

Revisión bibliográfica sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas en Colombia.

Jimmy Sevillano Garzón

Noviembre 2018

Universidad Católica de Colombia.

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Trabajo de Grado



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

RESUMEN

La pobreza es uno de los temas que más investigación y controversia ha generado. A lo largo de la historia de cada país su plan de gobierno tiene en consideración este aspecto en su campo de acción, y cada administración ha desarrollado diferentes programas enfocados en mejorar la calidad de vida de los habitantes menos favorecidos. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas son una más de las herramientas que pretende fungir como paliativo de las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes más pobres dentro de un territorio.

Colombia no ha sido indiferente al fenómeno de implementación de este tipo de programas y dentro de ellos el Programa Jóvenes en Acción; tiene como fin específico generar las oportunidades necesarias para la integración y continuidad de los jóvenes dentro del sistema de educación superior con el fin de fortalecer las habilidades que les permitan una mejor integración en el mercado laboral y así poder romper las cadenas de pobreza intergeneracional.

Palabras Clave: Pobreza, Capital Humano, Bienestar.

Clasificación JEL: I30, I38, I31, I21

ABSTRACT

Poverty is one of the issues that has generated the most research and controversy. Throughout the history of each country, its government plan takes this aspect into consideration in its field of action, and each administration has developed different programs focused on improving the quality of life of the less favored inhabitants. The Conditional Cash Transfer Programs are one of the tools that aims to serve as a palliative of the conditions of vulnerability of the poorest inhabitants within a territory.

Colombia has not been indifferent to the phenomenon of implementation of this type of programs and within them the Jóvenes en Acción Program; which specific purpose is to generate the necessary opportunities for the integration and continuity of young people within the higher education system in order to strengthen the skills that allow them to better integrate into the labor market and thus break the chains of intergenerational poverty.

Key Words: Poverty, Human Capital, Welfare.

JEL Classification: I30, I38, I31, I21

Objetivos

General.

- Analizar las transferencias condicionadas en Colombia a través de una revisión de literatura, con el propósito de definir líneas de acción para su evaluación.

Específicos.

- Describir la evolución de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y su funcionamiento en algunos países de Latinoamérica.
- Revisar la literatura existente en Colombia sobre Transferencias Monetarias Condicionadas.
- Realizar un acercamiento al programa Jóvenes en Acción y su impacto en el acceso a la educación en la ciudad de Bogotá.

Tabla de Contenido

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION | 11 |
| POBREZA Y PROTECCIÓN SOCIAL | 18 |
| MARCO TEÓRICO..... | 20 |
| ESTADO DEL ARTE..... | 23 |
| Caracterización de los Programas de Transferencias Condicionadas. | 24 |
| PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN COLOMBIA..... | 31 |
| Familias en Acción | 31 |
| Red Juntos..... | 33 |
| Más Familias en Acción..... | 34 |
| Métodos de Financiación de la Educación Superior | 37 |
| JÓVENES EN ACCIÓN..... | 39 |
| La Estructura del Programa | 41 |
| Los Incentivos | 43 |
| El Impacto del Programa | 44 |
| CONCLUSIONES..... | 49 |
| Bibliografía | 51 |

Lista de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Variación en la Escala Salarial de Acuerdo a Niveles de Educación..... | 8 |
| Tabla 2. Plan de Incentivos Jóvenes en Acción SENA e IES..... | 41 |
| Tabla 3. Jóvenes Inscritos en el Programa a Nivel Nacional 2013 - 2017..... | 44 |
| Tabla 4. Registro de Jóvenes Inscritos y que finalizaron Intervención a Agosto de 2018..... | 45 |

Lista de figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. Evolución del Gasto Público en Inversión Social en 6 países de Suramérica 2000 – 2010..... | 11 |
| Figura 2. Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia 2010 – 2017..... | 15 |
| Figura 3. Índice de Pobreza Monetaria en Colombia 2010 – 2017..... | 16 |
| Figura 4. Cobertura Efectiva del Programa Mas Familias en Acción 2010-2017..... | 35 |
| Figura 5. Porcentaje de Participantes en Jóvenes en Acción a Agosto de 2018..... | 44 |
| Figura 6. Variación Anual de Inscritos en Jóvenes en Acción 2013 – 2017..... | 45 |

INTRODUCCION

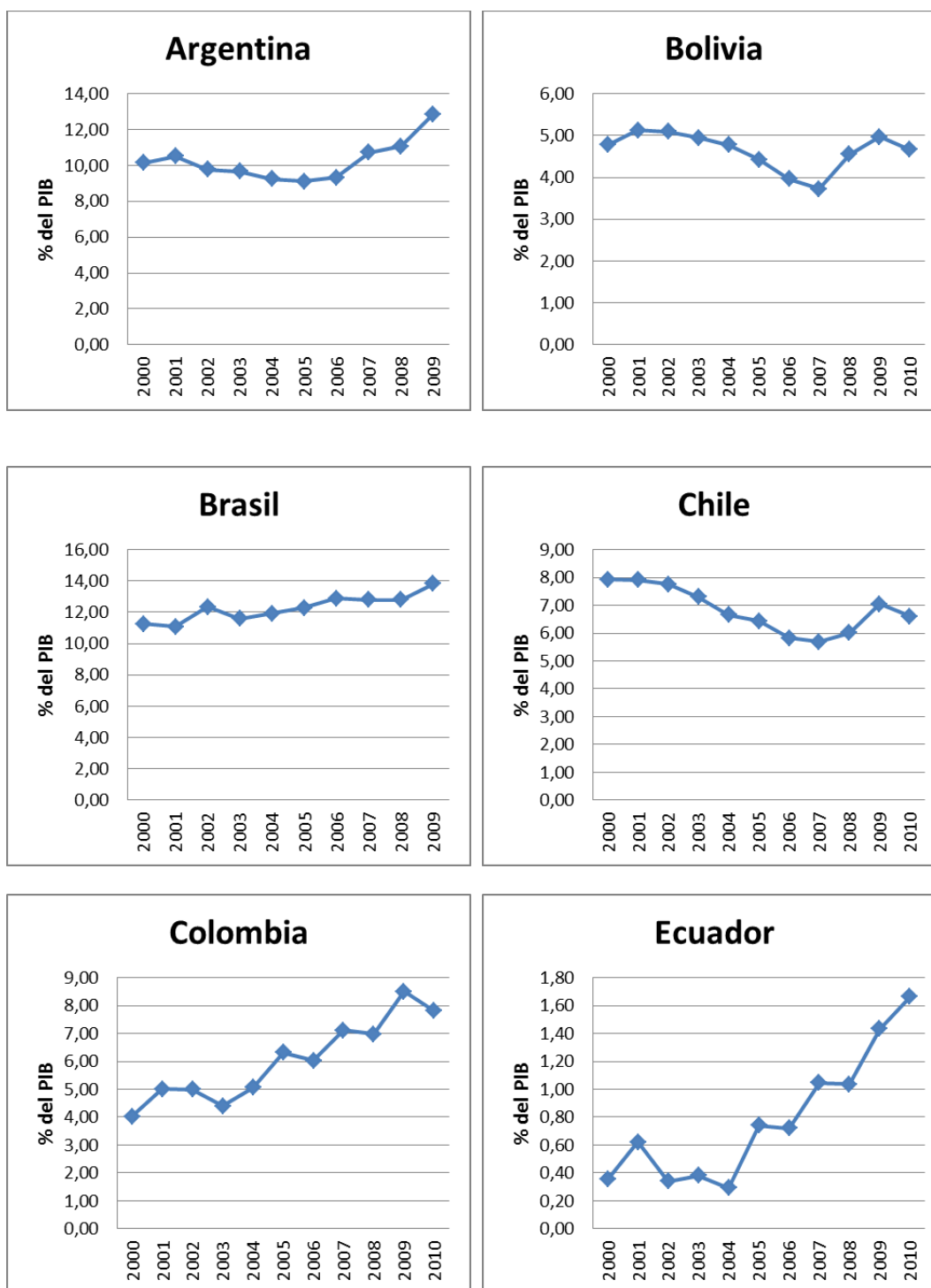
La pobreza es uno de los males que ha aquejado a la humanidad durante siglos y que hoy en una época de grandes innovaciones tecnológicas, de grandes cambios sociales y de pensamiento, la continuidad de su existencia demuestra lo mucho que nos falta por aprender acerca de este fenómeno mundial que aunque latente de forma más visible en los países del Tercer Mundo, también se presenta en países a la vanguardia del desarrollo.

De acuerdo a la RAE (Real Academia de la Lengua Española), la pobreza se define como falta, escasez, incapacidad de satisfacer las necesidades; y precisamente teniendo en cuenta unos criterios de necesidades básicas; es como se elaboran las políticas y planes establecidos por el estado para proveer los recursos necesarios, este es el motivo por el cual los gastos en asistencia pública han aumentado año a año(Fig 1), ya bien sea para el refuerzo de programas existentes o para la generación de nuevos programas; enfocados en atender falencias en términos de empleo, vivienda, seguridad, salud y otros, a los que no cuentan con los medios financieros para acceder a los mismos (Baratz & Grisby , 1972)

Connotados economistas han analizado este fenómeno mediante el uso de diferentes metodologías tales como el establecimiento de una línea de ingreso estándar mínimo aceptable y bajo la cual los individuos son pobres; o determinando los niveles de consumo de grupos específicos en la sociedad (STAIN, 1988),

Figura 1

Evolución del Gasto Público en Inversión Social en 6 países de Suramérica 2000 - 2010



Fuente: Elaboración Propia con datos de CEPAL *Inversión/Gasto Social en América Latina y el Caribe*

Esta incapacidad está por lo general relacionada al aspecto de ingreso monetario de las familias, sin embargo Amartya Sen que va más allá del concepto que asocia a la pobreza exclusivamente con el ingreso, la describe como una serie de características que separan a los pobres de los no pobres, capacidades que les permiten alcanzar o no un estado de bienestar. Por otro lado considera que el enfoque clásico de estudio de este fenómeno basado en una “tasa de incidencia” que no es más que una estadística comparativa entre la cantidad de personas pobres existentes dentro del total de una población determinada, se queda corto para el establecimiento de una medida que permita verificar el impacto de la pobreza en los diferentes marcos de la sociedad (SEN, 1992).

Entender la pobreza en términos de desigualdad, tiende a mostrar la brecha existente entre los diferentes grupos de la sociedad debido al nivel de ingreso que cada uno de ellos percibe lo cual deriva en el estudio de problemas de distribución de riqueza. Este aspecto se ve confirmado en la afirmación de Peter Townsend, de que la brecha de ingreso se ve cada vez más remarcada tanto en países pobres como en países desarrollados (Townsend & Gordon, 1993).

Consideraciones de otro tipo abarcan aspectos tales como el enfoque denominado biológico, “Según el enfoque biológico, las familias se definen en estado de ‘pobreza primaria’ si sus ingresos totales son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas necesarias solamente para la eficiencia física. Algunas de las críticas a este enfoque se refieren a lo complejo que resulta definir los requerimientos nutricionales para un grupo poblacional y especificarlos, de modo que sean comparables en distintas regiones (Correa, 2008, p. 28).

Y la lista es larga y variada, de hecho los mismos conceptos de pobreza se pueden clasificar en diferentes bloques conceptuales de acuerdo al enfoque de análisis que se determine para su estudio.

Así lo determinan autores como Spicker (2009), quien logra enmarcar la pobreza dentro de parámetros tales como Un Concepto Material, que hace referencia a las cosas que necesita la población, aunque ahondar en este aspecto, nos puede llevar a análisis del tipo de necesidades en términos relativos, puesto que lo que es necesario para una persona no lo es para otra de la misma manera ya que esto es algo subjetivo; así como el periodo de tiempo en que una persona se ve expuesta a ese conjunto de necesidades, (largos periodos sin poder acceder a hogar, alimentación o servicios de salud).

Por otro lado la limitación de recursos, en la cual el enfoque esta dado en los medios para acceder a unos niveles de bienestar deseados. Bajo este concepto, podemos evidenciar que también se presentan diferentes niveles; los hay de aquellas personas que no cuentan con la posibilidad de acceder a una vivienda para pernoctar, razón por la cual el Estado invierte en albergues de paso. Esta el caso de las personas que teniendo vivienda no puede acceder al sistema de salud o a la educación pública.

La pobreza como situación económica, se define como la falta de recursos monetarios que impiden alcanzar o mantenerse en un *estándar de vida* o que está por debajo de un nivel de consumo decente. Aquí, el cuestionamiento es como establecer cual es un nivel de ingreso adecuado, a lo que el Banco Mundial propone que una persona que esté viviendo con menos de un USD 1,90 al día, puede ser determinado como pobre.

Diversas interpretaciones acerca del nivel de ingreso mínimo que propone el Banco Mundial (1,90 USD al día), han salido a flote en la medida que alegan que teniendo en cuenta el entorno de los individuos su situación social, el ambiente económico del país o los niveles de violencia que lo afecten, varían de manera notable el efecto del ingreso en la adquisición de bienes de consumo determinados. En un país que aunque se encuentre en vías de desarrollo, con una economía estable y unos sistemas sociales adecuados, el ingreso puede tener un mayor impacto en la calidad de vida que puede llegar a tener una persona con un ingreso determinado, a diferencia de un país en el que niveles de ingreso relativamente altos, se vean afectados por efectos de tipo inflacionario.

Ahora bien, ¿cómo establecer el verdadero impacto de la pobreza tanto a nivel mundial como a nivel regional?

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, demuestran el carácter multidimensional de la pobreza y lo sacan del marco de los ingresos. Deficiencia en términos de oportunidad, igualdad, educación, acceso a la salud, protección del entorno y lucha contra la indiferencia, son los enfoques de dichos objetivos.

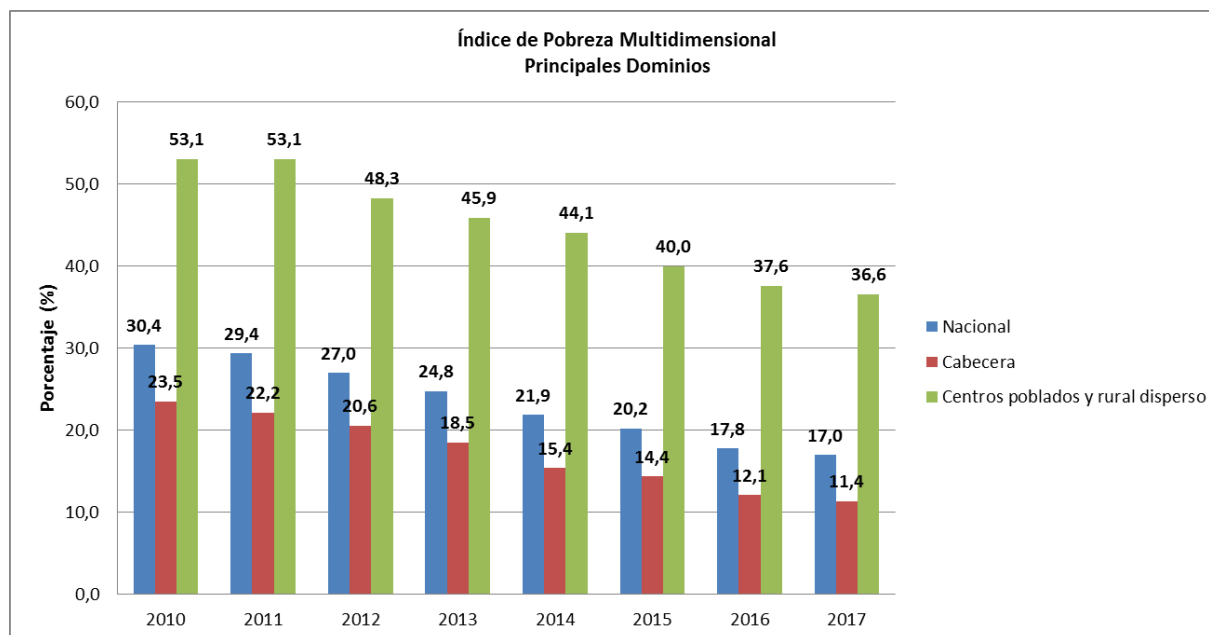
Por su parte, la situación en nuestro país no es muy diferente

-Oficialmente, hay dos formas de calcular la pobreza en Colombia: la primera de ellas, y la más conocida, es el cálculo a partir de los ingresos monetarios de los hogares, conocida como pobreza monetaria. La segunda es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que evalúa 5 dimensiones (Salud, Educación y Cuidado infantil, Sustento y Trabajo, Vivienda y Entorno y Brecha digital y Convivencia), aspectos en los que los hogares colombianos podrían estar en

estado de privación. Ambas medidas son complementarias y no excluyentes, son mediciones desde ópticas diferentes del mismo fenómeno (DANE, 2018).

Figura 2

Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia 2010 - 2017

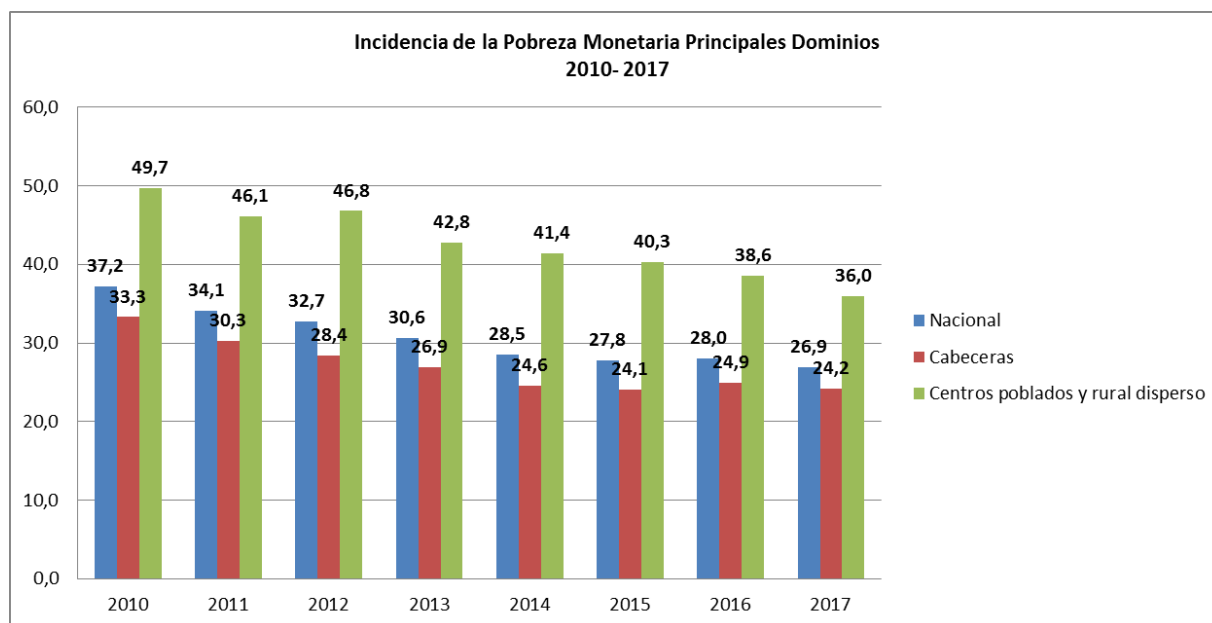


Fuente: (DANE, 2017) - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2017).

La figura 2 muestra la variación del índice de Pobreza Multidimensional en Colombia para los principales dominios. Se puede ver que aunque ha disminuido en el período analizado, la mayor concentración de familias que carecen de los factores de supervivencia mínima se da en los centros rurales lejos del centro, lo que parece mostrar las falencias del estado en establecer políticas y programas para combatir las brechas de desigualdad que se dan en diferentes partes del territorio.

Figura 3

Indice de Pobreza Monetaria en Colombia 2010 - 2017



Fuente: (DANE, 2017) - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2017).

El mismo fenómeno se aprecia en la Figura 3. El porcentaje de personas cuyos ingresos están por debajo de los límites de supervivencia mínima, se concentra de manera agravante en las zonas rurales donde las oportunidades de vinculación a trabajos que provean las condiciones mínimas que permitan alcanzar mejores niveles de vida y movilidad social, escasean de manera recurrente.

POBREZA Y PROTECCIÓN SOCIAL.

Ahora bien, con el fin de abordar las acciones tomadas por los gobiernos para combatir o disminuir los niveles de pobreza, es necesario hacer un acercamiento al concepto de Protección Social, es decir al conjunto de medidas que se toman y políticas que se establecen por parte de un gobierno y que están enfocadas en construir sociedades que brinden un mayor nivel de inclusión y justicia social, que a la vez permita brindar unos niveles de vida mínimos para todos los ciudadanos. Dichos niveles de vida están enmarcados dentro de los parámetros y leyes estipuladas por entes internacionales como el Banco Mundial, y basada en documentos universalmente aceptados como La Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Cecchin, Filgueira, & Robles, 2014).

Lo anterior nos brinda una visión global de alcance que se pretende tener al momento de implementar dichas estrategias, otros objetivos de carácter más específico, se pueden encontrar en conceptos como el “Piso de Protección Social”, una iniciativa liderada por la Organización Internacional del Trabajo, y cuyo enfoque es tratar de garantizar unos niveles mínimos de ingreso para las familias menos favorecidas, mediante mecanismos de transferencias de dinero en efectivo que cuyo alcance abarca desde apoyo de tipo pensional para personas de la tercera edad, ingresos para familias por número de hijos o subsidios al desempleo para padres y madres cabeza de familia; y otros programas de tipo indirecto que permite fortalecer el acceso a mejores niveles de atención en salud, educación y vivienda entre otros (Cecchin, Filgueira, & Robles, 2014).

Otros conceptos como el “universalismo básico”, se han desarrollado bajo la necesidad de verificar que las diferentes alternativas y políticas generadas con el afán de mitigar la pobreza, sean enfocadas de la manera más efectiva posible. Diferentes análisis realizados han tratado de focalizar los grupos de la población que más requieren de la asistencia estatal, sin embargo fallas de tipo técnico, estructural o inclusive político han disminuido el impacto que dichos programas deberían tener en la consecución de sus objetivos, provocando que durante la etapas de ajustes, se llegue a replegar la asistencia del Estado de zonas o grupos sociales en donde se hace realmente necesario su proceder. Es precisamente en este proceso de ajuste, donde conceptos como el anteriormente mencionado tienen relevancia, ya que si bien cierto que todos los programas de asistencia social tienen su foco puesto en mejorar el nivel de vida de los sectores más pobres de la sociedad, también lo es el hecho de que un Estado cien por ciento asistencialista no es posible y que por lo tanto se requiere de enfatizar los esfuerzos en cubrir necesidades de tipo básico primario que a la postre generen unos niveles de impacto mayores; ya que al fortalecer la base de asistencia y lograr un equilibrio sostenido en aspectos de atención de necesidades básicas, se puede avanzar en la consecución de niveles de vida más elevados (Molina, 2006).

MARCO TEÓRICO

Los autores más representativos sobre la temática aquí expuesta focalizado su investigación en los efectos sobre la pobreza y su relación con el crecimiento económico. En términos generales, la literatura económica han destacado que el crecimiento económico en una región debiera redundar en la reducción de la pobreza y desigualdad que afecta a la misma; sin embargo, se aprecia con claridad que a pesar de presentarse periodos de crecimiento sostenido; la distribución del ingreso sigue generando una brecha importante entre diferentes regiones del mismo país, lo que ha suscitado controversias acerca del impacto del desarrollo en términos de atenuación o incremento de dichas desigualdades (Mattos , 2000, p. 44).

Modelos de crecimiento que datan desde Keynes, Domar o Kaldor han tenido en cuenta que el libre desempeño del mercado por sí solo no logra apaciguar la diferencia en términos de ingreso que se puede llegar a generar en los diferentes niveles de la sociedad. Atribuyen a componentes como el ahorro y la inversión la capacidad de impulsar el desarrollo y disminuir las brechas de desigualdad. Ya en los 70 se atribuye al incremento de capital técnico, la capacidad de impulsar la economía en los derroteros deseados en esta ocasión mediante las teorías desarrolladas por parte de economistas como Sollow o Ramsey¹.

Los modelos por si solos no pueden mover el mundo, por eso se ha tratado de materializarlos en la realidad a través de políticas de carácter neoliberal que podrían ser interpretadas en términos resumidos, como una reducción en la intervención del estado como regulador del actuar económico del mercado. Latinoamérica no ha sido ajena a este tipo de fenómenos, no sin razón es una de las zonas del mundo en las que la desigualdad se percibe de

¹ Ibid, p. 45

manera más acentuada; ya bien sea por la tardía incorporación de medidas para combatir este fenómeno, ya bien sea porque los modelos incorporados desconocen su realidad particular y no logran sino acentuar el mal que pretenden combatir.

Es así como las reformas de tipo estructural a las que se han visto sometidos sus países, la apertura a la globalización y las reformas en términos de gasto social, no han reflejado el impacto deseado al momento de medir las variaciones en los índices de pobreza y desigualdad de diferentes países de la región. Países como Uruguay han mostrado mejoría en la disminución de la pobreza y desigualdad que registraban en la en la década de los 80, no sucede lo mismo en vecinos como Brasil, Panamá o Colombia en donde, aunque haya remitido la pobreza; los índices de desigualdad se mantienen o incrementan (Ocampo, 1998).

Las diferencias evidentes entre el incremento del ingreso y la distribución del mismo son las que permiten precisar que la implementación de maquinaria y equipo, no es por si sola suficiente para el impulso de la economía de manera generalizada, es además necesaria la inclusión de factores como el conocimiento y el capital humano, lo que realmente puede lograr periodos de crecimiento sostenido y reproducible, es necesario entender que esos componentes endógenos son vitales a la hora de fomentar y aplicar nuevas políticas. Diferentes informes en la región destacan la brecha que se abre en los salarios que devengan los trabajos más cualificados de los trabajos que exigen un menor nivel de conocimiento, más aun en una región en donde la oferta de trabajos altamente calificados se ve rezagada con respecto al aumento de la informalidad que se genera como consecuencia directa de la falta de oferta laboral (Ocampo, 1998).

Es precisamente en las teorías de crecimiento endógeno donde la intervención del estado no es la de un ente maligno, sino de uno potenciador, generador de oportunidades y promotor de políticas que permitan generarlas, y para ello su papel se extiende más allá del sector público. Es aquí donde encuentran un papel activo las políticas públicas para gestión de externalidades, las modificaciones al sistema financiero que permitan una mayor cobertura de los territorios más alejados de una nación, subsidios directos e indirectos que propicien la integración de los ciudadanos ubicados en los niveles más bajos de la sociedad y para ello es necesario que se les provea de las herramientas participativas y competitivas que les permitan labrar un largo plazo más favorables. Es aquí donde tienen cabida las transferencias monetarias condicionadas como impulsores en la generación de capital humano y en el alcance de y mantenimiento de las condiciones.

ESTADO DEL ARTE

Dentro de las diferentes alternativas implementadas para la disminución de la pobreza, los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) han contribuido de manera significativa en dar alcance a sectores sociales que otros planes de protección social implementados, han llegado a excluir.

Estos programas se caracterizan por tener un impacto en el corto plazo mediante la transferencia directa de recursos, y a mediano plazo mediante la mejora en la cobertura de salud y educación de niños y niñas de hogares de bajos recursos (Cecchini & Atuesta , 2017).

El origen de estos programas lo podemos ubicar a mediados de la década de 1990, en el momento en que en Brasil se empezaron a implementar programas de transferencia de dinero a familias en extrema pobreza con el fin de tener contraprestaciones en el área de la Educación.

A finales del mismo periodo, en México se implementaba el Programa PROGRESA, cuyo fin era proveer de dinero en efectivo, suplementos alimenticios y paquetes básicos de salud a cambio de compromisos por parte de los subsidiarios en las áreas en las que se brindaba el apoyo, es decir Salud y Educación (Cecchini & Madariaga, 2011).

La expansión de estos programas de asistencia social aunque gradual, ha tenido una gran acogida por parte de los gobiernos de diversos países latinoamericanos. Esto se evidencia en la ampliación de su cobertura pues en 1997 se hallaba presente en tan solo tres países y hoy en día tienen presencia en más de 20 países como se aprecia en el Cuadro 1.A, en el cual se evidencian tanto los programas finalizados como los vigentes en cada uno de los países beneficiados por esta iniciativa.

Ahora bien, la eficacia en la implementación de dichas estrategias depende de un adecuado proceso de selección del impacto que se desea alcanzar, de la población objetivo, de los criterios necesarios para la entrega de los recursos, de la evaluación de la manera más efectiva para realizar la transferencia (Entrega Monetaria, Bonos, Subsidios etc.).

Caracterización de los Programas de Transferencias Condicionadas.

Como bien hemos mencionado, la implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas está dada por el interés de los gobiernos y otras entidades de proveer los medios necesarios para que la población más vulnerable en términos de pobreza, pueda tener acceso ya bien sea a los medios básicos de subsistencia o a otros que les permitan mejorar su nivel de vida, entendiéndose estos últimos como motores de mejora inmediata o progresiva y a largo plazo que permita romper los nexos de pobreza intergeneracional.

Los programas de asistencia social se enmarcan en una serie de iniciativas de ayuda que se puede catalogar en dos grupos; los de impacto indirecto, cuya intención es proveer los servicios básicos (agua, electricidad, salud), mediante la provisión de subsidios, el control, de precios u otros instrumentos. Por otro lado los programas que se enfocan en la distribución directa de las ayudas con el fin de mitigar las deficiencias de los hogares pobres y es en este grupo en donde se ubican los Programas de Transferencias Condicionadas. (Francke & Cruzado, 2009).

Como iniciativa tal vez no presentan mayores diferencias con otros programas de asistencia social; lo que en verdad los hace novedosos, es por un lado la noción de reciprocidad por parte de los beneficiarios implícita en los mismos, que a la postre será el motor de impulso, continuidad y causalidad que permitirán ver la eficacia de los mismos; y por otro lado que la

transferencia sea monetaria lo que es un cambio respecto a la visión anterior a este tipo de programas que proclamaba que se da un mayor impacto al incrementar el crecimiento económico, lo que redundaría en una distribución del ingreso generalizada, mientras que la concesión de dinero a los pobres sin contraprestación tiene menor impacto. (Rodríguez Enriquez, Corina, 2011)

Lo anterior permite establecer el tipo específico de población a la que se debe dirigir la iniciativa. Esta misma puede ser seleccionada ya bien sea por la existencia de hijos menores de edad dentro del núcleo familiar, en cuyo caso el enfoque puede ser mejorar el aspecto nutricional en los primeros años de infancia o el acceso a la educación primaria. Los hay también que dirigen su atención a otros grupos de personas, ya bien sea discapacitados, mayores de edad en estado de desempleo, o adultos mayores excluidos de los regímenes pensionales locales (Cecchini & Madariaga, 2011).

Experiencias en países como El Salvador (Red Solidaria) y Paraguay (Tepokorá), han demostrado que la dinámica de los Programas de Transferencias Condicionadas depende en gran medida, no solo del objetivo con el que se planifican; sino del conocimiento de los medios mediante los cuales se desea ejecutar su proceder y esto a su vez tiene soporte sobre la fortaleza de carácter institucional y de carácter financiero del país en el que se desean ejecutar dichos programas sociales, ya que por ejemplo, de la fortaleza financiera del programa depende el alcance del impacto que pueda llegar a tener el mismo. Así mismo en el establecimiento adecuado de los ejecutores, de las condiciones de entrada (asignación del recurso), y de salida (Criterios de desvinculación). (Veras Soares & Britto, 2008)

La selección y montaje de este tipo de programas, pasa por un proceso de evaluación exhaustiva y detallada por parte de técnicos del gobierno que desea implementarlo y con la colaboración, supervisión y apoyo de entes como el BID, la CEPAL y el Banco Mundial. La implementación de Red Solidaria se apoyó en la necesidad de implementar una red de seguridad social que brindara apoyo a las personas más pobres de El Salvador y se vio enmarcada dentro del plan de gobierno de la Presidencia vigente, cuya estrategia de acción tuvo como objetivo a corto plazo reforzar la asistencia en salud, la nutrición materno-infantil, educación básica e implementar mejoras en la entrega de servicios básicos como agua, electricidad etc. Tepokorá por su parte vio la luz tras una investigación del fenómeno de los PTC en países vecinos por parte de un comité técnico, aunque reticente a la implementación de este tipo de subsidios de los que se llegó a considerar que más que reducir la pobreza, incrementaban la dependencia de los beneficiarios.²

Brasil del mismo modo ha visto el nacimiento de seis programas bajo esta modalidad, cabe mencionar, Bolsa Alimentação y Bolsa Escola³, ambos programas implementados durante el periodo 2001-2003 y que pasaron a formar parte del programa Bolsa Familia en el año 2003 que además absorbió a los programas Cartão Alimentação⁴ y Auxílio-Gas;⁵ y por otro lado el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)⁶ que aún sigue vigente, y que en 2005 unifico sus prestaciones con Bolsa Familia.

² Ibid, p. 7

³ Ambos programas enfocados en reforzar el nivel nutricional de los niños en las familias beneficiarias y el acceso a la educación.

⁴ Programa de ingresos ligado a la seguridad alimentaria (sin Condiciones) creado en 2003 y fusionado a Bolsa Familia.

⁵ Programa administrado por el Ministerio de Minas y Energía, que proveía a las familias beneficiarias de un bono de hasta 15 reales con el fin de subsidiar la compra de pipetas de gas.

⁶ Enfocado a subsidiar familias con menores de 16 años que se encuentren trabajando.

No son pocas las variaciones que ha visto el programa Bolsa Familia, ya que en sus inicios en 2003 se contaba con una asistencia básica focalizada en familias en situación de pobreza extrema a quienes se les destinaba una asignación fija de R\$50.00 y otra asignación para familias con chicos de hasta 15 años por un monto de R\$15.00 y máximo tres beneficiarios por familia. Con el curso de los años se implementa un nuevo beneficio ligado a la existencia de jóvenes adolescentes en los hogares beneficiarios, enfocada en promover la asistencia escolar de chicos en edades 16 y 17 años por ser las edades en que la tasa de abandono se incrementa (World Without Poverty, 2017).

Así mismo, se ha rediseñado el programa como parte de la estrategia Brasil sin Pobreza, el cual dio lugar a la creación al beneficio para Superación de la Pobreza Extrema además de la inclusión de madres lactantes y en proceso de gestación, con este enfoque se busca no solo mantener a las familias beneficiarias con un nivel de ingreso que los ubique por arriba de la línea de pobreza extrema; sino proteger a madres y niños en las etapas de desarrollo que mayor riesgo representan⁷.

Honduras uno de los países con mayores índices de pobreza en la región, no podía ser ajeno a este tipo de medidas, en los años 90 el gobierno local adopta medidas para estabilizar la economía del país a través de la reducción del gasto estatal, el incremento de la base tributaria, la liberalización comercial entre otros; sin embargo las inclemencias climáticas provocadas al país en 1998 por causa del huracán Mitch, dieron de lleno en la economía del mismo afectando directamente el nivel de empleo lo que redundó en el aumento de la informalidad y el trabajo infantil (Franco, 2008).

⁷ Ibid, Pag. 2

Ahora bien han sido varios los mecanismos utilizados por el gobierno, cuyo enfoque ha sido la recuperación macroeconómica del país por una parte y la disminución de los niveles de pobreza por otra; para lo cual los esfuerzos se ha dirigido a fortalecer la educación, los servicios de salud y nutrición, mejorar las prestaciones sociales y focalizar las intervenciones estatales en los más pobres. Es así como los programas de tipo alimentario creados en la década del 50, trataron de brindar el apoyo inicial y básico requerido para fortalecer la población más vulnerable; aunque evaluaciones posteriores hayan mostrado las fallas de este tipo de iniciativa en términos de focalización⁸, los costos asociados con la compra, transporte, almacenamiento y distribución de los alimentos.

La evolución de estos programas en forma de PTC, ha contado en su mayoría con financiación de entes de cooperación internacional⁹ como es el caso Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), novedoso programa enfocado en la generación de empleos locales mediante la asignación de recursos dirigidos a procesos de construcción y mejora de la infraestructura a nivel local de cada una de las comunidades beneficiadas; lo cual fue clave en el proceso de reconstrucción posterior al embate del huracán¹⁰

El Programa de Asignación Familiar (PRAF), ha sido otra de las iniciativas del gobierno hondureño, implantada inicialmente para ayudar a reducir el impacto en el ingreso de las familias pobres causado por efectos de los ajustes macroeconómicos el cual, pretendía ser una medida temporal en sus inicios y como herramienta de focalización, impuso la restricción de entrega de bonos en las escuelas y en centros médicos para motivar la asistencia de las familias a los

⁸ Este aspecto hace referencia al método de selección de beneficiarios de este tipo de programas, ya que en muchas ocasiones resultan accediendo a los mismos familias cuyos ingresos están por arriba de las líneas de pobreza establecida, y que ven en las fallas de planificación, la oportunidad para colarse en el sistema.

⁹ El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

¹⁰ Ibid, p. 12

controles mínimos de salud y el envío regular de los niños a clase. La continua expansión de la pobreza en el país, extendió el alcance del programa que paso de ser una medida de alivio a una medida de erradicación de las raíces del problema, identificadas en la falta de capital humano entre las familias pobres, lo que finalmente derivó en modificaciones al programa original en sus versiones PRAF Fase II (1998-2005) (Glewwe & Olinto, 2004), y finalmente al PRAF Fase III (2006-2009).

Es importante por otro lado entender, que aunque la mayoría de estos programas se inician con la expectativa de generar beneficios sociales a mediano plazo, muchos de ellos prefieren enfocarse en la satisfacción de necesidades en el corto plazo. Sin embargo proyecciones a futuro requieren que más allá del actuar propio de cada programa, los diferentes estamentos institucionales entiendan que todo debe funcionar como una sinergia que logre un impacto duradero; en lugar de que cada programa trate de mostrarse efectivo de manera independiente.

La generación de capital humano, debe estar acompañada de mecanismos que permitan poner en uso las herramientas adquiridas, ya que en la mayoría de los casos las familias que salen de los programas por estar fuera del alcance de los mismos (en el caso de programas enfocados en apoyar e acceso a educación, una vez el beneficiario deja de estudiar o pasa la edad para recibir el beneficio); se vuelven a encontrar ante el dilema de la subsistencia, esta vez sin el apoyo económico que venían recibiendo. Es por tanto necesario la integración de dichos programas con aspectos a nivel macro, como la disposición de un mercado laboral que pueda absorber la creciente oferta de mano de obra, o las herramientas de tipo financiero que permitan desarrollar actividades de emprendimiento. (Francke & Cruzado, 2009, pág. 3).

Sin embargo, es precisamente la generación de Capital Humano entendido como el fortalecimiento de las capacidades, uno de las puntas de lanza de los PTC, que consideran que la inversión en Educación como proceso generador de oportunidades, derivará en la ruptura de la pobreza generacional a largo plazo. (Dallorso, 2013).

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN COLOMBIA

La implementación de este tipo de programas en Colombia, tiene como telón de fondo una serie de cambios trascendentales de carácter político y económico en la década de los 90; lo anterior sumado a la falta de consolidación de un sistema financiero generó que los niveles de confianza por parte de inversores extranjeros y nacionales se vieran afectados de manera negativa; lo que redundó en una fuga de capitales acelerada cuyo impacto en el mercado laboral hizo que se resintiera la estabilidad de las familias más pobres. Con el fin de paliar este efecto, la medida más sensata para las familias de escasos recursos, parece ser la reducción de costos mediante el retiro de uno o más de sus hijos del sistema educativo, lo que empezó por ser una medida transitoria, resultó convirtiéndose en algo de carácter permanente pues una vez superada la dificultad, los chicos no retornaron a clases (Llano, 2014).

Familias en Acción

Ahora bien siguiendo con esa línea de intervención estatal con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, en Colombia se empezaron a implementar los PTMC a partir de la creación de la Red de Apoyo Social en 1999, momento en el que se dieron a conocer los programas Familias en Acción cuyo enfoque es de apoyo directo mediante transferencia de dinero a familias en condiciones de pobreza extrema, con el fin de fortalecer sus posibilidades de consumo y paliar sus necesidades básicas; se puede así decir que tiene diferentes alcances, el nutricional, el de salud, el educativo y el de consumo.

Por un lado la generación de Capital Humano en niños entre los 7 y los 18 años, con los cuales se busca incrementar su nivel asistencia a la escuela; la atención a la primera infancia, niños entre 0 y 6 años de edad con quienes se espera mejorar sus niveles de nutrición y proveer

los controles médicos necesarios para garantizar un crecimiento sano y disminuir los niveles de mortalidad en las primeras etapas (Villatoro S, 2005).

Inicialmente el programa fue implementado para favorecer a municipios de menos de cien mil habitantes, que tuvieran la infraestructura necesaria para poder suplir los servicios de salud y educación, y para familias que contaran con vinculación al sistema financiero; requisito que les permitiría reclamar los subsidios monetarios. La realización de este proyecto contó con el apoyo crediticio del Banco Interamericano de Desarrollo lógicamente atado a una serie de condiciones en términos de seguimiento de impacto y manejo adecuado de los recursos. Sin embargo, aunque las críticas iniciales han sido buenas; también han surgido posiciones que remarcan los aspectos negativos que pueden derivar de este tipo de iniciativas, y que van desde la implementación con fines de obtener favoritismo político, la posible desviación de recursos, la creación de niveles de dependencia de los subsidios por parte de sus beneficiarios, etc.¹¹

Evaluaciones posteriores realizadas sobre la eficacia de este programa, rescatan sus virtudes en términos de una mejoría notable, aunque si bien es cierto que el primer impacto atiende a los objetivos propuestos (disminuir la deserción escolar, mitigar los niveles de desnutrición), se ve la necesidad no solo de ampliar su cobertura en términos de territorialidad, sino de establecer una sinergia en conjunto con entidades que puedan contribuir a desarrollar las herramientas necesarias para la creación de capital humano; elemento vital en los procesos de generación de recursos en el corto, mediano y largo plazo.

¹¹ Llano, J., Op Cit., p 80

Red Juntos

Es una estrategia liderada por el gobierno nacional enmarcada dentro del Sistema de Protección Social SPS creado bajo la ley 789 de 2002 y definido como la serie de políticas públicas enfocadas en la disminución de la vulnerabilidad y mejoramiento de la calidad de vida de la población más desprotegida (Minsalud, 2009).

La iniciativa se plasma mediante documento CONPES Social 102 del 25 de diciembre de 2006, que condensa las recomendaciones resultantes de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), llevada a cabo con el fin de determinar el impacto del gasto público en la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza, y mediante la cual se pudo determinar que la pobreza puede reducirse de manera gradual hacia el futuro, con la combinación de estrategias de tipo macroeconómico y de asistencia social encaminadas a la protección del capital humano (DNP, 2006).

La población Objetivo favorece por un lado a las familias del nivel 1 del SISBEN con los niveles más bajos de calidad de vida, ya bien sea que estén activos en el programa Familias en Acción o no. Por otro lado las familias desplazadas inscritas en Registro Único de Población Desplazada (RUPD), que en total suman 1.5 millones de familias cubiertas¹².

El programa está compuesto por los siguientes pilares:

- Acompañamiento Familiar y Comunitario, que incluye el levantamiento de información base en conjunto con las familias (Nivel de ingresos, Educación, Salud, Nutrición entre

¹² Ibidem, pag. 3

otros), el establecimiento de un plan familiar para fijación de objetivos de corto, mediano y largo plazo, y el acompañamiento para la consecución de los mismos¹³.

- Oferta y Acceso Preferente, proceso en el que se articula el acceso de las familias a los servicios ofrecidos por las diferentes entidades a nivel nacional y departamental (Servicios de Capacitación y Vinculación al mercado laboral) y que les permitan alcanzar los objetivos propuestos¹⁴.

- Fortalecimiento Institucional, con el fin de adaptar la capacidad de respuesta de las entidades gubernamentales con el fin de responder ante las necesidades de las familias beneficiarias¹⁵

Las corresponsabilidades se establecen en ambos sentidos, el familiar y el institucional; las familias por su parte deben comprometerse a fortalecer sus capacidades y adquirir las habilidades que les permitan superar la barrera de la pobreza. Por su parte las instituciones se comprometen a enfocar los esfuerzos de su organización, en la generación, promoción y ejecución de planes que permitan a las familias el alcance de los objetivos propuestos en la fase de acompañamiento¹⁶.

Más Familias en Acción

Es así como Más Familias en Acción ve la luz en el año 2007, las variaciones con respecto a su predecesora son notables; la cobertura se expande pues su foco va más allá de los municipios con más de 100 mil habitantes y finalmente se convierte en un programa de alcance nacional.

¹³ Ibidem, pag. 31

¹⁴ Ibidem, pag 33

¹⁵ Ibidem, pag. 37.

¹⁶ Ibidem, pag. 16

Aquí se vislumbra de una manera más concreta el impacto positivo de este tipo de programas, no solo en términos de asistencia directa, sino en el fortalecimiento del entramado institucional necesario para manejar la maquinaria que se requiere para poder llegar a la población de una manera oportuna y eficaz, en primer lugar obtiene el respaldo constitucional a partir de la ley 1532 de 2012. El enfoque es una vez más favorecer a las familias más vulnerables...

i). Las familias en situación de pobreza. ii). Las familias en situación de desplazamiento. iii). Las familias indígenas en situación de pobreza. Además las familias afro descendientes en pobreza extrema (Con menores de 18 años de edad). (SIPI, s.f.)

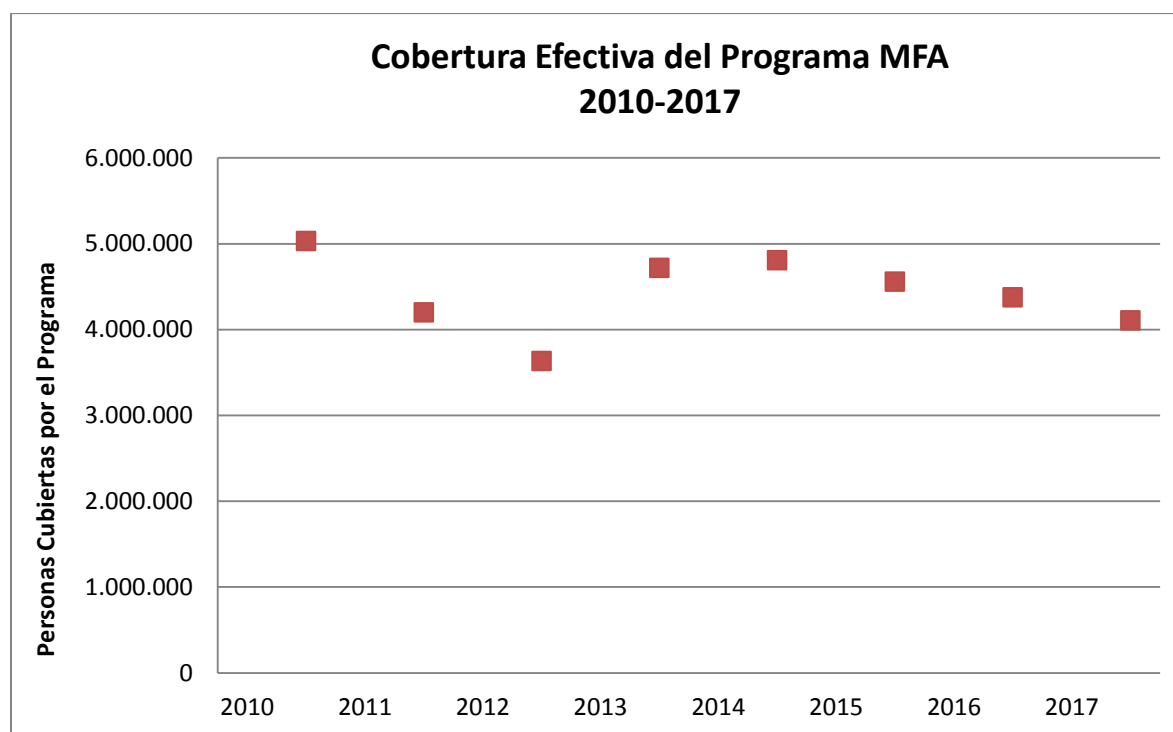
El puntaje de SISBEN es el filtro inicial para la identificación de dichas familias, los beneficios se entregan a través de cuentas bancarias y el acceso al sistema financiero se ha ampliado lo que permite más canales para la entrega de los recursos; los servicios de salud son registrados con el fin de llevar un record del nivel de corresponsabilidad por parte de las familias beneficiarias. Una vez más la responsabilidad sobre la recepción y el manejo del subsidio así como el compromiso de asistencia regular a los controles médicos y de asistencia a clase por parte de los pequeños, recae sobre las madres de los menores lo que ha sido criticado, ya que se considera que se descarga la responsabilidad solo en las madres y que los padres pasan a un segundo plano, relegando su participación en el proceso.

Son múltiples los desafíos que el programa ha tenido que enfrentar a través de los años de implementación y desarrollo tales como la evaluación de los criterios de focalización, la territorialidad de los grupos a beneficiar y los criterios de evaluación y seguimiento del impacto del programa (Angulo R. , 2016).

La experiencia confirma una vez más que la mayor concentración de familias necesitadas de este tipo de programas, se halla en la periferia y en los centros rurales más alejados de las zonas urbanas de gran concentración de población, lo que redundará en áreas de menor desarrollo tecnológico y por lo tanto menor accesibilidad a la maquinaria financiera lo que en últimas resulta en mayores costos de implementación en las zonas más necesitadas¹⁷.

Figura 4

Cobertura Efectiva del Programa Mas Familias en Acción 2010-2017



Fuente¹⁸ : Elaboración Propia

¹⁷ Ibidem, pag. 4

¹⁸ Las cifras año a año corresponden al número de niños y adolescentes menores de 17 años que perciben los beneficios de salud y educación.

Los componentes del programa incluyen un Bono de Nutrición para niños menores de 6 años, el cual se entrega de manera bimestral por familia sin importar el número de niños, para lo cual se realiza la transferencia de manera directa a las cuentas de la familias inscritas y cuya corresponsabilidad se verifica mediante registro de asistencias periódicas a los controles de crecimiento y desarrollo programadas por las instituciones de salud, y capacitaciones a las que deben asistir las madres cabeza de familia en quienes se delega la recepción del incentivo¹⁹.

Además incluye un Bono de Educación destinado a familias con hijos entre 4 y 18 años, otorgado durante los diez meses del año que dura el calendario escolar, el cual exige la asistencia de los niños al menos al 80% de las clases y con el compromiso de no reprobar más de dos años seguidos²⁰, so pena de suspender el bono de manera parcial o definitiva.

Métodos de Financiación de la Educación Superior

La necesidad de empoderar el actuar de la educación superior en el proceso que permita romper la cadena intergeneracional de pobreza, requiere que se estipulen los medios mediante los cuales se da continuidad a cualquier tipo de iniciativa al respecto. En Colombia estos procesos se valen de mecanismos que por un lado fortalecen la oferta de servicios educativos y por otro lado incentivan la demanda de los mismos.

La oferta de servicios educativos por parte de instituciones de carácter público se apoya en distintas fuentes entre las que se encuentran los aportes del Presupuesto Nacional y de entidades territoriales los cuales son susceptibles de ser incrementados

¹⁹ El bono se estimaba entre \$ 63.525 y \$ 74.100 /mes por hijo en 2015 Fuente: (Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, s.f.)

²⁰ Monto mínimo de Col\$ 10.600 y máximo de Col\$ 58.225 mensuales en 2015. Fuente: Ibidem

Anualmente tomando como base los presupuestos de rentas y gastos a partir de 1993 lo anterior respaldado por la Ley 30 de 1992, misma ley que en su artículo 87 establece que también se realizará un incremento anual de no menos del 30% del incremento del PIB, en el presupuesto de las universidades de acuerdo a un sistema de calificación que permita evaluar la calidad de educación que se brinda en las mismas (Mineducación, 2010).

Además las universidades cuentan con los recursos provenientes de estampillas pro universidad, que son recursos de casación directa de carácter impositivo cuya fuente deriva de gravar procesos de contratación nacional y territorial y que deben ser creadas por las Asambleas Departamentales y aprobadas por el congreso. Por otro lado cuentan con el apoyo de Colciencias en la elaboración y desarrollo de proyectos de investigación. Finalmente la financiación obtenida a través de la inversión privada, las entidades de apoyo internacional y los proyectos del Ministerio de Educación enfocados en fortalecer el avance y cobertura de las instituciones educativas²¹

Por su parte la demanda de servicios educativos se ha visto apoyada en primera instancia por los créditos otorgados por el ICETEX los cuales ha ido ampliando la red de usuarios y por otro lado los subsidios enfocados en la permanencia de los estudiantes con SISBEN nivel 1 y 2 en la educación media y superior, y aplicados ya bien sea como un porcentaje del valor de la matrícula o como subsidio para sostenimiento.

²¹ Ibidem

JÓVENES EN ACCIÓN

Ahora bien hemos visto que el mayor enfoque de los programas revisados ha sido la disminución de las brechas de pobreza, definida como aquella cantidad total de ingreso que debería haberse dado a las familias para sacarlas de la línea de la pobreza (Milanovic, 2002) ya bien sea garantizando el acceso a servicios de salud, nutrición, y educación cuyo margen de acción ha estado enfocado en las familias con niños entre los 6 y los 18 años, sin embargo con el fin de dar continuidad al proceso de formación y fortalecimiento de capital humano, en el año 2012 se integra el Programa Jóvenes en Acción en el proceso de rediseño de Mas Familias en Acción liderado por Prosperidad Social. Este programa pretende influir de manera directa en los jóvenes en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, incentivando la demanda por educación superior de tipo técnico, tecnológico y profesional y más allá de esto, motivar la permanencia y culminación de los procesos de formación por parte de los beneficiarios (Prosperidad Social , 2017).

Precisamente con el fin dar continuidad a los procesos de generación de capital humano en los que se han enfocado sus predecesores, el Programa Jóvenes en Acción toma la batuta desde el momento en que los jóvenes culminan con sus estudios de Educación Media, teniendo en cuenta que las probabilidades de inserción en el mercado laboral se aumentan en la medida en que se avanza en los diferentes niveles de educación y que del mismo modo existe una correlación directa entre el nivel educativo y la base salarial que se percibe.

De acuerdo con estimaciones del La Red Enlace Profesional - Observatorio Laboral (2017), la variación en la percepción de ingresos puede llegar a ser de un 30% entre una persona recién graduada del bachillerato y una con estudios de nivel técnico, y de ahí en adelante el aumento sigue siendo gradual (Ver Tabla 1). Por otro lado las dificultades que supone la

inserción en el mercado laboral cuando no se cumple con las habilidades mínimas requeridas por el mismo, todo esto genera los ciclos de desempleo y bajos ingresos que se constituyen en la trampa de pobreza.

Tabla 1

Variación en la Escala Salarial de Acuerdo a Niveles de Educación

| NIVEL DE ESTUDIOS | SALARIO PROMEDIO | DIFERENCIA | VARIACION |
|-------------------|------------------|---------------|-----------|
| MEDIA | \$ 737.717,00 | | |
| TECNICO | \$ 964.000,00 | \$ 226.283,00 | 30,67% |
| TEGNOLOGO | \$ 1.185.000,00 | \$ 221.000,00 | 22,93% |
| PREGRADO | \$ 2.050.000,00 | \$ 865.000,00 | 73,00% |
| ESPECIALIZACION | \$ 2.990.000,00 | \$ 940.000,00 | 45,85% |
| MAESTRIA | \$ 3.886.000,00 | \$ 896.000,00 | 29,97% |

Fuente: Elaboración Propia ²²

Los niveles de inactividad que presentan los jóvenes que no tienen la capacidad para acceder de manera inmediata a la formación superior, repercuten en procesos de actividad sexual no planificada, dando lugar al fenómeno de embarazo adolescente y por otro lado incentiva tanto la inserción en actividades de tipo delictivo, como la motivación de actividades de trabajo que incentivan la informalidad.

Para el año 2010, Colombia era el país con mayor porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan alcanzando un 27% en comparación con Argentina 20%, Brasil 19%, Chile 18%, Costa Rica 19% y Paraguay 19% de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2010).

²² Extracto de ESCALA SALARIAL 2017 RED ENLACE PROFESIONAL SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN Y PERFIL DE LOS GRADUADOS <https://www.colegiatura.edu.co/images/contenidos/admisiones/EscalaSalarial2017EnlacePro.pdf>

Desde el punto de vista socioeconómico, se ha determinado que mientras el 41% y 23% de jóvenes de clase alta y media, logran acceder a la educación superior; solo el 14% y el 12% de las clases pobre moderado y pobre logran estudiar (Angulo , Acevedo, Gaviria, & Perez , 2012).

La Estructura del Programa

Con el fin de delimitar los campos de acción del programa y el alcance del mismo, se han establecidos los Componentes de Formación y los Componentes de Habilidades para la vida.

El primero está constituido por todas las facetas de formación académica de tipo teórico-práctico que sean impartidas por el SENA o por las Instituciones de Educación Superior IES que estén en convenio con el Departamento de Prosperidad Social y que abarquen los niveles técnico, tecnológico, técnico profesional y profesional universitario. Este componente busca proveer las herramientas de desempeño que permitan a los jóvenes poder ingresar al mercado laboral o generar sus propios ingresos mediante iniciativas de tipo empresarial.

El otro componente denominado Habilidades para la Vida, pretende incentivar las competencias de tipo no cognitivo o habilidades transversales, que permitan la integración en términos de convivencia, participación activa y propositiva, y formación en valores.

La focalización del programa, que es la estrategia establecida para determinar la asignación de los recursos de la manera más efectiva y que propende que los beneficiarios de los mismos, sean los grupos de población más vulnerables²³. Desde este enfoque se maneja mediante dos líneas:

La Focalización Territorial, que tiene en cuenta entre otros: i) que el programa se implemente en municipios que cuenten con la oferta de formación por parte del SENA y de las

²³ CONPES 100 de 2006 y la Ley 1176 de 2007 y Ley 1176 de 2007

IES y cuyos programas estén debidamente autorizados por el Ministerio de Educación MEN. ii) Municipios con IPM moderado, grado 1,2 y 3 de acuerdo a la clasificación del Índice de Pobreza Multidimensional iii) Municipios de mayor categoría según clasificación de municipios en el país iv) Municipios con mayor porcentaje de población objetivo (DPS, 2017).

Por su parte la Focalización Poblacional tiene en cuenta a jóvenes que hayan terminado su bachillerato, que tengan entre 16 y 24 años, y que se encuentren registrados en alguno de los siguientes programas: i) SISBEN III, y cuyo puntaje se encuentre dentro de los parámetros establecidos ii) En la Red UNIDOS (Ex Red Juntos) para combatir la pobreza, iii) estar incluido en el RUV (Registro Único de Víctimas) y con estado Incluido, iv) en las listas de censo de indígenas, ó v) en los registros del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF para jóvenes con medida de adoptabilidad²⁴

Además se debe tener en cuenta el entramado institucional en el que se mueve todo el programa, y que incluye:

- El Departamento Nacional de Planeación
- El Departamento de Prosperidad Social – DPS
- Los Ministerios de Trabajo y Educación
- El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA
- Las Instituciones de Educación Superior – IES
- La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- Las Entidades Financieras participantes del programa
- La Mesa de Competencias Transversales
- La Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo – UASPE

²⁴ Ibidem, pag. 26

Los Incentivos

Teniendo en cuenta que el programa está enmarcado dentro de la modalidad de Transferencias Monetarias Condicionadas, los incentivos que se entregan a cada uno de sus beneficiarios son en efectivo y están ligados a las siguientes condiciones:

Tabla 2

Plan de Incentivos Jóvenes en Acción SENA e IES

| Institución de Educación | Reporte | Tipo de Incentivo / Condicionalidad | Valor del desembolso | Frecuencia de entrega |
|--|---|--|----------------------|---|
| SENA | Reporte PE-49 DPS | Incentivo de matrícula y permanencia. Condicionabilidad: El joven debe haberse matriculado en un programa de formación técnica o tecnológica bajo la modalidad presencial y estar activo en su proceso de formación, sin ningún tipo de condicionalidad académica y/o disciplinaria. | \$400.000 | Cada dos meses |
| Instituciones de Educación Superior -IES | Reporte No. 1 de matrícula. Se entrega una vez finalizado el proceso de matrícula de la IES. | Incentivo de matrícula. Condicionabilidad: El joven debe haberse matriculado en un programa de formación técnico profesional, tecnológico o profesional universitario, bajo la modalidad presencial y estar activo en su proceso de formación, sin ningún tipo de condicionalidad académica y/o disciplinaria. | \$400.000 | A mitad del período académico en curso. |

| | Reporte No. 2 de permanencia y excelencia. | Incentivo de Permanencia. | | |
|--|---|---|-----------|---|
| | Se entrega después del cierre del período académico y consolidación de las notas definitivas. | Condicionalidad: El joven debe haber culminado su período académico y haber obtenido un promedio del período académico igual o superior a 3,0 (tres, cero) y estar activo en su proceso de formación, sin ningún tipo de condicionalidad académica y/o disciplinaria. | \$400.000 | Al inicio del siguiente período académico |
| | Incentivo a la Excelencia. | Condicionalidad: | | |
| | | El joven debe haber culminado su período académico y haber obtenido un promedio del período académico igual o superior a 4.3 (cuatro, tres). | \$200.000 | |

Fuente:GT JeA, DTMC- Prosperidad Social.<http://www.dps.gov.co/que/jov/Paginas/Cronogramas.aspx>

Nota: El incentivo de Permanencia y de Desempeño se entregan al mismo tiempo.

El Impacto del Programa

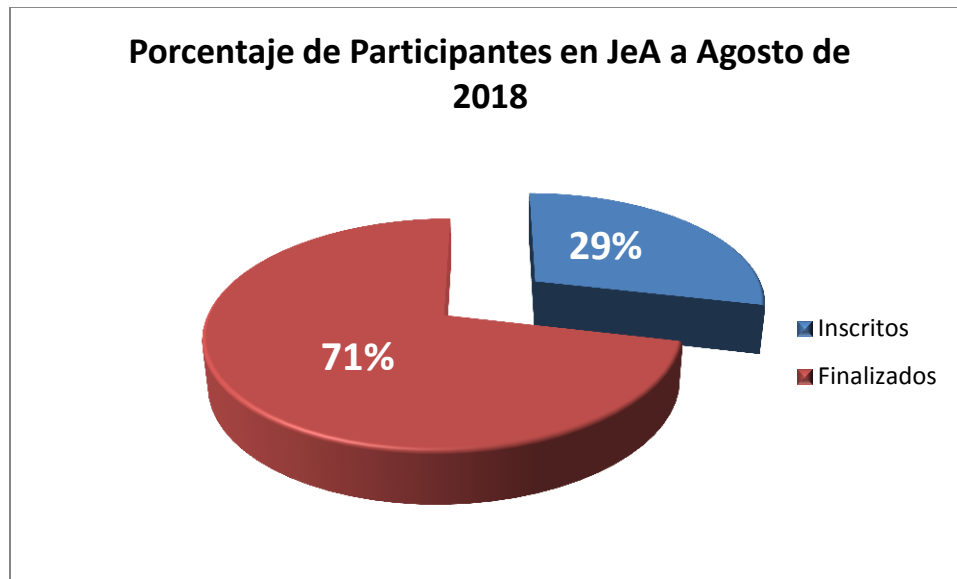
En el momento el programa cuenta con 50 convenios vigentes entre los que se encuentran el SENA (1), las Instituciones de Educación Superior-IES (46) y otros programas enfocados en el mismo propósito a nivel nacional y regional²⁵ (3).

²⁵ MEN: Ser Pilo Si Paga (Cohorte 1 – 2015-1)

Según datos reportados por Prosperidad Social a agosto de 2018, había un total de 431.133 jóvenes atendidos en el Programa a nivel nacional, de los cuales 123.218 jóvenes se encuentran actualmente inscritos y 307.915 han finalizado intervención.

Figura 5

Porcentaje de Participantes en Jóvenes en Acción a Agosto de 2018



Fuente: DPS

Cabe aclarar que no todos los inscritos llegan realmente a matricularse, de acuerdo con la evaluación de impacto de JeA a nivel nacional, ya que del total de jóvenes elegibles solo el 36% participó de manera efectiva²⁶. Hay que considerar que existe un método adicional para acceso al SENA conocido como acceso preferente, el cual corresponde a la reserva del 30% de los cupos de un programa con alta demanda (Prosperidad Social , 2017)

²⁶ La elegibilidad depende por un lado de que el joven cumpla con los requisitos del programa y por otro de que logre el puntaje mínimo requerido en los exámenes de acceso al SENA y a las IES que lo avalen.

Jóvenes en Acción en Bogotá

Por su parte, las cifras para Bogotá en el período 2013-2018 han mostrado lo siguiente:

Tabla 3

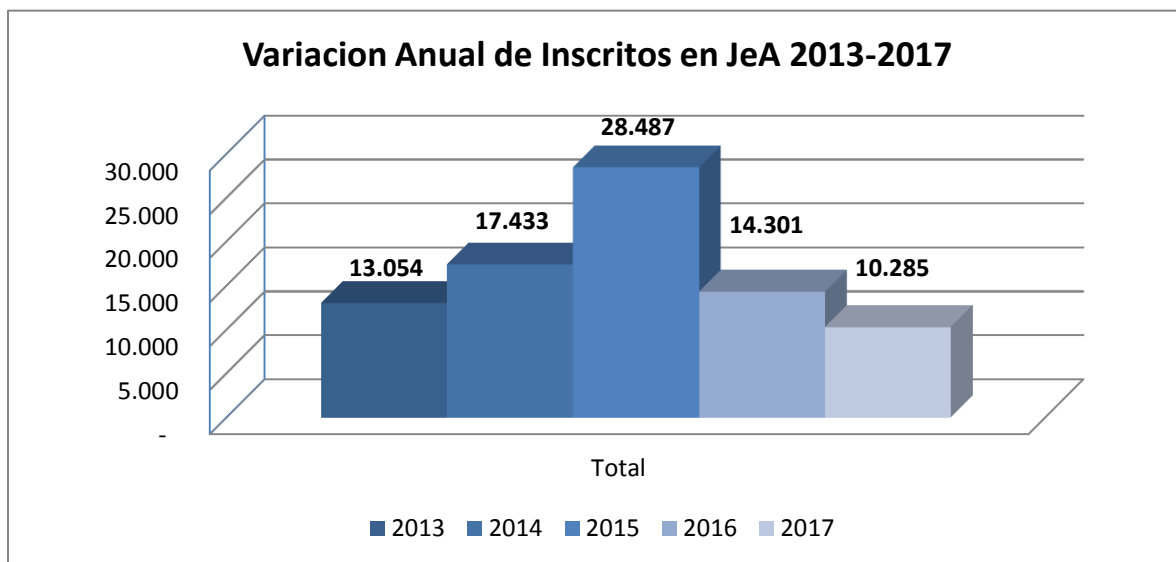
Jóvenes Inscritos en el Programa a Nivel Nacional 2013 - 2017

| AÑO | INSCRITOS* |
|------|------------|
| 2017 | 10.285 |
| 2016 | 14.301 |
| 2015 | 28.487 |
| 2014 | 17.433 |
| 2013 | 13.054 |

*Inscritos a diciembre de cada vigencia

Figura 6

Variación Anual de Inscritos en Jóvenes en Acción 2013 - 2017



Fuente: Elaboración Propia

En la gráfica se aprecia la evolución de los inscritos en el programa Jóvenes en Acción, se aprecia que durante los tres primeros años el nivel de participantes aumentó de manera acelerada; lo que deja entrever el gran nivel de acogida del programa por parte de la población en la que se enfoca. Sin embargo a partir de 2016 se evidencia un descenso de casi el 50% de los jóvenes inscritos con respecto al año inmediatamente anterior.

En la ciudad de Bogotá, y de acuerdo al Manual Operativo del Programa el puntaje del SISBEN III para los participantes, debe ser igual o inferior a 54.86

Cabe anotar, que en Bogotá, el programa se apoya en convenios suscritos con las universidades Nacional de Colombia Sede Bogotá y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Tabla 4

Registro de Jóvenes Inscritos y que finalizaron Intervención a Agosto de 2018

| JOVENES EN ACCION | Inscritos Agosto 2018 | Finalizaron Intervención 2012 - agosto 2018 |
|--------------------------|------------------------------|--|
| SENA | 2.319 | 39368 |
| IES | 5.430 | 2078 |
| SENA + IES | 7.749 | 41.446 |

Fuente: Prosperidad Social

Como se aprecia en la Tabla 4 la mayor concentración de participantes se ha venido dando en el SENA desde el momento de inicio del programa, sin embargo el registro en las Instituciones de Educación Superior para Agosto de 2018 deja entrever el peso que han ganado estas últimas lo cual puede llegar a ser resultado de una tendencia de los jóvenes por querer alcanzar niveles de educación más altos.

En conversatorio realizado en la Universidad Nacional de Bogotá en agosto de 2018 cuya finalidad era presentar los logros y desafíos del programa, se llegó a las siguientes conclusiones:

Los resultados con respecto al SENA fueron:

- Aumento de la demanda por parte de los Jóvenes Elegibles
- En cuanto al acceso, se estima que el 36% de los Jóvenes Elegibles, participan en el programa de manera efectiva
- En términos de permanencia se aumentó en 12 puntos porcentuales
- Finalmente el nivel de inserción en el mercado laboral se ve más destacado en los hombres participantes del programa hasta en un 50%. Cabe destacar que lamentablemente no se ve el mismo impacto para las mujeres participantes del programa, por lo que se evidencia que las brechas de género permanecen.

Respecto a las IES se concluyó que:

- Se disminuyó en un 40% la probabilidad de deserción
- Solamente el 4% de los estudiantes inscritos estudia y trabaja, lo que se percibe como algo positivo, pues permite que los muchachos se dediquen en su mayoría únicamente a estudiar.
- El incentivo al desempeño no surte el efecto deseado, los receptores del mismo no parecen ser recurrentes en los resultados y se estima que al menos el 50% de los beneficiarios lo ha recibido en algún momento de su permanencia en el programa (Prosperidad Social, 2018).

CONCLUSIONES

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas han demostrado ser una herramienta poderosa para robustecer los planes de gobierno de los países de la región, y que han sido creados con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la población más pobre y en estado de vulnerabilidad y así disminuir las brechas de pobreza existentes.

En Colombia éste tipo de programas ha demostrado ser no solo una alternativa para adelantar procesos de inclusión social, sino además un medio para fomentar procesos de fortalecimiento institucional; ligados al entramado necesario para poder implementarlos, ejecutarlos y evaluar su impacto. Un ejemplo de ello se verifica en la ampliación de la red financiera a nivel nacional, sobre la que se sustentan los procesos de entregas de incentivos.

Respecto a Jóvenes en Acción se puede decir que si bien es cierto que el programa es una iniciativa bandera cuyo enfoque es motivar la inserción y permanencia de los jóvenes de escasos recursos en el sistema de educación superior, y que definitivamente este es uno de los motores base para la generación de capital humano y por ende para impulsar la movilidad social; también lo es el hecho de que el programa no está teniendo el alcance en términos de la población sobre la que se focaliza, ya bien sea por falta de mayor información a los beneficiarios potenciales del mismo, ya bien sea por falta de seguimiento en los programas de inscripción de los mismos. Esto se ve reflejado en el porcentaje de jóvenes que una vez inscritos efectivamente acceden a las ofertas educativas disponibles.

Cabe resaltar que la oferta académica a nivel nacional está sujeta a la estructura y radicación de las instituciones prestadoras de los servicios de educación en las zonas en donde se requiere, lo que deja por fuera un rango importante de muchachos que no alcanzan a beneficiarse si la oferta disponible está lejos del alcance en términos territoriales.

Aunque se han logrado disminuir las brechas de participación social en los procesos de educación, las evaluaciones posteriores muestran que las brechas de inserción en el mercado laboral y percepción de salarios una vez se ha alcanzado un nivel de escolaridad superior, siguen manteniendo sesgos en términos de género, algo de debería ser teniendo en cuenta en los aspectos de reformulación del los alcances del programa.

Bibliografía

Angulo , R., Acevedo, J., Gaviria, A., & Perez , G. (2012). Movilidad social en Colombia. *Documento Cede 43, Universidad de los Andes.*

Angulo, R. (2016). *Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia.* Nota Técnica del BID.

Baratz , M. S., & Grisby , W. G. (1972). Thoughts on poverty and its elimination. *Journal of Social Policy*, 1, 119-134. Recuperado el 20 de Abril de 2017, de doi:10.1017/S0047279400002348

Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. (s.f.). Recuperado el 10 de 2018, de <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=12>

Borraz Fernando, C. J. (Agosto de 2010). POBREZA, EDUCACIÓN Y SALARIOS EN AMÉRICA LATINA. *POBREZA, EDUCACIÓN Y SALARIOS EN AMÉRICA LATINA.* Montevideo, Uruguay.

Caballero R César A, G. M. (2011). Pobreza y desigualdad, Un balance de la información disponible.

Cecchin, S., Filgueira, F., & Robles, C. (2014). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada.* Repositorio CEPAL.

Cecchini , S., & Atuesta , B. (06 de 2017). *CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe.* Obtenido de www.cepal.org

Cecchini, S., & Atuesta , A. (junio de 2017). *Programas de Trasnferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión.*

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile. Obtenido de Repositorio CEPAL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Trasnferencias Condicionadas. Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe.*

CEPAL. (s.f.). Recuperado el 15 de 04 de 2017, de <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

CEPAL. (s.f.). *Inversión/Gasto Social en América Latina y el Caribe.* Recuperado el 10 de 2018, de https://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/query1.php?indicador_id=28

Correa, R. (2008). *Efectos de la educación y el empleo, en la dinámica de la pobreza en los hogares del Perú: 2001-2005* www.eumed.net/tesis/2008/rcm/. Recuperado el 5 de Abril de 2017, de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2008/rcm/index.htm>

- Dallorso, N. S. (2013). La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas. *Estudios sociológicos*, 113-139.
- DANE. (22 de Marzo de 2017). Recuperado el 16 de Septiembre de 2018, de dane.gov.co: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17.pdf
- DANE. (03 de 2018). DANE. Recuperado el 22 de Octubre de 2018, de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17.pdf
- DNP. (26 de 09 de 2006). *DNP*. Recuperado el 10 de 2018, de http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2006/conpes_0102_2006.pdf
- DPS. (02 de 2017). Manual Operativo Programa Jóvenes en Acción. Bogotá.
- Francke, P., & Cruzado, E. (Mayo de 2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas e Instrumentos*. Proyecto Capital.
- Franco, R. (2008). *Protección social en Honduras: el papel de los programas de transferencias condicionadas: PRAF I, II y III*. . Sao Paulo/Santiago de Chile : Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) e Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC). Recuperado el 10 de 2018
- Glewwe, P., & Olinto, P. (2004). *Evaluating of the Impact of Conditional Cash Transfers on Schooling: An Experimental Analysis of Honduras' PRAF Program*. Unpublished manuscript, Universidad de Minnesota.
- Grigsby, M. S. (1972). *Thoughts on poverty and its elimination*. *Journal of Social Policy*.
- Llano, J. (Junio de 2014). Familias en Acción: la historia a la luz de sus impactos. *Coyuntura Económica*, XLIV. (1), 77-120.
- Mattos, C. A. (Enero de 2000). Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. *Territorios*(3), 43-68. Recuperado el 1 de 10 de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35700304>
- Medellín, N., & Sánchez Prada, F. (2015). *¿Cómo funciona Más Familias en Acción? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Milanovic, B. (2002). Do we tend to overestimate poverty gaps? The impact of equivalency scales on the calculation of the poverty gap. *Applied Economics Letters*, 9(2), 69-72.
- Mineducación. (11 de 06 de 2010). Recuperado el 10 de 2018, de <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-235797.html>

- Minsalud. (24 de 03 de 2009). Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/MANUAL%20OPERATIVO%20JUNTOS.pdf>
- Molina, C. (2006). *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V.
- Ocampo, J. A. (1998). Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. *Revista de la Cepal*, 7-14.
- OIT. (2010). *OIT*. Recuperado el 10 de 2018, de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_188065.pdf
- ONU. (s.f.). Recuperado el 22 de April de 2017, de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>
- Prosperidad Social . (Diciembre de 2017). *Informe de la Evaluación de Impacto del Programa Jóvenes en Acción*. Recuperado el Octubre de 2018, de <http://www.dps.gov.co/que/jov/Documentos%20compartidos/Evaluacio%CC%81n%20de%20Impacto%20del%20Programa%20Jo%CC%81venes%20en%20Accio%CC%81n-Resumen%20ejecutivo%20-%20Dic%202017.pdf>
- Rodriguez Enriquez , Corina. (Noviembre de 2011). Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/S1100854.pdf?sequence=1>
- SEN, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, vol. 42. núm 4.
- SIFI. (s.f.). Obtenido de SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA: <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/normativas/474/ley-no-15322012-regula-el-funcionamiento-del-programa-familias-en-accion>
- Social, P. (08 de 2018). Conversatorio Técnico: Jóvenes, Logros y Desafíos. Discusión y reflexión sobre los principales logros y desafíos de Jóvenes en Acción en el marco de la educación superior en el país. Bogotá .
- Spicker, P. (2009). *Definiciones de pobreza: doce grupos de significados*. Recuperado el 20 de Abril de 2017, de CLACSO, RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/06spicker.pdf>.
- STAIN, R. (1988). Direct and Indirect Measures of Poverty. *Journal of Social Policy*,, 351 - 365.
- Townsend, P., & Gordon, D. (1993). What is enough? The definition of a poverty line. En *The International Analysis of Poverty*. (págs. 40 - 78). Harvester Wheatsheaf.
- UN. (s.f.). Recuperado el 20 de 06 de 2017, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

UNDP. (2015). Recuperado el 23 de 09 de 2017, de United Nations Development Programme:
<http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html>

UNFPA . (s.f.). Recuperado el 20 de 06 de 2017, de Fondo de Poblacion de las Naciones Unidas :
<https://www.unfpa.org/es/data/world-population-dashboard>

Veras Soares, F., & Britto, T. (2008). *Encarando las Limitaciones en la Capacidad para Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamerica: Los Casos de El Salvador y Paraguay*. Obtenido de IDEAS: <https://ideas.repec.org/>

Villatoro S, P. (2005). Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: experiencias en América Latina. *REVISTA DE LA CEPAL*, 87-101.

World Without Poverty. (2017). Recuperado el 08 de 10 de 2018, de <https://www.org.br/wp-content/uploads/20.-BFP-Coverage-Targeting-and-Eligibility-Definition-of-Benefits.pdf>