7</sup>

Efectos Positivos o asertivos	Efectos negativos o falencias
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora en la asistencia de jóvenes (14 a 17 años más significativamente) en los colegios.</li> <li>- Reducción de la deserción escolar.</li> <li>- Impactos positivos sobre ingresos futuros y sostenibilidad económica familiar, al menos en el corto plazo.</li> <li>- Reducción de la delincuencia e ilegalidad.</li> <li>- Inclusión financiera (Bancarización).</li> <li>- Empoderamiento de la mujer.</li> <li>- Mejora de la nutrición medida en aumentos de tallas y peso, a pesar de que existe una reducción en el gasto de comida como porcentaje del ingreso familiar.</li> <li>- Mejora de las condiciones laborales por diferentes medios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay mejoras sustantivas en los resultados académicos de los estudiantes.</li> <li>- Disparidad entre la oferta y la demanda creciente de educación.</li> <li>- No hay mayor diferencia entre resultados obtenidos por personas que se graduaron con el programa y quiénes no.</li> <li>- No hay evidencia de reducción de ilegalidad adolescente, a pesar de mayor asistencia al colegio.</li> <li>- Relación costo-beneficio mayor a 1, los salarios de quienes se gradúan no cambian radicalmente de los que no.</li> <li>- Se financia con recursos externos lo cual deja gravemente endeudado al país.</li> <li>- No hay formación de capital humano en el largo plazo.</li> <li>- Es un programa que no cuenta con indicadores que permitan compararlo con otros programas parecidos.</li> <li>- Alta probabilidad de recaer luego de retirarles el subsidio a las personas que han logrado superar la pobreza.</li> <li>- Mayores incentivos para migrar en poblaciones con altos niveles de violencia.</li> <li>- Ineficiencia en términos del trabajo infantil. Efectos no excluyentes entre trabajo infantil y asistencia escolar.</li> <li>- Falta de capacitación para conocimiento sobre servicios financieros diferentes a las cuentas de ahorro.</li> <li>- Uso del programa como publicidad política.</li> </ul>

<sup>7</sup> Fuente: Elaboración de los autores apoyados en la revisión del estado del arte.

plazo es interesante ver que estos efectos se presentan efectivamente, sin embargo no son sostenibles en el tiempo, esto es responden más a un carácter asistencial de la población vulnerable que la misma incidencia en procesos de trascendencia socioeconómica a lo largo del tiempo.

En la Tabla 2 podemos ver que gran parte de los efectos del programa son negativos. De los efectos positivos observados la mayoría de estos corresponden al corto plazo. Varios autores concuerdan que el proyecto fue planteado de manera errónea desde el principio, que se usó como medida estructural y con pocas formas de ser comparado para evaluar sus resultados. Muchos otros sustentan que hace falta una combinación de políticas para que los efectos del programa tengan cierta durabilidad, es el caso de la calidad de la educación, la educación financiera, entre otros. Y casi todos cuestionan la forma en que se financió el proyecto, ya que no solo no es viable porque no es sostenible en el tiempo, de acuerdo a la figura que se le dio de política coyuntural, sino que redundó a la deuda del país en un programa que posiblemente tenga una relación costo - beneficio muy alto.

En este sentido será necesario redimensionar este tipo de programas dados los resultados de las diversas evaluaciones *ex-post* en donde los aspectos sociales que se pretenden garantizar respondan no solo a la cobertura sino también a la calidad. Dados los limitados resultados en el largo plazo, será necesario entonces articular este tipo de políticas con la formación técnica, tecnológica y profesional y con la realidad de la demanda laboral. Sólo así será posible permitir una trascendencia a los receptores del subsidio para definir un tiempo límite del acceso a los mismos.

En este sentido será importante repensar de financiación del programa y, por ende, la sostenibilidad del mismo, priorizando las transferencias sobre aquellos individuos que generen resultados en torno a calidad, esto implicaría llevar a cabo un esquema de monitoreo y fiscalización riguroso que midiera además los efectos de largo plazo, que representarían el componente no asistencial del subsidio en cuestión.

## 4. Referencias

- Attanasio, O., Gómez, L. & Murgueitio, C. (2004). Evaluación del impacto del programa Familias en Acción – Subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social. Unión Temporal IFS – Econometría – SEI. Departamento Nacional de Planeación.
- Attanasio, O., Fitzsimons, E., Gomez, A., Lopez, D., Meghir, C. & Mesnard, A. (2006). Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia. The Institute for Fiscal Studies, WP06/01.
- Attanasio, O., Battistin, E. & Mesnard, A. (2009). Food and cash transfers: evidence from Colombia. Institute for Fiscal Studies (IFS). Working Paper, W09/15.
- Báez, J. & Camacho, A. (2011). Assessing the long term effects of conditional cash transfers on human capital: evidence from Colombia. IZA Discussion Paper Series, IZA DP N° 5751.
- Barrera, R., Velez, C., Castro, I., Rosales, R. & Mogollón, D. (2004). Evaluación económica del componente educativo del programa de Familias en Acción del Plan Colombia. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Barrientos, A. & Villa, J. (2013). Antipoverty transfers and labor force participation effects. BWPI Working Paper N° 185. The University of Manchester.
- Benson, A. (2012). Efectos de Familias en Acción sobre la calidad de la oferta educativa. En: Revista Desarrollo y Sociedad, Universidad de los Andes.
- Camacho, A. (2012). Familias en Acción: un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano. CEDE N° 12 (ISSN 2027-7199), Universidad de los Andes.
- Camacho, A. & Mejía, D. (2013). Las externalidades de los programas de transferencias condicionadas sobre el crimen. El caso de Familias en Acción en Bogotá. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de trabajo del BID N° IDB-WP-406.
- Departamento para La Prosperidad Social – DPS & Departamento Nacional de Planeación – DNP (2012). Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del Capital Humano. Informe Final.
- Glocal Exchange (2010). Análisis del programa de Familias en Acción en el marco de los procesos electorales en Colombia. Informe Final.
- González, L., Claros, S., Cano, G. & Flechas, H. (2008). Comparación evaluación costo – beneficio. Programas nutricionales en Colombia. Familias en Acción y Hogares Comunitarios. En: Archivos de Economía, DNP, Documento N° 353.
- Guerrero, M. (2010). Evaluación social de proyectos ¿Por qué fallan los proyectos de inversión pública? En: Estudios en Derecho y Gobierno, 3(1). ISSN 2027 3304.
- Maldonado, J. & Urrea, M. (2010). Bancarización y acceso a servicios financieros urbanos del Programa Familias en Acción. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Martínez, U. & Martínez, Á. (2011). Aproximación al perfil psicosocial de las mujeres líderes del programa “Familias en Acción” del municipio de Bello. En: Revista Pensando Psicología, 8(14): 118-129.

*¿ASISTENCIALISMO O PROGRESISMO?: UNA MIRADA A LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA DE FAMILIAS EN ACCIÓN PARA COLOMBIA*

- Mesnard, A. (2009). Migration, violence and welfare programmes in rural Colombia. Institute for Fiscal Studies (IFS). Working Paper W09/19.
- Núñez, J., Llanos, O., Heredia, P., Rivas, G., Pedraza, Z., Villegas, M., Batemán, A., Castro, C. & Castañeda, C. (2011). Evaluación del Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos. Centro Nacional de Consultoría. Informe Final.
- Núñez, J. (2010). Mercado laboral y sistema de protección social en Colombia: desincentivos al trabajo y al progreso. En: Perfil de Coyuntura Económica, Universidad de Antioquia, (16): 65-90.
- Nupia, O. (2011). Anti-poverty programs and presidential election outcomes: Familias en Acción in Colombia. Departamento de Economía, Universidad de los Andes.
- Quiroga, B. (2005). Trabajo infantil en los niños y jóvenes beneficiarios del programa familias en acción: una evaluación de impacto. En: Archivos de Economía, DNP, Documento N° 310.
- Veras, F. & Silva, E. (2010). Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities: case studies of Brazil, Chile and Colombia. International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Paper N° 69.
- Villa, J. (2008) ¿Qué familias están en condiciones de salir del Programa Familias en Acción? UNDP - International Poverty Centre. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.
- Zakarov, A. (2010). An evaluation of the CCT program Familias en Acción on grade failure and school drop-out rates. European University Institute Florencia.

