

**DATO DESTACADO 32**

# Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes. Notas sobre los avances y desafíos en 4 países de la región

**OCTUBRE 2016**



Organización  
de Estados  
Iberoamericanos  
  
Haga la educación,  
la Ciencia y la Cultura



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Rede Regional Buenos Aires



**SITEAL**  
SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS  
EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA

## **PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS ORIENTADOS A JÓVENES. NOTAS SOBRE LOS AVANCES Y DESAFÍOS EN 4 PAÍSES DE LA REGIÓN<sup>1</sup>**

Un simple pantallazo a la historia reciente constata que la juventud latinoamericana está ganando terreno en la escena pública. Uno de los ejes destacados en este debate gira en torno a la desigual distribución de oportunidades para el despliegue de las capacidades de los jóvenes en su tránsito hacia la gradual adquisición de autonomía e incorporación a la vida adulta. Existe un consenso generalizado en que el acceso a la educación de calidad y al trabajo decente conforman el nudo crítico frente al desafío de incluir socialmente a la juventud latinoamericana.

En este marco, los Programas de Transferencias Condicionadas orientados a la población joven constituyen una de las formas en que algunos Estados latinoamericanos destinan esfuerzos a la restitución del derecho a la educación y al fortalecimiento de las oportunidades de acceso al trabajo decente de aquellos jóvenes signados por contextos de alta acumulación de desventajas sociales.

Su antecedente directo se encuentra en los Programas de Transferencias Condicionadas, vigentes en la región desde mediados de la década de 1990. Desde entonces, esta estrategia de política pública se ha extendido en América Latina. No sólo se multiplicaron –en 1997 estaban presentes en 3 países mientras que en el año 2010 18 países registraban al menos un programa de estas características- sino también incrementaron el volumen de la transferencias monetarias, la extensión de su cobertura y su alcance geográfico (Cecchini & Madariaga, 2011).

Hacia el año 2010, un quinto de la población latinoamericana estaba cubierta por alguno de estos programas: “según la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, los PTC operan en la actualidad en 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), es decir, el 19% de la población de América Latina y el Caribe, a un costo que ronda el 0.4% del PIB regional” (Cecchini & Madariaga, 2011). En este escenario, los Programas de Transferencias Condicionadas orientados a la población joven constituyen un esfuerzo por extender su cobertura a otros grupos vulnerables.

Del análisis de sus objetivos, población a la cual están destinados y prestaciones que ofrecen

---

<sup>1</sup> El [Cuaderno 22 del SITEAL](#) hizo foco en un conjunto de programas que, a través de la transferencia de ingresos a los jóvenes, pretenden ampliar sus oportunidades de inclusión social, desde el supuesto de que estas se encuentran sujetas al nivel educativo y a las características que asume la incorporación al mercado laboral. Dicho documento puso la lupa sobre el PROG.R.ES.AR de Argentina, el PROJOVEN Integrado de Brasil, el JÓVENES EN ACCIÓN de Colombia, el AVANCEMOS de Costa Rica y el JÓVENES CON PROSPERA de México. La aproximación a los cinco programas puso de relieve algunas particularidades que distinguen al PROG.R.ES.AR: sus criterios de inclusión rebasan la noción de “pobreza extrema” y lo posicionan como un nuevo eslabón para extender el Sistema de Protección Social argentino hacia la población joven. Su capacidad efectiva para lograr la ampliación de los derechos de ciudadanía de la juventud fue analizada en el Cuaderno 22. El propósito de este Dato Destacado es realizar un primer bosquejo de los argumentos, evaluaciones y críticas vinculadas con los otros 4 programas que contribuya a la reflexión acerca del modo en que los Estados latinoamericanos orientan la política pública hacia los jóvenes frente al desafío de garantizarles oportunidades de inclusión social.

Este documento fue elaborado por Carolina Duer y Vanesa D’Alessandre.

estos programas se desprende su afirmación nodal: a través de un estímulo monetario constante y sostenido a lo largo de un período de tiempo, se logrará movilizar a los jóvenes desocupados, económicamente inactivos o con inserciones laborales precarias y provenientes de sectores sociales vulnerables a iniciar o retomar sus estudios de cara a reposicionarse en el mercado laboral. Así, tomando en consideración las credenciales educativas y la formación para el trabajo, estos programas pretenden incidir en la dimensión material en la que se sostienen los procesos de inclusión social.

El propósito de este documento es realizar una primera aproximación a los logros, dificultades y desafíos que enfrentan estos programas. Para ello se realizó una breve consulta a expertos a través de la cual se buscó recuperar sus apreciaciones sobre el PROJOVEN Integrado de Brasil, el JÓVENES EN ACCIÓN de Colombia, el AVANCEMOS de Costa Rica y el JÓVENES CON PROSPERA de México.

### **BRASIL: Programa PROJOVEN Integrado**

Eliane Ribeiro<sup>2</sup> señala que el PROJOVEN Integrado se inscribió inicialmente dentro del conjunto de intervenciones desarrolladas por el gobierno federal en el marco de la instauración de la Política Nacional de Juventud, la Secretaría Nacional de Juventud y el Consejo Nacional de Juventud.

En relación con los cursos de formación –una de las principales líneas de acción del PROJOVEN- Ribeiro destaca que uno de sus principales aciertos es haber contemplado que el Programa estableciera sus propias directrices curriculares y metodológicas desde las cuales diseñar los materiales didácticos, organizar el trabajo pedagógico y evaluar los procesos de enseñanza y aprendizaje para adaptarlos al contexto de la población a la cual estaban destinados y fortalecer la adhesión de los jóvenes al programa<sup>3</sup>.

En este sentido, señala que el componente educativo del programa se vio fortalecido cuando, en el año 2011, este pasó a ser gestionado por el Ministerio de Educación. A partir de entonces el PROJOVEN amplía su cobertura hacia los jóvenes privados de libertad y se crea la Sala de Acogimiento para los hijos de los jóvenes madres y padres dando respuesta a la estrecha relación que existe entre la interrupción de la trayectoria escolar y la ausencia de servicios públicos, gratuitos y de calidad de apoyo al cuidado.

El perfil socio cultural de los jóvenes que participan del PROJOVEN interpela en los hechos al sistema educativo regular. Al respecto Ribeiro señala que el PROJOVEN fue capaz de convocar a un número importante de jóvenes que históricamente encontraron dificultades para sostener sus procesos de escolarización en el sistema educativo regular. Entre ellos, destaca la presencia de mujeres y varones jóvenes con hijos y/o jóvenes que forman parte del colectivo LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transgénero). Así, la puesta en práctica de nuevos modelos pedagógicos más flexibles respecto al uso del tiempo, la propuesta curricular y las didácticas permitieron poner de relieve su potencial para superar la rigidez de un modelo escolar excluyente.

---

<sup>2</sup> Profesora Doctora de la Escuela de Educación, del Curso de Ciencias Sociales y del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Federal del Estado de Rio de Janeiro-UNIRIO, en las áreas de: Políticas Públicas de Educación y Juventud/ Sociología de la Educación y de la Juventud/ Educación de Jóvenes y Adultos/ Metodologías Cuantitativas en Ciencias Sociales.

<sup>3</sup> En este marco, los contenidos son elaborados a partir del entrecruzamiento de ejes estructurantes (juventud y cultura, juventud y ciudad, juventud y trabajo, juventud y comunicación, juventud y tecnología, juventud y ciudadanía) con contenidos curriculares (ciencias humanas, lengua portuguesa, inglés, matemática, ciencias naturales, capacitación profesional y participación ciudadana).

## **COLOMBIA: Programa JÓVENES EN ACCIÓN**

Germán Muñoz González<sup>4</sup> recupera tres objetivos centrales del JÓVENES EN ACCIÓN. En primer lugar, desarrollar habilidades específicas en los jóvenes asociadas a un oficio semicalificado. En segundo lugar, promover el desarrollo de habilidades blandas y capacidades psicosociales. Por último, fortalecer la demanda de empleo de sectores productivos para vincular a los participantes del Programa con las empresas.

Considerando estos tres objetivos, Muñoz González menciona que la participación de los jóvenes en la propuesta formativa que ofrece el JÓVENES EN ACCIÓN se vinculó con cierto incremento en los salarios de los jóvenes en situación de extrema pobreza, a la vez que permitió que muchos de ellos lograran acceder a un trabajo decente en las mismas empresas en donde realizaron su práctica laboral. En relación con el segundo objetivo del programa – desarrollo de capacidades psicosociales- señala que los jóvenes que participaron lograron mejorar sus habilidades de comunicación, resolución de conflictos, respeto y autoestima, entre otras. Aún los logros, Muñoz González destaca la necesidad de reforzar el trabajo en equipo en la formación laboral de los jóvenes en tanto “implícitamente forman jóvenes para ser individualistas, competitivos y no solidarios”.

En paralelo, la complejidad de la problemática que atraviesan los jóvenes colombianos signados por contextos de pobreza extrema constituye -según el experto consultado- uno de los principales desafíos que enfrenta el programa. Finalmente, señala Muñoz González, el JÓVENES EN ACCIÓN es “una política focalizada que propone simples medidas de contención ante gravísimas situaciones que golpean a la población juvenil. Es el caso, por ejemplo, de los jóvenes que son cooptados por los grupos pos-desmovilización de las AUC (autodefensas o paramilitares), conocidos como BACRIM (Bandas criminales emergentes). Estos grupos les ofrecen movilidad, respaldo, protección, reconocimiento y un flujo de dinero que se incrementa en proporción directa a su osadía: “se les retribuye la capacidad para leer el contexto, saber dónde vender drogas, saber a quién vincular al negocio, con un ascenso claro en la estructura, pasando de expendedores a controladores de redes y al sicariato”.

## **COSTA RICA: Programa AVANCEMOS**

El propósito central del AVANCEMOS, señala Isabel Román Vega<sup>5</sup>, es reducir el abandono escolar entre los estudiantes de nivel medio que conforman hogares de bajos ingresos. Así, en sus comienzos el programa fue llevado adelante por el Ministerio de Educación y luego pasó a estar bajo la órbita del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Román Vega menciona que alrededor de 170 mil estudiantes participaron del programa. A la vez, entre 2010 y 2014 la exclusión educativa en el tercer ciclo y en la educación diversificada en Costa Rica se redujo de 10.2% a 8.7%. Aunque las causas de esta reducción son diversas (transferencias, oferta educativa, mejor infraestructura) y el peso de cada uno de estos factores no se ha medido, investigaciones recientes evidencian que el AVANCEMOS ha contribuido con esa disminución. En efecto, entre 2010 y 2011 un estudio de panel con la Encuesta Nacional de Hogares mostró que el 93% de los beneficiarios de AVANCEMOS no abandonaron el colegio (Slon, 2013). Para el año 2014, el 77.8% de los beneficiarios del Programa eran estudiantes de hogares en situación de pobreza, pobreza extrema o vulnerables a la pobreza (Trejos, 2014). Finalmente, utilizando técnicas econométricas cuasi

---

<sup>4</sup> Docente e investigador en varias universidades de Colombia, Doctor en Ciencias Sociales, especialista en Sociología de la juventud, Comunicación educativa y Estudios culturales latinoamericanos.

<sup>5</sup> Coordinadora del Informe Estado de la Educación en Costa Rica. Profesora catedrática de la Universidad Nacional. Especialista en políticas sociales.

experimentales, otro estudio encontró que entre un 10% y 16% de los jóvenes de secundaria que accedieron al AVANCEMOS se mantenían en el sistema educativo única y exclusivamente debido a la transferencia monetaria y que 77 de cada 100 estudiantes que regresaron al sistema lo hicieron debido a la transferencia que se les entregó, un resultado consistente para dos períodos analizados, 2006-2007 y 2008-2009 (Mata y Hernández, 2013). Por último, y de acuerdo con el último Informe del Estado de la Educación en Costa Rica, la probabilidad de que los jóvenes de entre 18 y 22 años culminen la secundaria en el país pasó de 43% en el 2010 a 50% en el 2014, un avance importante pero insuficiente para un país que tiene entre sus principales aspiraciones la universalización de la secundaria (Estado de la Educación, 2015).

Entre los principales desafíos pendientes, Román Vega afirma que “es necesario revisar los objetivos y el diseño institucional del Programa AVANCEMOS. Estar fuera del Ministerio de Educación significó a la postre poco músculo político del ente rector para que los docentes lo asumieran como un Programa que en la práctica cotidiana de los centros educativos debía articular el binomio acceso/calidad y hacer de ambos dos caras de una misma moneda. El sistema educativo no fue capaz de generar estrategias pedagógicas orientadas a brindar más y mejores apoyos a esos jóvenes pobres y de climas educativos bajos beneficiarios de las transferencias. En ausencia de esto los estudiantes permanecen en el sistema pero no logran mejorar su desempeño, tal como lo confirma los datos de rendimiento del año 2014 según los cuales más de la mitad de los repitentes del sistema (62%) se agrupan en el tercer ciclo, especialmente en séptimo y octavo donde se concentran las transferencias”.

### **MEXICO: Programa JOVENES con PROSPERA**

Por último, consultados por el JÓVENES con PROSPERA, Mariana Elizabeth Castro<sup>6</sup> y Daniel Cuéllar Martínez<sup>7</sup> en primer lugar brindaron datos contextuales. Señalan que se estima que en México la población joven, entre los 15 y 24 años de edad, representa más de 21.5 millones de personas. El Programa beneficia a 6.6 millones de jóvenes entre 14 y 25 años que forman parte de hogares que reciben transferencias. Sin embargo, sólo el 38.6%, de éstos más de 6 millones de jóvenes, se encuentra recibiendo actualmente una beca (CONEVAL, 2015).

A la población joven se le brinda distintos tipos de becas, la primera es un apoyo mensual que se otorga a jóvenes entre 14 y 21 años que se encuentran inscritos en escuelas de modalidad escolarizada, no escolarizada y mixta en el nivel de educación media superior (EMS), monto que no varía de acuerdo al nivel o grado que estén cursando, y también se entrega otro apoyo en concepto de útiles escolares. Adicionalmente a la beca, que garantiza la continuidad educativa, se otorga un tercer apoyo, denominado “Apoyo Jóvenes con PROSPERA”, para los jóvenes que hayan completado sus estudios de EMS antes de haber cumplido los 22 años

---

<sup>6</sup> Licenciada y profesora en Psicología por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; Maestra en Ciencias con especialidad en Investigación Educativa por el Departamento de Investigación Educativa del Centro de Investigaciones Avanzadas del Instituto Politécnico Nacional de México. Se desempeña como Subdirectora de Políticas y Programas Estratégicos en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Ha trabajado para organismos internacionales como staff y consultora, así como en dependencias de gobierno. Sus líneas de trabajo son Equidad educativa y derecho a la educación; Políticas de juventud y abandono escolar en educación media superior, y Evaluación de políticas y programas educativos.

<sup>7</sup> Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, en la línea de Políticas Educativas, por la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales. Se desempeña como Subdirector de Procesos de Evaluación Educativa en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en el estado de Tlaxcala. Sus líneas de investigación son Evaluación de políticas públicas; Políticas y sistemas educativos; Desigualdad educativa; Análisis sociopolítico en el ámbito educativo y Economía laboral.

(ROP, 2015). En Educación Superior el Programa no ofrece becas, aunque realiza gestiones para que la coordinación Nacional de Becas en Educación Superior (CNBES) asigne con prioridad apoyos a los jóvenes que en el nivel anterior fueron beneficiarios del Programa (DOF, 2015). Para fortalecer la labor que se desarrolla desde el ámbito educativo, el Programa busca establecer acuerdos con instituciones y organismos para que los beneficiarios, incluidos los jóvenes, tengan mayores oportunidades de inclusión financiera, productiva, laboral y social.

A partir de las evaluaciones del Programa se amplió el padrón de jóvenes beneficiarios y los montos de las becas, diversificando la asignación de las mismas. Las evaluaciones señalan que los beneficios económicos han incentivado la inscripción de los jóvenes en el nivel de EMS y su permanencia (Parker, 2003). En años recientes, los resultados de evaluaciones realizadas por CONEVAL indican que el porcentaje de becarios que transitan de la educación secundaria a la media superior pasó de 68.94% en el año 2013, a 71.38% en 2014, mientras que a nivel nacional los datos fueron para el año 2013 de 100.9% (CONEVAL, 2015 e INEE, 2014). Por otra parte, del total de jóvenes que en el año 2013 contaban con el incentivo “Jóvenes con PROSPERA” el 88.74% de ellos tramitó el recurso correspondiente en los primeros 6 meses de haber concluido el nivel de EMS (CONEVAL, 2015).

Por otra parte, la Encuesta de Seguimiento a Jóvenes 2013 (ESJóvenes, 2013) desarrollada por el Programa muestra que el índice de analfabetismo se ha reducido con respecto a hogares en condiciones socioeconómicas similares, pero que no reciben transferencias del PROSPERA. A la par, evidencia que los jóvenes de entre 14 y 17 años cuentan con la progresión esperada en la escuela y que la brecha de género es casi nula. Sin embargo, en términos de abandono escolar, aún hay tareas pendientes, ya que cerca de la mitad de los que han abandonado definitivamente la escuela lo hicieron por falta de dinero, tanto en el paso de la educación secundaria al nivel medio superior, como entre los jóvenes que desertan durante este último nivel educativo.

Castro y Cuéllar Martínez señalan que el Programa se ha rediseñado incorporando un enfoque integral en el ciclo de vida que hace énfasis en los jóvenes y en las mujeres, basado en la vinculación del componente educativo con los componentes de trabajo y salud, con el propósito de romper el círculo intergeneracional de la pobreza de este sector de la población en México. Si bien es posible observar que el PROSPERA ha logrado incidir en la trayectoria escolar de los jóvenes dado su carácter de acompañamiento permanente desde la educación primaria hasta la educación media superior, los resultados muestran que no se ha logrado cumplir con el objetivo del programa debido a que precisamente el grupo de jóvenes de 14 a 24 años, en el que se esperaría alcanzar la movilidad social, es el que padece mayor incidencia de pobreza en comparación con la población adulta. Esto sugiere que las acciones llevadas a cabo aún son insuficientes y que se requiere de renovadas estrategias para que los jóvenes tengan acceso al ejercicio pleno de sus derechos.

### **Consideraciones finales**

El análisis articulado de estudios recientes sobre las características e impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas orientados a la población joven y las apreciaciones de los expertos consultados da cuenta de que estas iniciativas han logrado incidir, aunque moderadamente, en la inclusión social de los jóvenes signados por las consecuencias de la acumulación intergeneracional de desventajas sociales.

En primer lugar, es para subrayar que estos programas expresan una nueva manera de



concebir la relación entre los Estados y los jóvenes provenientes de los sectores sociales más desfavorecidos. Las transferencias de ingresos suponen el reconocimiento de la dimensión material en la que se sostienen los procesos de escolarización desde un enfoque que busca restituir los derechos vulnerados de este grupo y supera, de este modo, la tradicional perspectiva de los programas hacia los jóvenes centrados en la dimensión punitiva y de control.

En la misma línea, el perfil sociodemográfico de los participantes de estos programas puso de relieve las dificultades que encuentra el sistema educativo regular para responder a las particularidades de una matrícula para la cual no fue originalmente diseñado. Por ejemplo, la evaluación diagnóstica realizada en el año 2008 a más de 72 mil jóvenes matriculados en las primeras etapas del PROJOVEN Urbano indicó que alrededor del 65% eran mujeres. Gran parte de ellas habían interrumpido su trayectoria escolar luego de haber sido madres. Esta evidencia llevó a la incorporación de las Salas de Acogimiento para facilitar la permanencia de las jóvenes madres en el programa.

En el tránsito hacia la consolidación del enfoque de derechos en políticas públicas, cobra relevancia el modo en que se concibe a los jóvenes titulares de los programas que se ponen en marcha. Se trata de tomar como punto de partida el derecho de cada joven a configurar su proyecto de vida, en lugar de partir de los requerimientos del mercado, propuesta que viene pisando con fuerza en el diseño de política pública en la región.

Tomando distancia de aproximaciones estigmatizantes hacia la juventud, es preciso partir de la realidad de los sujetos, considerar sus necesidades y deseos para gestar políticas que tengan cabida en la vida de los jóvenes (dejando a un lado la pretensión de moldearlos para que quepan en acciones pensadas para ellos desde un paradigma adultocéntrico). Es un desafío para los Estados de la región reforzar la incorporación de las propias demandas sociales de los jóvenes para la puesta en marcha de acciones de peso en la formulación de una política pública que incorpore la protección y promoción de derechos centrándose en el enfoque del curso de vida.

### **Referencias bibliográficas**

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011): Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2011

CONEVAL (2015) Informe de Evaluación Específica de Desempeño. Programa Prospera de Inclusión Social. CONEVAL, México.

Diario Oficial de la Federación (2015). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016.DOF. México.

Estado de la Educación en Costa Rica (2015), V informe. Recuperado de <http://www.estadonacion.or.cr/educacion2015/>

INEE (2014) Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2013. INEE. México.

Mata, C. y Hernández, K. (2013): Evaluación de impacto de transferencias monetarias condicionadas en Costa Rica: Programa Avancemos (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/2089>

Parker, Susan (2003) Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior. Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE). México.

Programa de Inclusión Social, ESJóvenes (2013). Cuernavaca, México.

Slon, P. (2013): “¿Protegen los programas sociales de la deserción educativa en Costa Rica?” Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Educación. San José: PEN y FAJ.

Trejos, J. D (2014): “La Inversión Social Pública en el 2013: fuerte recuperación pese al desequilibrio fiscal”. Ponencia preparada para el Vigésimo Informe sobre el Estado de la Nación. San José: PEN.