

Dificultades en la implementación y evaluación de programas: lecciones de Empleo en Acción

Rodrigo García-Verdú

Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
Región de América Latina y el Caribe
Banco Mundial

18 de septiembre de 2006

Índice

1. Objetivos y metodología de la presentación
2. Descripción del programa
3. Dificultades en la implementación del programa y sus lecciones
4. Dificultades en la evaluación del programa y sus lecciones
5. Conclusiones

1. Objetivos y metodología de la presentación

- **Objetivos:** extraer lecciones útiles aprendidas de los errores cometidos en la implementación y evaluación del programa Empleo en Acción
- **Metodología:** las lecciones que se identifican en esta presentación provienen de:
 - La evaluación de impacto del programa, realizada por la unión temporal Institute for Fiscal Studies (IFS)-Econometría-SEI
 - El Implementation Completion Report (ICR), elaborado por un equipo del Banco Mundial

2. Descripción del programa

- Objetivos del programa:
 - Proveer empleo temporal a personas de bajos ingresos que estuvieran desempleadas
 - Realizar obras públicas de pequeña escala
 - El objetivo inicial era crear 300,000 empleos o posiciones temporales a través del financiamiento de 6,000 proyectos en un periodo de 3 años

2. Descripción del programa

- Diseño del programa:
 - Programa de obras públicas tipo *workfare*, ampliamente utilizado en otros países
 - Basado particularmente en el programa “Trabajar” de Argentina
- El programa formó parte de la “Red de Apoyo Social” (RAS) junto con “Familias en Acción” y “Jóvenes en Acción”
- El programa fue administrado por Acción Social de la Presidencia
- El programa operó entre 2000 y 2004

2. Descripción del programa

- Población objetivo del programa:
 - Personas de bajos ingresos (Sisben 1 y 2)
 - Mayores de 18 años
 - Desempleados y que no estudiaran
 - Residentes en áreas urbanas de bajos ingresos (estratos 1 y 2)

2. Descripción del programa

- Beneficios del programa:
 - Empleo temporal de medio tiempo
 - Máximo de \$180,000 pesos al mes (aproximadamente 57% del salario mínimo por medio día de trabajo) por un máximo de 5 meses

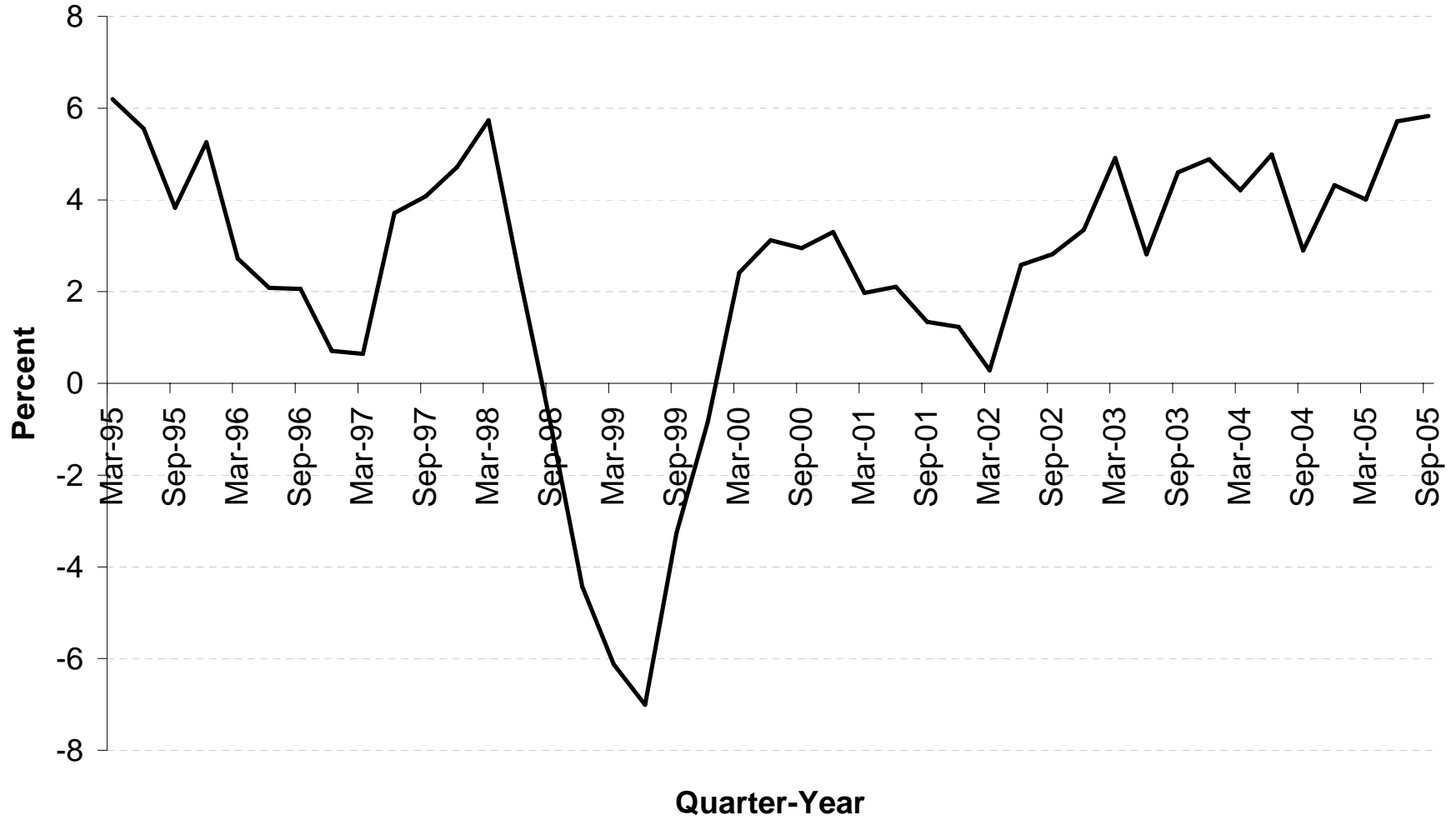
2. Descripción del programa

- Programa del Gobierno Nacional implementado por Acción Social de la Presidencia
- Cofinanciado por el Gobierno de Colombia, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento
- Costo total: 202,590 millones de pesos (al 31 de marzo de 2004):
 - Financiación de proyectos: 174,192 millones de pesos (85.98%)
 - Administración y evaluación: 28,398 millones de pesos (14.01%)

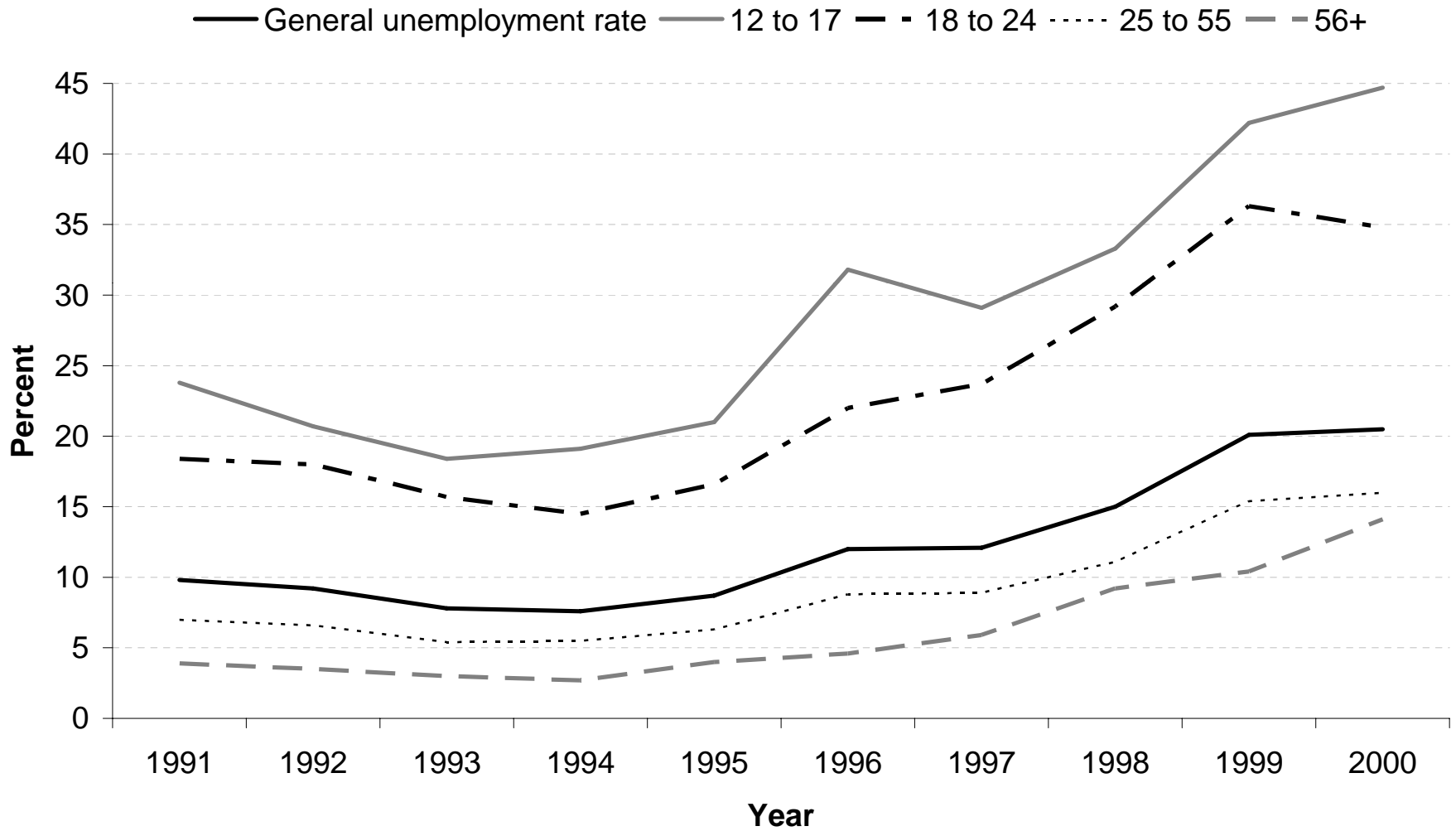
2. Descripción del programa

- El programa se introdujo en el contexto de:
 - La crisis económica de 1998-1999, la contracción más profunda del PIB en la historia reciente de Colombia
 - Un aumento sin precedente de la tasa de desempleo, particularmente entre los jóvenes

Growth rate of real GDP in Colombia: 1995-2005
(quarter over quarter, seasonally adjusted)



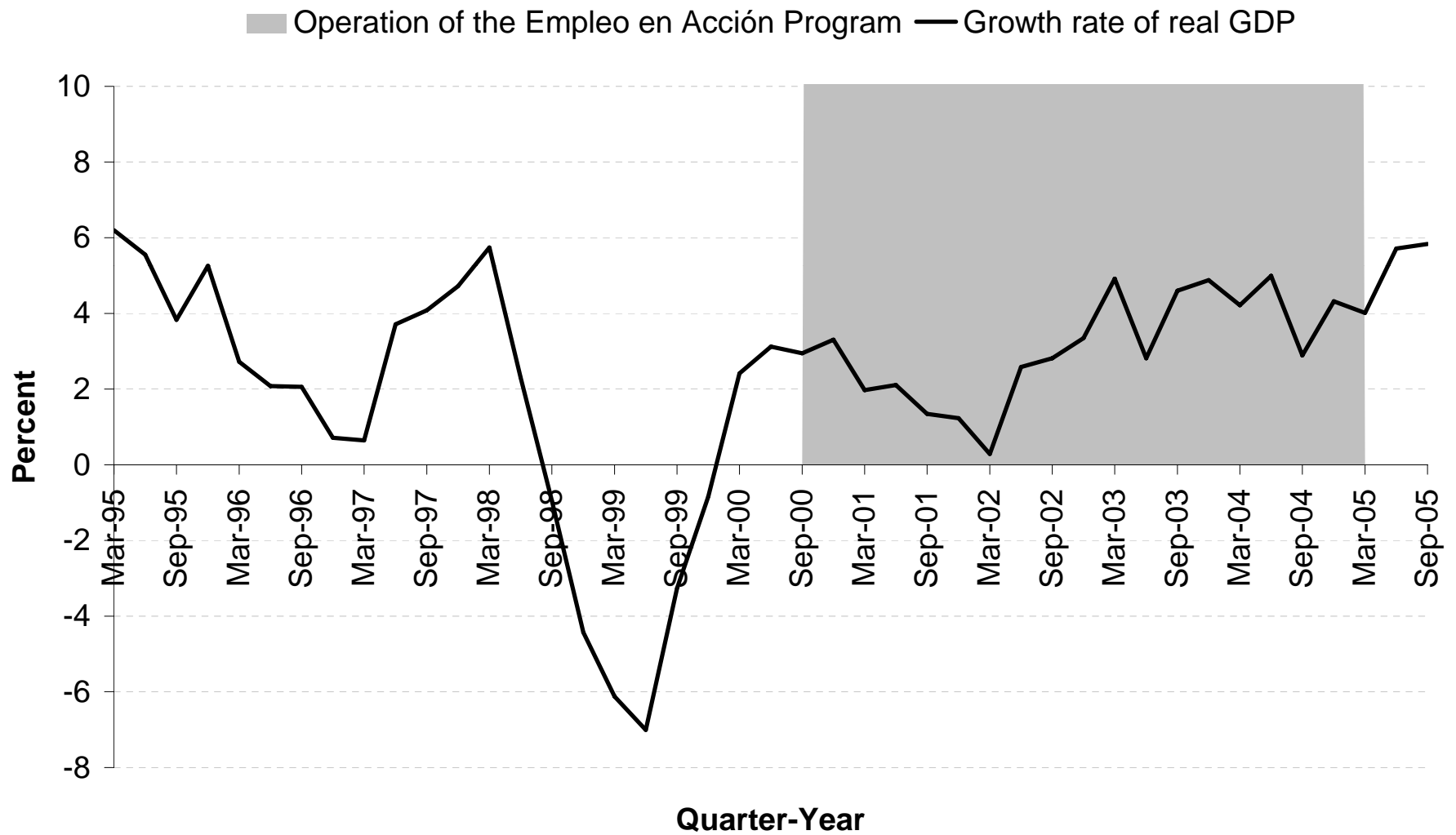
Unemployment rates by age group in seven metropolitan areas in Colombia: 1991-2000



3. Dificultades en la implementación del programa y sus lecciones

- El programa fracasó en entregar los beneficios de forma expedita a los beneficiarios
- Muy alta razón costo-beneficio, como lo revela el análisis comparativo con otros programas similares
- Un sólo instrumento (medio salario mínimo) pretendía alcanzar dos objetivos (proveer empleos temporales y construir obras públicas)

Growth rate of real GDP in Colombia: 1995-2005 (quarter over quarter, seasonally adjusted)



Análisis costo-beneficio

Sensitivity analysis / Switching values of critical items					
	Years	Dollars per day	GDP per capita ⁴	Adjusted dollars per day	Labor share
Cost of Creating Jobs		per job		per job ⁵	cost
Argentina	1998	9.8	8,410	1.2	0.6
Bolivia	1987-1990	8	600	13.3	0.4
Chile	1987	0.5	1,320	0.4	
Honduras	1990-1991	1	590	1.7	0.4
Costa Rica	1991-1994	4	1,900	2.1	
Bangladesh	1991-1992	1.6	210	7.6	0.5
Pakistan	1992	2.8	380	7.4	0.6
Niger	1993	11	270	40.7	0.3
Colombia ⁶	2000	12.5	2,443	4.5	0.5
Colombia ⁶	2000	10.2	2,443	3.5	0.5
Colombia ⁶	2000	8.6	2,443	2.9	0.5
Empleo en Acción	2001-2004	35.9	2,443	12.4	0.5
Average		8.8		8.1	0.5

4. Dificultades en la evaluación del programa y sus lecciones

- Las evaluación reveló que existieron serias dificultades en la implementación del programa:
 - Alto grado de implementación del programa en áreas no prioritarias
 - Baja tasa de ejecución de los proyectos (64% de los originalmente planeados)
 - Demoras significativas en la ejecución de los proyectos (hasta de más de dos años)
 - Influencia política de los municipios en la selección de los participantes

4. Dificultades en la evaluación del programa y sus lecciones

- Las dificultades en la implementación del programa dificultaron su evaluación:
 - No existió en exceso de demanda por empleos que se preveía, por lo que no se pudo racionar de forma aleatoria los empleos para formar grupos de tratamiento y de control
 - En respuesta, se tuvo que adoptar una evaluación de tipo no experimental poco convincente: estimador de dobles diferencias utilizando combinado con un estimador de variables instrumentales

5. Conclusiones

- Es mejor diseñar redes de protección social, como los programas de empleo temporales, antes de que inicie la crisis cuyos efectos que pretenden mitigar
- La realización de evaluaciones de impacto rigurosas dependen en gran medida de un buen diseño e implementación del programa
- Incluso un buen equipo de evaluadores de impacto no puede superar las dificultades de un diseño experimental malogrado