



Vigilada Mineducación

## TÍTULO DEL PROYECTO

**Pobreza monetaria: Un análisis a las Transferencias Monetarias  
Condicionadas como mecanismo para superar la pobreza monetaria en la  
población Joven.**

## TITLE

**Monetary poverty: An analysis of Conditional Cash Transfers as a  
mechanism to overcome monetary poverty in the youth population.**

Autor

Robinson Javier Otavo Rueda

Trabajo de grado

Asesor

Mauricio Uribe López

UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE HUMANIDADES  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MEDELLÍN

2021

## CONTENIDO

### Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN .....	4
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	5
PREGUNTA.....	5
JUSTIFICACIÓN .....	5
OBJETIVOS GENERAL .....	6
OBJETIVOS ESPECIFICOS .....	6
REVISIÓN LITERARIA .....	6
ARGUMENTO .....	8
HIPOTESIS .....	8
PROPUESTA METODOLOGICA .....	9
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DISPONIBLE .....	9
POBREZA EN LA POBLACIÓN JOVEN DE COLOMBIA .....	11
RELACIÓN RENTA-EDUCACIÓN EN POBLACIÓN JOVEN .....	14
ALTERNATIVAS PARA REDUCIR LA POBREZA: PROGRAMA “JÓVENES EN ACCIÓN” -TMC- ..	20
CRITICAS AL MODELO TMC Y AL PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN .....	22
CONCLUSIÓN .....	23
BIBLIOGRAFÍA .....	26

## Resumen

Este trabajo analiza la pobreza monetaria de la población joven de Colombia, desde la perspectiva de diferentes teóricos que exploran la relación entre pobreza y desarrollo, para así indagar sobre los efectos de programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, como es el caso del programa “Jóvenes en acción” sobre dicha problemática en Colombia, a partir de la información disponible en el DANE.

En este análisis se evidencia que un modelo de Transferencias Monetarias Condicionadas, específicamente en el caso de estudio del programa “Jóvenes en Acción”, no tiene mayor impacto en la reducción de las cifras de desempleo o pobreza, por dos razones principalmente: 1) No está enfocado al mayor grupo poblacional joven en estado de vulnerabilidad o pobreza con dificultades en temas educativos, que son aquellos que no culminan el ciclo básico escolar para obtener el título de bachiller. 2) El modelo de clasificación poblacional a la que debe ir dirigida estos recursos tiene falencias, dado que gran parte de los recursos no terminan recibiendo la población en estado de vulnerabilidad o pobreza. Éstas dos razones o fallas son a su vez los dos requisitos mínimos para acceder al programa “Jóvenes en Acción”, y al existir fallos que no permiten a la población joven en estado de vulnerabilidad o pobreza acceder a ellos, no se da la “inserción social y laboral” que busca el programa.

**Palabras Claves:** Pobreza, Transferencias Monetarias Condicionadas, Jóvenes en Acción.

## ABSTRACT

This paper analyzes the monetary poverty of the young population in Colombia, from the perspective of different theorists who explore the relationship between poverty and development, in order to investigate the effects of Conditional Cash Transfer programs, such as the "Jóvenes en Acción" program, on this problem in Colombia, based on information available from DANE.

This analysis shows that a Conditional Cash Transfer model, specifically in the case study of the "Jóvenes en Acción" program, does not have a major impact on the reduction of unemployment or poverty figures, for two main reasons: 1) It is not focused on the largest young population group in a state of vulnerability or poverty with educational difficulties, which are those who do not complete the basic school cycle to obtain a high school diploma. 2) The population classification model to

which these resources should be directed has shortcomings, given that a large part of the resources do not end up being received by the population in a state of vulnerability or poverty. These two reasons or flaws are in turn the two minimum requirements for accessing the "Jóvenes en Acción" program, and since there are flaws that do not allow the young population in a state of vulnerability or poverty to access them, the "social and labor insertion" sought by the program does not occur.

**Keywords:** Poverty, Conditional Cash Transfer, Jóvenes en Acción.

## INTRODUCCIÓN

Aunque la pobreza puede analizarse desde varios enfoques o capacidades, este trabajo se ha centrado en dos de ellas: la pobreza monetaria y la educación, ambas relacionadas e importantes para superar las trampas de la pobreza. Así lo manifiestan expertos en temas de desarrollo y pobreza como Amartya Sen, Banerjee y Duflo, que exponen en sus trabajos la relevancia de fortalecer las capacidades humanas de los individuos, como es la educación, en especial para la población joven e infantes con relación a los ciclos básicos escolares, ya que estos aumentan las probabilidades de mejorar sus condiciones de vida a futuro.

La relevancia y relación que tienen los temas de pobreza monetaria y educación, para superar las brechas de pobreza en la población joven, se ven ratificados en las estadísticas y datos del DANE, que se recopilan en este trabajo, donde se encuentran relaciones entre deserción escolar e índices de desempleo y ocupación.

Una de las alternativas que ha implementado el gobierno para disminuir los índices de pobreza son las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). Sistema que se ha usado en países como Brasil, Costa Rica, México, entre otros, por sugerencia o directriz del Banco Mundial. En lo que respecta al caso colombiano, se analiza el programa "Jóvenes en acción", dado que tiene una relación entre pobreza monetaria, educación y TMC, que permite entender mejor los aciertos y fallos que pueden tener algunas políticas sociales con el modelo de TMC, en los temas de desarrollo o capacidades humanas, enfatizando en la población joven.

## **Problema de investigación**

La pobreza monetaria se ha convertido en uno de los principales problemas a combatir a nivel global y local. En Colombia, según el DANE, han ido en aumento las cifras de pobreza, con 21 millones de personas en esa situación y 7,4 millones en pobreza extrema. (DANE, 2021). Una de las poblaciones más afectadas son los jóvenes, quienes afrontan las tasas más altas de desempleo; en especial los jóvenes de menores recursos. Esto pone en riesgo su seguridad alimentaria y limita las posibilidades de acceder a la educación técnica, tecnológica o profesional, produciendo un círculo vicioso, que aumenta las brechas de desigualdad, siendo Medellín una de las ciudades más afectadas por esta problemática de pobreza juvenil (Medellín cómo vamos, 2021).

Latinoamérica es una región con altos índices de pobreza, y una estrategia que ha sido mayormente usada para combatir este problema, según el Banco Mundial, son las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). En Colombia se implementa el programa Jóvenes en Acción bajo este esquema.

## **Pregunta**

¿Cuál es el impacto que tienen los modelos de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), como es el caso del programa “jóvenes en acción” en la reducción de los índices de pobreza monetaria en la población joven en Colombia?

## **Justificación**

La pobreza es un fenómeno complejo y persistente resultado de la interacción de múltiples factores sociales, políticos y económicos; un gran reto tanto a nivel global como local. Es por ello que Naciones Unidas, expone como el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Fin de la Pobreza, dado que en el mundo 8% de la población vive en situación de pobreza extrema, es decir, con menos de 1,90 dólares al día. La población infantil está muy expuesta a esta problemática ya que a nivel mundial 1 de cada 5 niños se encuentra en esta situación de pobreza extrema (Naciones Unidas, 2021)

El problema de los altos índices de pobreza en la población joven no sólo afecta el poder adquisitivo de bienes y servicios básicos. También limita el acceso a oportunidades de desarrollar sus capacidades humanas, como son la educación, cayendo en las

denominadas “trampas de la pobreza” que hacen que las condiciones de pobreza aumenten y sea cada vez más difícil salir de ella (Rosas & Jiménez-Bandala, 2018).

Para ello académicos como Amartya Sen desarrollan un análisis de la relación entre libertades y vida digna con el desarrollo, no sólo de los individuos desde un aspecto monetario que solventa sus necesidades básicas, sino también que les permita un desarrollo humano potenciando sus habilidades para salir de la pobreza y no recaer en ella.

Para reforzar estas hipótesis, Banerjee y Duflo, en su libro “Repensar la pobreza” analizan diferentes modelos que pueden dar una posible solución a esta problemática de la pobreza, con experimentos sociales que ponen a prueba la mejor forma de implementar proyectos con altos grados de eficiencia y eficacia. Lo que nos brinda herramientas para un análisis tanto del fenómeno, como de sus posibles soluciones.

### **Objetivo general**

Analizar críticamente la política pública contra la pobreza a partir de la revisión del enfoque y los resultados del programa “Jóvenes en Acción”.

### **Objetivos Específicos**

- Identificar el papel que cumplen las Transferencias Monetarias Condicionadas en la lucha contra la pobreza.
- Evidenciar si el modelo o diseño del programa está óptimamente enfocado a la población joven objetivo.
- Indagar alternativas de mejora al programa Jóvenes en Acción

### **Revisión de la literatura**

El primer concepto que se aplica en esta revisión es el concepto de pobreza, que se puede definir como “la incapacidad de una persona para alcanzar un mínimo nivel de vida” (Gasparini, Cicowiez y Sosa, 2013, p. 165). Por ello, argumenta Sen, la pobreza no sólo debe mirarse como falta de ingresos, sino también como privación de capacidades básicas que le permitan una libertad al individuo en su pleno desarrollo de la vida (Ferullo, 2006, p. 13). Es así como podemos entender que una persona cuando está en situación de pobreza carece de funcionamientos básicos que son muy elementales, como estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, etc. (Muñetón-Santa, G., & Gutiérrez-Loaiza. 2017).

Del mismo modo, para superar la privación de capacidades, y la pobreza de renta, hay fórmulas como “la mejora de la educación básica y de la asistencia sanitaria [que] no sólo

aumenta la calidad de vida directamente sino también la capacidad de una persona para ganar una renta y librarse, asimismo, de la pobreza de renta” (Sen, 2000, p.118) Porque si bien no se puede priorizar o simplificar la pobreza como una cuestión de renta, tampoco se puede separar, ya que es necesaria para desarrollar en plenitud las capacidades básicas (Sen, 2000).

Los elementos anteriores sirven de guía para profundizar el concepto de pobreza que entiende el DANE y su medición de pobreza en Colombia:

“La medición de la pobreza en Colombia sigue la clasificación propuesta por Amartya Sen en 1981. Así, la pobreza puede medirse de manera directa e indirecta. Por una parte, la medición directa evalúa los resultados de satisfacción (o no privación) que tiene un individuo respecto a características que se consideran vitales como salud, educación, empleo, entre otras. Por la otra, la medición indirecta evalúa la capacidad de adquisición de bienes y servicios que tienen los hogares.” (DANE, 2020, p. 2)

Si bien esta definición del DANE es la que se usará de referencia, es importante observar cómo diferentes académicos relacionan la pobreza con el desarrollo- Como expone Uribe, al relacionar conceptos de teóricos con los de línea de pobreza definidos en estándares internacionales como los del Banco Mundial, que “define la pobreza como la inhabilidad para alcanzar un estándar mínimo de vida basado en el consumo” (Uribe López, 2012. p 69), dándonos luces sobre diferentes formas de abordar la pobreza, no sólo desde la renta, sino un grupo de capacidades por fortalecer.

La otra categoría que aplicamos en el análisis es la de Transferencias Monetarias Condicionadas, la cual se puede entender en dos tipos de temporalidad: “en el corto plazo generan ingresos adicionales para satisfacer necesidades básicas, y en el largo plazo promueven la acumulación de capital humano al servir como un complemento a la demanda de servicios educativos y de salud.” (Muñeton Santa, G., Bedoya Marulanda, M., Valencia Amaya, M., & Vanegas Lopez, J. 2013. p 164) Esto en cuestiones de la finalidad social o económica que se pretende, pero como se mencionan también cuentan con ciertas condiciones para acceder a dichos recursos “relacionadas principalmente con la asistencia escolar y con controles médicos especialmente de los niños, niñas y adolescentes del hogar” (Simone Cecchini & Bernardo Atuesta 2017 p 18) como es el caso del objeto de estudio; el programa “jóvenes en acción”.

Estos modelos de transferencias monetarias condicionadas se han aplicado en varios países de la región, de ahí la importancia de considerar los análisis en países como México, que concluyeron no conseguir “retener a los hogares más pobres porque los incentivos en efectivo son demasiado bajos para los entornos urbanos” (Levasseur, 2021, pág. 211) o Costa Rica, donde se concluye la importancia de enfocar los esfuerzos a la educación secundaria completa, para reducir los índices de desigualdad y pobreza (Román, 2010, pág. 56), sin apartarnos de la relación que hay entre las TMC y la agenda del Banco Mundial que promueve este tipo de iniciativas en la región de Latinoamérica. (Dallorso, 2013).

### **Argumento**

Dentro de las agendas de políticas públicas hay una relación entre los programas de TMC y los indicadores de pobreza, ya que reducir esta última es la finalidad principal de las TMC. Es importante ver si estos programas logran un desarrollo de las capacidades humanas para superar las trampas de la pobreza en las que se encuentran inmersos (Ramírez, Pardo, Acosta, & Uribe, 2016) dado que, en algunos países, como es el caso de México, se evidenció una “incapacidad del programa para retener a los participantes más pobres, los insuficientes incentivos en efectivo pueden incluso disuadir a muchos hogares pobres de llegar a adherirse” (Levasseur, 2021. P 224).

Adicional a esto, Uribe López expone que “Los pobres tienden a valorar más aquello que obtienen como resultado de la oportunidad de contribuir al producto social que aquello que simplemente les es transferido, aunque exista la necesidad de hacer tales transferencias.” (Uribe, López. 2007. P. 26). Así este análisis observará, según la información y datos recopilada por el DANE, la incidencia de las transferencias monetarias condicionadas en la población joven en una ciudad, como lo es Medellín y que se encuentran en situación de pobreza.

### **Hipótesis**

Dado que estos modelos de subsidios con Transferencias Monetarias Condicionadas pretenden dar solución al fenómeno de pobreza, se tienen indicios de que fallan en su efectividad no sólo por su implementación sino desde su diseño. En efecto, , al condicionar los apoyos monetarios estatales, agudizan los índices de pobreza en la población que no cumple dichos requisitos mínimos, como en el caso de “jóvenes en acción” que requieren el título de bachiller, excluyendo aquella población que no puede terminar sus estudios escolares básicos, por encontrarse en las dinámicas de la pobreza extrema que priorizan

solventar sus necesidades básicas de supervivencia en cuanto alimentación o bienes y servicios básicos.

### **Propuesta metodológica**

Para llevar a cabo este trabajo de investigación, primero se hará un recuento sobre la literatura académica para entender el fenómeno de “pobreza”, no sólo desde una perspectiva monetaria, sino multidimensional, enfocada en las capacidades humanas, especialmente en la educación.

Posterior a la revisión de la literatura académica, se hace una recopilación de información y cifras disponibles en las bases de datos del DANE, donde se evidencia cuál es la población que mayoritariamente se encuentra en situación de pobreza, junto a su grado de escolaridad, ocupación y censo poblacional. Para evidenciar posibles factores que incidan en la prolongación de la pobreza en la población joven.

En Colombia se creó un programa llamado “Jóvenes en acción”, que pretende disminuir los índices de pobreza multidimensional, mediante “la entrega de transferencias monetarias condicionadas con el propósito de mejorar sus capacidades y oportunidades de movilidad social y condiciones de bienestar” (Jóvenes en acción , 2021) que le permita a los jóvenes adelantar estudios superiores para desarrollar sus propios hábitos de adquisición de bienes y servicios, a su vez pretenden incentivar la acumulación de capital.

Mediante el análisis de las cifras del DANE, la literatura académica y este programa que está bajo la categoría de Transferencias Monetarias Condicionadas, se podrá observar la pertinencia de este modelo promovido por el Banco Mundial para dar solución a la problemática de pobreza. Ya que es uno de los instrumentos más usados en Latinoamérica, mediante un apoyo económico para que los individuos desarrollen sus capacidades humanas para lograr superar la pobreza, siempre y cuando cumplan con algunos requisitos o condiciones.

### **Análisis comparativo de la información estadística disponible.**

La pobreza muchas veces es relacionada directamente con la falta de ingresos, pero a partir de los trabajos de Amartya Sen, se entiende que la pobreza “debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos” (Sen, 2000, pág. 114). Estas capacidades básicas estipuladas por Sen, son aquellas que permiten al individuo tener libertades fundamentales para

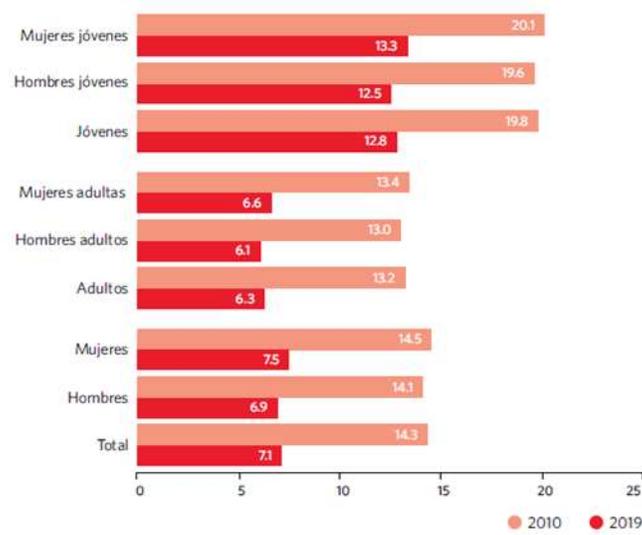
desarrollar el tipo de vida que tiene razones para valorar. Por ello tener en cuenta las capacidades no monetarias que se pueden desarrollar en los individuos cobra un valor importante. Pensar en las mejoras a la salud, la educación, vivienda digna y acceso a bienes y servicios que permitan al individuo la vida en sociedad.

Adicionalmente, la falta de oportunidades o empleo generan en el individuo daños psicológicos, pérdida de motivación para trabajar, aumento de enfermedades entre otras que son un deterioro a la salud pública en general (Sen, 2000, pág. 122). Una de las soluciones que plantea Sen para superar la pobreza es que “la mejora de la educación básica y la asistencia sanitaria no sólo aumenta la calidad de vida directamente sino también la capacidad de una persona para ganar una renta y librarse, asimismo, de la pobreza de renta” (Sen, 2000, pág. 118).

Este trabajo analiza esa relación entre renta y educación, enfocado en la población joven que le permita desarrollar sus capacidades laborales y sociales a partir del apoyo gubernamental mediante las Transferencias Monetarias condicionadas, como lo es el programa Jóvenes en Acción. Esta población joven es la más afectada por la pobreza, como lo indica Naciones Unidas por medio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que tiene como meta acabar con la pobreza para el año 2030 en sus países miembros. Que entre el 2010 y 2019 logró una reducción de la pobreza en población joven del 7 %. Siendo dentro de esta población más afectadas las jóvenes mujeres, como lo demuestra la gráfica.

Gráfica 1.

Proporción de la población empleada que vive con menos de 1,90 dólares por día, 2010 y 2019 (porcentaje)



Fuente: Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020. Naciones Unidas.

### Pobreza en la población joven de Colombia

En los datos del DANE encontramos una estimación de la población joven (entre 14 y 28 años) en Colombia de 12.672.168, equivalente al 25% de la población total. De la cual se estima una población de 1.671.925 de jóvenes en el departamento de Antioquía (13.2% población total nacional) y de ellos 535.455 están en Medellín (4.3% población total nacional), demostrando la importancia de esta población en las proyecciones sociales y disminución de los índices de pobreza. El 13% de los jóvenes entre 18 y 25 años en Medellín dijeron sentirse pobres en 2018. según Medellín Cómo Vamos, en la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín, 2018. Sin embargo, las cifras del DANE parecen demostrar índices más altos a la misma percepción juvenil.

Con los índices de pobreza multidimensional basados en Amartya Sen y Sabine Alkire entre otros, en las cifras del DANE, se puede hacer una medición directa de la pobreza que evidencie el nivel de satisfacción de lo considerado vital como la salud, la educación, el empleo, entre otras variables relacionadas con los logros. Hubo un aumento de 1,8 puntos porcentuales entre los años 2016 y 2018, donde se pasó del 17,8 % al 19,6% del total nacional en la incidencia de la pobreza

multidimensional en Colombia (DANE, 2020). Y en el caso de Antioquia, hubo un aumento de 2,0 puntos porcentuales, pasando del 15,1% en el 2016 al 17,1% en el año 2018 (véase gráfica 2), siendo la región con mayor aumento en Colombia.

Gráfica 2.

**Incidencia de la pobreza por IPM (porcentaje)**

**Región**  
**Año (2016 y 2018)**

Dominio	2016	2018	Variación p.p. 2018/2016
Caribe	26,4	33,5	7,1*
Oriental	16,8	16,4	-0,4
Central	18,0	19,0	1,0
Pacífica (sin incluir Valle del Cauca)	33,2	33,3	0,1
Bogotá	5,9	4,3	-1,6
Valle del Cauca	12,0	13,6	1,6
Antioquia	15,1	17,1	2,0

**Fuente:** DANE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2016 y 2018.

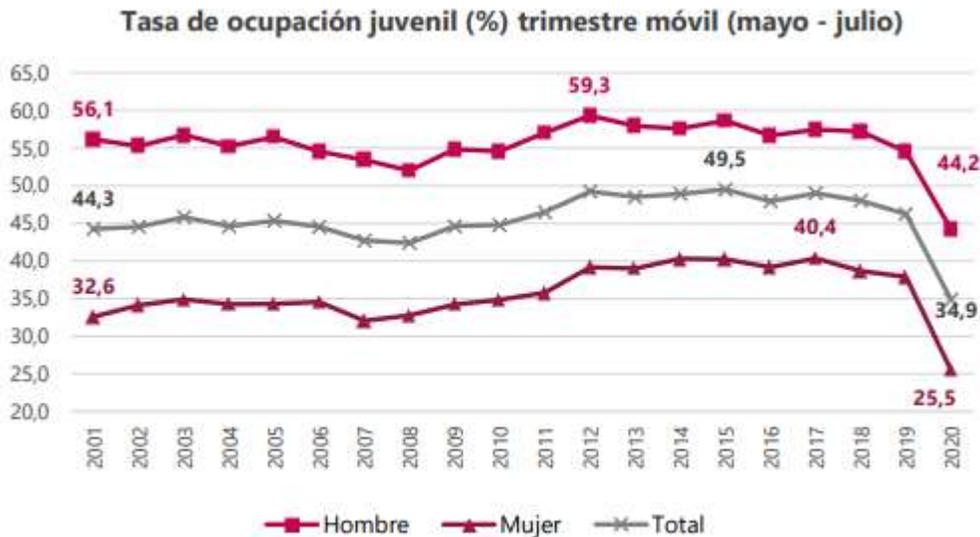
Nota: (\*) corresponde a cambios estadísticamente significativos.

Fuente: DANE, Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia, año 2018.

Para mostrar mejor el punto anterior, se muestran a continuación tres indicadores que el DANE registra para evidenciar las dificultades que tiene la juventud para desarrollar sus capacidades humanas. Indicadores como “tasa de ocupación” permite observar la población que contaba con trabajo en el momento de la encuesta; la “tasa de desempleo” que recoge a aquellos que no hicieron diligencias el último mes (desempleo oculto) y los que sí hicieron diligencias en el último mes (desempleo abierto), y por último de los jóvenes que ni estudian ni trabajan (DANE, 2021).

En el indicador de la tasa de ocupación juvenil, podemos observar que el año 2015 fue la mayor ocupación con un 49.5%, pero entre mayo y julio del 2020 se registró un 34,9 % la tasa histórica más baja (véase gráfico 3).

Gráfica 3.

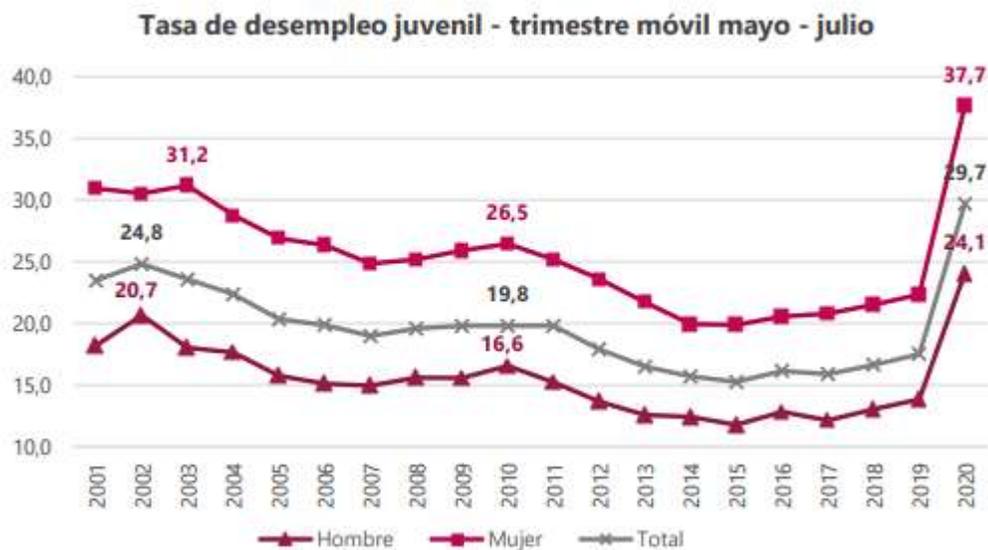


**Nota:** datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.  
**Nota:** toda variable cuya proporción respecto a la PEA sea menor al 10%, tiene un error de muestreo superior al 5%, que es el nivel de calidad admisible para el DANE.  
**Nota:** resultados en miles. Por efecto del redondeo en miles, los totales pueden diferir ligeramente.  
**Fuente:** DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Del mismo modo, el indicador de tasa de desempleo juvenil tuvo su punto más alto en el mismo periodo entre mayo y julio del 2020, con una cifra del 29,7 %, y la más baja en el 2010 con una cifra de 19,8%.

Gráfica 4.



**Nota:** datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

**Nota:** toda variable cuya proporción respecto a la PEA sea menor al 10%, tiene un error de muestreo superior al 5%, que es el nivel de calidad admisible para el DANE.

**Fuente:** DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

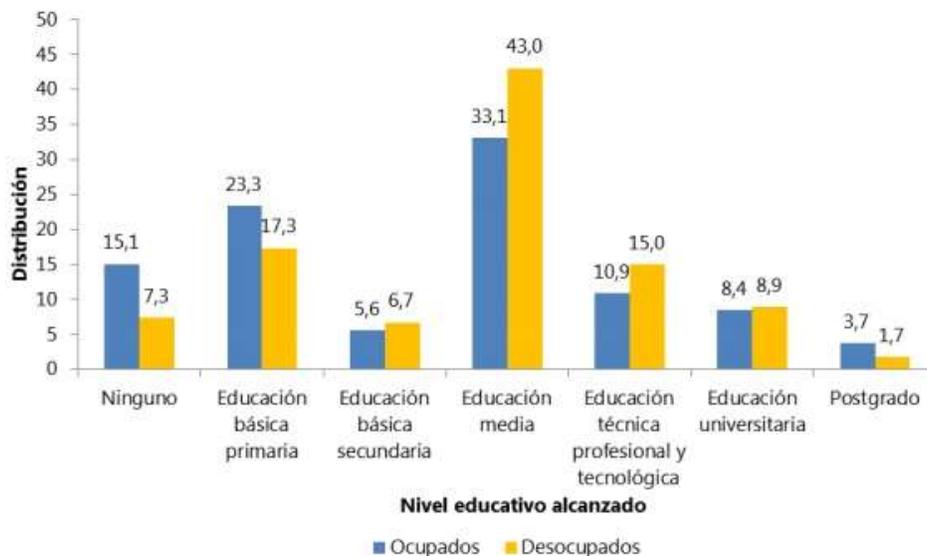
Estos dos indicadores tuvieron sus porcentajes más críticos entre mayo y julio del 2020, debido a la pandemia por COVID-19 que afectó al mundo entero. Pero también se observa que la tasa de ocupación iba en descenso desde el año 2017. Al igual, la tasa de desempleo iba también en aumento desde el año 2017. Y tomando en cuenta la pobreza multidimensional, entramos a analizar la relación entre educación y empleo.

### **Relación renta-educación en población joven**

Según las cifras del DANE (Véase gráfica 5), la población con estudios de educación media es a la vez la que presenta los mayores índices de ocupación (33.1 %) -entendiéndose por “ocupados” las personas que contaban con un trabajo- y los índices de desocupados (43 %) -entendiéndose por “desocupados”, aquellas personas que no contaban con un trabajo y estaban en la búsqueda o necesidad de uno-. Lo que puede dar a entender que la mayor parte de la población en Colombia, tienen estudios hasta la educación media. Sin dejar a un lado que la segunda tasa más alta de desocupación son aquellas personas con nivel educativo de básica primaria (17,3 %), evidenciando las limitaciones que hay en la continuidad de una educación universitaria, profesional, técnica o tecnológica, y la cual puede tener una relación entre falta de oportunidades laborales y escolaridad.

Gráfica 5.

**Distribución porcentual de ocupados y desocupados según nivel educativo alcanzado**  
**Total nacional**  
**2018**



**Fuente:** DANE, GEIH.

Nota: Niveles educativos alcanzados según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación Adaptada para Colombia (CINE – 2011 A.C.).

Nota: La suma de la distribución puede diferir del 100% porque no se incluye la categoría "No informa"; y por efecto de decimales.

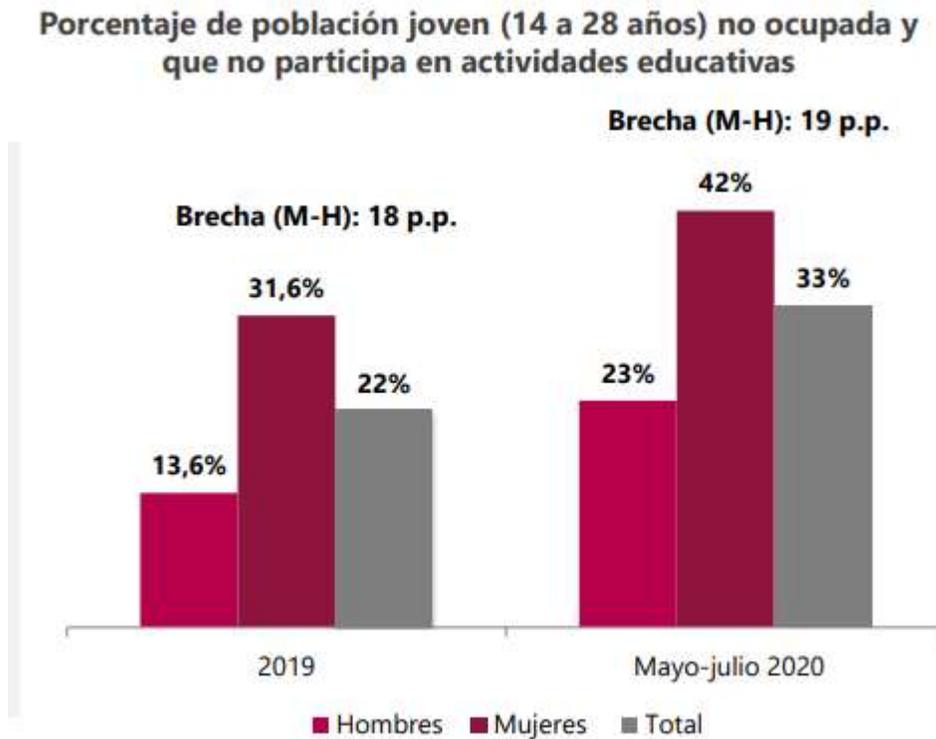
Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Si bien podemos evidenciar indicadores de individuos ocupados (personas que contaban con trabajo) y desocupados (personas que no contaban con trabajo) que den cuenta de la situación laboral de los individuos, también hay personas que estudian y pueden entrar dentro de estas líneas de desocupación, ya que se tiene en cuenta el nivel laboral y educativo, más no continuidad en estudios. Por ello la importancia de analizar la población joven que no sólo no trabaje, sino también que no estudie.

La población de jóvenes que no trabajan ni estudian, son categorizados como *Nini* (ni estudia, ni trabaja), y es una de las mayores problemáticas que hay en la actualidad, porque esto no sólo puede hacer que permanezcan inmersos en las trampas de la pobreza, sino que aumenta el riesgo de influencia de grupos delincuenciales o el riesgo de emprender actividades ilegales. Según el DANE

(véase gráfica 6), en Colombia la población *nini*, está en un 33% para el año 2020, con un aumento del 11% al año 2019.

Gráfica 6.

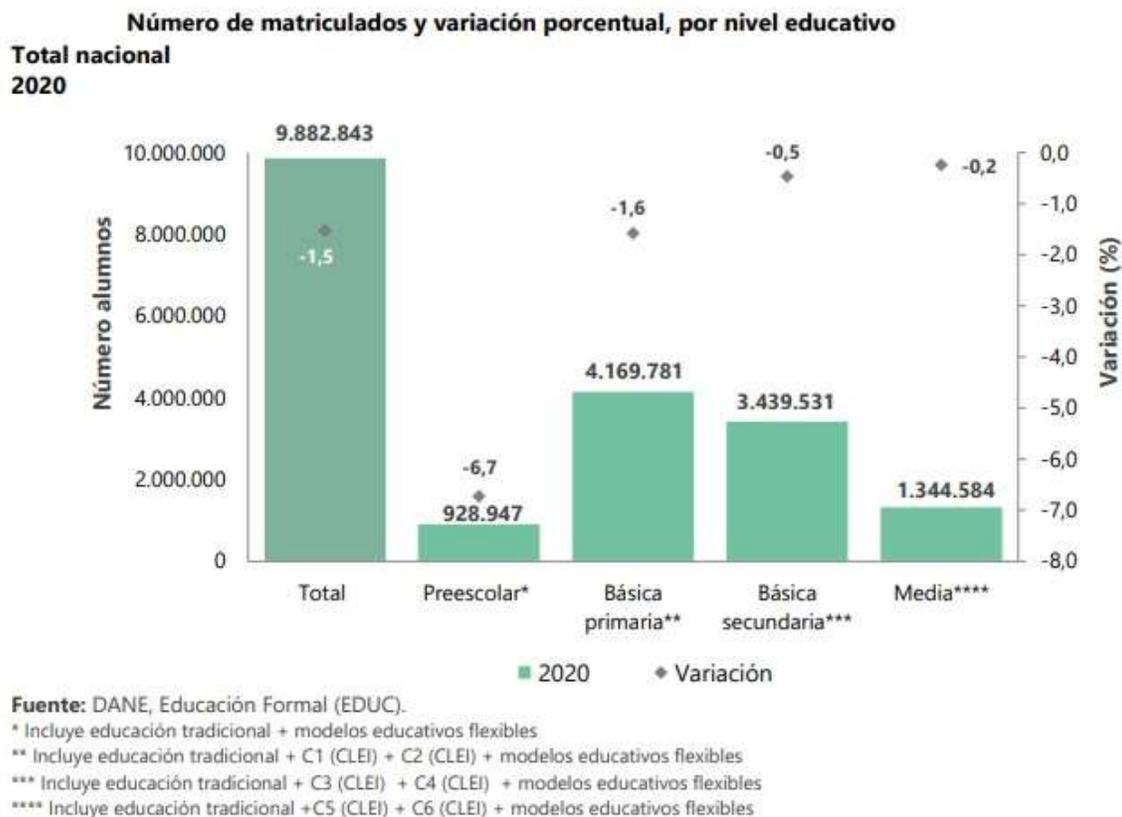


Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) - DANE

Luego de evidenciar los altos índices de población joven *nini*, observaremos las cifras de matrícula por nivel educativo, donde se busca relación de este indicador con los de grupo poblacional y desempleo. Por ello analizamos las cifras del DANE que se exponen a continuación (véase gráfica 7), donde evidenciamos que el número de matrículas no se sostiene desde la educación primaria – que tiene un 42.2% del total de matrículas-, y la educación media – que tiene un 13.6% del total de matrículas. Pero este número se reduce más en las matrículas del grado 11 (45.2%) en comparación al grado 10 (53.8%), como se expone en la gráfica 8 del DANE, evidenciando que hay una deserción constante en los niveles básicos de

educación, lo que agudiza uno de los factores que agudiza la pobreza multidimensional en la población joven.

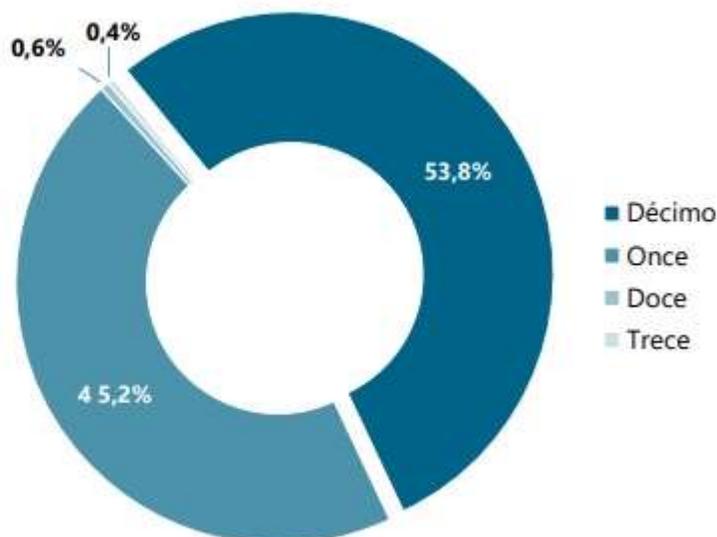
Gráfica 7



Fuente: DANE

Gráfica 8.

**Distribución porcentual de matriculados en media, por grados**  
**Total nacional**  
**2020**



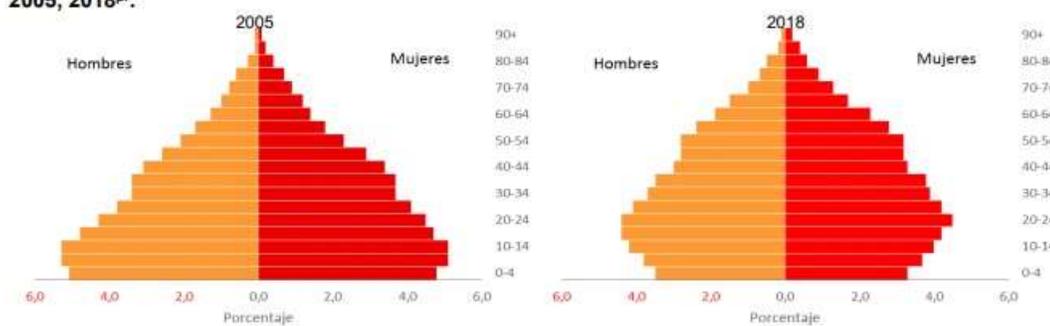
**Fuente:** DANE, Educación Formal - EDUC.

Fuente: DANE

Para asegurarnos que esto responde a una deserción escolar constante en la educación básica, y no a una cuestión demográfica o de capacidades de los estudiantes; traemos dos graficas que respondan a estas preguntas. Una es la cifra de estructura poblacional del DANE en el último censo poblacional (véase gráfica 9), que demuestra un aumento de las edades jóvenes adultas, evidenciando que se ha reducido el grupo poblacional más joven, que son los que acceden a la básica primaria, y se evidencia un número mayor de individuos que podrían estar inscritos en educación media.

Gráfica 9.

**Comparativo de la estructura poblacional censal por sexo y grupos quinquenales de edad.**  
**Nacional.**  
**2005, 2018<sup>PR</sup>.**



**Fuente:** DANE, Censo General 2005 y Censo Nacional de Población y Vivienda 2018<sup>PR</sup>

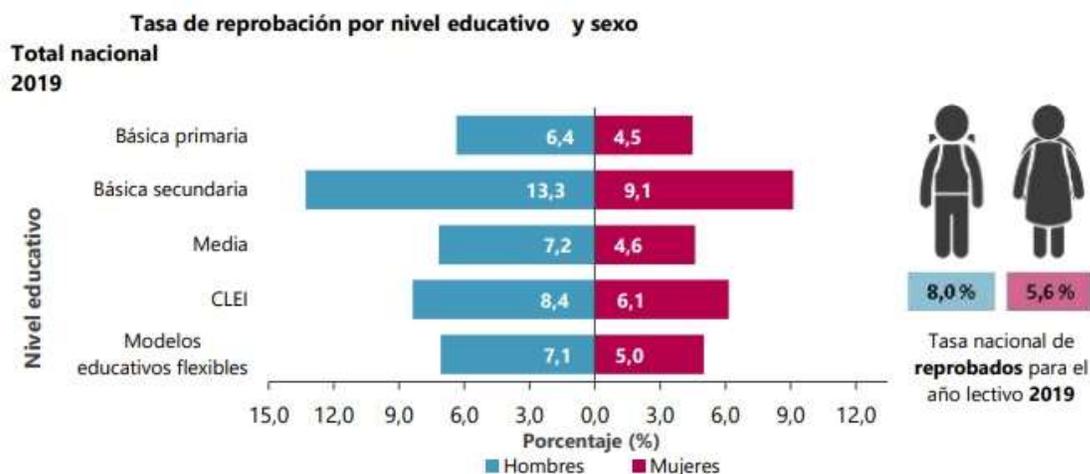
Fuente: DANE

La otra gráfica que podemos rescatar en los registros del DANE, son aquellos sobre la tasa de reprobación por nivel educativo, donde evidencie el nivel educativo en el que presentan mayores dificultades los jóvenes, y que pueda ser un motivo de deserción. En la siguiente gráfica (10) observamos que el nivel donde presentan las mayores dificultades los estudiantes es en la básica secundaria, que registra la tasa más alta con un 11.2%. Esto demuestra la existencia de una problemática en los niveles medios de educación, siendo un posible factor de deserción, y agudizando las trampas de la pobreza debido a que limita la capacidad de los individuos para acceder a una educación básica completa y de calidad. Este hallazgo sobre la educación media coincide con lo planteado por Moisés Wasserman, exrector de la Universidad Nacional de Colombia:

La cobertura de Educación Media hoy no es satisfactoria, y es inaceptablemente desigual entre la ciudad y el campo. Es además desigual desde la ley que contempla obligatoriedad y gratuidad solamente para un año de transición y nueve de Básica (primaria y secundaria) dejando por fuera la Media que es, como se anotó antes, crucial. Las coberturas que son buenas en Básica Primaria caen algo para Básica Secundaria (más en las zonas rurales), y tienen una caída fuerte, muy significativa, para la etapa de Educación Media. Para 2017, en las zonas urbanas la cobertura promedio en Secundaria fue del 76,42%, mientras que la Media apenas llegó al 47,60%, y en las zonas rurales cayó del 60,55% en Secundaria al 31,41% en la Media. Esos, además, son promedios nacionales, lo que hace pensar que, en

muchas zonas rurales dispersas, y en pequeñas concentraciones urbanas alejadas de los grandes centros, la situación es francamente grave (Wasserman, 2012, p. 90).

Gráfica 10.



Fuente: DANE, Educación Formal - EDUC.

Nota: la diferencia en los cálculos, obedece al sistema de aproximación en el número de dígitos trabajados en la operación estadística.

Fuente: DANE

### Alternativas para reducir la pobreza: Programa “Jóvenes en Acción” -TMC-

Banerjee y Duflo, hicieron estudios en el campo educativo que ayudan a explicar algunas de estas problemáticas de deserción escolar. Una de estas explicaciones es que los padres muchas veces ven a los hijos como una inversión, y son ellos los que deciden quién va a la escuela y quién no, o a qué escuela van (pública o privada). Si los padres ven que tienen una mejor renta si sus hijos no van a la escuela, sea por costos de matrícula o trabajo que realicen los menores, no los enviarán (Banerjee & Duflo, 2020, pág. 112).

Otra de las explicaciones son las altas expectativas y poca fe en los estudiantes, lo que hace que los maestros se esfuercen más por explicarle a los estudiantes sobresalientes que a los que tienen dificultades, posible detonante de la deserción de modo que quienes tienen desventajas, dificultades o problemas de aprendizaje pueden llegar a sentirse abandonados. (Banerjee & Duflo, 2020, pág. 126)

En Colombia, con el propósito de superar la primera problemática sobre posible falta de recursos que motivan el abandono de los estudios, se diseña y pone en marcha un programa llamado “Jóvenes en Acción” (JeA), que es un tipo de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC). Este programa está dirigido a jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad. Así, a estos jóvenes se les facilita la inserción social y laboral, mediante un auxilio monetario que les permita continuar sus estudios en educación técnica y superior. Los requisitos para acceder a este programa son: 1) Tener entre 14 y 28 años, 2) demostrar la condición de pobreza o vulnerabilidad mediante SISBEN, familias en acción, entre otros, 3) estar estudiando en el SENA o instituciones de educación superior acreditadas. Estos jóvenes reciben incentivos económicos de 1'000.000 de pesos semestral para IES y 1'200.000 de pesos si están inscritos en el SENA. (Prosperidad Social , 2021)

Las evidencias acerca de los resultados y de la forma en la cual se ha venido implementando este programa, se pueden observar en la evaluación de impacto hecha a JeA, por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con la UT Econometría –SEI-, donde hay dos resultados que predominan, uno sobre acceso al programa de individuos elegibles y otra de permanencia en educación superior.

El primero resultado se llevó a cabo mediante el análisis de las pruebas SABER 11, aplicadas a estudiantes que aún se encontraban en secundaria , cumplieran los requisitos para ser elegibles beneficiarios de del programa. para los periodos previos y posteriores al inicio de JeA. El resultado de esta fue que los individuos que serían elegibles cayeron 0,25 puntos porcentuales, posterior a la entrada en vigencia del programa (SEI, 2017).

El segundo resultado sobre permanencia demostró que para el SENA se pasó de 2 % que logra acceder y certificarse, a 15,8 % la probabilidad de certificarse para los estudiantes que están vinculados al programa Jóvenes en Acción. Para los estudiantes de Instituciones de educación superior (IES), los resultados muestran que el programa JeA reduce en “33 puntos porcentuales la probabilidad que sus

beneficiarios se retiren de forma parcial o definitiva de las IES. Este impacto representa una caída del 40% en la probabilidad de desertar” (SEI, 2017, pág. 10)

### Criticas al modelo TMC y al programa Jóvenes en acción.

Fedesarrollo desarrolló un texto coordinado y editado por Eduardo Lora y Luis Fernando Mejía, donde hace un análisis de diferentes modelos de programas sociales que aplica Colombia, y la medida en que estos impactan en el desarrollo de los individuos y la pobreza multidimensional. La primera observación es el bajo gasto social que hace Colombia, el cual para el 2018 estaba alrededor de 12,6 % del PIB, a diferencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que en promedio es de 13,5 % y 20,1 % del PIB. Lo que dificulta afrontar necesidades sociales en Colombia, en épocas de crisis como el choque petrolero en 2014 o la actual pandemia de COVID-19.

Entrando en el plano específico del análisis a los subsidios y transferencias actuales, se toma una tabla que muestra la distribución de los recursos de cada programa en el porcentaje de quintiles de socioeconómicos.

Gráfica 11.

Tabla 1.1. Distribución del gasto en subsidios por quintil de ingreso\*, 2017  
(% del gasto)

Subsidios	Quintil de ingreso (% del total)					% en hogares no pobres	Presupuesto (% PIB)
	1	2	3	4	5		
Educación	42,2	25,2	16,9	10,6	5,1	46,4	3,72
Pensiones	5,0	9,2	12,7	18,9	54,2	89,8	2,62
Salud	48,8	26,1	14,7	7,9	2,5	42,6	1,88
Victimización	43,2	22,9	12,9	17,3	3,7	51,5	1,50
Servicios públicos	21,9	20,6	19,4	20,1	17,9	81,0	0,46
Subsidio de vivienda	7,1	18,9	23,1	24,8	26,1	93,2	0,41
Familias en Acción	56,2	24,7	12,0	5,5	1,6	38,4	0,22
Ayudas educativas	10,3	18,9	7,9	28,1	34,8	59,5	0,14
Colombia Mayor	51,2	23,8	15,1	7,1	2,8	42,0	0,11
Subsidio desempleo	15,1	25,4	21,0	18,4	20,1	66,7	0,02
Jóvenes en acción	39,5	23,0	21,3	13,3	2,8	51,7	0,02
Familias en su tierra	41,6	30,7	16,6	9,2	1,9	45,2	0,01
Otras transferencias	27,6	23,9	16,9	28,6	2,9	67,2	-
Total, sin pensiones	39,6	24,3	16,6	12,1	7,4	50,0	
Total	31,1	20,6	15,6	13,7	18,8	59,8	11,1

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la ENPH-DANE \* Se toma el ingreso per cápita de mercado, es decir, antes de transferencias y subsidios. Para el caso de las pensiones, se incluye únicamente el valor correspondiente al aporte de los individuos.

Fuente: Fedesarrollo.

Si bien uno de los resultados importantes del análisis, es que el 33 % del gasto social del gobierno terminó en los dos quintiles de hogares con más altos ingresos. Nuestro enfoque está específicamente en el programa Jóvenes en Acción, que evidencia que el 52% del programa JeA, está destinado a hogares no pobres, lo que hace cuestionar el modelo de selección de los hogares pobres y vulnerables que tienen acceso a las TMC.

## **Conclusión**

El trabajo evidencia mediante el análisis de las cifras y datos recopilados, que si bien el programa JeA tiene como objetivo “facilitar la inserción social y laboral de la población joven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.” Ésta está mal enfocada, ya que, si bien ayuda a una parte de la población joven a mantenerse y terminar los estudios en educación superior, mediante un apoyo monetario por TMC, su impacto no será muy evidente en las cifras de reducción de pobreza en la población joven, dado que la gran mayoría no llega a cumplir la condición mínima del título de bachiller y estar inscrito en una institución de educación superior, técnica o tecnológica para lograr acceder a dicho beneficio.

Este argumento se refuerza mediante la grafica 6, donde las cifras de jóvenes *NINIS*, va en aumento, por posible deserción escolar o desempleo. Y la gráfica 5, evidencia que el desempleo es cada vez mayor, lo que demuestra la falta de “inserción social y laboral” que pretende JeA, ya que como argumenta Sen (2000), si bien el factor monetario no es el valor más importante, sí es imprescindible para desarrollar todas las capacidades humanas a plenitud.

Para “facilitar la inserción social y laboral” se recomienda hacer un enfoque en el nivel educativo donde se presenta la tasa más alta en índices de desocupación por nivel educativo, que se encuentra en básica secundaria, pero no sólo por los altos índices de desocupación, sino a la vez porque tiene los más altos índices de ocupación (véase gráfica 5), lo que demuestra un estancamiento académico de la mayor parte de la población en este nivel educativo, indistinto de su estado de

ocupación actual, pero posible detonante para prevalecer en las trampas de la pobreza por parte de la población joven.

Para las anteriores dificultades en temas de deserción escolar, Banerjee y Duflo (2020) hacen 4 recomendaciones:

- 1) Centrarse en las habilidades básicas y comprometerse en que todos los niños, niñas y adolescentes pueden dominarlas
- 2) Preparar a los profesores en prácticas de recuperación.
- 3) Reorganizar el currículo y las aulas para que los infantes aprendan a su propio ritmo.
- 4) Hacer mayor uso de las tecnologías de la información.

Dichas recomendaciones son propicias, dado que como evidencia la gráfica 7, los mayores índices de deserción se dan en la educación básica, lo que demuestra la importancia de fortalecer dicha área, y el fortalecimiento de las habilidades de los profesores en temas de apoyo a estudiantes con dificultades, además de permitirles que aprendan a su ritmo, pueden favorecer a disminuir los índices de deserción escolar, ya que la gráfica 10 demuestra los altos índices de reprobación en edades tempranas de educación básica, y como argumentan Banerjee y Duflo (2020), no apoyar a los infantes ante estas dificultades de aprendizaje, pueden generar deserción escolar, lo que estanca o agudiza su estado de pobreza o vulnerabilidad.

Adicionalmente, como expone Fedesarrollo (2021), se evidencia la pertinencia sobre implementar un sistema de clasificación unificado y más fiable sobre la población vulnerable en condición de pobreza que será beneficiaria de las políticas sociales, en especial las de TMC. Ya que como se evidenció en el programa de JeA, estas ayudas no llegan a la población objetivo, evidenciando que el gasto social en Colombia no es eficiente ni progresivo

Sin embargo, la inversión en el programa JeA es mínima a diferencia de otros subsidios estatales, como podemos observar en la gráfica 11, donde el error de inclusión en los subsidios de vivienda (con un 92%) o pensiones (con un 90%) son

los más notorios, al acumular la mayor parte de la distribución del gasto social, en hogares no pobres.

Si bien el error de inclusión y selección de la población en estado de pobreza o vulnerabilidad es notorio, también lo es la baja inversión en gasto social, como mencionamos anteriormente en las críticas a las TMC, el reducido 12,6 % del PIB que invierte Colombia, sumando a estas fallas de inclusión, hacen que menos de la mitad del presupuesto en gasto social vaya a la población objetivo. Dejando menos del 6% del PIB a las políticas sociales.

Dos ejemplos que podemos rescatar de Fedesarrollo para dimensionar de forma más clara las fallas de las políticas sociales en Colombia son: de los 2,1 millones de hogares pobres con niños menores de 6 años, 1,3 millones equivalente al 63,4% de los hogares pobres elegibles, están excluidos del subsidio de Familias en Acción. Y el otro ejemplo, son las pensiones, donde el 89,8% va dirigido a hogares no pobres, el cual a su vez es el que mayor presupuesto tiene con una inversión del 3,5% del PIB, lo que lo hace el gasto social con mayor error de inclusión, con un efecto sobre la reducción de la pobreza y desigualdad de tan sólo un 0.10 % por billón gastado (Lora & Mejía. 2021).

En consecuencia, podemos hablar no sólo de las fallas en el ciclo básico escolar de los jóvenes que les permitan desarrollar sus capacidades humanas para salir de la pobreza, sino de las fallas o errores de inclusión que tienen las políticas sociales en Colombia, que no permiten que lleguen los auxilios económicos monetarios estatales a las poblaciones más vulnerables en condición de pobreza.

Por último, otro hallazgo es la prolongación de los índices de desigualdad en cuestiones de género que no se deben pasar por alto, donde en casi la totalidad de las cifras y datos analizadas en este trabajo tanto en temas de ocupación, escolaridad, desempleo, entre otros, el escenario para las mujeres es peor, con diferencias superiores al 10 % donde las mujeres tienen una situación más crítica en cuestiones de pobreza y desigualdad dentro de la población joven en Colombia.

Así, quedan abiertas varios temas y preguntas por profundizar: ¿puede lograrse una mayor eficiencia de las TMC para reducir los índices de pobreza mediante otro diseño? ¿Cuál sería el sistema más óptimo de clasificación de hogares en condición de pobreza o vulnerabilidad, para hacer llegar los recursos en inversión social? ¿qué modelo o tipo de inversión social se puede hacer para reducir los índices pobreza de forma más efectiva?

## Bibliografía

- Ariza, J.F. y Retajac, A. (2020). Descomposición y determinantes de la pobreza monetaria urbana en Colombia. Un estudio a nivel de ciudades. *Estudios Gerenciales*, 36(155), 167-176. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2020.155.3345>
- Banco Mundial (2009). *Transferencias monetarias condicionadas*. USA: Mayol Ediciones S. A.
- Banerjee, A. & Duflo, E. Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. Taurus. 2019.
- Barrios, E. L. (2020). Evaluación del éxito escolar: análisis de Colombia frente al derecho a la equidad. *Revista de Derecho, Universidad Del Norte*, 59-84. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/11847>
- Cano, C. A., Castillo, V. S., & García, L. E. (2016). Análisis del impacto del Programa Jóvenes en Acción de la Universidad de la Amazonia período 2014-2015. *Revista FACCEA*, 58-69. <https://editorial.uniamazonia.edu.co/index.php/faccea/article/view/198>
- Carvajal, L. S., Vergel, C. S., & Ortega, M. V. (2020). IMPACTO DEL PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN EN LA FORMACIÓN INICIAL DE EDUCADORES EN MATEMÁTICAS. *Revista Boletín Redipe 9*, 165 - 181. <https://revista.redipe.org/index.php/1/article/view/1028>
- Cecchini S, Atuesta B. (2017) Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión. Santiago: CEPAL; 2017. *Serie Políticas Sociales*, nº 224
- Dallorso, N. S. (2013). La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas. *ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS XXXI: 91*, 113-139. <http://www.redalyc.org/pdf/598/59830136005.pdf>
- DANE. (30 de 05 de 2021). Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2020/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2020.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Comunicado-pobreza-monetaria_2020.pdf)

- DANE. (21 de 12 de 2020) Boletín Técnico. Pobreza Monetaria Departamental. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos_2019.pdf)
- DANE. (13 de 10 de 2020) Pobreza monetaria en Colombia. Actualización metodologica. Resultados 2019. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2019/Presentacion-pobreza-monetaria\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Presentacion-pobreza-monetaria_2019.pdf)
- Espinosa, Y. C. (2016). Transmisión del capital humano entre padres e hijos en Colombia: mecanismo causal de pobreza. *revista de economía del caribe n°. 18*, 60-91. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/8346>
- Ferullo, H. (2006). El concepto de pobreza en Amartya Sen. Valores en la sociedad industrial. Editorial Universidad Externado de Colombia
- Gasparini, L., Cicowiez, M. y Sosa, W. (2013). Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, herramientas y aplicaciones (1ra ed.). Buenos Aires: Editorial Temas.
- Gómez, M. U., & Russi, C. M. (2019). Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina. *Opera N° 25*, 213 - 232. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6025>
- Insuasty Rodríguez, A. & Vélez Bedoya, A, R. (2018). Antropología del pobre y alternativas al desarrollo en Medellín. *El Ágora USB*. 18(2), 318-328. Doi: <http://dx.doi.org/10.21500/16578031.3820>
- Jóvenes en acción . (01 de 06 de 2021). Obtenido de <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/jovenes-en-accion/>
- Lora, E. & Mejía, L. F. (2021). Reformas para una Colombia post-COVID-19. Hacia un nuevo contrato social. Versión preliminar. Bogotá: Fedesarrollo, 188 p. Obtenido de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4103>
- Mayorga H., J. M., Hernández, L. M. y Lozano, M. C. (2021). Segregación y pobreza multidimensional en el sistema urbano colombiano. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(II): 113-129. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n2.89600>
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (2006). *Desarrollo a escala humana : conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Icaria.
- Medellín cómo vamos . (30 de 05 de 2021). Obtenido de <https://www.medellincomovamos.org/2020-pico-de-la-pobreza-en-medellin>
- Medellín cómo vamos. (30 de 05 de 2021). Obtenido de <https://cutt.ly/Tnlc009>
- Muñetón-Santa, G., & Gutiérrez-Loaiza, A. (2017). Pobreza y enfoque de capacidades: un caso de estudio en el programa de superación de la pobreza extrema en Medellín, Colombia. *Entramado Julio- Diciembre Vol. 13, No 2*, 60-70. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/entramado/article/view/1503>

- Muñetón-Santa, G., Bedoya, M., Valencia, M., & Vanegas, J. (2013). Pobreza y transferencias condicionadas: una perspectiva de valoración desde el programa Medellín solidaria. *Sociedad y Economía*, (25), 159-182.
- Naciones Unidas. (15 de Junio de 2021). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>
- Puello-Socarrás, J. F., & Gunturiz, M. A. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y cultura N° 40*, 29-54. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422013000200003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200003)
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona : Planeta.
- Uribe López, Mauricio (2012) Pobreza, desigualdad y virtud cívica. Educar para la justicia Social. En *De-construyendo la Educación para el Desarrollo: Una Mirada desde Latinoamérica*. Luz Mary López y Arturo Orrego (Editores). Bogotá, Centro de Educación para el Desarrollo. Uniminuto, 2012, pp. 61-83
- Uribe López, Mauricio (2007). Tres falacias sobre la Relación entre Macroeconomía y Pobreza. En C. Zorro (Ed.), *El desarrollo, perspectivas y dimensiones: Aportes interdisciplinarios*. Bogotá: Cider, Universidad de los Andes.
- Wasserman, Moisés (2021). *La Educación en Colombia*. Bogotá: Debate.