

PROGRAMA EMPLEO EN ACCIÓN: IMPACTOS SOBRE LOS JÓVENES Y SUS FAMILIAS¹.

Ficha resumen

Generalidades del programa

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

El programa aportó recursos dirigidos al pago de mano de obra no calificada de medio tiempo (\$180.000 por beneficiario², durante máximo 5 meses), así como para la financiación parcial de materiales. Esta financiación estuvo restringida a proyectos entre los 40 y 300 millones de pesos, presentados por entidades territoriales antes de 2002, garantizando el proponente la consecución de los recursos de contrapartida necesarios para complementar los aportes del programa y, de esta manera, cubrir los costos totales del proyecto.

Objetivo de la evaluación

Los objetivos de la evaluación se resumen en tres:

- Evaluar de manera integral el programa, con especial énfasis en el grado y la orientación de sus impactos sobre la población beneficiaria y la comunidad.
- Evaluar si el programa era una estrategia adecuada para que las familias más pobres afrontaran la crisis económica (Impactos sobre los ingresos, la oferta laboral y el consumo de los hogares beneficiarios).
- Evaluar el funcionamiento del programa en términos de su análisis costo- beneficio y costo -efectividad.

Metodología y recolección de la información

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

La intervención directa del Programa Empleo en Acción tiene la forma de una función paso ('step function') que genera un mayor ingreso transitorio a través del empleo temporal en las obras y que incorpora, por lo tanto, dos choques: uno inicial de aumento en el ingreso y uno final de reducción al nivel original, en caso de que no haya efectos de largo plazo. El beneficiario, al saber que esta intervención será muy transitoria, posiblemente tratará de obtener el máximo beneficio de ella en el corto plazo. En general, para el hogar, es importante evaluar hasta qué punto el Programa es capaz de aliviar la situación de pobreza. La evaluación completa de los impactos del Programa tiene dos componentes: Por un lado, la determinación del impacto sobre los beneficiarios directos, o personas empleadas en las obras y sus familias; y, por el otro, los beneficios indirectos, sobre las personas residentes la zona de influencia de los proyectos realizados en barrios de bajos ingresos.

¹ Esta evaluación fue realizada por la Unión Temporal IFS, Econometría consultores y SEI.

² A precios de 2001.

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

Principales conclusiones

A continuación se presentan las conclusiones más relevantes:

Impactos sobre los beneficiarios

- Independientemente de los costos fiscales de la intervención, un resultado claro, es que los beneficiarios recibieron importantes beneficios en el corto plazo, durante la ejecución de las obras y, adicionalmente, mejoraron su empleabilidad nueve meses después de terminadas. Sin embargo, no existen razones suficientes para pensar que estos beneficios de empleabilidad en el corto y mediano plazo, puedan sostenerse en forma permanente hacia el futuro, dada la corta experiencia de trabajo en las obras y la ausencia de componentes de capacitación.
- El Programa atrajo una alta proporción de personas inactivas, que regresaron a esa condición después del trabajo temporal en las obras, que posiblemente se declararon desempleados para acceder a los beneficios otorgados a los participantes. Nueve meses después de terminadas las obras 37.9% de los beneficiarios estaban inactivos, 9.4% estaban buscando trabajo (desempleados), y sólo el 52.8% restante estaba empleado.
- El Programa redujo en forma significativa la proporción de beneficiarios desempleados en 3.57 puntos porcentuales, los cuales hubieran sido 12.9% sin el proyecto y con él, en el segundo seguimiento, nueve meses después de terminadas las obras, fueron solamente 9.4%.
- No se observa ningún impacto significativo sobre la proporción de beneficiarios con empleo asalariado o con empleo como trabajadores independientes o sobre la proporción de inactivos; aunque el impacto del proyecto muestra signos positivos sobre todas ellas. En particular, el Programa tuvo un impacto mayor sobre el empleo asalariado que sobre el empleo independiente, lo cual estaría asociado con una mejora marginal en la calidad del empleo.
- Es importante destacar que el Programa atrajo una alta proporción de personas inactivas, que regresaron a esa condición después del trabajo temporal en las obras y que posiblemente se declararon desempleados para acceder a los beneficios otorgados a los participantes.
- El empleo posterior de los que consiguieron trabajo, fue en su mayoría en el sector informal urbano (69%), algunos de ellos trabajos ocasionales asalariados, pero sin prestaciones, ni seguridad social; 24.3% consiguieron empleo en actividades agropecuarias; y sólo 6.7% consiguieron empleo en el sector formal urbano, mejor remunerado y con prestaciones y seguridad social. Este patrón no fue muy diferente al que hubieran tenido, si no hubieran participado en el Programa Empleo en Acción, y refleja las condiciones de empleo en la economía, que no se pretendían modificar con el Programa.
- En el corto plazo, durante la ejecución de las obras, tanto el ingreso laboral, como las horas trabajadas por semana, aumentaron en cerca de 37%, con respecto a la situación que hubieran tenido sin proyecto. Un impacto considerable, pero de corta duración, dado el hecho que en promedio la intervención sólo duró 2.4 meses/beneficiario, debido a la alta rotación de trabajadores observada.
- el Programa funcionó efectivamente como un programa de igualdad de oportunidades (*workfare program*) para personas con menores oportunidades de trabajo en otras actividades. En la evaluación de impactos de corto plazo, durante la ejecución de las obras, se encontró que las mujeres y, en especial las mujeres jefes de hogar, y los jóvenes de 18 a 25 años tuvieron más beneficios, tanto en horas trabajadas como en ingresos laborales.

Impactos diferenciales entre municipios prioritarios y no prioritarios:

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

- Los efectos globales posiblemente hubieran sido mayores, si se hubiera mantenido el criterio de asignación de recursos previsto inicialmente. En los municipios no prioritarios no se dio este efecto de desborde; y, por el contrario, el Programa parece haber tenido un efecto negativo sobre la empleabilidad de otros miembros del hogar; lo cual sugiere que en estos municipios si pudo existir un efecto de sustitución en la oferta de trabajo del hogar, que redujo la eficacia del Programa para reducir los niveles de pobreza familiar en el mediano plazo. Las pocas oportunidades de empleo en estos municipios posiblemente expliquen este resultado.
- Un efecto diferencial muy importante del Programa por tipo de municipio fue el impacto sobre los niveles de consumo familiar en el mediano plazo.
- Como resultado del impacto sobre los ingresos familiares, el consumo de los hogares aumentó significativamente, con respecto a una situación sin proyecto, en los municipios prioritarios, pero no tuvo ningún impacto sobre el consumo en los municipios no prioritarios, donde lo que se observó fue un efecto, que se puede llamar 'perverso', de aumento en los niveles de endeudamiento neto del hogar, para sostener en el mediano plazo los niveles de consumo.

Impactos del programa sobre las comunidades en su área de influencia:

- A los nueve meses después de terminadas las obras, el programa no había tenido todavía efectos muy perceptibles sobre las comunidades en áreas de tratamiento. Las comunidades beneficiarias percibieron sólo dos impactos positivos menores: i) un aumento en la recreación y en las prácticas deportivas de los niños y jóvenes en los barrios intervenidos; y ii) un aumento de la seguridad en la zona en vías y espacios públicos.
- En municipios no prioritarios, en la vecindad de las áreas de tratamiento se observó un aumento en: i) el gasto familiar en servicios públicos, que se podría explicar por la ampliación de la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado lograda por las obras de ampliación de redes realizadas por el Programa; ii) la asistencia escolar en escuelas de los barrios intervenidos; y de instalaciones educativas; iii) las consultas médicas. Estos efectos no se observaron en municipios prioritarios, donde la cobertura de servicios públicos, sociales y recreativos es mucho más grande y, por lo tanto, el impacto marginal de las obras del Programa fue muy pequeño, en comparación con los impactos marginales en municipios no prioritarios.
- No se observaron impactos significativos sobre el ingreso laboral de los hogares en las áreas de intervención del Programa, lo que sugiere que las obras realizadas no tuvieron ningún efecto significativo sobre la 'productividad' en estas áreas. Tampoco se observó ningún efecto sobre la actividad económica en ellas, medido por las ventas en establecimientos comerciales, antes, durante y después de las intervenciones del Programa, reportadas en las encuestas realizadas a dichos establecimientos.
- Las obras realizadas por el Programa en el mejoramiento de vías y espacios públicos, ampliación de redes de acueducto y alcantarillado, y en el mejoramiento de la infraestructura local de salud, educación y recreación, tuvieron algunos impactos positivos y significativos sobre la utilización de estos servicios por parte de las comunidades residentes en la vecindad de las áreas de tratamiento; especialmente en municipios no prioritarios. El Programa, sin embargo, no tuvo ningún impacto significativo sobre los niveles de "productividad" en las áreas de tratamiento, no aumentaron los ingresos de las familias, ni los niveles de actividad comercial. Esto era de esperarse en la medida en que las obras fueron muy pequeñas, los efectos multiplicadores sobre la actividad local muy transitorios y las obras estuvieron más enfocadas a mejorar el bienestar de las comunidades, efecto que si se observó, que a aumentar la productividad de las zonas intervenidas.

Principales recomendaciones

Se recomienda como opción de política social, que el Gobierno nacional cree un programa de apoyo a la construcción y mantenimiento de obras públicas municipales en barrios de estratos socioeconómicos bajos, para garantizar igualdad de oportunidades de empleo a la población más pobre y vulnerable. Esto implicaría apalancar financieramente estos recursos locales, pero el esfuerzo fiscal podría ser significativamente menor del que fue necesario en los años en que estuvo activo el Programa Empleo en Acción, momento en que la crisis fiscal de los municipios era todavía de una magnitud considerable.