

Familias en Acción: un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano

Adriana Camacho *

Gran variedad de programas sociales son diseñados con objetivos específicos y delimitados, pero es inevitable que la introducción de políticas genere cambios de comportamiento de los beneficiarios del programa, instituciones oferentes, políticos, entre otros actores de la política pública. El caso del programa de transferencias condicionadas, Familias en Acción (FA), no es la excepción, pues este no solo afecta la salud, nutrición y educación de la población beneficiaria, sino que tiene alcances adicionales. Esta nota aborda algunos de los trabajos académicos que han estudiado los efectos indirectos de este programa, el cual lleva en funcionamiento más de una década, y hoy en día ha sido aprobado como ley¹ que beneficia aproximadamente a 2,5 millones de hogares colombianos.

FA inició en Colombia en el 2001, replicando a Progresá, el programa de transferencias condicionadas implementado en México. Durante el primer año se inició un programa piloto con 25 municipios, y a partir del 2002 este se expandió aproximadamente a 300 municipios rurales con menos de 100.000 habitantes. Con el fin de poder llevar a cabo evaluaciones rigurosas del programa, el Gobierno recogió y puso a disposición información de la línea de base y 2 seguimientos, por lo cual obtuvo información antes y después de la implementación del programa, para una muestra de hogares beneficiarios dentro de los municipios tratados en el 2002, y hogares no beneficiarios en municipios con características comparables. Estas encuestas recopilaron gran cantidad de información socio-demográfica y económica, de uso del tiempo y decisiones dentro del hogar, entre otras variables. La mayoría de las evaluaciones del programa han empleado esta encuesta debido a que permite analizar sus efectos de corto y mediano plazo.

Posteriormente, en el 2005, el programa se expandió hasta cubrir prioritariamente la población desplazada, y en el 2007 logró cubrir las grandes ciudades del país. Para el 2009, el programa abarcaba 98% de los municipios colombianos, ampliando la meta de cobertura a 2,5 millones de hogares. Esto implica que aproximadamente el 24,3% de la población recibe una transferencia de dinero que incide sobre sus decisiones de educación, salud, nutrición, participación laboral, fecundidad, bancarización, decisiones dentro del hogar y comportamiento electoral, entre otros asuntos.

Específicamente, el programa consiste en otorgar una transferencia de dinero a las madres de la población económicamente vulnerable y con

* Agradezco la colaboración de Allison Benson y Román Zárate en la elaboración de esta nota.

¹ La recientemente sancionada Ley de Familias en Acción: "Convierte el programa en política de Estado para garantizarles permanentemente a los niños menores de 18 años, de los hogares en situación de pobreza extrema, desplazados, indígenas y afro-descendientes, los subsidios de nutrición y educación por parte de la Nación [...]. Además, el proyecto crea el Sistema de Información de Subsidios monetarios que permite sistematizar la información sobre las familias beneficiarias; garantizar la publicación de las condiciones de acceso, criterios de elegibilidad, plazos y procedimientos de postulación; y contar con la Veeduría Ciudadana y de las autoridades públicas de control" *Revista Gobierno*. (2012, junio 6). "Familias en Acción se convierte en Ley este jueves".

Principales resultados

- La introducción de políticas, entre estas los programas de transferencias condicionadas, generan cambios de comportamiento de los beneficiarios del programa, instituciones oferentes, políticos, entre otros actores de la política pública.
- No existe evidencia clara de que el programa haya tenido un impacto positivo sobre la calidad de la educación, entendida como el resultado de los estudiantes en las pruebas nacionales estandarizadas del Icfes. Es importante notar que este no hace parte de los objetivos del programa, pero dada la condicionalidad de asistencia, podría haber cambiado.
- No existe evidencia clara de que el programa empodere a las madres, por el contrario, la introducción del programa hace que los padres se involucren más en la decisión de llevar o no sus hijos a la escuela.
- El programa aumenta el consumo de los hogares, con un mayor impacto en zonas rurales. Adicionalmente, gran parte del aumento se destina al consumo de alimentos, al igual que al consumo de vestuario de niños y educación, esto indica que la transferencia sí beneficia a los menores.
- Ser beneficiario de FA reduce la probabilidad de migrar, pero si los niveles de violencia son muy altos, ser beneficiario aumenta dicha probabilidad al reducir la restricción de liquidez de los hogares.
- El impacto electoral que el programa ha tenido no es muy significativo, lo cual desmitifica esta hipótesis que ha circulado en los medios de comunicación del país.

*Acerca de los autores

Adriana Camacho, Ph.D. en Economía, Universidad de Brown. Es profesora asociada de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

niños menores de 18 años. En términos generales, estas transferencias se dividen en 2 tipos. El primer tipo de transferencia es un subsidio de nutrición para niños entre 0 y 7 años. La cantidad total que reciben los hogares es la misma, independientemente del número de niños en este rango de edad. El subsidio consiste en una transferencia de dinero condicionada a que las madres beneficiarias lleven a sus hijos a citas médicas de desarrollo y crecimiento semestrales, y a cumplir planes de vacunación. El segundo tipo de subsidio tiene como objetivo incrementar la asistencia escolar de los beneficiarios. Este consiste en una transferencia de dinero a las madres de niños entre 7 y 17 años que asistan al menos al 80% de las clases. La cantidad de dinero que las madres reciben depende del número de niños en el hogar y del nivel al cual asisten, ya sea primaria o bachillerato. El monto total promedio del subsidio bimensual recibido por las familias oscila entre \$105.000 y \$108.000,² una cantidad considerable respecto a los ingresos laborales de estos hogares. Esta cantidad no es significativamente diferente en la zona rural respecto a la zona urbana del país, sin embargo, sí se han llevado a cabo modificaciones en los pagos que reciben los beneficiarios en las grandes ciudades. Por ejemplo, debido a que la tasa de asistencia escolar en primaria para ciudades grandes es del 93%, se decidió reemplazar el subsidio de educación individual en primaria por \$20.000 adicionales de subsidio para nutrición, sin importar el número de niños que cursen primaria.

Varios estudios, incluido el realizado por Attanasio et ál. (2005),³ han encontrado efectos significativos del programa en cuanto a matrícula y asistencia escolar, especialmente en zonas rurales. El logro escolar comprende una mirada más amplia del subsidio de educación, aun cuando este no se encuentra dentro de los objetivos del programa. García y Hill (2010)⁴ llevan a cabo un análisis de los resultados en pruebas estandarizadas de conocimiento en grados quinto y noveno, y encuentran efectos mixtos. El programa aumenta el logro de estudiantes entre 7 y 12 años en zonas rurales, pero impacta negativamente el logro de adolescentes, y no tiene efectos significativos en zonas urbanas. Por su parte, Báez y Camacho (2011)⁵ utilizan dos fuentes de información y métodos de estimación distintos y encuentran que el programa incrementa la tasa de graduación⁶ en 4 puntos porcentuales (figura 1). Sin embargo, encuentran que el programa no incide sobre la calidad de la educación medida a través de los resultados del examen estandarizado Saber 11.

² Por todo el paquete de ayuda (educación, salud y nutrición).

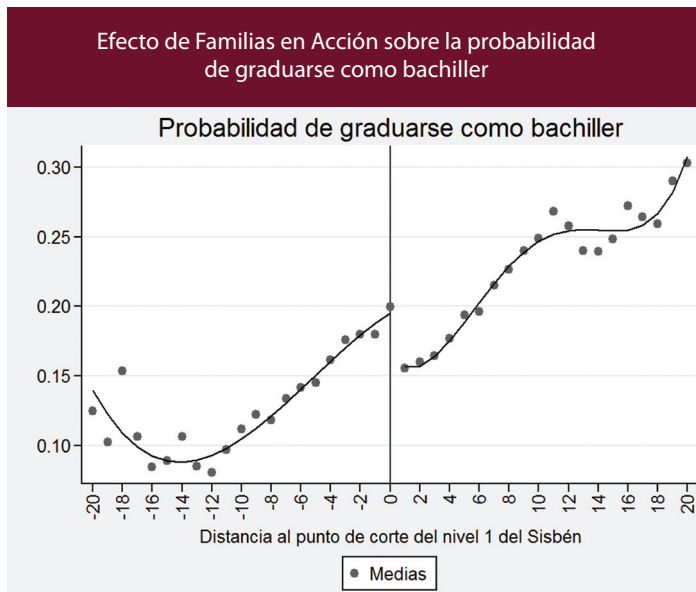
³ Attanasio, O., Fitzsimons, E. y Gómez, A. (2005). "The Impact of a Conditional Education Subsidy on School Enrolment in Colombia". Centre for the Evaluation of Development Policies. The Institute for Fiscal Studies report summary.

⁴ García, S. y Hill, J. (2010). "The Impact of Conditional Cash Transfers on Children's School Achievement: Evidence from Colombia". *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 2, N° 1, pp. 117-137.

⁵ Báez, J. y Camacho, A. (2011). "Assessing the Long-term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia". Documentos CEDE N° 24. Universidad de los Andes.

⁶ El estudio utiliza el hecho de haber presentado el examen estandarizado de Estado, Saber 11, como *proxy* de graduación. Según el Banco Mundial (1993), el 94% de las personas que toman este examen se gradúan.

Gráfico 1



Fuente: Báez y Camacho (2011).

Nota: personas a la izquierda del punto de corte (demarcado por la línea vertical que pasa por el 0) son elegibles para recibir el programa FA. Las personas a la derecha de dicho punto no lo son.

Una de las posibles explicaciones al escaso avance en materia de logro escolar, puede ser la calidad y cantidad de la oferta educativa y su interacción con los aumentos en la demanda. El trabajo de Benson (2012)⁷ encuentra que, en efecto, la razón de estudiantes/docentes ha aumentado como consecuencia del programa, y que pese al incremento en el número de estudiantes de secundaria, la proporción de colegios que ofrece este nivel educativo se ha mantenido baja.

Otro aspecto que también puede relacionarse con las mayores tasas de matrícula y asistencia escolar derivadas del programa, es el embarazo adolescente. El trabajo de Cortés et ál. (2011)⁸ encuentra que FA no tiene efectos significativos sobre esta variable en Bogotá. Por el contrario, encuentra que el Programa de Subsidio Educativo (SE), también implementado en la ciudad, sí reduce significativamente el embarazo adolescente. Los autores argumentan que la diferencia del efecto entre ambos programas se debe a que FA no condiciona la renovación de la transferencia a la aprobación del año escolar, lo cual, en principio, hace que el costo de la maternidad, entendido como tener que estudiar un año más, sea relativamente menor para las beneficiarias de FA.

Con respecto al hecho de que la transferencia condicionada aumenta el ingreso de los hogares, es interesante analizar qué miembros del hogar y qué componentes del consumo se están beneficiando y

⁷ Benson, A. (2012). "El impacto de Familias en Acción sobre la calidad de la oferta educativa". Tesis PEG, Universidad de los Andes.

⁸ Cortés, D., Gallego, J. y Maldonado, D. (2011). "On the Design of Education Conditional Cash Transfer Programs and non Education Outcomes: The Case of Teenage Pregnancy". Serie Documentos de Trabajo N° 100. Universidad del Rosario.

umentando más, respectivamente. Una característica interesante del programa es que la transferencia sea otorgada a las madres, bajo el argumento de que estas pueden hacer un mejor uso de los recursos del hogar que sus cónyuges. Lo anterior puede modificar ciertas dinámicas del hogar, por ejemplo, el poder de negociación de la mujer, ya que su ingreso o aporte al hogar aumenta. Inicialmente se esperaba que este cambio generara empoderamiento de la posición de la mujer, lo cual sería un resultado positivo. No obstante, el estudio de Camacho y Rodríguez (2012)⁹ encuentra que tras la implementación del programa, el padre comienza a involucrarse más en las decisiones del hogar que son directamente afectadas por el programa. Un ejemplo es la decisión de llevar o no sus hijos a la escuela.

En cuanto al consumo del hogar, el trabajo de Attanasio y Mesnard (2005)¹⁰ encuentra, bajo varios métodos de estimación, que el programa aumenta el consumo en alrededor del 15%, siendo mayor el efecto en zonas rurales. Los autores encuentran que gran parte del aumento se destina al consumo de alimentos, al igual que al consumo de vestuario de niños y educación. Además, no encuentran efectos significativos sobre el aumento en vestuario de adultos, alcohol o tabaco, lo cual indica que la transferencia sí beneficia a los menores.

Si bien el aumento en el consumo es un resultado positivo, este también puede tener efectos sobre los índices de obesidad, fenómeno que ha crecido recientemente en América Latina, impactando especialmente a los sectores más vulnerables, y, en particular, a las mujeres. En línea con esta consideración, el estudio de Forde et al. (2011)¹¹ analiza el efecto del programa sobre el Índice de Masa Corporal (IMC) en las mujeres participantes. Los autores encuentran que ser beneficiario de FA aumenta significativamente el IMC y la probabilidad de obesidad. Ello sugiere que este tipo de programas debe ir acompañado con intervenciones como la promoción de la salud y la consejería nutricional.

Por otra parte, una de las grandes modificaciones que ha implementado al programa tiene que ver con los medios de pago del subsidio. Desde el 2009, los beneficiarios de FA reciben su dinero por medio de una cuenta de ahorros sin cuota de manejo o depósito mínimo, y adicionalmente reciben un 2% de descuento por realizar compras con la tarjeta débito. Maldonado y Tejerina (2010)¹² hacen una evaluación de los efectos de esta medida sobre la inclusión financiera de los beneficiarios, y analizan si el acceso a estos servicios mejora su bienestar en términos de tiempo, seguridad y patrones de consumo. Los autores encuentran, para una muestra de beneficiarios, que el pago del subsidio por medio de cuentas de ahorros, reduce el tiempo de desplazamiento y espera de

los beneficiarios. No obstante, esta medida no parece ser exitosa en cuanto a mejorar la comprensión de servicios financieros ni en el fomento del ahorro, dado que solo el 5% de los beneficiarios ahorra formalmente. Estos resultados sugieren que esfuerzos adicionales en materia de inclusión y educación financiera deben realizarse para mejorar el bienestar de las familias beneficiarias.

Los programas de transferencias condicionadas también pueden afectar las decisiones de migración de los hogares. Existen argumentos intuitivos para pensar que estos efectos son ambiguos. Por un lado, pueden incentivar a los beneficiarios a quedarse en municipios tratados, pues sus condiciones de vida han mejorado, y por otro, al aumentar sus ingresos, pueden reducir las restricciones asociadas con los costos de la migración y, por ende, aumentarla. El trabajo de Mesnard (2009)¹³ analiza esta relación. La autora encuentra que ser beneficiario de FA reduce la probabilidad de migrar, pero si los niveles de violencia son muy altos, ser beneficiario aumenta dicha probabilidad, pues reduce la restricción de liquidez de los hogares.

FA es de las políticas sociales más importantes, masivas y costosas en el país, por esto, su impacto sobre el comportamiento electoral de los beneficiarios ha sido un tema muy debatido por los medios, e interesante para estudiar rigurosamente. Existen dos estudios que evalúan este aspecto, el primero, Nupia (2012),¹⁴ encuentra que el gobierno de turno fue beneficiado políticamente por aumentar la cobertura del programa en diferentes municipios durante la última década. Sin embargo, el impacto de la expansión del programa sobre los votos del candidato de turno fue pequeño. El autor encuentra a su vez evidencia del uso de FA para obtener votos del “núcleo electoral” donde el gobernante de turno tiene votantes fieles. El segundo trabajo es el de Báez et al. (2012).¹⁵ Este estudio encuentra que los beneficiarios de FA tienen una probabilidad 2 puntos porcentuales más alta de registrarse para votar (figura 2). Adicionalmente, dentro de quienes están registrados, los resultados muestran que los beneficiarios tienen una probabilidad 3 puntos porcentuales más alta de haberse registrado una vez el programa se implementó en el municipio. Por otro lado, se corrobora que las mesas de votación con un mayor número de beneficiarios de FA tienen mayores tasas de participación electoral. Finalmente, similar a los resultados encontrados por Nupia (2012), el estudio muestra que en las mesas de votación con una mayor proporción de beneficiarios del programa, el porcentaje de votos del candidato del partido de turno es más alto y este tiene un mayor margen de victoria.

⁹ Camacho, A. y Rodríguez, C. (2012). “Conditional Cash Transfers and Female Empowerment”. Documento de trabajo. Inédito.

¹⁰ Attanasio, O. y Mesnard, A. (2005). “The Impact of a Conditional Cash Transfer Programme on Consumption in Colombia”. The Institute for Fiscal Studies Report Summary Familias N° 2.

¹¹ Forde, I., Chandola, T., García, S., Marmot, M.G. y Attanasio, O. (2011) “The Impact of Cash Transfers to Poor Women in Colombia on BMI and Obesity: Prospective Cohort Study”. *International Journal of Obesity* pp. 1-6. doi: 10.1038/ijo.2011.234.

¹² Maldonado, J. y Tejerina, L. (2010). “Investing in Large Scale Financial Inclusion: The Case of Colombia”. Inter-American Development Bank, Social Protection and Health Division. Technical Notes N° IDB-TN-197-9.

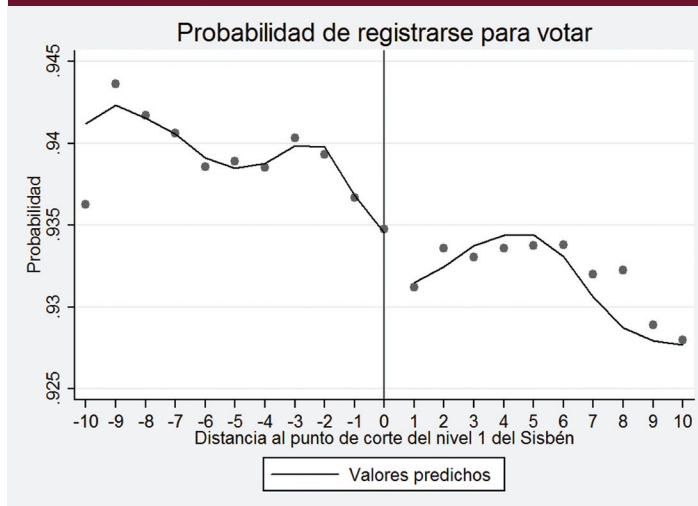
¹³ Mesnard, A. (2009). “Migration, Violence and Welfare Programs in Rural Colombia”. IFS working paper N° 19.

¹⁴ Nupia, O. (2012). “The Allocation of Large Anti-Poverty Programs: Political Motives and Voting Effects”. Documento de trabajo. Inédito.

¹⁵ Báez, J., Camacho, A., Conover, E. y Zárate, R. (2012). “Conditional Cash Transfers, Political Participation, and Voting Behavior”. Documento de trabajo. Inédito.

Gráfico 2

Efecto de Familias en Acción sobre la probabilidad de estar registrado para votar



Fuente: Báez et ál. (2012).

Nota: personas a la izquierda del punto de corte (demarcado por la línea vertical que pasa por el 0) son elegibles para recibir el programa FA. Las personas a la derecha de dicho punto no lo son.

Es importante señalar que pese al número de investigaciones sobre FA que se han llevado a cabo, aún hay temas que deben ser evaluados y otros que se deben analizar con mayor detalle. Entre estos, la incorporación formal al mercado de trabajo, cambios en el uso del tiempo, la fecundidad y las tasas de actividad criminal. El mejor entendimiento de los efectos indirectos e inesperados, derivados de cambios en el comportamiento de los beneficiarios de un programa como FA, es de suma importancia. Esto debido a que dichos cambios pueden potencializar u obstaculizar el cumplimiento de los objetivos directos de las transferencias condicionadas: la formación de capital humano a través del mejor uso de servicios de educación y salud. Por tal motivo, el rediseño de la política debe anticipar y adaptarse a este tipo de efectos.

Acerca del estudio

Báez, J. y Camacho, A. (2011). "Assessing the Long-term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia". Documentos CEDE N° 24. Universidad de los Andes.

Báez, J., Camacho, A., Conover, E. y Zárate, R. (2012). "Conditional Cash Transfers, Political Participation, and Voting Behavior". Documento de trabajo. Inédito.

Benson, A. (2012). "El impacto de Familias en Acción sobre la calidad de la oferta educativa". Tesis PEG, Universidad de los Andes.

Camacho, A. y Rodríguez, C. (2012). "Conditional Cash Transfers and Female Empowerment". Documento de trabajo. Inédito.

Forde, I., Chandola, T., García, S., Marmot, MG. y Attanasio, O. (2011) "The Impact of Cash Transfers to Poor Women in Colombia on BMI and Obesity: Prospective Cohort Study". International Journal of Obesity, pp. 1-6. doi: 10.1038/ijo.2011.234.

García, S. y J. Hill. (2010). "The Impact of Conditional Cash Transfers on Children's School Achievement: Evidence from Colombia". *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 2, N° 1, pp. 117-137.

Maldonado, J. y Tejerina, L. (2010). "Investing in Large Scale Financial Inclusion: The Case of Colombia". Inter-American Development Bank, Social Protection and Health Division. Technical Notes N° IDB-TN-197.

Nupia, O. (2012). "The Allocation of Large Anti-Poverty Programs: Political Motives and Voting Effects". Documento de trabajo. Inédito.

Recomendaciones de política

- Es importante pensar en las condiciones que el programa impone a los beneficiarios. En particular, vale la pena ampliar las condiciones e incluir algunas que incentiven el logro escolar. Por ejemplo, aprobar el año escolar u obtener notas superiores a un determinado valor. Condicionar el programa de esta manera también podría tener efectos sobre otros aspectos relevantes. Debido a la sustitución de tiempo, el mayor tiempo de estudio podría verse reflejado en disminuciones del trabajo infantil, el embarazo adolescente o la actividad criminal.
- Se debe tener en cuenta que la expansión de la demanda educativa ha generado congestión, y, por ello, es importante invertir paralelamente en la calidad y cantidad de la oferta educativa.
- Se deben realizar esfuerzos adicionales en materia de inclusión y educación financiera con el fin de mejorar el bienestar de las familias beneficiarias del programa.
- Es importante invertir en programas complementarios como la promoción de la salud y la seguridad alimentaria.

Comité editorial

Carlos Caballero	Director Escuela de Gobierno
Sandra García	Profesora asociada Escuela de Gobierno
Alejandro Gaviria	Decano Facultad de Economía
Ana María Ibáñez	Directora CEDE
Ximena Peña	Profesora asistente Facultad de Economía
Camilo López	Coordinador proyectos especiales
Deiry Edith Reyes	Secretaría general Escuela de Gobierno

En esta edición

Ana María Ibáñez	Editora
David Bautista	Diagramación y concepto gráfico
Edicsson Quitán	Corrección de estilo

CEDE

http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

<http://gobierno.uniandes.edu.co/>