

**Evaluación de la implementación del Programa Jóvenes en Acción en la  
Universidad de Nariño**

Claudia Patricia Gallardo Del Castillo

Tania Liseth Lasso Delgado

**Universidad de Nariño**  
**Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas**  
**Programa de Economía**  
**San Juan de Pasto**  
**2021**

**Evaluación de la implementación del Programa Jóvenes en Acción en la  
Universidad de Nariño**

**Claudia Patricia Gallardo Del Castillo**

**Tania Liseth Lasso Delgado**

**Asesor:**

**MSc. Byron Paz Noguera**

**Magíster en políticas públicas**

**Trabajo de grado presentado en modalidad Investigación como requisito para optar  
al título de Economista**

**Universidad de Nariño**

**Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas**

**Programa de Economía**

**San Juan de Pasto**

**2021**

### **Nota de responsabilidad**

“Las ideas y conclusiones aportadas en el presente trabajo, son responsabilidad exclusiva de los autores”.

Artículo 1 del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966 emanado por el Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

**Nota de aceptación:**

---

---

---

---

---

---

**Oswaldo López Chañag**

**Jurado**

---

**Iván Freddy Erazo Andrade**

**Jurado**

---

**Bayron Paz Noguera**

**Asesor**

**San Juan de Pasto, 17 de agosto de 2021**

### **Agradecimientos**

A nuestro asesor el magister Bayron Paz Noguera por apoyar esta idea de investigación, por su plena disposición e innumerables aportes realizados durante el desarrollo de la presente.

A nuestros jurados, Iván Freddy Erazo y Oswaldo López por su tiempo, dedicación y por todos los aportes realizados con el fin de reforzar los resultados encontrados en este trabajo investigativo.

Las autoras

## **Dedicatoria**

A mi madre por su fortaleza y apoyo incondicional a lo largo de este proceso, por su compañía, por ser mi guía y razón de superación cada día. Todo es por ella y para ella.

Claudia Gallardo Del Castillo

### **Dedicatoria**

A mi padre y mi madre por su infinito amor y apoyo incondicional a lo largo de todo este bello proceso, por su compañía, por ser mi luz en todo momento, por creer en mi e impulsarme en todo momento a continuar con mi camino, son mi inspiración eterna.

A mis hermanos que desde siempre me apoyaron y estuvieron para mí hasta el último momento para recordarme que somos fuertes, que crecimos para esto y que siempre nuestro camino está en el servicio a la comunidad.

A mi jefe Javier Andrés Martínez (Q.E.P.D) quien me acogió en su grupo de trabajo y me hizo sentir parte de su familia, quien me enseñó a escuchar y me impulso a continuar con este trabajo de grado, a Yulicita Xiomara Benavides quien no solo ha sido mi compañera de trabajo, sino también mi amiga y fue incondicional con su apoyo para culminar esta meta.

A mi compañera y amiga Claudia Gallardo quien siempre tuvo la mejor disposición para hacer esta investigación realidad y quien me brindo mucha paciencia y apoyo en los momentos difíciles.

A todos mis amigos y compañeros de la universidad, todos aportaron algo de sus conocimientos en mi formación como profesional. A mi compañero de vida quien estuvo y ha estado presente en este proceso que hoy culmina unas veces cerca, otras veces lejos, pero siempre presente para finalmente verme cumplir una meta más.

Finalmente a las Políticas Publicas que me enseñaron que al igual que las personas, no somos lo que decimos que vamos a hacer, sino lo que realmente hacemos en el camino por alcanzar los objetivos que nos hemos propuesto.

Tania Lasso Delgado.

## Resumen

El presente documento se realiza con el fin de analizar los principales problemas de la implementación en el Programa de Jóvenes en Acción (PJeA), para el caso de la Universidad de Nariño, durante el periodo de 2014 a 2018, para ello se hizo uso de estudios y teorías realizadas en lo referente a las políticas públicas y su implementación, las fallas de implementación y sus causas, las políticas educativas de subsidio a la demanda y los programas de transferencias condicionadas. En su desarrollo, se hace referencia a autores relevantes como Becker y Gary (1964), quienes se basan en la teoría del capital humano para afirmar que el gasto en educación es una inversión que mejora la productividad y genera mejores remuneraciones salariales a los individuos, por otro lado, se encuentra que para ello es necesaria la intervención del Estado, que en el presente caso lo hace mediante los subsidios a través del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTCM), al respecto, Tejerina y Pizano (2016), definen este mecanismo como los programas que consisten en la entrega de una suma de dinero a individuos que cumplen con condiciones preestablecidas, lo cual, en el contexto colombiano, ha revolucionado la política social puesto que ha logrado promover el uso de herramientas como índices de focalización, evaluación del impacto y fortalecimiento de la oferta de servicios en zonas remotas del país y finalmente Roth (2007) afirma que la implementación es una etapa fundamental porque es ahí que la política, se transforma en hechos concretos, por lo cual las fallas en esta etapa son de gran relevancia para toda la política.

**Palabras clave:** Programa de Jóvenes en Acción, Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, subsidios a la educación, fallas de implementación en una política pública.

### **Abstract**

This document is made in order to analyze the main problems of implementation in the Jóvenes en Acción Program (PJeA), in the case of the headquarters located in Pasto, of the University of Nariño, during the period from 2014 to 2018. For this, studies and theories carried out in relation to public policies and their implementation, implementation failures and their causes, educational policies to subsidize demand and conditional transfer programs were used. In its development, reference is made to relevant authors such as Becker and Gary (1964), who rely on the theory of human capital to affirm that spending on education is an investment that improves productivity and generates better wages for individuals, On the other hand, it is found that for this the intervention of the State is necessary, which in the present case is done through subsidies through the Conditional Cash Transfer Program (PTCM), in this regard, Tejerina and Pizano (2016), define this mechanism such as programs that consist of the delivery of a sum of money to individuals who meet pre-established conditions, which, in the Colombian context, has revolutionized social policy since it has managed to promote the use of tools such as targeting indices, evaluation of the impact and strengthening of the offer of services in remote areas of the country and finally Roth (2007) affirms that implementation is a fundamental stage because it is there that the policy becomes concrete facts, so the failures at this stage are of great relevance for the entire politics.

**Keywords:** Jóvenes en Acción Program, Conditional Cash Transfer Programs, education subsidies, failure to implement a public policy.

## Contenido

Introducción .....	18
1. Aspectos metodológicos .....	19
1.1. Marco general de la investigación.....	19
1.1.1 Tema.....	19
1.1.2 Título .....	19
1.1.3 Planteamiento del problema.....	19
1.1.4 Objetivos .....	25
1.1.5 Justificación.....	26
1.2 Marco de referencia.....	28
1.2.1 Antecedentes .....	28
1.2.2 Marco teórico .....	33
1.2.3 Marco Contextual.....	50
1.2.4 Marco legal.....	53
1.2.5 Marco conceptual.....	56
1.3 Metodología .....	58
1.3.1 Delimitación del problema .....	58
1.3.2 Tipo de estudio .....	58
1.3.3 Población y Muestra.....	59
1.3.4 Diseño de procedimiento de métodos .....	59
1.3.5 Técnicas De Análisis e Interpretación De Resultados. ....	59
2. Caracterización del proceso de implementación del Programa de Jóvenes en Acción en la Universidad de Nariño .....	64
2.1 Identificación del problema público.....	64
2.2 Objetivo del programa.....	67

2.3	Actores involucrados y tareas asignadas .....	70
<b>2.4</b>	<b>Planeación administrativa .....</b>	<b>77</b>
2.5	Programación presupuestal .....	78
2.6	Procesos.....	78
2.6.1	Marco muestral de posibles beneficiarios .....	79
2.6.2	Verificación de criterios .....	79
2.6.3	Selección de beneficiarios.....	80
2.6.4	Liquidación.....	81
2.6.5	Entrega de recursos .....	82
2.6.6	Seguimiento.....	82
2.6.7	Esquema de graduación o salida del programa .....	82
2.7	Estrategia de comunicación.....	85
2.8	Modificaciones realizadas .....	87
2.9	Resultados .....	91
3.	Análisis de los determinantes de la implementación del Programa de Jóvenes en Acción en la Universidad de Nariño. ....	98
3.1	Determinantes técnicos .....	98
3.1.1	Verificación de criterios .....	99
3.1.2	Selección de beneficiarios.....	101
3.2	Determinantes administrativos.....	107
3.2.1	Planeación administrativa .....	107
3.2.2	Programación presupuestal .....	107
3.2.3	Liquidación.....	108
3.2.4	Seguimiento.....	108
3.2.5	Esquema de graduación o salida del programa .....	110

3.2.6	Estrategias de comunicación .....	110
3.3	Determinantes logísticos .....	110
3.3.1	Logística .....	110
3.4	Determinantes Humanos .....	111
3.4.1	Estrategias de difusión .....	111
3.5	Análisis de las fallas de implementación del PJeA .....	113
3.5.1	Fallas de implementación del PJeA por parte del DPS .....	113
3.5.2	Fallas de implementación del PJeA por parte de la Universidad de Nariño .....	117
4.	Recomendaciones de implementación para el Programa Jóvenes en Acción.....	122
4.1	Antecedentes teóricos de soluciones a las fallas de implementación de las políticas públicas.....	124
4.2	Recomendaciones como alternativas de solución a las fallas presentadas en la fase de implementación del PJeA. ....	133
	Conclusiones .....	137
	Recomendaciones .....	139
	Referencias.....	141
	Anexos .....	151

### Lista de cuadros

<b>Cuadro 1:</b> Análisis del impacto del conflicto y la ambigüedad sobre la implementación .....	38
<b>Cuadro 2:</b> Enfoques top-down versus enfoques bottom-up .....	44
<b>Cuadro 3:</b> Matriz de caracterización del proceso de implementación del PJeA en la Universidad de Nariño.....	93
<b>Cuadro 4:</b> Tabla de regresión preliminar.....	156

### Lista de tablas

<b>Tabla 1:</b> Datos del PJeA y la deserción en la Universidad de Nariño .....	152
<b>Tabla 2:</b> Prueba de normalidad Shapiro-Wilk .....	153
<b>Tabla 3:</b> Correlación de datos .....	154

### Lista de figuras

<b>Figura 1:</b> Línea de tiempo de los objetivos del PJeA .....	70
<b>Figura 2:</b> Resumen de actores involucrados y tareas asignadas del PJeA 2012.....	72
<b>Figura 3:</b> Resumen de actores involucrados y tareas asignadas del PJeA 2018.....	76
<b>Figura 4:</b> Contraste de actores involucrados en el PJeA de 2012 y 2018.....	77
<b>Figura 5:</b> Flujograma de los procesos del PJeA .....	84
<b>Figura 6:</b> Estrategias de comunicación del PJeA.....	86
<b>Figura 7:</b> Sinergia del esquema de comunicación del Programa Jóvenes en Acción.....	87
<b>Figura 8:</b> Línea de tiempo de las modificaciones realizadas al PJeA.....	91
<b>Figura 9:</b> Esquema de los determinantes de implementación del PJeA en la Universidad de Nariño.....	112
<b>Figura 10:</b> relación existente entre los actores, los procesos y las fallas de implementación del PJeA .....	124
<b>Figura 13:</b> Prueba t-student.....	155
<b>Figura 14:</b> Pronóstico de la tasa anual de deserción en la Universidad de Nariño.....	157

## Lista de anexos

<b>Anexo 1:</b> Análisis de la deserción frente a la puesta en marcha del PJeA .....	151
--	-----

## Glosario

**Adaptabilidad:** capacidad de responder adecuadamente a las exigencias del entorno.

**Burocracia:** sistema de organización que se caracteriza por procesos que pueden ser centralizados o descentralizados.

**Capital humano:** valor económico de las habilidades profesionales de una persona.

**Caracterizar:** determinar las cualidades, rasgos o características de una situación, persona o cosa.

**Coerción:** fuerza de presión que se lleva a cabo para tener el control sobre algo o alguien.

**Competencias transversales:** habilidades relacionadas con el desarrollo personal.

**Condicionabilidad:** esta relacionada con los requisitos y solicitudes que hace algo o alguien para conseguir un objetivo que se ha propuesto en específico.

**Deserción:** abandonar una tarea que ha sido impuesta o seleccionada.

**Financiamiento:** dar o recibir recursos monetarios para conseguir un meta trazada.

**Focalización:** proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.

**Ideacional:** función que se ocupa de construir y mantener una teoría de la experiencia.

**Pobreza Multidimensional:** refleja las múltiples carencias que enfrentan las personas pobres al mismo tiempo en áreas de educación, salud, entre otros.

**Subsidios:** ayuda económica que una entidad o persona percibe de un organismo oficial para satisfacer una necesidad determinada.

**Vulnerabilidad:** la incapacidad de resistencia cuando se presenta un fenómeno amenazante o la incapacidad para reponerse después de un desastre.

## **Introducción**

Dada la importancia que tiene el Programa de Jóvenes en Acción (PJeA), dentro de la Universidad de Nariño, se encontró la necesidad de llevar a cabo un estudio referente a su implementación, puesto que, este es el encargado de dar apoyo a los jóvenes que se encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, lo cual se logra mediante la entrega de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), dado que este es un programa del gobierno nacional que mediante dichas transferencias ayuda a los estudiantes a mantenerse y continuar con sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.

Cabe destacar, que el sistema de educación superior en Colombia, se financia con fuentes públicas y privadas, con el objetivo de lograr una distribución adecuada, teniendo en cuenta la cobertura y calidad. Por consiguiente, es necesario que se estimule en mayor medida el sistema de educación superior y que este se convierta en espacios académicos innovadores que aporten al desarrollo social y que busquen soluciones globales y particulares a los problemas básicos y de interés común.

En concordancia con lo anterior, el presente proyecto investigativo tiene como fin evaluar la implementación del Programa de Jóvenes en Acción en la Universidad de Nariño, mediante la identificación de beneficios o falencias de esta fase, por tanto, para lograr el mencionado objetivo se debe, principalmente, caracterizar el programa de Jóvenes en Acción, para así obtener una visión generalizada de cómo se llevó a cabo la implementación del programa en la Universidad de Nariño, seguido a esto, se analizaron los determinantes de la implementación del PJeA, con los que se pudo encontrar los beneficios o problemas que tiene la fase en estudio, para finalmente proponer posibles recomendaciones al programa desde una metodología que permita que sean alcanzables dichas propuestas, que se lleven a cabo y que mejoren el programa en esta fase.

Por ello, la presente investigación refleja un ejercicio de análisis integral en el marco normativo, Manual Operativo, cobertura, calidad y fase de implementación del PJeA en la Universidad de Nariño.

## **1. Aspectos metodológicos**

### **1.1. Marco general de la investigación**

#### **1.1.1 Tema**

Evaluación del proceso de implementación.

#### **1.1.2 Título**

Evaluación de la implementación del Programa Jóvenes en Acción en la Universidad de Nariño

#### **1.1.3 Planteamiento del problema**

##### **1.1.3.1 Descripción del problema.**

En primera instancia, se debe considerar que la implementación de las políticas públicas, según, Gutiérrez, Restrepo y Zapata (2017) conllevan a la necesidad de saber acerca del grado de conocimiento, generalidad y simultaneidad temática de la posible política a aplicar, además de contar con las cifras, datos, lineamientos y orientaciones, en las que se debe basar para la adecuada implementación, y por consiguiente dar paso a los ajustes o revisiones que sean necesarios para el caso.

Ahora bien, el gobierno nacional es quien fomenta la iniciativa en cuanto a la implementación del Programa de Jóvenes en Acción (PJeA), con el fin de incentivar y fortalecer la formación de capital humano en el país, enfocado en los jóvenes que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, para ello, se hace uso de un modelo de TMC, el cual ayuda al acceso y permanencia en la educación superior y el fortalecimiento de competencias transversales de los mencionados jóvenes, según el Departamento de Prosperidad Social (2018)

Con lo mencionado, puede denotarse que, en el Contexto Colombiano, existe un evidente problema causado por el acceso inequitativo a la educación superior, ya que este ocasiona una determinada incidencia con respecto al nivel de ingresos económicos y calidad de vida, dado que, en la actualidad los pocos jóvenes de bajos recursos que logran acceder a la educación

pública no cuentan con la capacidad económica suficiente que les ayude a llevar a cabo de manera competente la culminación de sus estudios.

Debido a esto, se denota que la implementación del PJeA se torna muy necesaria para la comunidad, sin embargo, este proceso debe estudiarse para conocer si se está cumpliendo con el propósito del programa, si cuenta con beneficios o por el contrario existen problemas en este proceso, todo ello con el fin de otorgar posibles soluciones que ayuden en su eficiencia y sea conveniente para la comunidad.

Por tanto, para comprender mejor este estudio, se debe adentrar hasta las problemáticas sociales que más han afectado a Colombia, en las que se encuentra la de inicios del año 1996, debido a que la economía tuvo un proceso de desaceleración, y en los años 1998 y 1999 el PIB cayó 0,57 % y -4,2 %, respectivamente, lo que se conoció como la más grave recesión del país de los últimos cincuenta años. Durante ese tiempo la pobreza creció a un ritmo de 7 %, lo cual significó un retroceso de diez años de logros sociales al pasar la población pobre del 49,9 % al 57,5 % entre los años 1995 a 1999 (Muñoz Wilches, 2018). La magnitud de la crisis que vivió el país hacia finales de esta década provocó que los ingresos de los sectores más pobres disminuyeran rápidamente frente al resto de la población.

Por lo cual, el gobierno empieza a emprender acciones como la implementación de políticas públicas, iniciando con el programa temporal denominado, Red de Apoyo Social (RAS) creado en el año 2.000 como instrumento para brindar herramientas a la población más pobre, mediante el manejo de tres subprogramas temporales ligados al Plan Colombia, denominados: Empleo en acción, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, los cuales buscaban ayudar a las familias más pobres a superar el difícil momento económico y social por el que estaba pasando el país. (DNP, 2004)

Principalmente, al implementar el programa Familias en Acción se logra generar una respuesta a los efectos de la crisis económica de finales de los años 90's y se ayuda a proteger y promover la formación de capital humano en las familias en extrema pobreza, a través del otorgamiento de subsidios condicionados a la asistencia escolar y al desarrollo de acciones de cuidado de la salud y la nutrición en poblaciones menores de 18 años. (DNP, 2004)

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2006 – 2010, denominado “*Estado comunitario, Desarrollo para Todos*”, en el marco de la política de inserción de las familias en el sistema de protección social y dentro del componente del sistema de formación del capital humano, se contempló la ampliación de la educación superior respecto a la necesidad de fortalecer la equidad, el acceso y el financiamiento de estudios superiores de la población más pobre del país, teniendo en cuenta el impacto que la educación tiene sobre la población generando bienestar en ellos por su alta rentabilidad individual y social. (DNP, 2011)

A raíz de esto, se planteó el financiamiento de la población pobre para el acceso a la educación superior, ya que según Cárdenas (2013), del 20% de la población más pobre solo asiste el 3,8% a la educación superior, mientras que del 20% de la población de estratos altos asiste un 44,8% y por tanto como respuesta de confrontación a esta situación, se emplea la política que propone otorgar subsidios o créditos educativos abiertos a todo los estudiantes pero con condiciones especiales a los estudiantes de bajos ingresos, a través del ICETEX para el pago de la matrícula, subsidios de sostenimiento en el periodo de estudio o una combinación del crédito y el subsidio de sostenimiento.

Como se puede evidenciar en el reporte de financiamiento a la demanda por parte del Ministerio de Educación (2010), se encuentra que para el año 2002 el ICETEX financiaba la demanda estudiantil en un 9% de los estudiantes de educación superior, lo cual aumentó a 19% en 2010, así entonces, se expone que entre el año 2003 y 2010 se apoyaron a 300.015 estudiantes en todas las modalidades de crédito, para lo cual se había invertido 2.6 billones de pesos y el 97% de los créditos a largo plazo se destinaron para estudiantes de estrato 1, 2 y 3, con lo que se apuntaba a la equidad social.

El mismo reporte también expone que se otorgaron subsidios a 92.831 estudiantes con Sisbén 1 o 2, equivalentes al 25% aplicado al valor del programa académico o el sostenimiento del estudiante por un valor de 205.832 millones de pesos. Además, este reporte también resalta que, en el marco de las políticas de acceso a la población indígena, a los estudiantes de las diversas etnias colombianas se concede el 50% del subsidio, actualmente se conoce que el aumento de la financiación de la demanda estudiantil llegó a 22% en 2015.

De ahí que, el Ministerio resalta que el crédito educativo incrementa la retención en el sistema, lo que se traduce a una menor deserción de los estudiantes beneficiados por estos subsidios, debido a que, un estudiante con estabilidad económica puede desarrollar tranquilamente su parte académica y se esmera en graduarse en menor tiempo y con mejores resultados obtenidos, por ende, se destaca la importancia que los recursos brindados se destinen de manera correcta a la población objetivo y que se disminuya en mayor medida los inconvenientes informativos que pueden causar una fuga del subsidio y dejarlo en manos de personas que no lo necesitan realmente.

Como resultado de lo mencionado anteriormente, el Gobierno Nacional implementó el PJeA, el cual fue presentado principalmente en agosto de 2012 por el presidente Juan Manuel Santos, quien rindió un balance en prosperidad social y explicó que el objetivo del programa es entregar becas para estudio superior y una cuota de manutención a más de 120 mil jóvenes en 2013. (Informe Balance, 2015)

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Todos por un nuevo país”* se planteó que para disminuir las barreras de acceso a la educación superior el PJeA continuaría incentivando el acceso y permanencia en procesos de formación tecnológica y profesional, como una estrategia de movilidad social que dé continuidad a los esfuerzos de educación media de la población vulnerable. De esta forma se espera incrementar las posibilidades de enganche laboral que permitan más y mejores empleos para los jóvenes vulnerables del país.

Lo mencionado anteriormente, conlleva a que se haga necesaria la realización de una evaluación acerca de la implementación de dicho programa, que para el presente caso se hará dentro de la Universidad de Nariño, ya que, al ser de enorme importancia para los estudiantes, debe contar con características de imparcialidad y cero corrupción, puesto que los cupos se deben otorgar, únicamente, a estudiantes que cumplan con todos los requisitos estipulados en el Manual Operativo, para así, no causar que jóvenes vulnerables queden por fuera de este programa, generando lo que González & Rodríguez (1999) consideran como un error de tipo I dentro de las fallas en la focalización de las políticas públicas, lo que se desarrolla de mejor manera en el marco teórico de la presente investigación.

Además de ello, debe considerarse que el PJeA reconoce que la problemática que afecta principalmente a los jóvenes más vulnerables en Colombia y evita su crecimiento profesional, es la falta de oportunidades y el bajo acceso a la educación técnica, tecnológica y superior, como causa del insuficiente presupuesto e incentivos dirigidos a esta parte de la sociedad colombiana, por tanto, es necesario que el programa cuente con una adecuada focalización de la población beneficiaria.

En concordancia con lo anterior, el estudio realizado por Muñoz González (2003), menciona que la educación no es un privilegio de todos, pero se debería crear conciencia que dicho privilegio ha entrado en crisis, señalando como causas principales la necesidad de trabajar y los costos elevados del servicio educativo, adicionalmente se señala la situación que vive la educación pública, la cual afecta directamente a los jóvenes con poca solvencia económica quedando fuera de los programas de formación.

Además de lo mencionado, según los datos del Departamento de Prosperidad Social (2019) el PJeA sólo tiene cobertura en 98 municipios de 1122 municipios de Colombia, registrados por el DANE (2015) y únicamente tiene en cuenta a los jóvenes que están registrados en el SISBEN, la Red Unidos, el Registro Único de Víctimas (condición de desplazamiento), las listas censales de jóvenes indígenas y listas censales para jóvenes con medida de adaptabilidad del ICBF, dejando sin beneficios a una gran parte de la población juvenil del país.

Adicionalmente, para que esta población reciba las transferencias monetarias, tiene que cumplir con determinadas condiciones para que no los retiren del PJeA, lo cual conlleva a que se realice la fase de seguimiento debido a la entrega de dichas TMC. Entre las condiciones más relevantes, estipuladas en la página oficial de prosperidad social está: asistir de manera regular al proceso de formación; aprobar y avanzar en su plan de estudios o competencias de aprendizaje; cumplir con las obligaciones, deberes, y compromisos establecidos en el reglamento académico; entre otros (DPS, 2017). A pesar de tener claras las metas a cumplir por parte de los estudiantes beneficiarios, se destaca la importancia de la comunicación que debe mantener el programa con la Universidad, para estar al tanto de lo sucedido con sus estudiantes y de esta manera, no cometer errores, entregando las transferencias a quienes no cumplan con las condiciones mencionadas.

Por último, se encuentra que, en el departamento de Nariño, la institución de educación superior en la que es vigente el PJeA es la Universidad de Nariño, la cual contó desde el año 2014 hasta el 2018 con 6315 estudiantes vinculados al programa en sus sedes Pasto, Ipiales, Túquerres y Tumaco, además es importante aclarar que también existen beneficiarios del programa en el SENA (Nariño), sin embargo, por motivos metodológicos se omitirán en la presente investigación, puesto que, esta institución educativa maneja diferentes procesos en cuanto a los beneficios y la permanencia de los estudiantes en el programa.

Finalmente, es relevante mencionar que, el PJeA se implementa a partir de la focalización de la población joven vulnerable y debe cumplir con determinadas condiciones que estipula el Programa, lo cual puede causar varios inconvenientes a nivel de la información presentada, que a su vez puede conllevar a complicaciones tanto para los beneficiarios como para los encargados de administrar el manejo de este.

Por tanto, es de vital importancia, que se examine el proceso de implementación del citado programa, para así, ayudar a determinar las causas de dichas complicaciones y de esta manera generar propuestas adecuadas en cuanto a la toma de decisiones que podrían llegar a ser de gran ayuda para la mejora en determinados aspectos como la eficiencia en la distribución de los recursos monetarios del PJeA.

### **1.1.3.2 Formulación del problema.**

#### **Pregunta General**

- ¿Cómo se ha desarrollado la implementación el programa de jóvenes en acción en la Universidad de Nariño?

#### **Preguntas Específicas**

- ¿Cómo se caracteriza el proceso de implementación en el Programa de Jóvenes en Acción en la Universidad de Nariño?
- ¿Cuáles son los determinantes de la implementación del Programa de Jóvenes en Acción en los estudiantes de la Universidad de Nariño?
- ¿Qué recomendaciones se pueden proponer al Programa Jóvenes en Acción en la Universidad de Nariño?

### **1.1.4 Objetivos**

#### **1.1.4.1 Objetivo General.**

- Evaluar la implementación del Programa de Jóvenes en Acción en la Universidad de Nariño.

#### **1.1.4.2 Objetivos específicos.**

- Caracterizar el proceso de implementación del Programa de Jóvenes en Acción en la Universidad de Nariño.
- Analizar los determinantes de la implementación del Programa de Jóvenes en Acción.
- Proponer recomendaciones para el Programa Jóvenes en Acción.

### ***1.1.5 Justificación***

Principalmente, para hacer comprensibles las motivaciones para realizar esta investigación, se debe tener en cuenta el contexto colombiano de la educación superior, sobre todo el de las instituciones públicas, pues en todo ello es donde se hacen notorias las falencias de política pública sobre este tema, en donde se destaca la dificultad en el acceso a las IES o acceso inequitativo a estas, provocando que se desarrolle un agudo problema social, pues la educación, entendida como una herramienta que podría ayudar a cerrar las brechas, lo que está provocando es hacerlas un poco más visibles en cuanto a ingresos económicos, calidad de vida, mala redistribución de capitales y acceso a mejores oportunidades de empleo.

Alrededor de esta problemática, también se tiene en cuenta las posibles soluciones que se han planteado ante estas falencias, una de ellas y que se ha decidido analizar en esta investigación, es el programa de JeA, puesto que, se ha planteado como apoyo a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad para que puedan continuar y finalizar sus estudios, pues son ellos quienes finalmente se ven más afectados por esta condición. Sin embargo, para saber si este programa está logrando su propósito y tiene efectividad, es necesario analizarlo y conocerlo desde adentro.

Así mismo, también es necesario dar a conocer que, para analizar un programa de políticas públicas, se debe hacer desde sus distintas fases y de las condiciones que poseen cada una de ellas, puesto que, se consideran un sistema complejo que se encuentra interconectado, y que por tal razón debe verse en conjunto o como ciclo. En tal sentido, si se analiza el proceso de la política pública, en la primera parte está la fase de identificación y diseño para que se formule la política, se plantea todo lo que en teoría debería ser dicha política, sin embargo, esta fase ya fue agotada en el caso del PJeA y la evaluación de esta fase ya no es tan fructífera. En segundo lugar, de manera amplia, está la fase de implementación y su desarrollo se basa en la consistencia y la coherencia de la ejecución de lo que se planteó anteriormente, o sea la debida puesta en práctica de la política en relación a su diseño inicial.

Además, es factible evaluar esta fase puesto que es aquí donde se puede observar el funcionamiento y la organización interna de una política, pues si esto se ejecuta con la consistencia y la coherencia idóneas se producirán los resultados previstos que entrarían en la

fase final de la política, la Evaluación, la cual suele requerir la finalización de la implementación o de ciclos de implementación y una amplia e importante disponibilidad de información, además de recursos para que se pueda llevar de manera correcta una evaluación de resultados o de impacto.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la presente investigación se centrará en analizar la fase de implementación, ya que en esta fase se evidencia si el PJeA está consiguiendo resultados operativos o no y si los distintos componentes del programa que intervienen en la ejecución son los más adecuados y funcionales.

A causa de esto, se encuentra la importancia de realizar el presente estudio acerca de la forma en la que se implementa el PJeA, para lograr determinar los posibles logros o falencias que se presentan o se pueden presentar en cuanto al cumplimiento del objetivo del programa, lo que ayudaría en gran medida a sus beneficiarios y a la institución en general, puesto que este es un programa que tiene alta cobertura en la Universidad de Nariño, así como a nivel nacional y que por tanto, es de gran importancia su debida ejecución en la actualidad.

Además, se debe resaltar que el presente estudio hace uso de una línea de investigación referente a las políticas públicas, lo cual es de reciente interés en el programa, puesto que, se cuenta con un nuevo grupo de investigación que desarrolla esta línea en el departamento de economía, debido a que se ha evidenciado que conlleva a temas fundamentales en el quehacer del gobierno y de coyuntura actual que tienen como fin el bienestar de la sociedad en todas las esferas de la economía.

Por último, como lo menciona De Boni (2015) “las políticas públicas se han convertido en una herramienta que incorpora no solo los intereses del Estado, sino también de la sociedad mediante objetivos y acciones concretas para dar respuesta a problemas concretos” Pág. (14). Por lo que, se resalta la importancia de la participación ciudadana en los procesos de establecer políticas públicas, ya que constituye un elemento fundamental y una condición para propiciar la gobernabilidad democrática, y puede llegar a constituir un mecanismo para el empoderamiento social, de aquí la relevancia que se realice esta investigación, pues permite que los diferentes actores sociales participen activamente y se logre proponer mejoras que beneficien en conjunto,

pues los resultados no solo se verán enfocados en el programa, sino también en la comunidad universitaria académica.

## 1.2 Marco de referencia

### 1.2.1 Antecedentes

**1.2.1.1 Antecedentes internacionales.** Al contemplar la importancia que tiene la implementación de las políticas públicas a nivel mundial, es trascendental investigar algunos estudios que, mediante la ayuda de las TMC, se hayan enfocado en el mejoramiento del país, entre los ejemplos a nivel internacional se encuentra el denominado “*Evaluación de la política pública de prospera, programa de inclusión social*”, desarrollado por la Cámara de Diputados de México, en el año 2015, este tiene el objetivo de evaluar la política pública de PROSPERA en el periodo 1997-2015, y valorar su contribución en la disminución de la pobreza. Para ello, su metodología se basa en el análisis de indicadores como nutrición, prevalencia de enfermedades y calidad educativa, además también se estudian los mecanismos que tiene la política para monitorear la evolución de sus beneficiarios, desde que obtienen sus apoyos, hasta que logran incorporarse a la vida productiva, laboral, financiera y social.

Como resultado de la investigación se obtiene que, después del análisis de múltiples fuentes que se usaron para definir el problema público que atendió PROSPERA, se concluye que:

...la pobreza no es un asunto a erradicar, en la medida en que está vinculado a la organización económica predominante, sino una situación que se debe administrar y contener, cuando los niveles de su prevalencia ponen en riesgo el desarrollo de la sociedad en su conjunto (Cámara de Diputados de México, 2015, pág. 402)

En los resultados del diagnóstico, se obtiene una falta de atención a la articulación de los elementos de la política, sobre todo en lo concerniente a la calidad de la alimentación, en los servicios de salud y en la educación, con esto demuestran que la variable calidad no fue planteada correctamente, ni cuantificada, por lo que el panorama al respecto no fue claro ni

atendido, lo que pudo haber sido una determinante de carencias en el diseño y en la implementación de la estrategia. (Cámara de Diputados de México, 2015)

De igual forma, se encuentra el documento titulado *“Evaluación de cinco programas de la oferta pública social, participantes en el sistema Chile solidario”* desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Mideplan), en el año 2006, en donde se plantea como objetivo evaluar la eficiencia, eficacia y efectividad, en términos cualitativos y cuantitativos, de los cinco programas en convenio, en su contribución al cumplimiento de las condiciones mínimas y al acceso preferencial de los beneficiarios del Sistema Chile Solidario.

Para conseguir el cumplimiento del mencionado objetivo, se hace uso de una metodología que ayuda a reflexionar y a indagar sobre la preparación de la institucionalidad pública, para enfrentar los desafíos de una política social integrada y focalizada en los grupos más vulnerables. En este sentido, la evaluación persistentemente aborda la temática de redes y los componentes de solvencia técnica, en los diferentes niveles en que se expresa dicha institucionalidad, aportando con ello al proceso de aprendizaje de quienes tienen la responsabilidad de trabajar para y con los sectores de más bajos recursos.

Con esta investigación se llega a concluir que, existe una gran necesidad de mejorar los sistemas de información, pero fundamentalmente se ve la importancia de generar aprendizajes institucionales de gestión del conocimiento. Sin ello, el Sistema de Protección Social Chile Solidario, continuará con un funcionamiento fragmentado que no conseguirá las sinergias requeridas para el logro integral de mejores condiciones de vida de las familias más desposeídas. (Mideplan, 2006)

Por otra parte, está la investigación que lleva por título *“Los modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación”* llevada a cabo por Sebastián Donoso Díaz, en el año 2002, la cual se enfoca principalmente en el análisis del financiamiento público de la educación primaria y secundaria, su principal objetivo se basa en el modelo de subsidio a la demanda que lleva 20 años en vigencia, para lo cual el autor presenta una opción de cambio que se encargue de disminuir los errores presentados en dicho modelo, especialmente los errores de la captación socioeconómica desigual y la existencia de un mercado educativo imperfecto; para conseguir el resultado del mencionado objetivo se hace uso de una

metodología basada en el análisis del modelo vigente de financiamiento de la educación pública en Chile, con lo cual, se logra replantear dicho modelo y realizar varias correcciones añadiendo más variables que exigen cumplir determinados estándares de calidad en el aprendizaje de los estudiantes y consiguiendo como resultado un modelo más idóneo y equitativo para la sociedad.

Entre las principales conclusiones, la investigación demuestra que las normas que se han implementado con el modelo, no son equiparables, teniendo en cuenta los establecimientos subvencionados municipales y particulares, por ello deben realizarse ciertos cambios que se enfoquen a mejorar la equidad para ambos mercados, adicional a ello, se obtiene que la política pública llevada a cabo con el fin de financiar la educación debe empezar a relacionarse con los objetivos de las reformas educativas que se vayan presentando según las necesidades. Para ello, debe considerarse dos elementos relevantes, en primer lugar, se encuentra la flexibilización del sistema de financiamiento y, en segundo lugar, las políticas de financiamiento, las cuales deben ayudar a impulsar los procesos de descentralización educativa. (Donoso & Schmal, 2002, pág. 11)

Para finalizar con los estudios a nivel internacional, se tiene la investigación realizada por Cristian Aedo y Claudio Sapelli, en el año 2001, la cual lleva como título “*El sistema de Vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile*”. Este estudio tiene como objetivo principal realizar una discusión acerca de las ventajas y desventajas de un sistema de *vouchers* desde un punto de vista teórico. Para conseguir el desarrollo de dicho objetivo, se hace uso de una metodología basada en la discusión sobre los diferentes aspectos del sistema y definir en qué forma afectan su funcionamiento. En el avance de la investigación es indispensable realizar un análisis de la evidencia empírica existente en la literatura.

Como conclusiones del estudio, se destaca que, este tipo de política educacional ha tomado sus bases en la creación de un sistema paralelo a los *vouchers*, cuando lo que debería hacerse es mejorar el diseño de estos. Sin embargo, se obtiene que, con la evidencia empírica utilizada, se recomienda un mayor desarrollo de dicho sistema, para con ello llegar a corregir sus principales problemas, tanto de diseño como de implementación y para finalizar se concluye con la interrogación acerca de considerar si los pobres deben ser apadrinados por el Estado o si tienen la capacidad de tomar las decisiones óptimas para sus circunstancias por sí solos. Para lo cual

debe tenerse en cuenta un subsidio diferenciado de acuerdo al nivel de ingreso de los beneficiarios. (Aedo y Sapelli, 2001)

**1.2.1.2 Antecedentes Nacionales.** Pasando ahora al ámbito nacional, se tiene el estudio denominado *“Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos”* escrito y desarrollado por Carlo Tassara, en el año 2015, el objetivo principal que desea conseguir el estudio es investigar el estado de implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) y su aporte a la construcción de sistemas integrales de protección social en América Latina, haciendo énfasis en el Programa Red Unidos, para examinar los principales logros y desafíos de la lucha contra la pobreza en Colombia. Para lo cual se utiliza una metodología basada en un análisis comparativo de las acciones realizadas en varios países de la región para abordar los desafíos relacionados con las políticas públicas de lucha contra la pobreza y evaluar el impacto del Programa Red Unidos en Colombia mediante fuentes de información como los índices de pobreza nacional.

Con el desarrollo del mencionado estudio se llega a la conclusión que, los problemas de implementación en esta política se causan por la falta de atención suministrada por los diseñadores de la política de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia, ya que no tuvieron en cuenta las experiencias de intervenciones previas realizadas en el territorio, asimismo, se recalca la necesidad de contar con sistemas de información más integrados desde el punto de vista sectorial, que hacen referencia a salud, educación, trabajo, etc. Y también en la parte institucional, con lo que se ayuda a mejorar tanto la focalización, como el seguimiento a las características, trayectorias y necesidades puntuales de las familias usuarias. (Tassara, 2015)

Otro ejemplo acerca de la implementación de políticas de programas con transferencias condicionadas es la investigación llamada *“Análisis de las brechas de implementación en la Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia” (2009 - 2015)* elaborada por el Magister Edgar Vargas en el año 2017, la cual tiene como principal objetivo identificar, analizar y explicar a través del estudio de la política de generación de ingresos, cuáles son las brechas de implementación y qué las genera, para lograrlo debe realizarse en primera instancia, un análisis acerca del contexto de las brechas de implementación, al igual que demostrar cómo estas brechas a través de las redes de política

permiten identificar cuáles son los instrumentos y actores de la política que tienen más probabilidad de causarlas.

La metodología seleccionada para el citado estudio es el análisis de redes desde un modelo mixto que toma la parte dialéctica y la ideacional, lo que permite explicar las incongruencias entre los objetivos de política trazados y su cumplimiento, con esto se concluye que, las brechas de la implementación se causan por la diferencia entre lo que se ha decidido hacer y lo que realmente se hace, lo que se explica bajo tres perspectivas: por desplazamiento, concerniente a lo que se encuentra propuesto pero se termina haciendo de otra forma; por déficit, referente a las acciones que no se realizaron por completo y quedan alejadas de lo proyectado inicialmente, y por las discrepancias entre lo planificado y lo logrado y para finalizar se destaca que al hacer uso de instrumentos como la implementación de programas vía transferencias monetarias y de activos fijos se generan problemas a causa de la escases de recursos, puesto que no se cuenta con una relación entre los fondos que se transfieren a los individuos y los resultados que se esperan. (Vargas, 2017, pág. 4)

Por otro lado, se encuentra una investigación de bastante interés, denominada “*Análisis del funcionamiento del Programa Jóvenes en Acción en la universidad de la Amazonia periodo 2014-2015*”, realizada por Carlos Gómez y Verenice Sánchez, en el año 2016, el cual tiene como fin, realizar un análisis y evaluación del funcionamiento del PJeA en la Universidad de Amazonia, para lo cual es necesario estudiar, en primera instancia, la estructura del programa en la universidad y su aspecto operativo, procedimientos, recursos y tiempos requeridos en cada fase del proceso a partir de técnicas cuantitativas en levantamiento de la información a través de arqueo de archivo y aplicación de encuestas. La metodología utilizada en la investigación es de carácter mixto, haciendo uso de encuestas e información secundaria brindada por parte del PJeA, la población de estudio fueron los estudiantes beneficiarios del PJeA durante el periodo 2014-2015, de cualquier edad, semestre o programa académico.

Finalmente se concluye que, el PJeA posee un alto impacto sobre sus estudiantes, y sus políticas de permanencia son flexibles, lo que asegura que se mantenga la persistencia de la gran mayoría de los beneficiarios. Por otro lado, el clasificar al programa como asistencialista o no, requiere una fundamentación más profunda, no obstante, la recomendación que realiza los

autores, para la continuidad del PJeA en la Universidad de Amazonia, es la implementación de una política de seguimiento y control en la ejecución de los objetivos trazados, evitando que los riesgos inherentes a entregar recursos públicos a jóvenes universitarios terminen poniendo fin al programa. (Gómez y Sánchez, 2016)

Para finalizar con los estudios de antecedentes nacionales se toma la investigación titulada “*Alcance del Programa Familias en Acción como Política Pública en Colombia*”, realizada por Stella Soto en el año 2013, la cual tiene como principal objetivo, realizar un análisis del impacto generado por el programa, teniendo en cuenta los índices de pobreza monetaria nacional y pobreza extrema desde el año 2002 hasta el año 2012, para su desarrollo se hace uso de una metodología basada en el análisis de redes desde un modelo mixto, dado que este ayuda a representar un marco conceptual que sirve para describir la complejidad de los procesos decisionales.

Con lo anterior se llega a concluir que, el programa familias en acción, sí es una herramienta que ayuda en la superación de la pobreza en Colombia, sin embargo, los objetivos propuestos por la política se encuentran en riesgo, por lo que es conveniente que se analice mejor las fuentes de financiamiento, dado que al ser provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial su financiación es temporal, y podría causar problemas en el efecto que se ha venido logrando, también se encuentra la necesidad de realizar una correcta labor de concientización para que no se aumente el problema de subsidiaridad del país y las personas beneficiarias logren generar herramientas propias de superación, además de ello es importante replantear el método de seguimiento al programa dado que en el análisis se destaca una falta recursos que deban ser dirigidos al análisis de fondo de los resultados obtenidos en salud, crecimiento y desarrollo y educación. (Soto, 2013)

### ***1.2.2 Marco teórico***

Es relevante definir cuatro aspectos que son centrales para efectos del análisis e interpretación de la presente investigación, estos son: las políticas públicas y su implementación, las fallas de implementación y sus causas, las políticas educativas de subsidio a la demanda y los

programas de transferencias condicionadas, estos serán la base teórica sobre la cual se sienta la presente investigación.

**1.2.2.1 Las políticas públicas y su implementación.** Para Pallarés (1988) las Políticas Públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos, por lo tanto, estas deben ser consideradas como un “proceso decisional” que hace referencia a un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Como puede notarse, el mencionado autor no aclara si estas políticas afectan de manera positiva o negativa a la población, pero se puede decir que en ciertos casos el bienestar se cuestiona debido a la política de imposición fiscal y la mayoría de programas tienden a tener un impacto directo positivo en el bienestar de la población.

Paralelo a ello, Cadénas (1992) asegura que a las políticas públicas se las debe entender como una ciencia y arte de gobernar la administración y organización de un Estado en sus asuntos e intereses, así entonces se entiende que estas son las acciones que emite el gobierno en busca de dar una respuesta a las diversas demandas de la sociedad, en las que hace un uso estratégico de los recursos para aliviar los problemas nacionales. Por tanto, se entiende como el ámbito que otorga privilegios a la realización del pacto que se fija entre Estado y sociedad, pero en este caso es el Estado el que se encarga de organizarlo y hacerlo más ágil, aunque sea una participación activa de estos dos actores, el objetivo final de beneficio va completamente dirigido a la sociedad. Aquí cabe la aclaración de que no todo es asunto público y que de lo público no todo se convierte en política pública, y que por este hecho existen asuntos que solamente son atendidos por el gobierno y no necesitan de la participación de la sociedad. (Cadénas, 1992)

Por ello, es necesario aclarar las teorías referentes al problema público, para esto se encuentra lo estipulado por Montecinos (2007) quien asegura que este concepto se empieza a definir cuando en el enfoque de las políticas públicas se recurre al concepto de “formación de la agenda pública” para ubicar política y analíticamente el surgimiento de los problemas públicos.

Después de esto, se prosigue a la comprensión de los problemas públicos, los cuales, para Montecinos (2007) no existen por sí mismos, ni son objetivos, pues dependen de la definición y comprensión que de este tenga el decisor. Señalando así que “no todos los problemas se pueden

convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones públicas acertadas" (Montecinos, 2007, pág. 327).

Por su parte, Roth (2007) considera que es necesario distinguir en el plano analítico dos elementos, el primero de ellos es acerca a la construcción del problema como problema social y el segundo es la inscripción de este en la Agenda. Posteriormente, estipula que existen tres fases en la construcción de los problemas:

1. Que el asunto en cuestión genere cambio en la vida de los individuos afectando de manera diferenciada a diversos grupos sociales.

2. La transformación anterior de la vida de los individuos genera una tensión que eleva el problema privado a problema social, allí debe encontrar una formulación y transitar hacia la segunda fase, en la cual se precisa, por lo tanto, de un grupo o grupos de personas con la capacidad de liderar la vocería sobre el problema en el escenario público.

3. Finalmente, una vez se reconozca públicamente como tal y sea formulado, se persigue la institucionalización del mismo.

Por otra parte, se encuentra que el ciclo de vida de las políticas públicas cuenta con diferentes enfoques, que en la mayoría de estudios se reducen a cuatro momentos: la formulación del problema y puesta en agenda, el diseño de alternativas o toma de decisiones, la implementación y la evaluación de impacto.

En primer lugar, la formulación del problema, según lo mencionado por Roth (2007), implica la identificación, caracterización y análisis particular de la situación, por este motivo el autor se formula la pregunta: ¿Por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se convierte en problemático y obliga a las autoridades públicas a intervenir? Posteriormente, se encuentra la inscripción del problema en la agenda pública, la cual se define como el conjunto de problemas que necesitan debate público.

Cabe aclarar que, para que un problema sea considerado problema público, Subirats et al. (2012) afirman que esto se da cuando una situación se juzga políticamente como problemática y entra al debate público o a la agenda pública.

En segundo lugar, se encuentra el diseño de alternativas, para el cual, Franco (2013), considera que en esta etapa los servidores públicos analizan con detalle el problema público que les ha sido planteado y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo. Esto con el fin de ofrecer una recomendación de política pública que sea inteligente, presupuestal, económicamente viable, legalmente permisible, administrativa y políticamente posible.

El mencionado autor propone en su libro una metodología de cinco pasos para formular una política pública viable: 1) Análisis del problema, 2) Análisis de soluciones, 3) Análisis de factibilidad, 4) Recomendaciones de política pública y 5) Plan de acción de política pública.

En tercer lugar y de enorme importancia para la presente investigación, se encuentra la etapa de implementación, para su explicación es necesario empezar mencionando el devenir del tema, el cual tiene sus inicios a mediados de los años setenta en Estados Unidos y se crea gracias a todos los inconvenientes presentados con las políticas públicas que no cumplieron las expectativas del gobierno que gastó grandes sumas de dinero en estas, esta fue la principal razón por la que se encuentra la necesidad de ir más allá del diseño de las políticas y se lo empieza a considerar como un campo sub disciplinar en el *public policy analysis*. (Cuesta, 2017, pág. 24)

Los primeros investigadores que se interesaron por el tema fueron Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, quienes escribieron el libro llamado “Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland” publicado en 1973. En dicho libro los autores definen la implementación de diferentes formas:

Esta significa llevar a cabo, lograr, realizar, producir, completar. Pero ¿qué es lo que se está implementando? Una política naturalmente. Debe haber algo con anterioridad a la implementación; de otro modo, no habría nada que avanzara hacia el proceso de ésta. Un verbo como “implementar” debe tener un sujeto como “política”. (Pressman y Wildavsky, 1973, pág. 54)

Además de lo mencionado, los autores consideran que es de gran relevancia la delimitación del campo de acción o dominio de la implementación, lo que significa que debe dejarse claro desde donde empieza la política y hasta donde se pretende llegar.

Adicional a ello, Majone y Wildavsky (1998) afirman que en la implementación debe tenerse en cuenta los instrumentos y estos se los debe ver como un conjunto de aptitudes que están en representación o disposición a ayudar a que los sucesos se desarrollen de ciertas formas dependiendo de las circunstancias, por lo cual concluyen que la implementación depende de los instrumentos.

En conclusión, los aportes de estos autores fueron importantes para el desarrollo en su época, ya que fueron los pioneros en encontrar las fallas de la implementación en las políticas públicas, puesto que, aseguraron que estas no se enfocan únicamente en la fase operativa, sino más bien tienen gran influencia en el aspecto político y cuentan con implementadores o grupos de interés que desplazan recursos para ejercer poder e influencia, además de elaborar estrategias y realizar acciones que conlleven a la durabilidad de su punto de vista.

Posteriormente y al convertirse este en un tema de enorme interés, varios investigadores empiezan a definir la implementación, por su parte, Roth (2007) afirma que “desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta ese entonces casi exclusivamente hecha de discursos y palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable. (Pág. 107). Con el pasar de los años, se crean modelos al respecto, estos son: los modelos de arriba hacia abajo (*top-down*), los de abajo hacia arriba (*bottom-up*) y las teorías híbridas.

En último lugar, se encuentra la evaluación de impacto, la cual Franco (2013), la define como: “la valoración de los efectos para determinar cómo ha cambiado una situación una vez que ha culminado la acción del gobierno” (p. 16). A pesar de ello, debe recalcarse, que esta etapa puede ejecutarse durante el diseño, la implementación y su maduración. Cuando la evaluación se lleva a cabo en la etapa de diseño, esta es denominada evaluación *ex-ante*, cuando se realiza en la etapa de implementación se llama evaluación *concomitante* y cuando se la realiza al final, se la llama evaluación *ex-post*. (Franco, 2013)

**1.2.2.2. Las fallas de implementación y sus causas.** Entre las posibles causas por las que pueden fallar las políticas públicas en la etapa de implementación, se encuentran Pressman y Wildavsky (1973), quienes establecen tres problemas principales en el proceso implementador. El primero de ellos afirma que los programas están sometidos a la “complejidad de la acción

conjunta”, esto es, a demasiados escalones intermedios que acrecientan las oportunidades de los diferentes intereses para desbaratar o desviar la implementación.

El segundo se basa en el control gubernamental, el cual demuestra tener importantes límites, debido a que los formuladores de la política tienen enormes dificultades para regular el comportamiento de los implementadores y finalmente, los autores establecen que el entorno de la implementación es altamente complejo, lo cual propicia que los participantes tengan numerosas oportunidades para intervenir en “juegos” que distorsionan y retrasan el proceso.

Además, también se encuentra la postura de Matland (1995) quien aborda un enfoque que afirma que el tipo de implementación debe estar de acuerdo a las características de las políticas a poner en marcha, para lo cual, es necesario confrontar dos variables cualitativas, “grado de ambigüedad de la política” y “nivel del conflicto de la política”, estas tienen las categorías “alto” y “bajo” como lo demuestra el siguiente esquema de Matland (1995):

### **Cuadro 1.**

#### *Análisis del impacto del conflicto y la ambigüedad sobre la implementación*

	<b>Bajo conflicto</b>	<b>Alto conflicto</b>
<b>Ambigüedad baja</b>	<b>Implementación administrativa</b> Recursos Una actividad donde existe un objetivo sencillo generalmente compartido	<b>Implementación política</b> Poder Una actividad sencilla pero fuertemente impugnada
<b>Ambigüedad alta</b>	<b>Implementación experimental</b> Condiciones contextuales Una compleja política donde los mecanismos de causa-efecto son poco comprendidos	<b>Implementación simbólica</b> Fuerza de la coalición Respuesta a una demanda de la política, donde no existe una fuerza de coalición ni claridad sobre lo que puede ser alcanzado

Fuente: Adaptado de Matland (1995, 160)

Como se evidencia en la tabla, para los casos en que se presenta un bajo nivel de conflicto y un bajo nivel de ambigüedad en la política a ser implementada, se crea el escenario propicio para ejecutar una “implementación administrativa” en la cual existen las condiciones para un proceso de decisión racional, es el entorno ideal para la aplicación de un enfoque *top-down*, mientras que para el caso en que se presente la “implementación política”, los resultados

de la implementación serán decididos por el poder, lo que implica el hecho de que las altas autoridades gubernamentales intervienen con gran poder en la implementación para la consecución de los resultados de la política, dado que el escenario está condicionado por un alto conflicto y baja ambigüedad.

Para los casos en que se da un nivel bajo de conflicto y un alto grado de ambigüedad se ejecuta una “implementación experimental”, estos casos se presentan cuando es el ambiente el que influye en los resultados de las políticas. Por otro lado, se encuentran los casos con alto grado de conflicto y alto grado de ambigüedad en los cuales se crea una “implementación simbólica”, en la que el nivel local es el más cercano para determinar los resultados de la política. (Cuesta, 2017, pág. 19) Este esquema ayuda a facilitar la comprensión de la manera de implementación de una política y por ende a minimizar las fallas que pueden darse en esta etapa.

Por otra parte, Roth (2007), al darse cuenta que se tomaban diferentes decisiones para solucionar problemas concretos y estos no se solventaban y en ciertos casos llegaban a empeorar, crea el denominado “*implementation gap*”, el cual se refiere a: “la diferencia o brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación” (Roth, 2007, p. 107).

Para el caso de la implementación, el citado autor asegura que el éxito de esta etapa es relativo y está relacionado con los intereses de cada uno de los participantes, por lo cual es necesario que exista una adecuada coordinación y cooperación por parte de los diferentes actores que van a intervenir en la elaboración de la política pública; de igual forma, cobra bastante importancia la gestión de los recursos necesarios para la ejecución de las acciones de política que se requieran para el cumplimiento de las metas.

Al no tener en cuenta lo mencionado, empiezan a generarse las fallas de implementación, las cuales se pueden crear por fallas en la gobernanza de los procesos de política y según Torres & Santander (2013), estas pueden abordar tres visiones alternativas, de las cuales dependerá la solución de ellas. En primer lugar, se encuentra la teoría del interés público, que se basa en la búsqueda del bien común con fines democráticos y en defensa de los intereses nacionales y justifica la intervención pública más allá de los derechos de propiedad enfocándose en los principales elementos del estado que son: territorio, población, gobierno, soberanía y coerción. En segundo lugar, se encuentra la teoría de la captura, la que afirma que el gobierno tiene el

poder de coerción legal y el monopolio de la oferta de regulación y la última se basa en la teoría económica neoclásica y estipula que la intervención estatal, en su empeño por corregir fallos del mercado, no es eficiente, bien sea porque no resuelve los problemas o por su gasto ineficiente de los recursos.

Con lo mencionado se pasa a definir las causas por las cuales pueden surgir las fallas de implementación, en primera instancia se encuentran los costos de intervención, los cuales se crean cuando existe un déficit de incentivos para igualar costos y beneficios, esto conduce a que haya costos excesivos por parte de la administración pública. Por ejemplo, cuando alguna política pública posee una ineficiencia significativa en donde no se iguala el precio al costo marginal o cuando existen presiones y limitaciones dentro de la administración para minimizar los costos o cuando hay un exceso de burocracia, que se encuentran relacionadas con el papel del Estado como interventor.

En segunda instancia están los problemas de información, los cuales cobran determinado interés, puesto que, para que una política sea bien ejecutada es necesario contar con una gran cantidad de información sobre diversos temas; sin embargo, esta información no se encuentra siempre disponible y su recolección, procesamiento, ajuste y aplicación son costosos (Torres & Santander, 2013). Por ejemplo, cuando el Estado prepara una política pública que pueda otorgar a los ciudadanos una canasta familiar óptima, pero desconoce, o posee escasez de información sobre los bienes y servicios que hacen parte de la canasta familiar o hay que ajustar dicha información, esto implicará que existan mayores costos, que no se habría considerado, por tanto, puede que las decisiones que se tomen sean equivocadas.

En tercera instancia debe considerarse que todo incluye una lógica causal, por lo cual, pueden existir problemas cuando no se encuentra bien definida la relación causa-efecto de las políticas, por ejemplo, cuando la causa fue el problema público sobre inseguridad en barrios de estratos bajos y se dice que el efecto directo es el incremento en la violencia, desconociendo los demás efectos directos e indirectos que pueden estar relacionados con la causa de este problema, y por último se encuentran las fallas causadas cuando la implementación no sigue un modelo racional y no se comparte la comprensión del problema y sus objetivos, un caso hipotético en el que se puede presentar esta falla es cuando las expectativas de una política pública no llegan a

tener un consenso entre los actores involucrados, o cuando no existe relación en quienes diseñaron la política y quienes la van a implementar o ejecutar.

Otra de las fallas que debe tenerse en cuenta en la presente investigación, es lo relacionado con las diferencias que se presentan entre el modelo universalista y el de focalización, es importante establecer que, en la actualidad, los gobiernos han efectuado una complementariedad entre la universalización y la focalización en la aplicación de políticas públicas.

En cuanto al modelo universalista, Andrenacci & Repetto (2006) establecen que es el Estado el encargado de garantizar de manera efectiva los derechos básicos, al distribuir los recursos disponibles entre los ciudadanos mediante la recuperación por vía tributaria de quienes poseen mayores ingresos. Lo que hace que la política genere mejores niveles de igualdad de derechos y legitimidad del Estado a través de la garantía de un Estado social de derecho. Adicionalmente, los autores consideran que este tipo de políticas públicas poseen una fundamentación ética, política y práctica soportada en la experiencia de países europeos en donde la pobreza se ha combatido mediante la aplicación de políticas centradas en una cobertura universal, lo que permitió una reducción de los niveles de pobreza.

A pesar de ello, Home (2012) asegura que en el modelo universalista es indispensable una elevada cantidad de recursos tributarios, lo cual genera problemas en contextos de países en subdesarrollo, dado que, los escasos presupuestos públicos se traducen en altos costos y bajo impacto y por ende, la oferta que atienda igualmente a todos resultará muy costosa y generará un ajuste en relación con los recursos y una disminución en la calidad del efecto de los programas de políticas públicas sobre los beneficiarios. Además, la autora considera que, el mencionado modelo afecta de manera negativa la estructura tributaria de los países latinoamericanos, ya que el peso tributario recae sobre impuestos de carácter indirecto, lo cual ha llevado a estos países a consolidar sistemas de tributación regresivos que han generado mayor inequidad en la población menos favorecida.

Por su parte, el modelo de focalización aboga por la estabilidad entre la necesidad de racionalizar el gasto público y el logro de una política social que favorezca efectivamente a los más pobres, mediante la creación de un elemento como es el sistema de identificación de

beneficiarios, por ello Sen (1995) afirma que es necesario concentrar los beneficios de las políticas en quienes más lo necesitan, reconociendo a la población más vulnerable para lograr mejorar los niveles de equidad y la focalización debe centrarse en los problemas económicos de la selección, la información, los incentivos, el apoyo político y la viabilidad con el objetivo de conseguir la eliminación de la privación de determinados grupos.

Sin embargo, en el contexto latinoamericano, las aplicaciones de políticas con este modelo han demostrado ciertas debilidades y problemas, tal como lo expone Sen (1995) quien estipula que la focalización genera costos relacionados con distorsión de la información, distorsión de incentivos, estigma social, costos administrativos y sustentabilidad de la política y mantenimiento de la calidad.

Para Home (2012) la focalización estimula la pobreza, dado que los programas focalizados pueden agudizar la propia situación de vulnerabilidad social con el fin de postular, acceder y permanecer en el sistema de protección, todo lo cual entra en oposición con el objetivo de convertirse en un instrumento de superación de la pobreza. De igual forma, Lo Vuolo (1994) determina que cualquier tratamiento focalizado crea su propia demanda, por tanto, los programas focalizados no siempre llegan a quienes más los necesitan, sino a quienes mejor presenten la necesidad.

Además de los problemas mencionados, los mecanismos de focalización presentan el *trade-off*, el cual se basa en una situación de intercambio o sustitución entre dos situaciones, para el presente caso, este se refiere a la preferencia por incidir entre el tipo I (excluir del sistema a quienes realmente lo necesitan) o en el error tipo II (incluir al sistema a quienes no lo merecen o no lo necesitan), esto se causa debido a que al minimizar la exclusión se maximizan los errores de inclusión y al minimizar la inclusión se maximizan los errores de exclusión. (Home, 2012)

Para el caso colombiano, González & Rodríguez (1999) enfatizan en que una de las mayores dificultades de la selección de beneficiarios de programas sociales sobre los cuales se sustenta la focalización, es permitir el error tipo II, pero más grave que la presencia de personas favorecidas sin merecerlo, es el descuido en el cubrimiento de la población beneficiaria por controlar el error tipo II, por lo cual la preocupación debe enfocarse en minimizar el error tipo I (dejar pobres por fuera) y no el tipo II.

En la medida en que los mecanismos de selección sean más exigentes para crear barreras a quienes no lo merecen, se dejarán más pobres por fuera, generándose así un problema ético conocido como la existencia de colados. Por tanto, la focalización en muchos casos conlleva el incremento del error tipo II (evitar que los no pobres se filtren en el sistema) lo cual genera inconvenientes dado que la tributación puede verse desestimada si los contribuyentes perciben que los recursos de la sociedad se focalizan en quienes no corresponde. (González & Rodríguez, 1999)

Por último, se encuentra lo estipulado por Cuesta (2017) quien habla sobre la puesta en marcha de los modelos arriba hacia abajo (*top-down*), los de abajo hacia arriba (*bottom-up*) y las teorías híbridas, caracterizándose estos no solo por ser modelos de implementación, sino también modelos de análisis de implementación. El primero de ellos, se define porque la decisión de la implementación de las políticas públicas proviene del gobierno central y su preocupación se centra en los hacedores de políticas. Este modelo se caracteriza por tener un vínculo directo entre las políticas y los resultados observados, las principales fallas que se pueden generar al pasar por alto las consideraciones y recomendaciones del implementador de la política.

El segundo modelo emerge como una crítica al primero y plantea que la política debe llevarse a cabo de “abajo” con la identificación de redes de actores involucrados, lo que significa que no están de acuerdo con que las decisiones las tomen las altas autoridades gubernamentales y que los implementadores designados solo deban cumplir con el plan presentado, a lo que proponen que la política se debe implementar por los funcionarios que tienen contacto con los ciudadanos y que de ellos mismo dependa el cumplimiento y ejecución de esta. (Cuesta, 2017) Para evitar fallas en el modelo *bottom-up* es sustancial tener muy en claro el problema político y el problema causal.

Teniendo en cuenta estos dos modelos, se tiene que las principales características de los enfoques *top-down* y *bottom-up* en la siguiente tabla, con el fin de que el analista logre diferenciar sus postulados, así como identificar cuando la implementación de una política pública se encuentra bajo una de estas visiones.

## Cuadro 2.

### *Enfoques top-down versus enfoques bottom-up*

	<b>Teorías top-down</b>	<b>Teorías bottom-up</b>
<b>Estrategia de investigación</b>	<i>De arriba hacia abajo:</i> De decisiones políticas a ejecución administrativa	<i>De abajo hacia arriba:</i> De burocracia individual a redes administrativas
<b>Objetivo del análisis</b>	Predicción / Recomendaciones de política	Descripción / Explicación
<b>Modelo del proceso de la política</b>	Etapista (Por etapas)	Fusionista
<b>Carácter del proceso de implementación</b>	Dirección jerárquica	Solución de problemas descentralizada
<b>Modelo de democracia subyacente (fundamental)</b>	Elitista	Participativo

Fuente: Cuesta Holguín Carlos Luis (2017)

Por último, los modelos de teorías híbridas para la implementación de las políticas combinan determinados elementos de los dos enfoques mencionados anteriormente, con el fin de evitar cierta debilidad conceptual de una de las dos corrientes, con esta teoría se fusionan los conceptos de “mapeo retrospectivo”, que se enfoca en que los burócratas sean los encargados de solucionar los problemas que se presenten y el “mapeo prospectivo”, en donde son los hacedores de política quienes manejan los recursos e instrumentos de política para el cambio en esta. (Cuesta, 2017)

Lo mencionado demuestra la relevancia existente en el análisis del proceso de implementación de las políticas públicas, debido a que, para que estas tengan un buen resultado se necesita no solo un buen plan de acción, sino también un adecuado control en las actividades que se realizan de acuerdo con lo establecido y que estas se encuentren orientadas a los resultados esperados.

**1.2.2.3 Las políticas educativas de subsidio a la demanda.** Desde la visión teórica del capital humano, la educación ha sido considerada como un proceso de inversión que realizan los individuos en función de los beneficios salariales que pueden percibir en el futuro.

Por ello, Becker y Gary (1964) bajo esta óptica, afirman que el gasto en educación puede ser visto como una inversión que contribuye a mejorar las capacidades productivas de los agentes económicos y con ello, el flujo de ingresos futuros, según esta teoría entonces la formulación de la política económica se ha dirigido a la asignación de un mayor gasto público en educación

como un mecanismo que conduce a una mayor acumulación de capital humano y a una mejora de la productividad y de las remuneraciones salariales de los individuos, que no solo garantizan un aumento de su movilidad social y nivel de bienestar dentro de la sociedad sino que también se constituye como una variable de gran trascendencia dentro del crecimiento económico en el largo plazo.

De igual manera, Tilak (1993) muestra el impacto positivo de la inversión en educación sobre la productividad del trabajo, los ingresos laborales, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la mejora en la distribución del ingreso y el desarrollo social y político.

Por su parte, los profesores Aedo y Sapelli (2001) de Chile, plantean que desde hace décadas se argumenta que se debe dar preferencia de los subsidios a la demanda de la política pública social de educación, esto para que el Estado participe en el financiamiento y constituya una opción para disminuir la participación del proveedor menos eficiente o menos efectivo y aumentar la de aquellos proveedores ya sean públicos o privados, que lo hacen mejor, sin embargo aclaran que en el plano teórico existen controversias en cuanto a la ventajas y desventajas de los subsidios a la demanda.

Ahora bien, desde el punto de vista de Pardo (2006) el gasto público en educación es entendido como los bienes y servicios que sirven de apoyo al estudio de lo que se encuentra libros, computadores, aulas, servicios docentes, y cuya adquisición es subsidiada parcial o totalmente por el Estado bien sea a través de su provisión directa o sea sobre las escuelas públicas o de subsidios a la demanda que debe ser por becas. Aquí ya se hace referencia a la toma de decisiones en cuanto a política pública de subvenciones ya que en este sentido se decide si la política se aplica a la oferta o a la demanda, pero se busca que tengan el mismo fin, tener buen talento humano, competente que se traduzca al final en crecimiento económico.

Es por ello, que los autores José Narro Robles y David Moctezuma Navarro (2012), anuncian la importancia de la educación para el desarrollo; la educación es necesaria en todos los sentidos. Para alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico; para nivelar las desigualdades económicas y sociales; para propiciar la movilidad social de las personas; para acceder a mejores niveles de empleo; para elevar las condiciones culturales de la población; para ampliar las oportunidades de los jóvenes; para vigorizar los valores cívicos y

laicos que fortalecen las relaciones de las sociedades; para el avance democrático y el fortalecimiento del Estado de derecho; para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Así entonces, Ruiz (2008) al plantear una comparación de dos teorías normativas sobre la educación en Chile, realiza un análisis con diferente información y explica la teoría que sustenta la educación en la idea de república fundamentalmente en el siglo XIX y el modelo que impone el régimen de Pinochet que recurre a la utilidad y la libertad de mercado como concepto justificatorio, por lo cual, muestra que en la teoría republicana se comprende la educación como una propiedad común, un bien público del que nadie sin excepción alguna puede ser excluido, esta se argumenta a favor de un papel central del Estado en el diseño de un sistema educacional público, universal, obligatorio por lo menos hasta el nivel de secundaria y gratuito, que es fundamental para la formación común del ciudadano y para la construcción de una sociedad de iguales.

Lo contrario pasa con la segunda teoría, la de mercado, en la que se muestra que la educación es un bien de consumo o una inversión, lo que significa altas tasas de retorno para los individuos y que por lo tanto debe ser pagada por los mismos usuarios que acceden a ella.

Según Ruiz un sistema privado de educación se justifica también en términos de la libertad de los agentes económicos para ofrecer bienes educacionales en el mercado y la libertad de escoger por parte los consumidores potenciales, así entonces lo anterior defiende la coexistencia entre un sistema público y uno privado que se considera positiva por motivos de sustentación y preferencia para los distintos consumidores, pero también resalta que a raíz de esto existe una oposición a esta coexistencia, debido a que, el actual modelo educacional de mercado es fundamentalmente excluyente, incapaz de coexistir con un sistema público fuerte y de calidad, y que por lo tanto tiende a la disminución progresiva del papel del Estado de toda la educación. (Ruiz, 2012)

Por ello, en la presente investigación, se tiene en cuenta a los autores que respaldan los subsidios a la educación, ya que estos permiten vislumbrar el contexto de la educación latinoamericana, en donde los subsidios otorgados a la demanda se pueden entender desde dos perspectivas, la primera de ellas, hace referencia al Estado, quien a través de programas sociales

invierte en la educación para obtener una mejor productividad y crecimiento económico en el largo plazo y la segunda, trata sobre los demandantes, quienes a través de la inversión en educación esperan obtener mayores remuneraciones salariales para aumentar su nivel de bienestar dentro de la sociedad latinoamericana.

Sin embargo, se entiende que, para que ocurra el cumplimiento del propósito de los subsidios a la demanda, estos deben ser altamente condicionados, pues esto garantiza de manera significativa que los fondos destinados se dirijan en su totalidad para el fin que plantean los programas sociales de subvenciones y así sean más efectivos los subsidios a la demanda.

**1.2.2.4 Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC).** En primer lugar, debe aclararse que una de las características de los PTMC es que, como su nombre lo indica, un componente de los programas consiste en la entrega de un subsidio en efectivo a los hogares beneficiarios, en lugar de en especie, para que las personas que lo reciben los destinen a su convicción en las necesidades por las que se creó dicho subsidio, frente a esto Stampini y Tornarolli (2012), sostienen que los PTMC en el mundo tienen un doble propósito. El primero ligado a la reducción de la pobreza a través del pago de subsidio en efectivo, el segundo se centra en el desarrollo del capital humano a partir de la exigencia y control de las condicionalidades, por ejemplo, en Colombia, el PJeA hace entrega de un incentivo monetario a sus beneficiarios, pero además de eso, tiene como objetivo incentivar la formación de capital humano de la población joven en condición de pobreza y vulnerabilidad.

Se debe agregar que según Coloma (2017) existen diversos tipos de transferencias monetarias:

1. De tiempo limitado: en el cual, el programa dura de 2 a 3 años, de los que se espera un cambio positivo en la situación de los beneficiarios. Sin embargo, la evidencia demuestra que, con este tipo de transferencias el cambio no se perpetúa y dura muy poco en la población.

2. De único pago: el principal objetivo de esta transferencia es incentivar a la población en condiciones de pobreza a crear su negocio y la totalidad del dinero se entrega en una sola transferencia, sin crear continuidad, lo que causa el mismo problema de las transferencias de tiempo limitado.

3. A largo plazo o permanentes: hace referencia a una remuneración continua en el tiempo, es similar a los subsidios de los países ricos o a la renta básica universal y tiene un mayor impacto en la población.

Además, también existen ciertas condiciones generales para poder recibir las transferencias, que pueden modificarse dependiendo de la política y el país en donde se implemente, las personas o familias beneficiadas deben cumplir con una determinada ubicación geográfica que los obliga a no cambiar su lugar de residencia, deben encontrarse también en situación de pobreza, demostrar las características de su situación laboral y la composición o número de personas en el núcleo familiar. Por lo general, estas condicionalidades dependen de los objetivos impuestos por los PTMC. (Coloma, 2017)

Por otra parte, las políticas de subsidio están basadas en el concepto de que el Estado es el único encargado de hacer aquello que el mercado no puede hacer por sí solo, así entonces, Rodríguez (2015) define que un subsidio es una cierta cantidad de recursos fiscales que se entrega a agentes externos al gobierno o privados, ya sean personas o empresas, y que están destinados a cubrir ciertos costos que estas no logran solventar por sí solas, este autor expresa que, hay dos tipos de subsidios, los que se hacen a la oferta, que son otorgados a productores de bienes y servicios y los que se hacen a la demanda, estos últimos se llevan a cabo, principalmente, para impulsar el consumo en una economía.

Por su parte, Tejerina y Pizano (2016) aseguran que los programas que consisten en la entrega de una suma de dinero mensual o bimensual a hogares o individuos que se comprometen o cumplen con condiciones preestablecidas, como asegurar la permanencia en el proceso educativo, cumplir con metas del incremento del nivel educativo, entre otras, han logrado reducir las brechas sociales y económicas en acceso a la educación. Aunque también plantean que estos programas han revolucionado la política social, puesto que han incentivado el uso de herramientas como índices de focalización, evaluación de impacto y fortalecimiento de la oferta de servicios en zonas remotas del país.

En lo referente a subsidios, educación y deserción estudiantil, se tiene que las diversas teorías sobre los subsidios a la educación, ya sea a la oferta o a la demanda, son válidos para cubrir ampliamente a la población menos favorecida, o de precarias condiciones económicas que

no les permite acceder a la educación superior, además de esto se hace evidente que los subsidios a la demanda educativa ayudan a disminuir la deserción estudiantil y garantizar en cierta medida que los estudiantes completen sus estudios y lleguen a ser profesionales, lo que a su vez incrementa el talento humano en el país.

Sin embargo, existen dos corrientes opuestas a las transferencias de efectivo a los pobres, por un lado, se encuentra Easterly (2006) quien afirma que dichas transferencias convierten a las personas conformistas y, por ende, no buscarán la solución de sus problemas, por lo cual, para el autor, la entrega de bienes o dinero a dicha población no es eficiente, dado que, no se valora los subsidios y estancan a la población. Además de ello, también considera que no es necesaria la ayuda internacional para mejorar la situación de los países pobres, puesto que los desarrollados no la necesitaron para industrializarse.

Por otro lado, se encuentra la contraposición de lo mencionado anteriormente, Jeffrey & Rose (2001) defienden la postura de la pobreza de los países, debido a su posición geográfica o su mala suerte, por esto apoyan la inyección de dinero o el denominado “*big push*” para lograr que dichos países salgan de la trampa de la pobreza.

En la misma línea, se encuentra lo estipulado por Hanlon, Barrientos, & Hume, (2010) quienes apoyan los métodos redistributivos, como el “*cash transfers*” y la eficiencia con la que estos ayudan a disminuir la pobreza y a prevenir los futuros problemas que esta trae consigo. En sus estudios realizan dos posibles análisis del fin del *cash transfers*, los cuales dependen de su condicionalidad y orientación.

En primer lugar, se hace referencia a las políticas de transferencias en los países ricos del norte con el objetivo de mejorar el Estado de Bienestar y así perpetuar el sistema y se visualiza el *cash transfers* como una revolución de los países del sur que pretenden terminar con la dependencia de las economías en desarrollo y las ayudas internacionales.

En segundo lugar, se argumenta que en los últimos 15 años los países pobres han empezado a usar las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) como una manera de combatir la pobreza crónica y su objetivo ha sido terminar con la pobreza transitoria, así como con la pobreza intergeneracional. Esto se crea como alternativa a la idea clásica de la ayuda

humanitaria en especie, puesto que, al otorgar recursos monetarios a la población en condiciones de pobreza, se les entrega también una mayor autonomía y responsabilidad.

Por último, se menciona también que las TMC pueden utilizarse en función de cómo se apliquen las condicionalidades, por lo cual, pueden crear resultados positivos, para el caso de los ciudadanos que se encuentran ubicados debajo de la línea de pobreza y con estas generen oportunidades de desarrollo e incentiven el consumo de productos locales, mejorando la dinámica de la economía de sus zonas. Y negativos, como condicionalidades que impliquen la compra de productos de importación y perjudiquen al comercio local.

Para finalizar, se resalta que las TMC se las puede catalogar como una posición económica alternativa, que bajo las condicionalidades correctas pueden generar valores redistributivos, éticos y ecológicos.

### ***1.2.3 Marco Contextual.***

En el contexto colombiano, el sistema de educación superior se financia de diversas fuentes, lo que permite demostrar sus esfuerzos para conseguir una distribución adecuada, que permita la mejora de los espacios académicos, debido a que estos se consideran un gran aporte al desarrollo social, económico y cultural de un país. Por lo tanto, la implementación de políticas públicas para la educación superior, están principalmente destinadas a movilizar recursos, no sólo para financiar su desarrollo, sino también para mejorar la calidad y la pertinencia.

Considerando ahora, que la investigación se realizará en la Universidad de Nariño, se debe tener en cuenta que la población en el departamento para el año 2020 es aproximadamente de 1.627.589 habitantes, según las proyecciones poblacionales a nivel departamental del DANE (2020). También, que es un territorio caracterizado por su cultura y sus actividades en la agricultura, fuente principal de sustento de sus habitantes, se pueden encontrar diferentes sectores atractivos para la parte económica y comercial y que han sido de gran importancia para el desarrollo del departamento, además, cuenta con diferentes instituciones de educación superior, entre ellas la que se destaca a nivel regional por contar con acreditación institucional es la Universidad de Nariño, la cual ubica su sede principal en la ciudad de Pasto, y cuenta con

extensiones en los municipios de Túquerres, Ipiales y Tumaco, lo que le permite abarcar mayor población en Nariño.

A nivel nacional, se ha logrado mejoría en los indicadores de Educación Superior del país, especialmente en términos de inclusión de la población de menos recursos, pertinencia, calidad y cobertura. Como es el caso de hoy en día, Colombia cuenta con 49 instituciones de educación superior y 1.093 programas académicos que cuentan con acreditación en alta calidad. De esta manera 730.000 jóvenes, es decir el 16,9% de los estudiantes matriculados en programas de pregrado, se encuentran estudiando en programas o Instituciones acreditadas. (Consejo Nacional de Acreditación, 2016)

En cuanto a los indicadores de educación universitaria, la tasa bruta de cobertura en Nariño es de 24,2% según el MEN (SNIES, 2018) y el número de estudiantes matriculados en programas de pregrado es 39.546 a 2018, mientras que, en el municipio de Pasto, los estudiantes matriculados a una carrera universitaria hasta 2018 es de 37.729, lo que representa una tasa de cobertura neta de 92,3%. Además, se destaca que los niveles técnico y tecnológico participan con el 19,3% de los títulos. Por lo tanto, en este municipio se concentra el 93,1% de los grados de educación superior (15.926 titulados), por su parte, Ipiales participa con el 6,4% y otros municipios como Tumaco, Barbacoas, El Tablón de Gómez, Ricaurte, Sandoná, San Lorenzo y San Pablo aportan el 0,5% restante.

Ahora bien, dentro de la historicidad de la Universidad sus orígenes están desde 1712, un colegio de la compañía de Jesús que funcionaba en las actuales instalaciones de la universidad del centro de la ciudad conocido como *Paraninfo*, tuvo diversas acciones para contribuir en la educación de la población desde los valores éticos, morales y religiosos. Para el año de 1904 se cataloga como el inicio de una nueva era pues en agosto de ese año mediante decreto 049 del 4 de noviembre se fundó la Universidad de Nariño y empezó a funcionar con facultades como Derecho y Ciencias Políticas, Matemáticas e Ingeniería y clases de comercio. (UDENAR, 2016)

En el año de 1985 se realizó gestión con autoridades municipales para la apertura de la extensión de la Universidad de Nariño en este territorio, atendiendo las necesidades del servicio, con un programa de tecnología en hidroicultura, teniendo en cuenta la formación de profesionales dentro de las ciencias del mar y profesionales técnicos para la explotación de los recursos del

territorio de forma poco nociva para el medio ambiente adquiriendo buenos conocimientos en la materia. (UDENAR, 2016)

En la actualidad la Universidad de Nariño cuenta con una ampliación en la cobertura, teniendo un total de 12.520 estudiantes inscritos en pregrado, (Udenar en cifras, 2018) se ha dado la creación de programas académicos, modernización de sus instalaciones y sobre todo realizando la gestión pertinente de recursos para la educación pública en el país. Cuenta con acreditación de alta calidad en su funcionamiento y sobre todo en su mayoría de programas, esta “Alma Mater” con el mejoramiento continuo y permanente ha impulsado diferentes campos como investigativo, nivel docente y proyección social involucrándose con los diferentes cambios que el entorno impone.

Por otra parte, respecto al ingreso monetario de las familias de los estudiantes que ingresan a la educación superior, se evidencia una alta concentración de estudiantes provenientes de familias con ingresos menores a los dos salarios mínimos, al igual que un gran número de estudiantes presentes en el rango inferior a un salario mínimo. Concluyendo con ello que la mayoría de la población universitaria se concentra en los estratos 1, 2 y 3. (MEN, 2013)

También se debe tener en cuenta, que según las cifras provisionales del (DANE, 2021) para el año 2020 el PIB per cápita en el departamento de Nariño sería, de US\$3.458, frente al PIB per cápita nacional que era de US\$7.430, además, este dato departamental junto al coeficiente de Gini que para los años 2019-2020 se ubicó en 0,521 permite prever el grado de desigualdad en la distribución del ingreso al que se enfrenta el departamento al igual que el país, puesto que el Gini nacional era en ese entonces de 0,587. Así como también, en estas cifras se presenta que el departamento en ese año alcanzó una incidencia de pobreza de 41,4% que aunque disminuyó respecto al año anterior, este cambio no fue significativo estadísticamente, pues anteriormente era de 45,7%.

Así mismo, se encontró que en el estudio de mercado laboral urbano para la ciudad de Pasto realizado por el DNP (2019) el ingreso nominal percibido por una persona promedio en esta ciudad fue de \$1'093.000 al mes, menos el 0,5% por efectos de inflación; cabe destacar que el valor de este ingreso incluye el salario, subsidios, horas extras, bonificaciones, viáticos y el

ingreso por una segunda actividad, lo que implica que en la mayoría de los casos pueda ser menor.

A lo mencionado anteriormente, se le suma la tasa de desempleo para 2020, que en el primer semestre de ese año fue de 17,6%, aumentando en 6,7% frente al semestre del año anterior, que tuvo mayor representación en población de edades de los 35 a los 55 años, donde mayormente se ubican cabezas de familia que se encargan de pagar o tratar de brindar a sus hijos educación superior y que a causa del desempleo no pueden hacerlo, por excases en sus ingresos.

#### **1.2.4 Marco legal**

Se empieza resaltando que la base de la Educación Superior está establecida en la Constitución Política de Colombia y considerando la importancia que tiene para el país la política pública, los planes sectoriales que lleva a cabo cada presidente en su mandato, como es el caso del PJeA y el impacto que recae en la educación superior y a su vez en el empleo; motivos por los cuales, la presente investigación está enmarcada bajo la siguiente normatividad:

#### **Constitución Política de Colombia (CPC):**

**Artículo 67.** “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura (...) El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación...” (CPC, 1991) A partir de este artículo se reconoce como derecho el acceso educativo bien sea básica primaria, bachillerato o educación superior de carácter público, sin limitantes a su entrada.

A pesar de ser un servicio público, se reconoce de manera general, que no toda la población que lo desee puede acceder, debido a que existen muchas barreras de entrada, especialmente en la educación superior, por lo cual las políticas públicas de educación, como el PJeA, ayudan a mitigar un poco este tipo de falencias y van enfocadas en mejorar la calidad de vida de los estudiantes más vulnerables.

**Ley 30 de 1992:** “Servicio Público de Educación Superior. Expresa normas por medio de las cuales se reglamenta la organización del servicio público de la Educación Superior” (Congreso de Colombia, 1992)

En esta ley se tiene en cuenta diferentes conceptos que hacen parte del funcionamiento del sistema educativo en Colombia, como autonomía institucional, libertad de cátedra, fortalecimiento de investigación, creación del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) un organismo encargado de recomendar políticas educativas al Gobierno nacional, y tendrá que aportar a la definición de nuevos programas, créditos de ICETEX, fuentes de financiación donde se prioriza educación básica primaria y secundaria, un tema de gran controversia, pues es un poco contradictorio al momento de querer generar mayor investigación y cobertura.

Dicha ley ha generado gran polémica sobre todo en estudiantes y directivos de las universidades estatales que han presentado desde hace mucho tiempo atrás problemas de financiamiento. Por estas razones, esta ley se convierte en una de las más importantes a nivel educacional y de gran relevancia en la presente investigación, ya que ayuda a entender de que, manera se financia el funcionamiento del sistema educativo y la razón de las fallas dentro de este, lo cual puede repercutir en la evaluación del PJeA de la Universidad de Nariño.

**Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación)** “de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal” (Congreso de la República, 1994)

Cabe destacar que, la educación superior es regulada por ley especial, con excepción de lo planteado en la presente ley, en donde se dictan todas las disposiciones que deben cumplir las instituciones de educación en cualquier nivel, en materia de prestación de un servicio educativo de calidad y sobre todo en sus planes de estudios que estén contemplados de forma integral una serie de factores que deben hacer parte de la formación personal e integral del ser humano, además de preocuparse por la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa.

Para el PJeA influye en gran medida la calidad educativa que se cumpla en las instituciones, debido a que el cumplimiento de objetivos y la comunicación asertiva con las Instituciones de Educación Superior y el SENA es crucial para ayudar a que los estudiantes en condición de pobreza y vulnerabilidad puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.

**Ley 489 de 1998.** Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. (Congreso Nacional, 1998).

En la ley se exponen los lineamientos que deben seguir las instituciones o cualquier dependencia que preste servicios públicos con recursos provenientes del estado, lo cual ayuda a distinguir y aclarar el uso del destino que deben tener los diferentes rubros y brinda la información adecuada para el PJeA acerca del gasto estudiantil y, por ende, las necesidades de los alumnos a quienes se les brinda los incentivos.

### **Referencias Normativas del Programa de Jóvenes en Acción:**

La Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, dentro de la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se crea como la dependencia, al interior de la Subdirección General de Programas y Proyectos. El cual cumple las siguientes funciones:

Responsable de Diseñar, formular, identificar y adoptar planes, programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias que permitan mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. Además de ejecutar y articular las políticas, planes, programas y proyectos de transferencias monetarias dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. En su diseño y formulación se pueden encontrar las causas de los posibles resultados en la evaluación del PJeA y las razones por las cuales se lleva a cabo su implementación de una manera en específico.

También se encarga de diseñar e identificar instrumentos para la verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios de las transferencias monetarias entregadas por el Departamento Administrativo, los cuales deben cumplir ciertas características de objetividad, para que en una correcta evaluación del programa no se caiga en errores que no verifiquen el cumplimiento real de los compromisos de los beneficiarios.

Además, es la responsable de definir los mecanismos de pago de las transferencias monetarias y la bancarización de los beneficiarios de las mismas, proponer y aplicar los criterios de vinculación y promoción de beneficiarios para cada uno de los programas a cargo de la dependencia y velar por su cumplimiento, promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la Dependencia (DPS, 2017). Lo cual es información de alta importancia para evaluar el proceso de implementación del PJeA.

En este orden de ideas, se tiene que el marco normativo en el que se fundamenta del PJeA es el siguiente:

**Resolución No. 03901 de fecha 30 de diciembre de 2016**, Por la cual se establecen los Grupos Internos de Trabajo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, su denominación y funciones y se dictan otras disposiciones, establece que hará parte de la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas el Grupo Interno de Trabajo Jóvenes en Acción.

Lo cual ayuda en la presente investigación a realizar la caracterización acerca del ámbito institucional, presupuestal, organizacional, de capacitación y comunicación.

### ***1.2.5 Marco conceptual.***

**Caracterización:** se basa en determinar cuáles son las cualidades o los atributos propios de alguien o de algo, haciendo de esta manera, que se distinga entre los demás o las demás cosas, para la presente investigación la caracterización se realizará cualitativamente con el fin de lograr una correcta evaluación del PJeA.

**Cobertura universitaria:** ampliar la capacidad de brindar el servicio de educación con la creación de nuevos cupos, dando atención especial a la población vulnerable, como mecanismo para asegurar mayor equidad en la distribución de oportunidades.

**Competencia transversal:** son las cualidades, capacidades, habilidades o aptitudes necesarias en todo tipo de profesiones o empleos, un ejemplo de estas es el saber trabajar en equipo, lo que es indispensable en el entorno laboral.

**Desaceleración:** hace referencia, en términos económicos, a un periodo en el cual, se disminuye la velocidad del crecimiento económico en referencia a la última medición que se haya realizado.

**Dependencias:** oficina dependiente de otra superior, una relación de origen o conexión, a la subordinación a un poder mayor.

**Habilidades para la vida:** es la denominación de los programas presentados por Prosperidad social, que tienen el fin de ofrecer conocimientos, valores y aptitudes necesarios para que sus beneficiarios adopten un comportamiento adecuado y positivo para enfrentar los retos y desafíos de la vida diaria.

**Implementación:** hace referencia a la fase de las políticas públicas, y se la entiende como el proceso que se encarga de convertir en resultados los objetivos planteados en la política.

**Intergeneracional:** Hace referencia a que la pobreza va de generación en generación, sin encontrar un fin próximo.

**SPADIES:** Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior, Este sistema se encarga de estudiar las falencias académicas que tienen los estudiantes que ingresan a la educación superior.

**Vouchers:** también conocidos como cupones, para el caso de la presente investigación se trata de cheques educativos, los cuales el gobierno se encarga de subsidiar, destinándolos a la demanda en educación, en vez de a la oferta, causando con ello un cambio de los flujos financieros, ya que el dinero es enviado a los alumnos o padres de familia, otorgándoles la libertad de escoger la escuela pública de su preferencia.

## **1.3 Metodología**

### **1.3.1 Delimitación del problema**

#### **1.3.1.1 Universo de estudio.**

Para el desarrollo de la presente investigación, se tiene como sujetos de estudio a los estudiantes activos en el PJeA de la Universidad de Nariño en el periodo 2014-2018 y la Dependencia de Bienestar Universitario, área socioeconómica, sección del Departamento de Prosperidad Social encargada de Jóvenes en Acción de la misma universidad.

#### **1.3.1.2 Espacio geográfico.**

En la investigación se utilizó como espacio geográfico: La Universidad de Nariño con sus 3 sedes en Túquerres, Ipiales y Tumaco.

#### **1.3.1.3 Cobertura temporal.**

El presente estudio se llevó a cabo en el periodo comprendido entre los años 2014-2018, porque en este periodo de tiempo, la mayoría de las condiciones del programa se mantuvieron similares aún en los cambios del Manual Operativo en sus distintas versiones.

### **1.3.2 Tipo de estudio**

Con el fin de esclarecer los objetivos trazados en esta investigación y de acuerdo con la naturaleza de los datos, el presente estudio es de carácter mixto, sin embargo, tiene relevancia el método cualitativo. Adicional a ello, se caracteriza por ser no experimental, debido a que los diseños metodológicos no ejercen un control sobre las variables de estudio, presenta como característica la observación comportamental del fenómeno, además la investigación no experimental permite desarrollar enfoques sistemáticos, críticos que conllevan a realizar una adecuada evaluación de la implementación del programa en la Universidad de Nariño.

Este tipo de investigación genera ventajas como la observación del fenómeno a estudiar en su contexto natural y permite que sea estudiado desde dentro hacia afuera encontrando así de manera objetiva sus principales determinantes que pueden ser positivos o negativos, que faciliten proponer posibles alternativas para el mejoramiento en la implementación del programa.

### ***1.3.3 Población y Muestra***

Con el propósito de que la investigación logre arrojar información adecuada se ha seleccionado como población objeto de estudio a los estudiantes activos en el PJeA de la Universidad de Nariño. Por consiguiente, se tiene en cuenta que para el año 2014 el programa incluyó a 2.532 estudiantes a ser beneficiarios, para 2015 se contaba con un total de 3.937, para 2016 con 3.936, para 2017 con 4.210 y finalmente, para el año 2018 la Universidad tenía 6.975 estudiantes beneficiarios del programa en Pasto y sus tres sedes.

### ***1.3.4 Diseño de procedimiento de métodos***

**Información Primaria:** El presente estudio no cuenta con información de este tipo, puesto que, se realizó mediante el análisis de datos brindados por parte de la Universidad e investigaciones adicionales que muestren los resultados que ha tenido la implementación del PJeA.

**Información Secundaria:** Por medio de trabajos ya realizados, libros e investigaciones sobre el tema de implementación de políticas públicas, con la ayuda de la base de datos de los beneficiarios de JeA que fue brindada por el centro de informática y los datos obtenidos de la plataforma de SPADIES. Con esto se recogió información útil que contribuyó a la investigación, como es el caso de las principales fuentes de información secundaria: las biografías, ensayos, críticas a estudios y modelos empíricos, que aportan al presente estudio, ya que se pudo abarcar distintos puntos de vista y se tuvieron en cuenta, con el fin de desarrollar un análisis completo que incluyó diferentes aspectos teóricos.

**Información terciaria:** En este tipo de fuentes se tuvo principalmente herramientas e información virtual, enlaces de internet, los cuales contienen información útil sobre el tema de políticas públicas del PJeA y fueron importantes para el desarrollo de la presente investigación.

### ***1.3.5 Técnicas De Análisis e Interpretación De Resultados.***

La investigación tiene origen en la problemática que se encuentra al indagar sobre cómo se llevó a cabo la fase de implementación del PJeA dentro de la Universidad de Nariño.

Por consiguiente, la información obtenida por medio de la base de datos y la previa investigación bibliográfica, se procesó y tabuló en Excel y SPSS, por ser estas, herramientas

útiles en la organización de datos numéricos; seguidamente se procedió a graficar en *SigmaPlot* los diferentes resultados obtenidos al ser este un programa avanzado en la muestra de datos, para el desarrollo de los esquemas, flujos de procesos y demás gráficos, se utilizó el programa *Canva* con el fin de sintetizar la información expuesta.

Todo esto se hizo a través de la triangulación de la información, una vez se logró identificar la pertinencia y la relevancia de la información, se realizó un procedimiento inferencial que permitió ir estableciendo conclusiones ascendentes, agrupadas en respuestas relevantes y finalmente, se desarrolló el respectivo análisis de los resultados obtenidos, teniendo en cuenta los objetivos planteados en la investigación.

**Metodología objetivo 1.** *Caracterizar el proceso de implementación del Programa de Jóvenes en Acción en la Universidad de Nariño.*

Para elaborar esta caracterización se tuvo en cuenta la información recolectada por medio de investigación de diversas fuentes secundarias que permitieron recopilar gran parte del proceso que establece el DPS en sus Manuales Operativos para implementar el PJeA dentro de la Universidad de Nariño, entendido este como un programa de política pública nacional, esto desde la parte institucional, presupuestal, organizacional, de capacitación y comunicación.

Según Sánchez Upegüi (2010) la caracterización es una descripción u ordenamiento conceptual, que se hace desde la perspectiva de la persona que la realiza. Esta actividad de caracterizar parte de un trabajo de indagación documental del pasado y del presente de un fenómeno, en este caso de la fase de implementación del PJeA, en donde se realiza un análisis descriptivo del programa desde sus inicios hasta los resultados que han arrojado las evaluaciones que se han desarrollado hasta el momento.

De igual manera, se describieron los objetivos del programa, los actores que intervienen y sus relaciones, la planeación y programación administrativa, los procesos, las estrategias de comunicación, las modificaciones que presenta el programa desde su origen hasta el periodo de estudio de la presente investigación; que en conjunto da a conocer las principales características del programa y su implementación, para esto también se usaron esquemas, líneas de tiempo,

flujogramas, gráficas y una matriz que permite dar a entender de manera sintetizada cada uno de los componentes del programa.

Esta caracterización permitió tener información generalizada acerca de la manera cómo debe realizarse el proceso de implementación en una IES para hacer parte del PJeA. Con esto se obtuvo información relevante que se trianguló más adelante con los resultados obtenidos en el siguiente objetivo y que se tuvo en cuenta para las posibles recomendaciones que se plantearon al finalizar la investigación.

**Metodología objetivo 2.** *Analizar los determinantes de la implementación del Programa de Jóvenes en Acción.*

Para el desarrollo de este objetivo, se tuvo en cuenta la información obtenida en el convenio interadministrativo N° 145 de 2013 entre la Universidad de Nariño y el DPS, así como la base de datos brindadas por el Centro de Informática de la Universidad de Nariño, SPADIES y los Manuales Operativos del PJeA. Esta información se procesó en Excel y SPSS con la finalidad de evidenciar la concordancia de lo estipulado en los manuales y lo pactado con la Universidad, para así analizar los determinantes de implementación del PJeA.

En primera instancia, se contrastó la información de los Manuales Operativos, desde la versión 2 hasta la versión 6 con lo establecido en el convenio interadministrativo, pues en este se pactan los cuatro determinantes para implementar y ejecutar el PJeA, seguido a esto, se analizó el determinante técnico, en el cual se utilizó la información de la base de datos frente a los requisitos de selección de beneficiarios en las fases de Pre-Registro, Registro e Inscripción, para verificar que los estudiantes que se encontraron en dicha base de datos cumplían o no con los requisitos, con el fin de evidenciar si existían fallas en esta etapa, ya que, como se encuentra estipulado en el marco teórico, existen participantes en programas sociales que no deberían estar en ellos, lo cual es una de las principales fallas de implementación de una política pública.

Posteriormente, se analizó el determinante administrativo, basado en la planeación administrativa, la programación presupuestal, la liquidación, el seguimiento y las estrategias de comunicación, con el propósito de dar a conocer las obligaciones de los principales actores (DPS y Universidad de Nariño) así como el cumplimiento de estas y sus relaciones de ida y vuelta para

lograr una efectiva implementación y ejecución del PJeA. Igualmente, se examinó el determinante logístico que hace referencia al manejo de recursos de infraestructura y talento humano por parte de los actores. Por último, se estudió el determinante humano, en el cual se tratan las estrategias de difusión, que son importantes para el manejo de información del programa hacia los usuarios, pues esto conlleva a que se produzca una ejecución efectiva y se minimicen las fallas.

Finalmente, cabe destacar que en cada uno de los determinantes donde se presentaron fallas, estas fueron analizadas, discutidas y se presentaron sus posibles causas, teniendo en cuenta los modelos y posturas teóricas sobre las fallas de implementación que fueron presentados en el marco teórico de esta investigación bajo el nombre de las fallas de implementación y sus causas.

En segunda instancia, se usó la información de la base de datos de la Universidad de Nariño y la de la plataforma SPADIES, esto con el fin de observar en qué medida se relaciona estadísticamente el número de beneficiarios del PJeA con la tasa anual de deserción de la Universidad de Nariño, visto esto como uno de sus principales objetivos, por tanto, se realizaron pruebas estadísticas para demostrar dicha relación. Esto con la ayuda de los programas Excel y SPSS, ya que arrojan resultados que ayudan a determinar el grado de correlación existente entre estas variables.

**Metodología objetivo 3.** *Proponer recomendaciones para el Programa de Jóvenes en Acción en la Universidad de Nariño.*

Una vez realizada la caracterización y el análisis de los determinantes de implementación del programa junto a sus fallas se procedió a retomar brevemente dichas fallas encontradas y sus posibles causas, para así, exponer diversos antecedentes relacionados con las posibles soluciones o cambios en políticas que hayan presentado problemas de implementación, también en aquellas que contengan como característica el uso de TMC y que estén presentes dentro del subsidio a la demanda educativa, para así plantear las debidas recomendaciones que permitan corregir las fallas encontradas y mejorar o potenciar dichos determinantes en la fase de implementación del programa.

Estas recomendaciones se desarrollaron con base en el análisis bibliográfico que hay en referencia al tema, además esto ayudó a mejorar los determinantes en los que se encontró debilidades o inconvenientes, así como también los que se puedan mejorar, teniendo en cuenta que no impliquen un mayor costo en la implementación del programa.

Todo esto se hizo con el fin de proponer posibles soluciones bajo la postura de recomendaciones que sean viables económicamente y se encuentren respaldadas por una adecuada evaluación de la implementación, que además cuente con fuentes bibliográficas y teóricas confiables que estén enfocadas en la fase de implementación.

## **2. Caracterización del proceso de implementación del Programa de Jóvenes en Acción en la Universidad de Nariño**

En cuanto al desarrollo de una caracterización, se debe considerar lo mencionado por Sánchez Upegüi (2010) quien afirma que esta es una descripción u ordenamiento conceptual que se hace desde la perspectiva del trabajo a realizar, motivo por el cual, se hacen adaptaciones en la caracterización del presente objetivo, con el fin de que la descripción sea lo más completa posible.

A continuación, se presentan los aspectos con mayor relevancia dentro de la caracterización como lo son la identificación del problema público, en donde se permite entrever de donde proviene el programa de la política pública, seguido de los objetivos del programa, los actores involucrados junto con sus tareas asignadas, la planeación administrativa, junto con la programación presupuestal, los procesos que se plantearon dentro del programa, las estrategias de comunicación que usa el programa, las modificaciones que se presentaron desde su origen hasta el año dentro del periodo de esta investigación, los resultados que había arrojado el programa y finalmente la matriz de caracterización que permite sintetizar y dar un mejor manejo a toda la información anteriormente nombrada.

### **2.1 Identificación del problema público**

Hace unas décadas atrás y aun en la actualidad en Latinoamérica existen diferentes esfuerzos y estrategias que han sido encaminados a combatir la pobreza y el desempleo, estos son reconocidos como un proceso que aún se encuentra en construcción y demuestra que los principales resultados y desarrollos alcanzados por los diversos países se han logrado mediante alianzas de cooperación entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos. Dichos esfuerzos y estrategias se han visto reflejados en la creación de diversas políticas públicas y programas enfocados en brindar una solución efectiva que ayude a erradicar los principales problemas socioeconómicos que se han venido presentando.

A finales de los años 90, Colombia padecía una crisis económica a raíz de la crisis mundial dada por la globalización, pues ésta produjo impactos duramente negativos en el país y en América Latina, puesto que, para el país el acceso al mercado internacional fue limitado por la

falta de competitividad, el conflicto armado, el narcotráfico, la poca inversión en obras de infraestructura, vías, salud, educación, la desigualdad social, el desplazamiento forzado, entre otros (Soto, 2013). Lo que provocó un drástico crecimiento en la pobreza del país, afectando de esta manera a cientos de familias.

Ahora bien, esto ya era un problema social y económico que afectaba grandemente a todo el país y además de esto, se debía procurar una solución para lograr una mayor inserción en el mercado global. Para ello, el país se centró en el importante potencial que representan los niños y jóvenes, como capital humano calificado, que se logra mediante la adecuada y continua educación, puesto que, cada día los estándares labores que requerían las empresas eran más especializados. Pues como lo expresa la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2007) en América Latina a mayor edad, menor es el número de jóvenes que se encuentran incorporados en la educación básica, no obstante, solo uno de cada cuatro jóvenes puede transitar hacia la educación superior o post secundaria, que no solo abarca la educación técnica sino también la universitaria.

A lo mencionado anteriormente, se le suma que, en esa época en el país, los niños y jóvenes eran blanco fácil de los narcotraficantes y los grupos armados al margen de la ley, lo que contribuía a empeorar la situación, puesto que, se les ofrecía fácil acceso al dinero o ayudas económicas a sus familias, que finalmente desataban mayor violencia e inestabilidad económica en el país. Este conjunto de hechos desencadenó enormes problemas sociales de los que se destacan la pobreza, la desigualdad social y la falta de oportunidades, que afectó principalmente a los jóvenes.

Como consecuencia de las circunstancias mencionadas anteriormente, se procede a llevar a cabo alianzas público privadas como herramientas que ayuden a enfrentar la pobreza y busquen un desarrollo social para los jóvenes, aclarando que esto se encuentra debidamente acompañado de medidas que incentivan la culminación de los estudios profesionales, la cobertura y calidad y que van de la mano del Estado, para que así, haya una focalización en los sectores que potencian la creación de nuevos emprendimientos productivos.

Es por ello, que para el año 2000, al considerar lo mencionado, se crea la Red de Apoyo Social (RAS) como instrumento del gobierno, con el objetivo de brindar herramientas a la

población más pobre y a disminuir el negativo impacto de la crisis económica por la que estaba pasando el país, esta red se encontraba ligada al Plan Colombia, el cual fue una estrategia de recuperación económica, social e institucional para las zonas afectadas por el conflicto armado y la crisis económica.

Para el año 2001, al considerar lo mencionado como un problema público, se pone en agenda de gobierno el programa Más Jóvenes en Acción, para ese entonces denominado “Capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos” junto con los programas Más Familias en acción y Más empleos en acción. (CEPAL, 2017)

Por consiguiente, el programa Más Jóvenes en Acción surge como respuesta para jóvenes de bajos ingresos o sin ingresos directos, quienes no tenían la posibilidad de acceder a la educación superior, aspirar a un trabajo digno, tener un proyecto de vida o un empleo formal. Brindarles esta oportunidad ayudó a los jóvenes a tener acceso a la formalidad, la formación en capacidades blandas y emprendimiento.

Posteriormente, con la formulación del Conpes Social No. 100 de 2006, se establecen los lineamientos para la focalización del gasto público social. (DPS, 2014) con lo cual se consigue que el programa se constituya en un punto de partida para la creación de oportunidades y valor agregado para jóvenes en situación de pobreza extrema, además de ello, se estableció como fin principal realizar mejoras en las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes sin empleo o estudio para recibir tres meses de formación técnica y hacer tres meses de práctica en las empresas vinculadas, además de esto, empezó desarrollándose en siete centros urbanos de Colombia: Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, Barranquilla, Cartagena y Manizales con jóvenes entre 18 y 25 años pertenecientes a SISBEN 1 y 2. (Palomares, 2013)

Finalmente, cabe aclarar que el programa de Jóvenes en Acción ha atravesado diversas modificaciones en su nombre, como en su desarrollo a través del tiempo, sin embargo, ha mantenido constante su objetivo general que va encaminado a resolver la situación de pobreza de la población vulnerable a través la formación en capital humano.

## 2.2 Objetivo del programa

Como se mencionó anteriormente, el programa de Jóvenes en Acción en un principio se formuló bajo el nombre de capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos que estaba principalmente dirigido a la población entre los 18 y 25 años de estratos con bajos ingresos, para mejorar las posibilidades de acceso al mercado laboral. (DNP, 2000) El objetivo general del programa se centró en mejorar la inserción laboral y social de jóvenes desempleados de estas edades, a través de capacitaciones y prácticas laborales.

En cuanto a sus objetivos específicos se planteaban tres, los cuales eran el desarrollo del joven en competencias ocupacionales en un oficio específico para mejorar su desempeño laboral; promover la oferta privada de capacitación laboral de los sectores productivos y las características de los jóvenes de bajos recursos y el acercamiento a las entidades de capacitación al mundo empresarial.

Para el año 2001 el programa se dio a conocer netamente con el nombre de Más Jóvenes en Acción, y se planteaba en ese entonces como objetivo general, mejorar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes que no contaban con estudio o empleo, fue llevado a cabo por tres objetivos específicos que se enfocaban en la formación de habilidades específicas en un oficio semicalificado, la promoción del desarrollo de habilidades blandas y capacidades sicosociales y fortalecer la demanda de sectores productivos para acercarlos a la capacitación empresarial.

Como se puede evidenciar existe un cambio en los objetivos que, aunque no parezca significativo, es en este punto que se empieza a incluir el tema de niveles educativos y a promover las habilidades transversales para el trabajo, con las que se continúa trabajando hasta el año 2012. Cabe aclarar que, aunque existieron pequeñas modificaciones de redacción en los objetivos, se mantuvo el enfoque del programa que era ayudar a los jóvenes a superar la pobreza mediante la preparación adecuada para ingresar al mercado laboral.

En el año 2012 mediante la Resolución No. 01970 del 21 de junio del Departamento de Prosperidad Social (DPS) se establece principalmente que el grupo de trabajo de Jóvenes en

Acción hará parte de la Dirección de Ingreso Social y que seguirán trabajando sobre la premisa con la que lo venía haciendo anteriormente en el programa, también que este:

...se adopta como un programa del Gobierno Nacional que va dirigido a jóvenes bachilleres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, que va en busca de mejorar las capacidad, competencias, habilidades y destrezas para el trabajo, a través de una transferencia monetaria condicionada (TMC) como incentivo a la continuidad del proceso de formación, el aumento del logro educativo y el desarrollo de competencias para el trabajo que en conjunto, contribuyen a la generación de capital humano, incrementan la empleabilidad y mejoran las condiciones de vida. (DPS, 2017, pág. 1)

Es importante destacar aquí, que con la Resolución en mención, se establece y se da a conocer que el PJeA va acompañado con transferencias monetarias condicionadas, pues anterior a dicha Resolución no se encontró otro documento que exponga que el programa cuenta con TMC, esto también se encuentra ligado al cambio del programa de pasar de capacitaciones a jóvenes en condiciones de pobreza a incrementar y dar continuidad al proceso formativo de los jóvenes.

A raíz de lo anterior, se pone en marcha el programa de Jóvenes en Acción tal como se lo conoce en la actualidad y surge en 2013 la primera versión del Manual Operativo del programa, en el que se establece la guía de operaciones en donde se definen los fundamentos conceptuales, componentes, objetivos, y procedimientos generales para la puesta en marcha del programa. En esta versión se planteó como objetivo general:

...incentivar el mejoramiento de las capacidades, competencias, habilidades y destrezas para el trabajo de la población joven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, a través de una transferencia monetaria condicionada, que incentiva la formación de capital humano y el incremento de la empleabilidad. (DPS, 2014, pág. 12)

También, se propuso seis objetivos específicos que se basaban en incentivar la demanda por educación, formar capacidades y competencias de trabajo, reducir la inactividad de los jóvenes, generar movilidad social, mejorar las habilidades para la vida y la generación de capital humano, que se mantuvieron iguales hasta la segunda versión del Manual Operativo en 2014.

Finalmente, la versión tres del Manual Operativo hecho en 2015 presentó modificaciones del objetivo general el cual se redujo a incentivar la formación de capital humano de la población joven en condición de pobreza y vulnerabilidad, mientras que los objetivos específicos se redujeron a cuatro que se centraron en incentivar la demanda por educación en los niveles técnico, técnico profesional, tecnológico y profesional universitario, incrementar el logro educativo, aumentar la permanencia en el sistema educativo y fortalecer el nivel de competencias transversales a través de los cursos de habilidades para la vida.

Dichos objetivos se mantuvieron vigentes hasta la sexta versión del Manual Operativo en 2017, para ser cambiados en 2019 con la séptima versión. Sin embargo, hasta 2017 no se presentaron mayores cambios en los objetivos del manual, los cuales reposan principalmente en la formación de capital humano a través de la educación, así como evitar la deserción en cualquiera de los niveles educativos de educación superior.

La siguiente línea de tiempo demuestra cómo es que se fueron reestructurando los objetivos del programa y como se fue incluyendo aspectos importantes para la construcción de los objetivos que tiene actualmente.

**Figura 1.***Línea de tiempo de los objetivos del PJeA*

### 2.3 Actores involucrados y tareas asignadas

Debido a la consolidación en el año 2001 de la política pública de jóvenes en acción, se empieza realizando un trabajo conjunto liderado por el gobierno con recursos de la cooperación internacional (Plan Colombia), en donde se estipula como eje principal a los jóvenes, siendo estos la población objetivo. Cabe destacar que, para la época, los subsidios en efectivo eran un gran desafío para el país.

Antes de realizarse las modificaciones hechas en el año 2012 durante el gobierno del ex presidente Santos, en la segunda versión del Manual operativo del PJeA se estipula que, el programa contaba con la participación activa de:

**Las Entidades Capacitadoras (ECAP):** encargadas de impartir la formación a los jóvenes durante tres meses y garantizar las prácticas laborales en empresas del sector formal después de aprobar la fase lectiva, de las cuales hacían parte las entidades públicas o privadas interesadas en brindar capacitaciones a los jóvenes pertenecientes al PJeA.

**Las empresas:** a inicios del programa, estas se ocuparon de recibir a los estudiantes por tres meses para su práctica laboral y de igual forma, se encontraban conformadas por empresas públicas o privadas interesadas en brindar la oportunidad de realizar una práctica laboral a los jóvenes pertenecientes al PJeA.

**El Estado:** se presenta como ejecutor y principal responsable del programa

**La población perteneciente al PJeA:** como beneficiarios del programa.

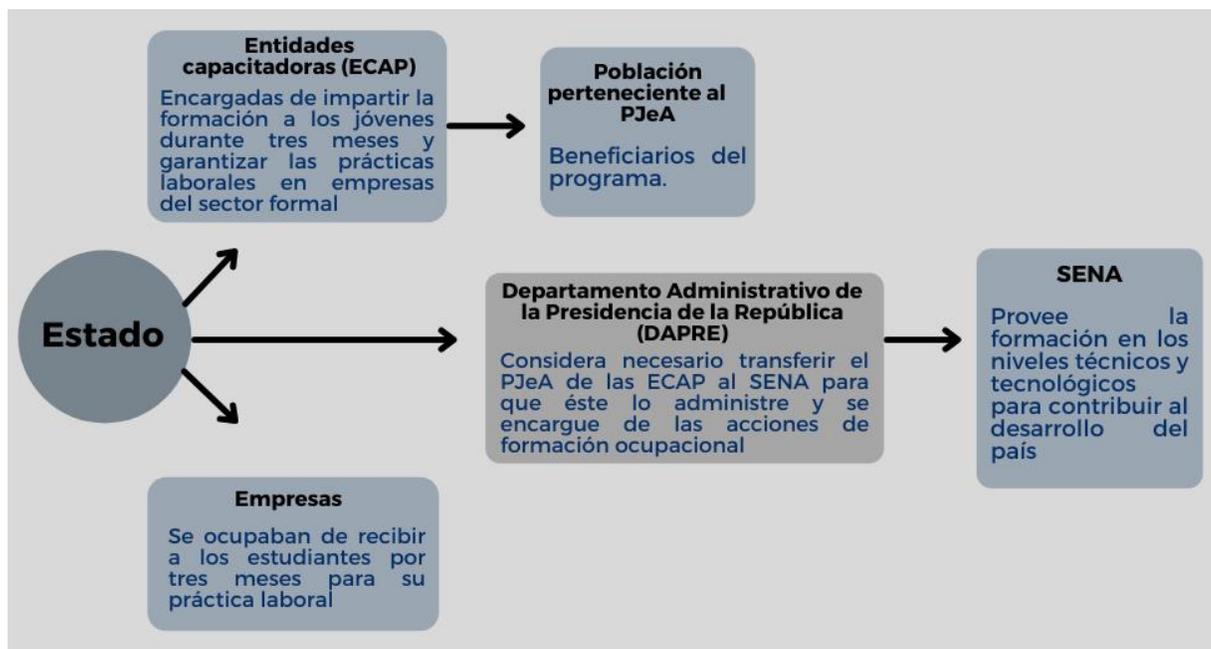
De esta manera, se resume a los principales actores de inicios del programa, de igual forma, también se contaba con la colaboración de los familiares y amigos de los estudiantes quienes también intervinieron en el proceso, pero de manera menos influyente. (Palomares, 2013)

Entre los cambios más destacados de la época, se encuentra que, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), considera necesario transferir el PJeA de las ECAP al SENA para que éste lo administre y se encargue de las acciones de formación ocupacional con apoyo de los centros de formación profesional de la institución y de entidades ejecutoras externas, con el fin de brindar orientación a las personas que tienen problemas de inserción laboral, para mejorar sus niveles de empleabilidad y facilitar su inclusión en el mercado laboral. (DNP, 2011)

En la siguiente figura se encuentra sintetizado lo referente a los actores involucrados en el PJeA para el año 2012.

**Figura 2.**

*Resumen de actores involucrados y tareas asignadas del PJeA 2012*



Posteriormente, se empiezan a modificar determinados aspectos del programa encaminados al proceso de formación académica que se convierten en prioridad para el programa en el futuro y se publica en el 2014 la segunda versión del Manual Operativo de JeA, en donde se estipula que para la ejecución del programa es necesaria la participación de:

**Dirección de Ingreso Social:** esta dirección se encuentra dentro de la estructura del DPS y es la instancia responsable de aplicar las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población pobre. Además de esto también se encarga del diseño e identificación de instrumentos de verificación de compromisos de los beneficiarios de dichas transferencias monetarias. (Dirección de Ingreso Social, 2011)

**Participantes del Programa Jóvenes en Acción:** Es el joven, que además de cumplir con los criterios de focalización poblacional y territorial, ha manifestado su interés en participar en el Programa y se ha matriculado en el SENA o en una IES en convenio con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para adelantar estudios de formación técnica, técnica profesional, tecnológica o profesional universitaria y cumple con las responsabilidades del PJeA.

**Grupo de Trabajo de Jóvenes en Acción:** hace parte de la Dirección de Ingreso Social y se encarga de crear, ajustar y administrar todos los procesos y actividades relacionadas con el PJeA e Ingreso para la Prosperidad Social. También se enfoca en la mejora de las oportunidades de los participantes en el mercado laboral a través de la formación para el trabajo. (DPS, 2012)

**SENA:** el Servicio Nacional de Aprendizaje es una de las instituciones encargadas de proveer la formación profesional, en los niveles técnicos y tecnológicos, también lleva a cabo la capacitación y vinculación de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico de su región y el país. (SENA, 2016)

**Instituciones de Educación Superior (IES):** hacen parte las instituciones técnicas profesionales; instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades, que están facultadas legalmente para ofrecer programas de formación, entre las facultades con las cuales deben contar las instituciones se destacan que estas deben acreditar su desempeño con criterios de universalidad en las siguientes actividades: la investigación científica o tecnológica, la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional. Cabe resaltar que el PJeA sólo establece convenios interadministrativos con aquellas IES que, según su naturaleza jurídica, sean de carácter oficial. (MEN, 2015)

**Departamento para la Prosperidad Social:** es la entidad responsable de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social, apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, con la entrega de transferencias monetarias condicionadas –TMC-, para que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales. (Sistema Único de Información Normativa, 2014)

**Equipo perteneciente a las direcciones regionales del DPS:** son los encargados de la comunicación con los actores e instituciones del municipio a través de los enlaces definidos por cada una de estos, de acuerdo con los lineamientos del Programa y de igual manera, se encargan de supervisar los convenios con gobiernos locales e Instituciones de Educación Superior. (DPS, 2014)

**Entidades financieras:** hace referencia a las entidades públicas o privadas, encargadas de realizar la entrega de incentivos a los jóvenes participantes del PJeA, de acuerdo con las

instrucciones impartidas por el Programa y los lineamientos dados por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS). (DPS, 2014)

**Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo y sus operadores:** esta unidad se crea como herramienta que permita organizar óptimamente el mercado del trabajo, por ello, el PJeA se articula desde el nivel nacional con esta unidad para coordinar acciones que avancen en la empleabilidad de los participantes que van culminando su ciclo educativo. (Congreso de Colombia, 2013)

Los actores mencionados anteriormente, son los principales encargados del manejo del Programa de JeA, sin embargo, debido a las mejoras realizadas a dicho programa, también se le suma la participación de entidades como: el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación Nacional (MEN), Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Mesa de Pobreza, Colombia Joven, Direcciones Regionales del DPS, Alcaldías y enlaces municipales y la Cooperación Internacional, que aunque cumplen un rol importante para el programa, no cuentan con un papel relevante en el proceso de implementación de este y por tanto no se los tiene en cuenta. (DPS, 2014)

Para el año 2017, el PJeA con la quinta versión de su Manual Operativo resalta que cada uno de los actores mencionados, se involucran en diferentes etapas del Programa y se cambian o incrementan actores como:

**Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas (DTMC):** antes denominada Dirección de Ingreso Social, cumple con las labores estipuladas anteriormente, sin embargo, se modifica la resolución que fija los criterios para el registro de JeA y la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

**Los programas o estrategias nacionales o territoriales en convenio con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:** buscan fortalecer la articulación interinstitucional y beneficiar de manera complementaria y articulada con el PJeA a los participantes de dichos programas o estrategias afines. (DPS, 2017)

**Autoridades Locales:** acompañan la implementación del Programa en los municipios focalizados y se encargan de realizar la difusión del Programa a través de los diferentes medios de comunicación dirigidos a la población objeto de intervención del programa, así como de establecer alianzas con el sector empresarial u otras instituciones para concretar espacios de práctica/pasantía. (DPS, 2017)

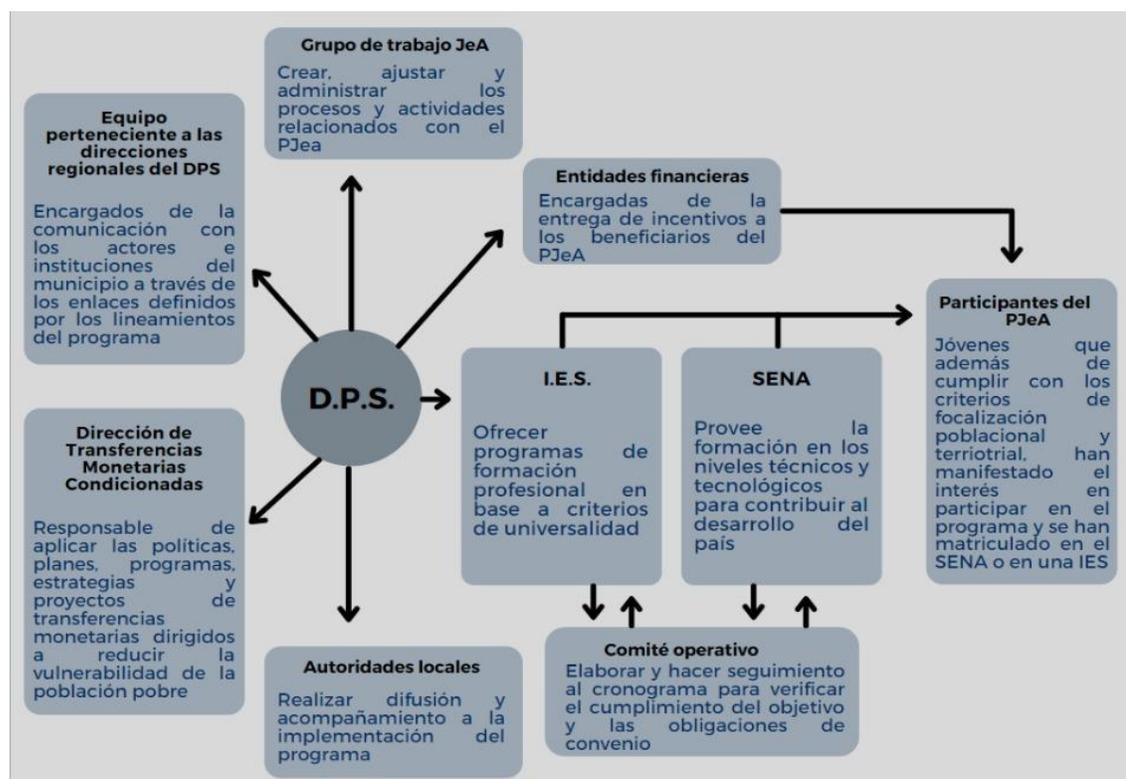
**Comité Operativo IES:** es el encargado del desarrollo general de las actividades del convenio, sus funciones son el elaborar y hacer seguimiento al cronograma que permita el cumplimiento del objeto y las obligaciones del convenio, definir la participación y el compromiso de las partes, garantizar la adecuada cooperación y coordinación de las partes, elaborar informes de seguimiento del convenio, elaborar y aprobar actas y definir las ampliaciones del convenio. (DPS, 2017)

Por último, es importante destacar la participación de los padres de familia en el proceso de evaluación de impacto del PJeA, que de igual manera que los actores mencionados anteriormente, cumplen con determinado papel dentro del desarrollo del programa, sin embargo, su influencia sobre este no es tan significativa, por ello, se destacan las tareas que cumplen únicamente los actores que tienen mayor relevancia dentro del proceso de la política pública de JeA.

A continuación, se presenta un esquema de resumen que sintetiza a los principales actores del PJeA con sus respectivas tareas y además demuestra las relaciones que establecen entre sí.

**Figura 3.**

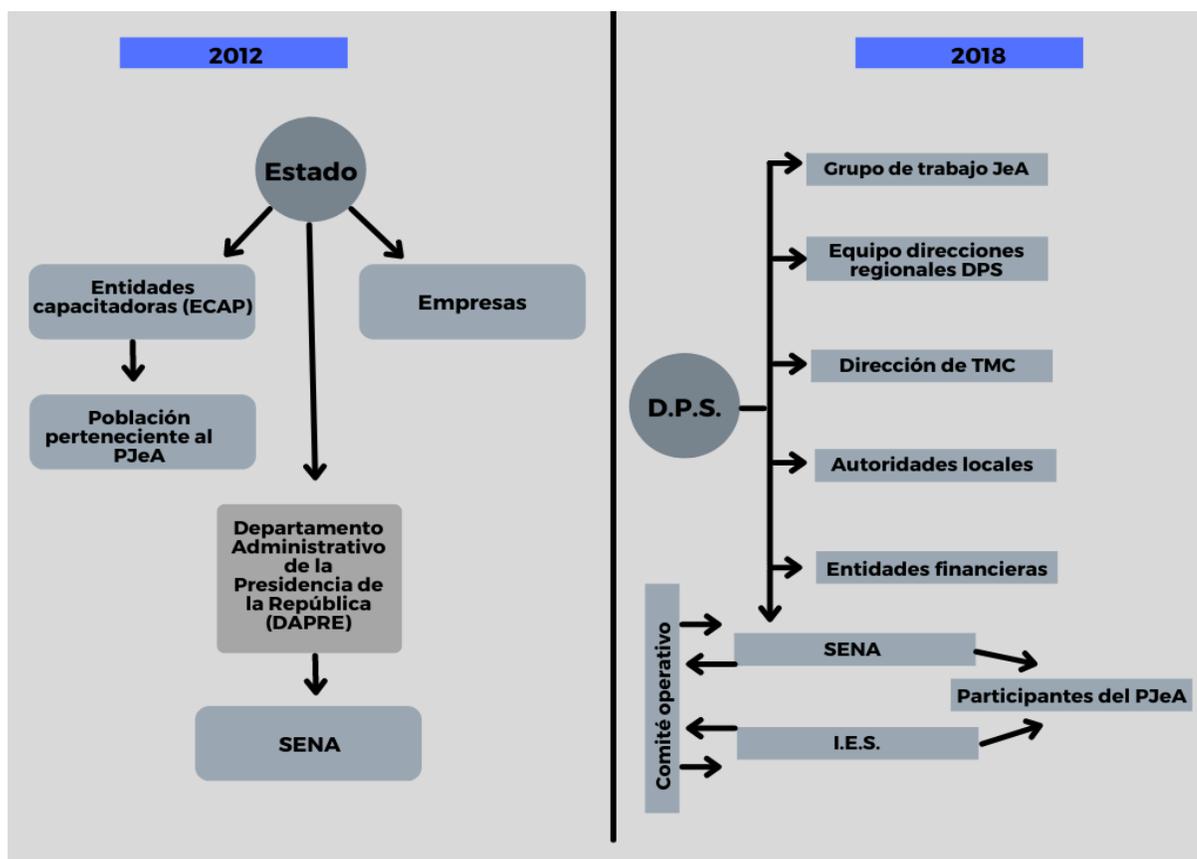
*Resumen de actores involucrados y tareas asignadas del PJeA 2018*



Finalmente, se encuentra la figura que demuestra los cambios realizados en cuanto a los actores del PJeA desde sus inicios hasta el año 2018.

**Figura 4.**

*Contraste de actores involucrados en el PJeA de 2012 y 2018*



## 2.4 Planeación administrativa

En el Manual Operativo se establece que a través de la planeación se organiza el presupuesto de inversión y los cupos asignados al PJeA, así como los criterios de focalización poblacional y territorial, además de los criterios de priorización que enmarcan la implementación y la operatividad del PJeA para cada vigencia; aquí, se tienen en cuenta los datos históricos del número de participantes, beneficiarios y el presupuesto que se asigna para la entrega de incentivos, el número de graduados por período y los supuestos sobre la deserción de los participantes, este último es tenido en cuenta con el fin de que las metas se encaminen en disminuirlos y el programa obtenga mayor efectividad. La gran mayoría de estos datos históricos son entregados por las instituciones educativas para realizar las debidas proyecciones por parte del equipo de trabajo que se encarga del PJeA en el DPS.

Dicho procedimiento, es soportado bajo los lineamientos de la Dirección de Ingreso Social (DIS) y la Oficina Asesora de Planeación, Monitoreo y Evaluación de Prosperidad Social (OAPME), una vez el equipo cuenta con la información anteriormente mencionada, proceden a definir las metas que se esperan alcanzar a lo largo del año de manera que se cumplan los objetivos del PJeA (DPS, 2017).

## **2.5 Programación presupuestal**

Aquí se establece que para la ejecución anual del Programa, los recursos destinados a este son considerados de inversión y en consecuencia, surten el proceso de registro en la ficha BPIN y por tanto, reciben la aprobación de parte del DNP, acorde a lo establecido en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), una vez se cuenta con dicha aprobación, se solicitan los recursos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del anteproyecto de presupuesto, con base en los cupos de gasto fijados en el marco de gasto de mediano plazo (DPS, 2014) y es aquí donde el ministerio evalúa la solicitud para incluirla en el proyecto de presupuesto que es sometido a consideración y aprobación del Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

La entidad responsable principalmente de este proceso es el DPS a través de la Subdirección Financiera, que para tal propósito utiliza el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-NACIÓN), el cual es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que se registran todas las operaciones financieras en cuanto a su ejecución presupuestal, contable y de tesorería. Para cumplir con las normas legales de reglamentación se dispone de una asignación interna, en donde se asemeja a un centro de costos, por cada rubro presupuestal (DPS, 2014).

## **2.6 Procesos**

En primera instancia, debe considerarse que el cambio de los estudiantes de la escuela hacia la vida adulta se convierte cada día en un proceso más difícil, dado que las habilidades adquiridas en la secundaria son menos valoradas por el mercado laboral, adicionalmente, el perfil de los trabajadores ha ido adquiriendo más requisitos de especialización debido a las características laborales actuales.

Por estos motivos se recalca la importancia del PJeA, el cual brinda apoyo a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, mediante la entrega de transferencias monetarias condicionadas (TMC), para que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales. (DPS, 2017)

### ***2.6.1 Marco muestral de posibles beneficiarios***

Tal como lo establece en el documento Conpes Social 117 de 2008 se determina debido a la focalización que se lleva a cabo mediante un proceso en el cual se evalúan y clasifican las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población para determinar los potenciales beneficiarios de programas sociales y orientar recursos hacia el logro de objetivos sociales. Con el fin de conseguir la determinación, identificación y selección de los beneficiarios de dichos programas, tomando como base la Encuesta Sisbén Metodología III. (DNP, 2008)

En lo correspondiente al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) cabe destacar que este sistema de información es diseñado por el Gobierno Nacional usando un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de identificación de posibles beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales y ejecutores de política social del orden nacional (DNP, 2008) ayudando de esta manera, a que el marco muestral de beneficiarios de los diferentes programas sociales se acorte y se encuentre mejor focalizado dentro de la población.

### ***2.6.2 Verificación de criterios***

Se realiza mediante dos tipos de focalización: territorial y poblacional. La primera de estas, se enfoca en la priorización e intervención en los municipios del país de acuerdo con los siguientes criterios:

Los municipios que cuenten con la oferta de formación permanente en los niveles técnico y tecnológico del SENA, técnico profesional, tecnólogo y/o profesional universitario en IES públicas, en convenio con Prosperidad Social, debidamente reconocidas por el MEN, también en los que tengan un alto Índice de Pobreza Multidimensional – IPM y un mayor porcentaje de población objetivo potencial participante del Programa Jóvenes en Acción. (DPS, 2019)

En cuanto a la focalización poblacional, se estipula como requisitos que, los jóvenes pertenecientes al programa deban ser bachilleres y no tener ningún título profesional universitario, estar entre el rango de edad de 16 a 24 años y deben encontrarse registrados en por lo menos una de las siguientes bases de focalización:

- SISBEN III vigente, con uno de los puntajes especificados conforme al área de residencia.
- Red para la Superación de la Pobreza Extrema - Unidos
- Registro Único de Víctimas – RUV, en situación de desplazamiento en estado “incluido”
- Listas censales de jóvenes indígenas
- Listas censales para jóvenes con medida de protección del ICBF. (DPS, 2017)

### **2.6.3 Selección de beneficiarios**

En primera instancia, se realiza mediante el Pre-Registro, el cual es el estado inicial del potencial participante que ha demostrado su interés en la vinculación al programa y se encuentra en el Sistema de Información de Jóvenes en Acción (SIJA), que posteriormente se entrega a Prosperidad Social, con los datos actualizados de identificación personal, número de contacto y la institución educativa en la que se encuentra vinculado. Esta etapa culmina en el momento en que el participante ingresa a la plataforma los documentos solicitados por el SIJA. Cabe aclarar que, en este estado no se garantiza que la persona sea participante del Programa y, por consiguiente, no se le asegura la entrega de TMC pues no genera ningún derecho adquirido. (DPS, 2017)

Posteriormente, al finalizar el Pre-Registro, el departamento de Prosperidad Social se encarga de la validación de los datos de los posibles beneficiarios y en este proceso se notifica al joven su resultado. Para los casos en que se aprueba el Pre-registro, los beneficiarios pasan al nuevo estado de Registrado, en donde se realiza la verificación de la pertenencia a las poblaciones focalizadas, el rango de edad y la actualización de los datos personales, de contacto y de nivel de formación del joven. Dicho estado es previo al estado Inscrito, lo cual no significa que el beneficiario ya sea participante del Programa y, de igual modo, no es segura la entrega de TMC.

Finalmente, se encuentra el estado de Inscrito, en el cual se realiza la vinculación al PJeA del potencial participante que cumple con los criterios de focalización territorial y poblacional mencionados anteriormente, esta inscripción se logra gracias a la validación que lleva a cabo el PJeA, con la cual verifica que un joven en estado Registrado se encuentra matriculado en un programa de formación técnica, técnica profesional, tecnológica o profesional universitario por medio de los reportes de verificación de compromisos remitidos por el SENA o las IES y que además de esto cumple con los criterios definidos. Debe recalcar que, al ser aprobada la inscripción, el joven es considerado participante del Programa y puede continuar con el proceso de liquidación, motivo por el que es susceptible de entrega de TMC (DPS, 2017).

#### **2.6.4 Liquidación**

Cabe aclarar que a esta se la entiende como “el proceso mediante el cual Prosperidad Social determina el monto de TMC que se entrega al Beneficiario en el Programa por un período de verificación de compromisos, en un Ciclo Operativo Financiero (COF) determinado” (DPS, 2017, pág. 35).

Para hacer la entrega de TMC a los jóvenes, es necesario tener en cuenta los resultados de los siguientes procesos:

- Verificación de compromisos: que la institución educativa (SENA, IES o Entidades Convenios), hayan certificado el cumplimiento de los compromisos de los participantes en el respectivo periodo de verificación.
- Novedades: posibles cambios o actualizaciones de la información de los participantes del Programa.
- Resultado del proceso de antifraude.
- Resultado del proceso de notas débito/notas crédito.
- Entrega de incentivos del periodo anterior: conciliación de la entrega de incentivos del periodo anterior. (DPS, 2017)

Con todos estos datos se organiza a los jóvenes que cumplen con los requisitos para posteriormente realizar el cálculo del valor del incentivo para cada uno de los beneficiarios del Programa, teniendo en cuenta principalmente notas crédito/debito, incentivos anteriores y el correspondiente resultado de la verificación de compromisos.

### **2.6.5 Entrega de recursos**

Debe considerarse que gracias al proceso de bancarización o enrolamiento financiero se logró la vinculación de los participantes del PJeA a un producto financiero, siendo este un proceso gratuito que deben realizar los beneficiarios para poder recibir la TMC correspondiente. La entrega de dicha transferencia se efectúa por dos modalidades, mediante la entidad bancaria, a través del giro a la cuenta o producto financiero autorizado y de manera excepcional, a través de giro por ventanilla que el joven debe reclamar en los puntos de pago habilitados por la entidad bancaria.

Pueden darse casos en los cuales el proceso de la entrega de TMC se encuentre afectado, entre ellos se encuentra el incumplimiento de los compromisos estudiantiles, inconsistencia en la información que es verificada por las instituciones educativas, encontrarse en estado suspendido, aplazado o en tránsito y no cumplir con los promedios establecidos. Cabe aclarar que, para estos casos el participante entra en un estado de suspensión, pero continúa siendo parte del programa, sin embargo, si el estudiante sigue incumpliendo estos requisitos por dos periodos consecutivos, será retirado del programa.

### **2.6.6 Seguimiento**

Se crea un proceso continuo que utiliza la recolección de datos sobre indicadores, para lograr evidenciar el grado de avance en el logro de los objetivos. Para conseguir todos estos resultados relacionados con el seguimiento, es necesario tener en cuenta lo referente a la verificación de compromisos, dado que con ella se establece una comunicación entre el equipo regional del Programa con las instituciones educativas, las cuales deben enviar un reporte acerca del desempeño académico del estudiante. Dichos reportes son la base del Programa para la asignación de inscripciones y la realización del proceso de liquidación y entrega de TMC.

### **2.6.7 Esquema de graduación o salida del programa**

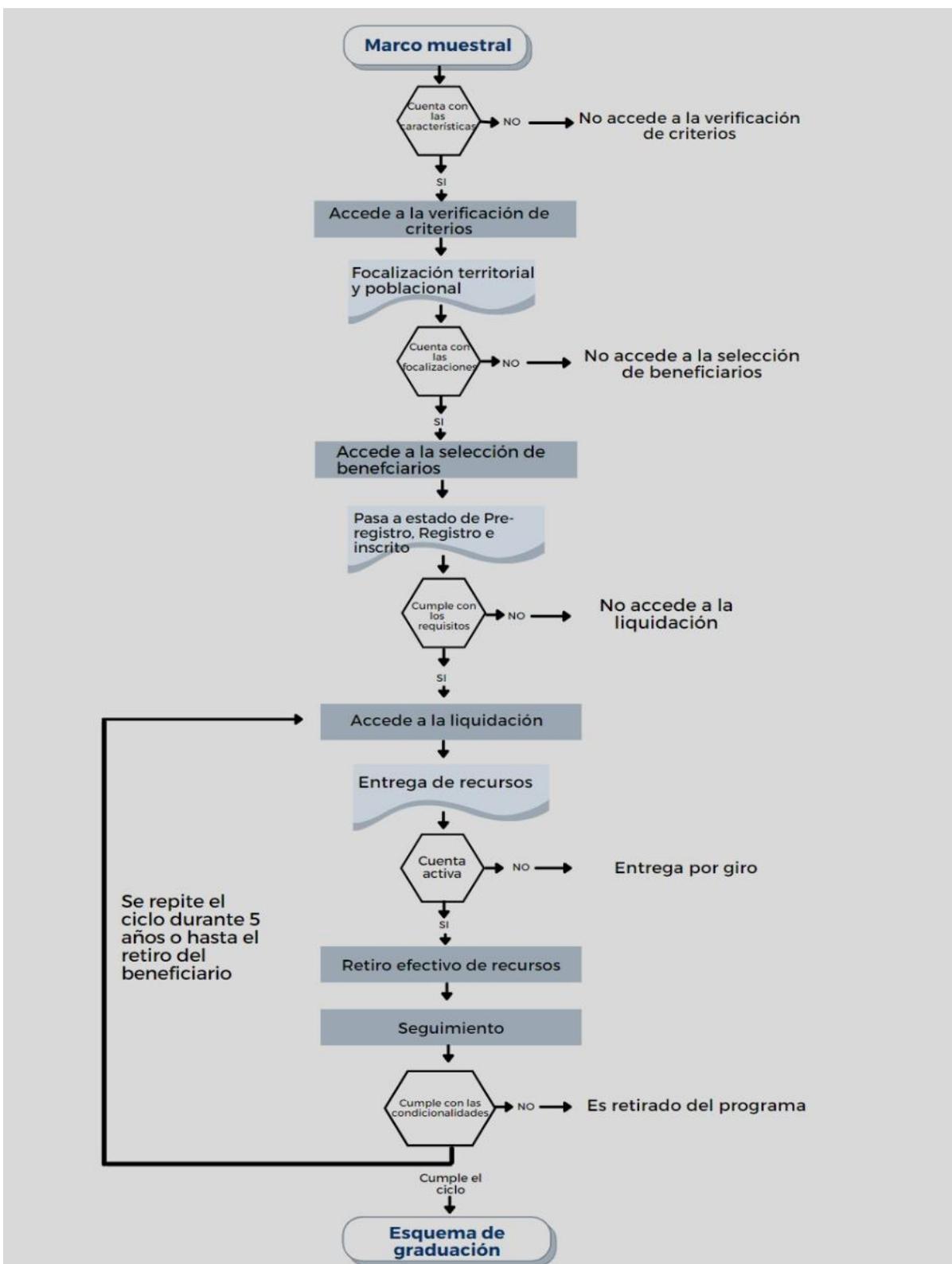
Hace alusión a la fase en la cual el joven deja de ser participante del PJeA, esto puede suceder por dos razones: la primera de ellas se debe a la culminación exitosa del proceso de formación profesional en el tiempo máximo establecido por el Programa JeA y la segunda trata

acerca de diferentes razones que pueden causar dicha salida, entre esas se encuentran: fallecimiento, pérdida de derechos civiles, falsificación o adulteración de documentos o de la condición personal con el objeto de ingresar o de permanecer en el programa, solicitud de retiro, incumplimiento de los criterios de permanencia establecidos por el SENA o por la IES, incumplimiento reiterado en la asistencia de las estrategias definidas por el componente de habilidades para la vida, vencimiento del período máximo de permanencia en el Programa. (DPS, 2017).

De manera esquemática se realizó flujograma que contiene las etapas del proceso de implementación del PJeA para lograr un mejor entendimiento e indicar las interrelaciones y procedimientos que se presentan.

Figura 5.

Flujograma de los procesos del PJeA



## 2.7 Estrategia de comunicación

Hace referencia, principalmente, a la interacción del Programa con los diferentes actores e instituciones, dicha comunicación se caracteriza por ser de doble vía entre la operación nacional y regional, así como los diferentes actores descritos en los ámbitos nacional y local.

Entre las principales características de comunicación se encuentra la realizada por el Director de Transferencias Monetarias Condicionadas, la Coordinación Nacional del Grupo de Trabajo de Jóvenes en Acción y los responsables de los componentes del PJeA, quienes se comunican de manera permanente con los profesionales territoriales del programa, esta interacción tiene el objetivo de asegurar la articulación entre el nivel nacional y territorial, para su realización se desarrollan regularmente videoconferencias, visitas de seguimiento y de acompañamiento en territorio y se transmiten los comunicados con los principales lineamientos que emanen de las decisiones que se tomen desde la Dirección del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social hacia los niveles nacional, regional y municipal. (DPS, 2017)

Posteriormente, se establece que la Coordinación Nacional del Grupo de Trabajo Jóvenes en Acción, es responsable de la operación del Programa desde el nivel nacional, en colaboración con los profesionales a su cargo, los coordinadores de los grupos Antifraudes, Pilotaje y Escalamiento de Proyectos, Sistemas de Información, Territorios y Poblaciones y Seguimiento y Monitoreo, en los temas de su competencia, de acuerdo con la Resolución No. 03901 de 2016. (DPS, 2017)

Seguido de ello, se encuentran los equipos de las Direcciones Regionales del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, bajo la responsabilidad del Director Regional y del Profesional Territorial del PJeA, quienes se encargan de mantener contacto con los enlaces de las instituciones aliadas presentes en los municipios de intervención.

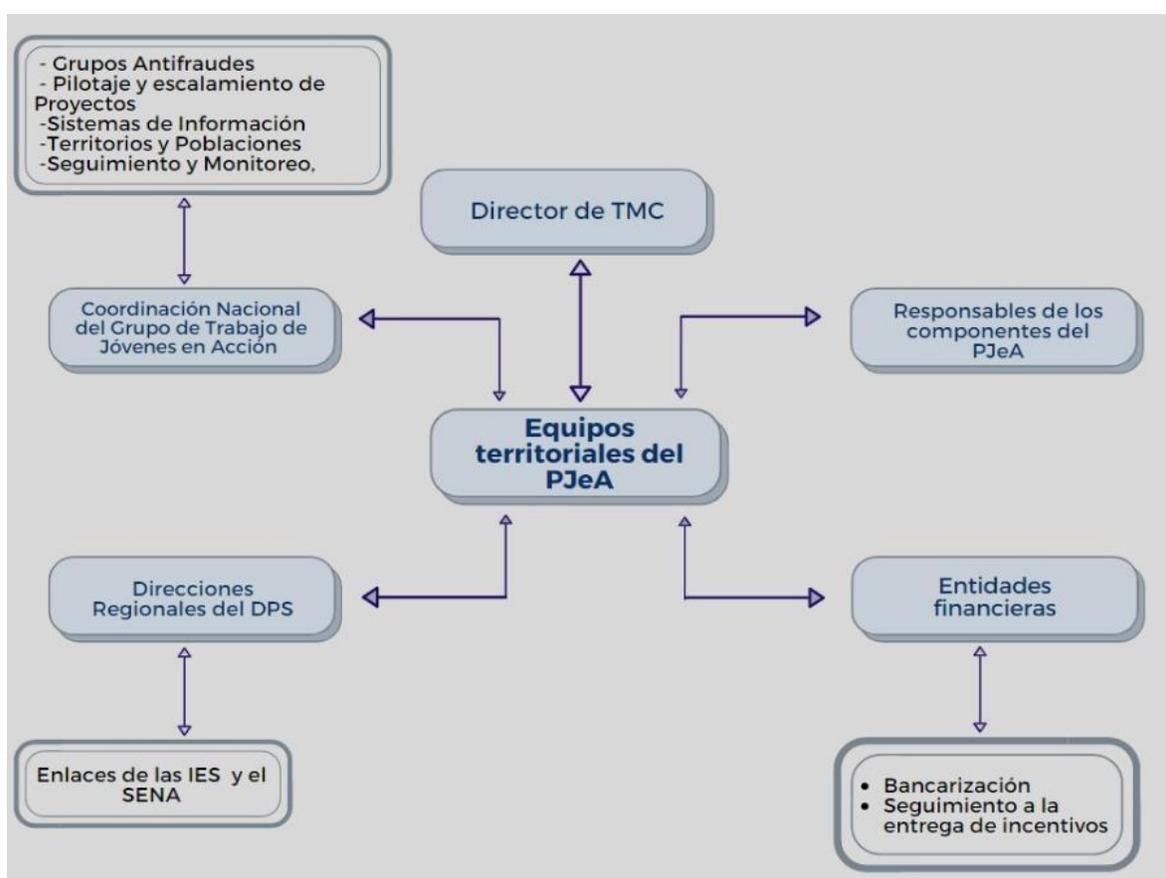
Adicionalmente, está el equipo territorial del PJeA, el cual establece contacto con los enlaces de las instituciones educativas con el fin de hacer seguimiento a la entrega oportuna y adecuada de los reportes que contienen la información del proceso de verificación de cumplimiento de compromisos que realizan estas instituciones, de acuerdo con el cronograma y las Guías de entrega de bases de datos.

En lo referente a dicha entrega de incentivos, el encargado es el equipo de trabajo territorial del PJeA en conjunto con las entidades financieras, en las jornadas de bancarización y en el seguimiento a la entrega de incentivos en cada período de verificación, de acuerdo con los lineamientos definidos por el Programa desde el nivel nacional.

Por último, se presenta la información organizada en un esquema que sintetiza y establece las estrategias de comunicación del PJeA con sus aspectos más significativos.

**Figura 6.**

*Estrategias de comunicación del PJeA*



Posteriormente, se encuentra lo referente a la difusión manejada por el PJeA, en la cual se debe recalcar que, este establece unos canales de comunicación directa con los jóvenes por medio de las redes sociales, con el fin de atender las necesidades de carácter general de los

participantes y encaminar los casos puntuales a los canales de atención de servicio al ciudadano dispuestos por el DPS, como se muestra a continuación en el esquema de comunicación.

**Figura 7.**

*Sinergia del esquema de comunicación del Programa Jóvenes en Acción.*



**Fuente:** D.P.S. Manual Operativo Jóvenes en Acción Versión 5. (2017)

Finalmente, la administración, actualización y monitoreo de los perfiles en redes sociales del PJeA está bajo responsabilidad del *Community Manager* de la DTMC y la Oficina de Comunicaciones del DPS, quienes se encargan de velar por el correcto uso de acuerdo con el protocolo establecido por el DPS (DPS, 2017).

## 2.8 Modificaciones realizadas

Como se nombró anteriormente, desde que se propuso el programa de Jóvenes en Acción ha experimentado diversas modificaciones, en su estructura, actores, objetivos, procesos, entre

otros. Que han sido circunstanciales y se han ajustado a la evolución del contexto en el que surgió el programa, también es importante aclarar que los cambios en la implementación de una política son naturales y comunes, que normalmente se incrementan de manera directa con el tamaño de la política y con el tiempo de vigencia de la misma.

El principal cambio que se puede notar en el programa, reposa en su objetivo general y sus objetivos específicos, como se expuso anteriormente, el cambio no es en la esencia, puesto que, esta se encuentra en la formación de capital humano en condiciones de pobreza. Sin embargo, es importante hacer énfasis que el cambio más grande en este aspecto inicia en 2012 pero es hasta 2014 que establece el aumento del logro educativo, en donde ya no solo se ofrezca educación técnica, sino también tecnológica y profesional, además de la permanencia en ella.

En un principio la estructura institucional del programa constaba de la unidad coordinadora nacional, la municipal y el comité asesor que se conformaba de un representante del DNP, uno del SENA, dos de los empresarios y uno de la educación superior. Pero para el año 2002 el DAPRE determinó pasar el programa al SENA para que se encargue de administrarlo a través de las acciones de formación ocupacional; esto fue porque esta institución había logrado implementar el programa de capacitación ocupacional mediante el apoyo de los centros de formación profesional y entidades ejecutoras externas que ayudaban a las personas que tenían problemas de inserción laboral.

La focalización del programa desde el año 2000 a 2007 era aplicable solo en los centros urbanos de Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, Barranquilla, Cartagena y Manizales, puesto que, en estas ciudades se encontraban las tasas más altas de desempleo en jóvenes para ese entonces. Con el CONPES 100 de 2006 se propone lineamientos para la focalización del gasto público de posibles beneficiarios de este tipo de subsidios y que estén identificados sobre la focalización geográfica.

A partir de aquí es donde se abre el espacio para que los diferentes municipios sean incluidos en la cobertura del programa. Esto se vuelve realidad con el Conpes 117 de 2008, en donde se actualizan los criterios para la identificación de los beneficiarios de programas sociales, en el que se propone el Sisbén III, sobretodo con la desagregación geográfica y es con esta nueva

metodología que se focalizan mediante 3 áreas con diversos puntajes los municipios y ciudades que ingresan a ser parte del programa.

En el año 2012 con la Resolución 01970 de 21 de noviembre del Departamento de Prosperidad Social, se expone al PJeA como un programa dirigido a jóvenes bachilleres en condiciones de pobreza y que buscan mejorar las capacidades y destrezas para el trabajo, a través de TMC con el fin de que incentive la continuidad del proceso de formación educativo y su aumento en el logro de éste, así como, el desarrollo de competencias para el trabajo que contribuya a la generación de capital humano. Con esta misma resolución se establece que a partir de ese momento hará parte de la dirección de Ingreso Social el grupo de trabajo de Jóvenes en Acción, por lo que deja de ser administrado por el SENA y se consolida como un programa más amplio.

Con la Resolución 00262 de 02 de abril de 2013 emitida por el Departamento de Prosperidad Social, se fijan los criterios para el registro de los posibles beneficiarios del programa, y también en este año se crea la primera versión del Manual Operativo del programa con la Resolución 01170 de 29 de noviembre del DPS, donde se fijan los tiempos para la vinculación y entrega de la TMC del programa. En 2014 con la Resolución 01525 de 24 de junio emitida por el Departamento de Prosperidad Social, se modifican las anteriores resoluciones y se establecen los parámetros para la implementación del PJeA en formación técnica, tecnológica y universitaria en Instituciones de Educación Superior (IES). En este mismo año se publica la segunda versión del Manual Operativo, la cual, tiene ajustes en los parámetros de diseño y del ciclo operativo del programa.

En 2015 se hacen modificaciones a la precisión de las competencias y responsabilidades de los actores que intervienen en los procesos del ciclo operativo, también, se actualizan los lineamientos del PJeA, con el propósito de responder a la estructura documental del Sistema de Gestión Integral de la Entidad, para que atiendan los cambios que se presentan en la dinámica de la implementación del programa y a las disposiciones presupuestales definidas para el programa por parte del Gobierno Nacional, estos tipos de cambio se dieron bajo la Resolución 01865 de 21 de julio del DPS, se crea la tercera versión del Manual Operativo con dichos cambios incluidos, también a partir de esta versión se establecen las etapas de pre-registro, registro e inscripción.

Para el año 2016 se fusiona la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE- y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial – UACT- en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y se modifica la estructura, esto tiene impacto en el PJeA puesto que, aquí también se establecen los grupos internos de trabajo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en los que uno de ellos se hace cargo por completo del Programa. Con este cambio, se da lugar a la cuarta versión del Manual Operativo en la que se presentan modificaciones al tiempo máximo de permanencia de los participantes, las condiciones de entrega del incentivo de permanencia con el fin de incentivar un mayor logro educativo, la culminación de los estudios, el manejo adecuado de los recursos brindados por el programa para así estimular un mayor desempeño académico.

En el 2017 se presentan dos cambios en cuanto a la entrega del incentivo de excelencia, en donde se incrementa el promedio para que los beneficiarios puedan acceder al monto total de este incentivo, todo con aras de reconocer la excelencia de los estudiantes y teniendo en cuenta la calidad de los programas de formación de las IES en convenio con el DPS, estas modificaciones hacen que se reforme el Manual Operativo y se da paso a su Quinta versión que no presenta mayores cambios hasta 2019.

Como se puede evidenciar desde 2012 a 2017 los cambios han sido acordes al contexto en el que se ha ido desarrollando la problemática del país, también con los cambios de entidades, instituciones y grupos de los que han pasado a ser cargo el PJeA, como se ha notado cada uno ha aportado al programa diversos aspectos, con los que se ha logrado que el programa continúe en vigencia con sus ciclos operativos. Es aquí que se apoya la teoría de (Roth, 2007) en la que expresa que si los actores del programa relacionan sus intereses puede existir una adecuada coordinación y cooperación que conlleven al cumplimiento de las metas de la política pública.

Finalmente se representa los cambios más relevantes en el tiempo por los que ha pasado el PJeA desde su creación hasta el año 2017 en donde se presentó la última modificación que continuó vigente en 2018 y cubre el periodo que se ha tenido en cuenta para esta investigación.

**Figura 8.**

*Línea de tiempo de las modificaciones realizadas al PJeA*



## 2.9 Resultados

Cuando el programa se planteó con el Conpes 3081 se esperaba que el impacto del PJeA en tres años de ejecución contribuya a la capacitación laboral de 100.000 jóvenes. En el reporte del (DNP, 2006) cuando el programa fue administrado por el SENA, se indicó que de acuerdo a las metas en el cuatrienio de 2002 a 2006 se graduaron 99.916 jóvenes beneficiarios en oficios semicalificados, lo que correspondió a un 99% de la meta que se había planteado en un inicio el programa.

También en este documento, se propuso que para el año 2008 el PJeA capacitaría a 20.000 jóvenes más, que se encontraban desempleados y que podían hacer parte del programa y además fortalecer a 45 entidades capacitadoras en ese mismo año.

El Centro Interamericano de Investigación (2004) realizó una evaluación para examinar los resultados sobre los cambios que el programa ha hecho en los jóvenes en cuanto a su posición

en el mercado y se obtuvo que para el año de esta evaluación habían egresado 41.800 jóvenes del programa. También, se evidenció que las ECAP seleccionaban de alguna manera a los jóvenes que estaban más educados (los que tenían secundaria completa o más) aun cuando esto no era un requisito para ingresar al programa. Otro aspecto importante fue en cuanto a la integración social, puesto que, el 90% de los beneficiarios con su práctica laboral, tuvieron la oportunidad de tener su primer trabajo formal.

Los resultados más destacados del estudio muestran que efectivamente la intervención del programa tuvo impactos significativos en la consecución de empleo, la calidad del mismo y los ingresos de los jóvenes que participaron en el PJeA, también que para estos lo más importante fue la posibilidad de ingresar al mercado laboral y acceder al estudio.

La última evaluación de resultados o de impacto del PJeA, se concentró en la identificación de los efectos atribuibles al programa, en aspectos como la demanda, el acceso y permanencia a la educación superior, mercado laboral y movilidad social, así como también la caracterización del uso del incentivo monetario y el análisis de componentes de habilidades para la vida.

Según la Unión Temporal -Econometría y S.E.I- (2017) el 87.3% de los jóvenes beneficiarios focalizados se encuentran registrados en el SISBEN, el 8% en los jóvenes del Registro Único de Víctimas (RUV), el 3.72% registrados en la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, el 1.2% pertenecientes a las listas censales de indígenas y el 0.07% en los jóvenes que tienen medida de adoptabilidad registrados en el ICBF.

Esta evaluación se centra en cierta manera en evaluar los cumplimientos de los objetivos del programa, en este caso para las IES se enfoca principalmente en los niveles de deserción, puesto que, es una variable importante en la que el programa pretenden tener mayor impacto. Con esta evaluación se evidenció que el PJeA reduce en 33 pp la probabilidad de que los beneficiarios se retiren de forma parcial o definitiva de las IES, este impacto representa una caída del 40% en la probabilidad de desertar. (Unión Temporal -Econometría y S.E.I-, 2017)

En cuanto al alcance y resultados en desempeño académico, se encontró que los individuos en las IES tienen una motivación mayor cuando se trata del incentivo monetario por excelencia, lo que se traduce en un mayor rendimiento académico de los participantes. Este

incentivo por excelencia es adicional y se entrega por el promedio académico por encima del punto fijado por el programa. En cuanto al uso del incentivo se obtuvo diferentes porcentajes en fuentes académicas, de vivienda y transporte, así como mínimamente de ocio, sin embargo, es necesario hacer hincapié en esta parte, puesto que este tipo de información se recogió con instrumentos de talleres y encuestas para los beneficiarios, pero acompañados de los padres o familiares de estos, lo que implica un alto grado de subjetividad en los resultados.

En general se puede concluir que el PJeA ha obtenido buenos resultados ajustados a lo que se plantea en sus objetivos, ha logrado según la Unión Temporal -Econometría y S.E.I- (2017) disminuir la deserción y ha aumentado en 69% la probabilidad de que los beneficiarios tengan el día de hoy un trabajo formal, lo que significa que el impacto ha sido positivo en cuanto a la inserción al mercado laboral y la movilidad social.

A continuación, se presenta la matriz que permite recoger de manera sintetizada y organizada los aspectos más relevantes de la caracterización del proceso de implementación del PJeA.

**Cuadro 3:** Matriz de caracterización del proceso de implementación del PJeA en la Universidad de Nariño.

Contexto
Para la realización de la presente caracterización, se tuvo en cuenta los datos relacionados con el PJeA principalmente los referentes al periodo de estudio, 2014-2018, sin embargo, también se encontró la necesidad de incluir datos anteriores para entender de mejor manera el contexto en el que se llevó a cabo el desarrollo de dicho programa, además de ello, se realiza una contextualización de la historia y las modificaciones que ha venido presentado esta política pública, para que pueda comprenderse a profundidad.
Definición de pasos
Para lograr una caracterización detallada acerca del tema a investigar, se lo desarrolla en base a los siguientes aspectos: identificación del problema público, objetivo del programa, actores involucrados y tareas asignadas, procesos, modificaciones realizadas, resultados.
Síntesis
Con los pasos nombrados anteriormente, se prosigue a desarrollar la identificación de cada uno de ellos, con sus correspondientes características particulares.
<b>Identificación del problema público:</b> A causa de la intensidad presentada en el conflicto armado en los años 90s, se presenta un bajo nivel de preparación académica de los jóvenes, dado que estos empiezan a escoger actividades ilegales, por falta de oportunidades en el ámbito académico y laboral, razón por la cual, para el año 2001, se pone en agenda de gobierno el programa Más Jóvenes en Acción con el fin de ayudar a

jóvenes de bajos ingresos o sin ingresos directos, para que puedan acceder a la educación superior, aspirar a un trabajo digno, tener un proyecto de vida o un empleo formal.

**Objetivo del programa:** En la última modificación realizada al Manual Operativo del Programa, se establece como objetivo general: incentivar la formación de capital humano de la población joven en condición de pobreza y vulnerabilidad (DPS, 2014, pág. 12).

El cual cuenta con cuatro objetivos específicos, que se centraron en incentivar la demanda por educación en los niveles técnico, técnico profesional, tecnológico y profesional universitario; incrementar el logro educativo; aumentar la permanencia en el sistema educativo y fortalecer el nivel de competencias transversales a través de los cursos de habilidades para la vida.

**Actores involucrados y tareas asignadas:** Los principales involucrados en el PJeA son:

- *Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas (DTMC):* responsable de aplicar las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población pobre.
- *Participantes del Programa Jóvenes en Acción:* Es el joven, que además de cumplir con los criterios de focalización poblacional y territorial, ha manifestado su interés en participar en el Programa y se ha matriculado en el SENA o en una IES.
- *Grupo de Trabajo de Jóvenes en Acción:* se encarga de crear, ajustar y administrar todos los procesos y actividades relacionadas con el PJeA e Ingreso para la Prosperidad Social.
- *SENA:* es una de las instituciones encargadas de proveer la formación profesional, en los niveles técnicos y tecnológicos.
- *Instituciones de Educación Superior (IES):* hacen parte las instituciones técnicas profesionales; instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades, que están facultadas legalmente para ofrecer programas de formación.
- *Departamento para la Prosperidad Social:* es la entidad responsable de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social.
- *Equipo perteneciente a las direcciones regionales del DPS:* son los encargados de la comunicación con los actores e instituciones del municipio a través de los enlaces definidos por cada una de estos.
- *Entidades financieras:* hace referencia a las entidades públicas o privadas, encargadas de realizar la entrega de incentivos a los jóvenes participantes del PJeA.

**Planeación administrativa:** se establece en el Manual Operativo y se encarga de la organización del presupuesto de inversión y de los cupos asignados al PJeA, aquí se tienen en cuenta los datos históricos del número de participantes, beneficiarios y el presupuesto que se asigna a la entrega de incentivos, de la planeación administrativa se encarga la OAPME.

**Programación presupuestal:** el DPS es el encargado de realizar esta programación a través de la Subdirección Financiera, usan el SIIF-NACIÓN, el cual es administrado por el Ministerio de Hacienda, aquí se presenta el anteproyecto de presupuesto, se evalúa esta solicitud y finalmente se incluye en el proyecto de presupuesto nacional.

**Procesos:** es importante destacar que en esta parte se desprenden seis subpuntos esenciales para la caracterización del proceso a desarrollar en el PJeA, estos son:

*Marco muestral:* este se determina debido a la focalización que se lleva a cabo mediante un proceso en el cual se evalúan y clasifican las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población tomando como base la Encuesta Sisbén Metodología III. (DNP, 2008)

*Verificación de criterios:* se realiza mediante dos tipos de focalización, territorial y poblacional; la primera de estas se basa en los municipios que cuenten con la oferta de formación permanente en los niveles técnico y tecnológico del SENA, técnico profesional, tecnólogo y/o profesional universitario en IES públicas, en convenio con Prosperidad Social, debidamente reconocidas por el MEN y la segunda estipula como requisitos que, los jóvenes pertenecientes al programa deban ser bachilleres y no tener ningún título profesional universitario, estar entre el rango de edad de 16 a 24 años y deben encontrarse registrados en por lo menos una de las bases de focalización de Familias en Acción, Red Unidos, SISBEN, RUV, listas censales de jóvenes indígenas o de jóvenes con medida de protección del ICBF (DPS, 2017).

*Selección de beneficiarios:* primero debe realizarse el Pre-Registro, en el cual se da la vinculación al Sistema de Información de Jóvenes en Acción (SIJA), con los datos actualizados de identificación personal, número de contacto y la institución educativa en la que se encuentra vinculado, posteriormente, el departamento de Prosperidad Social se encarga de la validación de los datos de los posibles beneficiarios y en este proceso se notifica al joven su resultado. Para los casos en que se aprueba el Pre-registro, los beneficiarios pasan al nuevo estado de Registrado, en donde se realiza la verificación de la pertenencia a las poblaciones focalizadas, el rango de edad y la actualización de los datos personales, de contacto y de nivel de formación del joven y finalmente, se encuentra el estado de Inscrito, en el cual se realiza la vinculación al PJeA del potencial participante que cumple con los criterios de focalización territorial y poblacional mencionados anteriormente.

*Liquidación:* cuando los estudiantes cumplen con los requisitos de verificación de compromisos, novedades, resultado del proceso de antifraude, de notas y de entrega de incentivos del periodo anterior; se procede a realizar el cálculo del valor del incentivo para cada uno de los beneficiarios del Programa.

*Seguimiento:* utiliza la recolección de datos sobre indicadores, para lograr evidenciar el grado de avance en el logro de los objetivos, para ello, es necesario tener en cuenta lo referente a la verificación de compromisos, dado que con esta se establece una comunicación entre el equipo regional del Programa con las instituciones educativas, las cuales deben enviar un reporte acerca del desempeño académico del estudiante. Dichos reportes son la base del Programa para la asignación de inscripciones y la realización del proceso de liquidación y entrega de TMC.

*Esquema de graduación:* el estudiante deja de ser participante del PJeA por dos razones: por la culminación exitosa del proceso de formación profesional en el tiempo máximo establecido por el Programa JeA o por razones que pueden causar dicha salida, entre esas se encuentran: fallecimiento, pérdida de derechos civiles, falsificación o adulteración de documentos o de la condición personal, con el objeto de ingresar o de permanecer en el programa, solicitud de retiro, incumplimiento de los criterios de permanencia establecidos por el SENA o por la IES, incumplimiento reiterado en la asistencia de las estrategias definidas por el componente de habilidades para la vida, vencimiento del período máximo de permanencia en el Programa (DPS, 2017)

**Estrategias de comunicación:** hace referencia a la comunicación interna e interacción del PJeA con los diferentes actores e instituciones (Comunicación externa), esta comunicación se caracteriza por ser de doble vía entre la operación nacional y la regional, así como también los diferentes actores descritos en el ámbito nacional y local.

**Resultados:** según la Unión Temporal -Econometría y S.E.I- (2017) el 87.3% de los jóvenes beneficiarios focalizados se encuentran registrados en el SISBEN, el 8% a los jóvenes del Registro Único de Víctimas (RUV), el 3.72% registrados en la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, el 1.2% pertenecientes a las listas censales de indígenas y el 0.07% a los jóvenes que tienen medida de adoptabilidad registrados en el ICBF. En cuanto a la evaluación de los niveles de deserción, se evidenció que el PJeA reduce en 33 pp la probabilidad de que los beneficiarios se retiren de forma parcial o definitiva de las IES, este impacto representa una caída del 40% en la probabilidad de desertar.

Lo referente al alcance y resultados en desempeño académico, se encontró que los individuos en las IES tienen una motivación mayor cuando se trata del incentivo monetario por excelencia, lo que se traduce en un mayor rendimiento académico de los participantes y en lo correspondiente al uso del incentivo se obtuvo diferentes porcentajes en fuentes académicas, de vivienda y transporte, así como mínimamente de ocio.

### Aclaraciones importantes

Debe recalarse que en la evaluación de impacto se recogió información con instrumentos de talleres y encuestas para los beneficiarios, pero acompañados de los padres o familiares de estos, lo que implica un alto grado de subjetividad en los resultados.

A pesar de lo mencionado, se recalca unos buenos resultados del PJeA, ajustados a lo que se plantea en sus objetivos, ha logrado según la Unión Temporal -Econometría y S.E.I- (2017) disminuir la deserción y ha aumentado en 69% la probabilidad de que los beneficiarios tengan el día de hoy un trabajo formal, lo que significa que el impacto ha sido positivo en cuanto a la inserción al mercado laboral y la movilidad social.

### Principales referencias

La presente caracterización se basó en información, principalmente de las siguientes fuentes:

Organización Internacional del Trabajo, CEPAL, Manuales Operativos del PJeA desde el año 2014 al 2017, documentos CONPES, Departamento Nacional de Planeación, Guía

operativa focalización territorial y poblacional del PJeA, Centro Interamericano de Investigación, Unión Temporal -Econometría y S.E.I-, entre otros.

### **3. Análisis de los determinantes de la implementación del Programa de Jóvenes en Acción en la Universidad de Nariño.**

Para el desarrollo del presente objetivo, es necesario conocer cómo los planteamientos desarrollados anteriormente se llevan a cabo dentro de la Universidad de Nariño, puesto que es uno de los actores principales que interviene en la implementación y ejecución del programa, para ello se toma como referencia el convenio interadministrativo N° 145, realizado por parte del DPS y la Universidad de Nariño en el año 2013, con sus respectivos Otrosí.

El mencionado convenio se enfoca en garantizar la adecuada implementación del PJeA dentro de la Universidad, bajo los siguientes determinantes: técnicos, administrativos, logísticos y humanos, a los que hubiere lugar entre el DPS y la Universidad de Nariño. A continuación, se expone la información con la que cuenta y brinda la Universidad en referencia a los componentes de cada determinante frente a lo estipulado sobre la implementación en el Manual Operativo.

A continuación, se analizan cada uno de los determinantes de implementación del PJeA expuestos en el convenio anteriormente nombrado, las fallas que se pueden presentar y sus posibles causas, junto a los componentes de cada determinante en donde se encuentran: verificación de criterios, selección de beneficiarios, planeación administrativa, programación presupuestal, liquidación, seguimiento, esquema de graduación, estrategias de comunicación, logística y estrategias de difusión.

Además, por el objetivo general que plantea el programa de JeA, se analiza la correspondencia o asociación entre el PJeA y la deserción estudiantil, para determinar el efecto que puede causar una variable sobre la otra y viceversa.

#### **3.1 Determinantes técnicos**

Este determinante hace referencia al manejo tecnológico o informático de los datos, a los cuales la Universidad debe hacer seguimiento una vez son entregados por el DPS para la correspondiente verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Manual Operativo del PJeA.

### 3.1.1 Verificación de criterios

Esta es la etapa inicial del estudiante que quiere vincularse y ser participante del PJeA, para ello, cabe mencionar que desde 2014 a 2018 pasó por dos tipos de cambio, el primero, como se mencionó anteriormente fue en la segunda versión del Manual Operativo, en ella se estipuló la única etapa que tenía como nombre *registro*, la cual se concibió como el paso previo para que un joven sea considerado como potencial elegible del programa, esto estaba a cargo del DPS y aquí ellos verificaban la pertenencia a las poblaciones focalizadas, el rango de edad y el nivel de formación del joven interesado en ser beneficiario del programa.

La documentación requerida y exigida para el registro eran el documento de identidad, en original y fotocopia legible y el acta o diploma de grado. (DPS, 2014) Después de verificar la información entregada por el joven y siendo esta acorde con los requisitos de selección, pasa a estar en estado de inscripción y ya se entiende al estudiante como beneficiario del programa que recibirá el incentivo a través de TMC.

Como se puede evidenciar este determinante en el ciclo operativo de ese tiempo, constaba de una sola etapa que no constituía mayor complejidad para que los jóvenes pudiesen ser parte del programa, así como en este tiempo el DPS en la regional de Pasto, recibía de manera permanente la documentación requerida y solo en algunos municipios existían las convocatorias de inscripción, también es importante agregar aquí que el deber de los jóvenes era solo presentar su documentación y la oficina de DPS se encargaba de todo el proceso e informaba a los jóvenes si hacían parte del programa o no.

Para el año 2015, en la tercera versión del Manual Operativo este determinante posee un gran cambio, puesto que, se le da lugar al Sistema de Información Jóvenes en Acción (SIJA), en donde ya no solo existe la etapa de *registro*, sino que se estrenan las etapas de *pre-registro e inscrito* (beneficiario). En donde la primera etapa es la del Pre- Registro, en la cual el joven ha manifestado el interés en ser partícipe del PJeA y proporciona únicamente la identificación personal y de contacto, específicamente sube al aplicativo la copia del documento de identidad, para que con ello la oficina del DPS valide esta información en cuanto a la edad y su título de bachiller.

Después, se pasa a la etapa del Registro, en la que el joven responde un cuestionario de entrada del PJeA y sigue siendo estudiado por el DPS para validar la información sobre su identificación personal y su presencia en al menos una de las listas de focalización o listados poblacionales para comprobar que cumple con los requisitos para ser parte del programa. Aquí el DPS cruza las bases de datos de focalización con una base de datos de identificación de las IES, para también comprobar que el joven está debidamente inscrito a un programa de pregrado en la institución.

Seguido a esto, pasan a la etapa de inscrito que es donde se ha verificado que el joven cumple con los requisitos para ser considerado participante del PJeA, lo que significa, que el joven se encuentra en el rango de edad, está dentro de las listas de focalización y además hace parte de un programa de pregrado. Cuando el joven ya está en estado de inscrito ingresa también a la verificación de compromisos del programa para así ser susceptible de entrega de incentivos.

Con estas 3 etapas se evidencia que el PJeA se organiza mejor y se incrementa la complejidad para ser identificado como beneficiario del programa, con esto la oficina del DPS incrementa la seguridad de que la población foco de beneficio de la política pública sea la que realmente este siendo parte del programa y así minimice la probabilidad de caer en errores de tipo II por su uso del modelo de focalización para la entrega de subsidios.

En lo correspondiente al manejo de la información por parte de la Universidad, se obtiene que, para la etapa de Pre-Registro, esta simplemente hace uso de las bases de datos de identificación personal del DPS para validar dicha información.

Posteriormente, en la etapa de Registro, una vez el DPS ha validado la información del estudiante, sus datos personales, la pertenencia a los listados poblacionales y pasa al estado de Inscrito, el estudiante cumple con los requisitos para ser considerado participante del PJeA, la Universidad de Nariño en el convenio interadministrativo N° 145, determina con el DPS los requerimientos necesarios para la adecuada puesta en marcha del PJeA, entre dichos requerimientos se encuentran los procesos de convocatoria y registro de participantes.

Adicionalmente, el DPS se encarga de garantizar la focalización, identificación, registro e inscripción de los JeA que serán sujeto de la intervención al interior de la Universidad, todo esto teniendo en cuenta los criterios de priorización poblacional sobre los potenciales participantes de

JeA de acuerdo a la capacidad operativa del programa, (DPS, 2017). Mientras la Universidad de Nariño, se encarga de garantizar la verificación del cumplimiento de las condicionalidades de los participantes contemplados por el PJeA y la entrega de bases de datos correspondientes que permitan que se realice correctamente la implementación del programa.

Cabe resaltar que el DPS es el principal encargado del desarrollo del PJeA, por estos motivos lleva a cabo varios procesos de los aspirantes y beneficiarios, sin embargo, la Universidad también debe encargarse del manejo de datos y su correspondiente validación en lo referente a los requisitos estudiantiles y su seguimiento, por ende, el detallado y adecuado manejo de información por parte de la Universidad es indispensable para el desarrollo del PJeA.

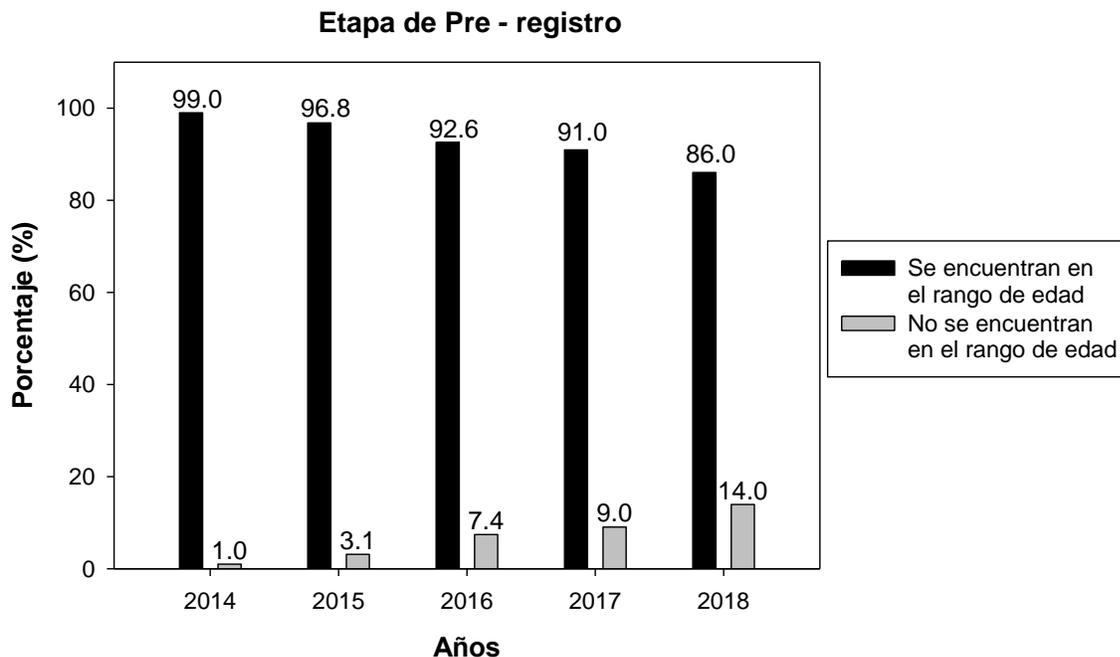
### ***3.1.2 Selección de beneficiarios***

Dentro del PJeA se cuenta con las etapas de Pre-registro, Registro e Inscripción, en las cuales se estudian los datos de los potenciales beneficiarios para su adecuada selección.

En primer lugar, se analizan los datos de edad de los beneficiarios de la Universidad de Nariño, lo cual es necesario para la inclusión en la etapa de Pre-Registro y se obtienen los siguientes datos:

### Gráfica 1.

*Etapa de Pre-Registro del PJeA.*



Fuente: Elaboración propia, con datos del PJeA tomados de la Base de Datos DPS periodo 2014 – 2018.

En cuanto a la información presentada en la base de datos que maneja la Universidad de Nariño se obtiene que, para la etapa de Pre-Registro, en el año 2014 el 99% de los beneficiarios del PJeA cuentan con el requisito de edad estipulado en el Manual Operativo, sin embargo, este porcentaje va disminuyendo hasta llegar a un 86% en el año 2018, incluyendo en el programa a un 14% de estudiantes que no se encuentran dentro del rango de edad, y aun así son aceptados para vincularse en esta etapa, lo cual demuestra una brecha de implementación, que tal como menciona Roth (2007), equivale a la diferencia que existe entre la decisión y la realidad de la aplicación de la política, que para la etapa de Pre-registro es de un 14%.

Cabe recalcar que la universidad debe encargarse del proceso de verificación para incluir en la base de datos a los estudiantes que se supone cumplen con las condicionalidades del programa, también se debe mencionar que, el máximo de edad de permanencia de un Joven en Acción para el periodo de 2014 a 2018 puede ser de 29 años, dado que se estipula un rango de edad de 16 a 24 años y se tiene un tiempo máximo de 5 años para ser beneficiario.

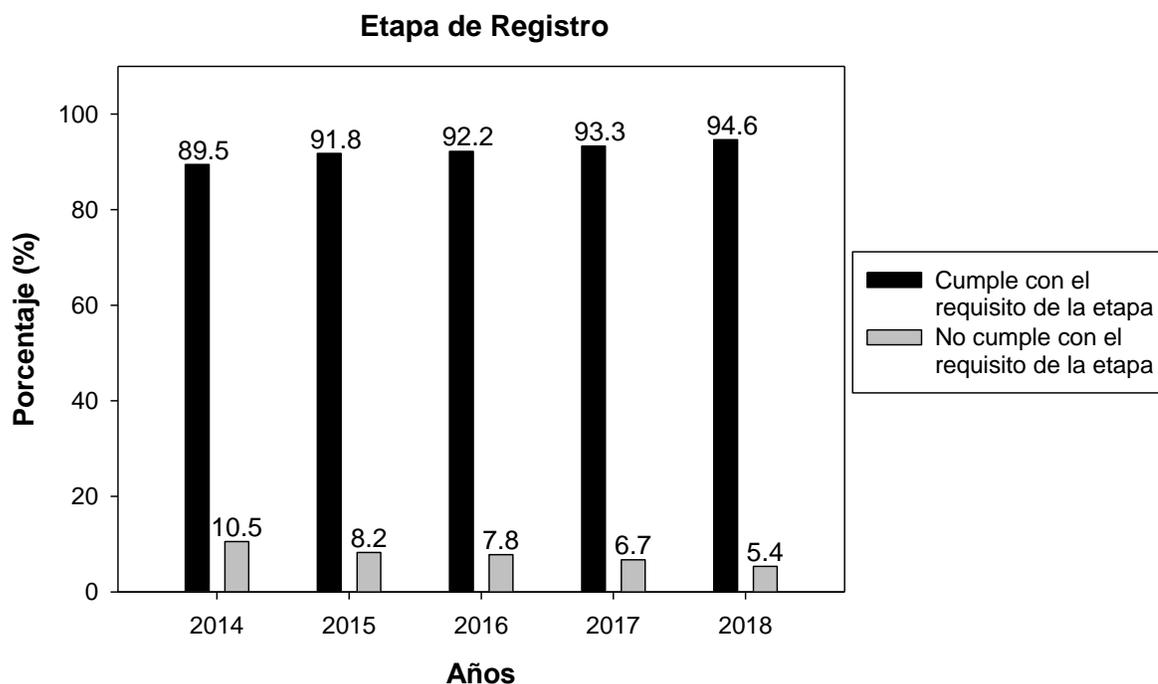
Como puede evidenciarse en la anterior gráfica, se va generando un aumento creciente de los estudiantes beneficiarios con edades diferentes a las estipuladas en el Manual Operativo, llegando en el año 2018 a un 14%, aquí debe resaltarse la posibilidad de que se presente cierto grado de error al momento del intercambio de información e intervención de esta en el sistema, sin embargo, se da la existencia de edades que demuestran ser repetitivas, con respecto al resto de edades irregulares, estos casos se presenta en diferentes programas de la Universidad, lo cual no tiene ningún respaldo académico ni justificación adecuada; con este resultado se puede evidenciar que existe una falla de implementación en este componente del determinante, la cual será analizada más adelante. (Véase 3.5)

Como se puede apreciar en el anterior análisis, para el año 2014 se presenta el mayor porcentaje de cumplimiento en el requisito de edad con un 99% presentándose como el año en el que comienza la implementación en la universidad, y para el año 2018 se presentó el porcentaje más bajo con 86%, este año es el que presenta mayor población y así mismo mayor inconsistencia en sus datos. A continuación, se presenta el análisis de la etapa de registro, en donde se debería verificar que los participantes pertenezcan a uno de los listados poblacionales que el DPS estableció en el Manual Operativo, sin embargo, la universidad maneja en su base de datos los estratos y ubicación geográfica de los estudiantes, los cuales se consideran una variable dentro del puntaje del Sisbén. Sabiendo esto, fue necesario tener en cuenta el instrumento de focalización geográfica, en el cual, se establece que para el sector de la educación, en lo correspondiente a los subsidios dirigidos a la demanda para estudiantes de secundaria y en adelante, deben estos encontrarse en las zonas rurales y en los estratos 1 y 2 (DNP, 2006) .

Dicho lo anterior, se procedió a analizar si los estudiantes que pasaron la primera etapa en cada año del periodo de esta investigación, hacían parte de los estratos 1 y 2, o vivían en una vereda, o en la cabecera municipal de las zonas rurales de Nariño o Putumayo; de cada año se obtuvo los siguientes resultados, para 2014 el 89,5% de los estudiantes cumple con los requisitos de esta etapa, así mismo el 91,8% de los participantes en 2015, el 92,2% y el 93,3% de los estudiantes en los años 2016 y 2017 también se encontraron cumpliendo los requisitos de lo planteado anteriormente, mientras que para 2018 el 94,6% de los seleccionados fue el que mayormente tuvo participación en los estratos 1 y 2, como se muestra en la siguiente gráfica.

## Gráfica 2.

### Etapa de Registro del PJeA



Fuente: Elaboración propia con datos del PJeA tomados de la Base de Datos DPS periodo 2014 – 2018.

Aquí también se refleja que para el año 2014 el 10,5% de los estudiantes que pasaron la primera etapa, no pasarían la etapa de registro, también el 8,2% en 2015, el 7,8% en 2016, el 6.7% en 2017 y el 5,4% en 2018, puesto que, se logró evidenciar que los estudiantes incluidos en estos porcentajes, se encuentran fuera del condicional de zona rural y de estrato 1 y 2, en los que se destacan que pertenecen al estrato 3, 4 y hasta 5, por lo que, no pueden ser parte del programa y evidencia de igual modo cada porcentaje el indicador de implementation gap.

Aunque, es necesario recordar que este punto fue analizado mediante el instrumento de focalización geográfica y no solamente con el puntaje Sisbén como debería ser, y aun cuando es válido combinar dos instrumentos ante la poca disponibilidad de información, en la actualidad el programa prefiere trabajar solamente con el Sisbén.

Esto permite evidenciar que existe una falla de implementación en cuanto al manejo de la información por parte de la Universidad de Nariño, puesto que dicha información con la que trabajan los distintos actores que intervienen en la implementación del programa debe ser

obtenida bajo el mismo método de análisis, sin embargo, para este caso no se presenta dicha similitud, por lo cual se analiza posteriormente. (Véase 3.5)

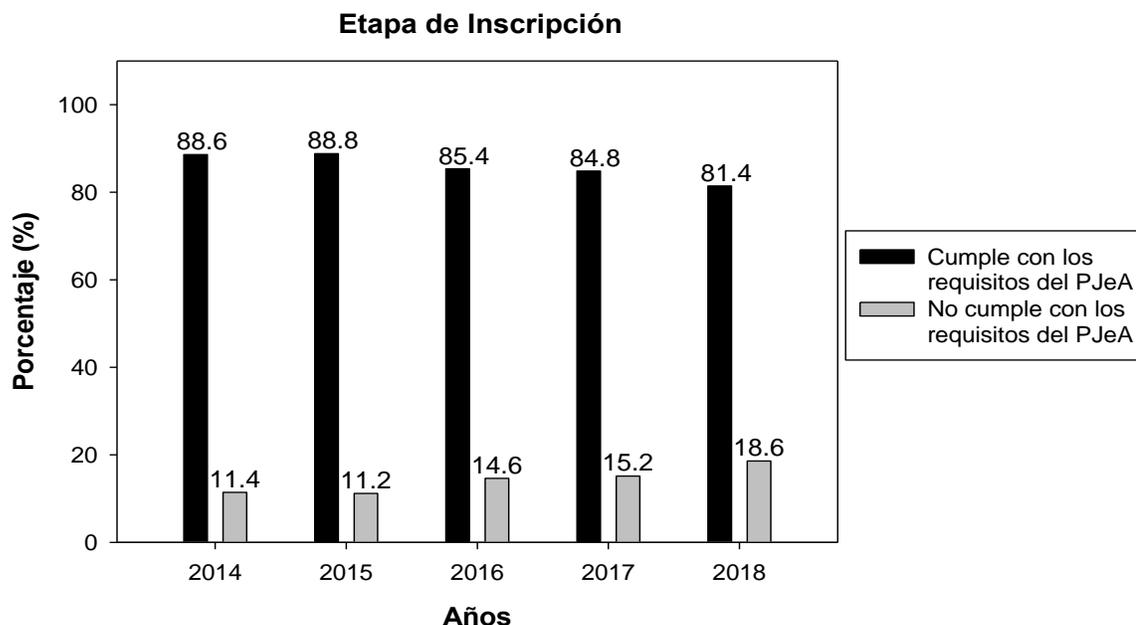
Dicho lo anterior, se evidencia, que existen estudiantes beneficiarios del programa en la Universidad de Nariño que si llegasen a ser verificados en el sistema, según las condiciones estipuladas en el Manual Operativo no habrían podido ingresar al PJeA, por ende, se estipula que existen falencias en el manejo y cruce de las bases de datos entre el DPS y la Universidad que permite que esto sea posible, esta falla de implementación es una de las más importantes, puesto que los actores más relevantes dentro de la implementación del programa incurren en ella, por ende, será estudiada más adelante. (Véase 3.5)

Por tanto, se tiene que del total de estudiantes que cumplieron con los requisitos de la primera etapa en el periodo de 2014 a 2018, más del 80% en dicho total de este periodo, cumplen con la pertenencia a las zonas rurales o al estrato uno y dos de las zonas urbanas y avanzan hacia la etapa final (Inscrito) para ser beneficiario del programa. Sin embargo, también se encuentran inscritos dentro de la base de datos estudiantes que no cumplen con dichos requisitos.

A continuación, se presenta la etapa de inscripción, la cual implica que el estudiante sea beneficiario del programa, reciba el incentivo monetario y haga parte del componente de formación de los cursos de Habilidades Para La Vida, para que cumpla con los deberes como Joven en Acción y los objetivos del programa que se encuentran estipulados en el Manual Operativo, por tanto, los estudiantes de la Universidad de Nariño que accederían a esta etapa se muestran en el siguiente gráfico.

### Gráfica 3.

#### Etapa de inscripción del PJeA



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Base de Datos DPS periodo 2014 – 2018.

Como se puede evidenciar en la gráfica, para el año 2014 de los 2532 estudiantes que ingresaron al programa solo el 88.6% cumplía con los requisitos estipulados por el DPS en las dos etapas anteriores, para ser considerados beneficiarios del programa y así comenzar a recibir el incentivo monetario; resultados similares presentaron los siguientes años, los cuales no tuvieron variaciones significativas en su población total, sin embargo, no fue así para el año 2018 en donde en total ingresaron 6975 estudiantes y solamente el 81,4% tenían las cualidades para ser parte de Jóvenes en acción, este año fue donde más se presentaron inconsistencia en la etapa registro y son considerados como beneficiarios vigente, que aun en la actualidad pueden recibir el incentivo, generando con ello una brecha de implementación del 18,6%, alto porcentaje que demuestra la diferencia que se encontró entre la decisión y la realidad de la aplicación de la política.

Ahora bien, en el convenio interadministrativo 145 de 2013 que firmó la Universidad de Nariño con el DPS se estipula en la cláusula segunda, las obligaciones de la Universidad en donde se especifica que ésta debe garantizar la verificación del cumplimiento de las condicionalidades de ingreso y permanencia que contempla el PJeA por parte de los participantes

y la entrega de las bases de datos correspondientes que permitan la implementación operativa del programa, como se evidenció en este análisis de datos, dicha verificación no se está realizando por parte de la universidad.

Esta también es considerada una falla de implementación dentro de la universidad por lo cual se la retomará en el acápite referente a las fallas de implementación. (Véase 3.5)

### **3.2 Determinantes administrativos.**

Hacen referencia a la organización, planificación y realización de tareas de soporte y apoyo a la organización administrativa, en cuanto a informes, reportes y atención al usuario del PJeA en la Universidad de Nariño.

#### **3.2.1 *Planeación administrativa***

Como se mencionó en el capítulo anterior, el encargado de llevar a cabo este proceso es el equipo de trabajo que maneja el Programa en el DPS, y tal como se estipula en el convenio interadministrativo 145 de 2013 entre la Universidad de Nariño y el DPS, entre las obligaciones de la universidad está el manejo y la entrega periódica de las bases de datos, además de los informes sobre el seguimiento y la ejecución del PJeA que debe entregar el Comité Operativo de la Universidad, puesto que, como se establece en el Manual Operativo toda esta información es necesaria para las proyecciones del programa. *Sin embargo, al solicitar la información requerida a la encargada dentro de la Universidad del manejo de estos datos, se obtiene respuesta negativa sobre la petición, debido a la inexistencia de informes periódicos de seguimiento por parte del Comité Operativo.*

#### **3.2.2 *Programación presupuestal***

La participación de la Universidad en este apartado es nula, pues como se expone en Manual Operativo del Programa solo el DPS es el encargado de presentar el proyecto presupuestal ante el Ministerio de Hacienda y así mismo el que dispone de la ejecución del dinero, esto también se estipula en el Otrosí No. 2 del convenio interadministrativo 145 de 2013 en donde se incluye el parágrafo a la cláusula de liquidación que expresa que no existe obligaciones que generen erogaciones presupuestales entre las partes, y tampoco la influencia presupuestal de la universidad en el PJeA.

### **3.2.3 Liquidación**

El DPS determina el monto del incentivo que es entregado a cada uno de los participantes, debido a que este maneja la información relacionada con los resultados de la verificación de compromisos y los reportes del avance académico de los jóvenes en sus programas de formación. Posteriormente se realiza la entrega del incentivo que corresponde a un período de verificación en particular. Por su parte, se estipula en el convenio que es únicamente el DPS el encargado de coordinar el proceso de enrolamiento financiero de los jóvenes beneficiarios para que reciban la transferencia condicionada.

El papel de la Universidad en este apartado es el de entregar la información relacionada a los reportes del avance académico, que reposan en las bases de datos junto a la verificación de requisitos, la cual como se nombró anteriormente relaciona beneficiarios que están en el programa, pero que no deberían estar por incumplir los requisitos de selección y aun así llegan a este punto de liquidación pues la Universidad relaciona sus avances académicos, lo que les permite recibir el incentivo monetario ya sea de matrícula y permanencia-desempeño o de alguno de los dos.

### **3.2.4 Seguimiento**

Se caracteriza por ser continuo y utilizar la recolección sistemática de datos sobre indicadores que permite evidenciar el grado de avance en el logro de los objetivos del Programa (DPS, 2017). Para ello, la Universidad se encarga de garantizar que la información de los participantes quede registrada en el Sistema de Información de la Universidad de Nariño y generar los reportes necesarios para hacer el seguimiento al programa de acuerdo a la periodicidad definida en el DPS.

De la misma manera, se designa un enlace del DPS para la Universidad, con el fin de controlar la debida ejecución del componente de formación y articular entre la Rectoría de la Universidad y el DPS las obligaciones adquiridas a través del Convenio Interadministrativo N° 145.

Para mantener un adecuado seguimiento, diseño y desarrollo del PJeA se cuenta con un Comité Coordinador y un Comité Operativo. El primero de estos conformado por el Rector de la Universidad de Nariño o la persona que él designe por escrito, quien no podrá ser el supervisor del convenio y el encargado de la dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas o la persona que él designe expresamente.

Entre las funciones del comité coordinador se encuentran:

- Tomar decisiones estratégicas sobre el avance del convenio
- Definir ampliaciones sobre el alcance del convenio de acuerdo a las competencias y posibilidades institucionales
- Aprobar los informes de seguimiento realizados durante el año por el Comité Operativo. (DPS, 2017)

Por su parte, el comité operativo está conformado, de parte de la Universidad, por el Rector o su delegado, el Coordinador de Área de Promoción Socioeconómica y el Jefe de la Oficina de Control y Registro Académico y de parte del DPS por el director de Transferencias Monetarias Condicionadas o su delegado, el Director Regional del DPS y el Profesional Territorial del PJeA. Cabe destacar aquí la ausencia de la presencia de beneficiarios del PJeA dentro del citado comité.

Este Comité tendrá las siguientes funciones:

- Elaborar cronograma de actividades
- Hacer seguimiento a la ejecución del convenio y evaluar los resultados obtenidos en las diferentes actividades
- Garantizar la adecuada cooperación y coordinación entre las partes.
- Elaborar y aprobar las actas. (DPS, 2017)

Finalmente, en cuanto al seguimiento, la Universidad se encarga de vigilar el cumplimiento de las actividades contempladas en el Convenio Interadministrativo N° 145 a través del Rector o la persona que designe por escrito, quien ejerce dicha actividad de conformidad con lo previsto en la Resolución N° 00965 de 2012 emitida por el DPS, o la que esté vigente y en especial con la Ley 1474 de 2011 en lo relacionado con los supervisores. Por

parte del DPS, será ejercida por el Director de Transferencias Monetarias Condicionadas o quien designe la secretaria general del DPS. (DPS, 2017).

### ***3.2.5 Esquema de graduación o salida del programa***

El Manual Operativo del PJeA establece de manera clara las razones de no entrega de incentivos y las condiciones de salida del programa, por ello, la Universidad de Nariño no maneja lo relacionado con este proceso, solo se encarga de la actualización de la base de datos en el Sistema de Información de la Universidad.

### ***3.2.6 Estrategias de comunicación***

En cuanto a las estrategias de comunicación llevadas a cabo por PJeA y la Universidad de Nariño se establece que esta es la encargada de garantizar la verificación del cumplimiento de las condicionalidades que contempla el PJeA por parte de los participantes y entregar las bases de datos correspondientes que permitan la implementación operativa del programa, también debe encargarse de lo relacionado con la información de los participantes, la cual debe estar registrada en el sistema de información de la Universidad y debe generar los reportes necesarios para hacer seguimiento al programa de acuerdo a la periodicidad definida por el DPS. (DPS, 2017)

## **3.3 Determinantes logísticos**

Se basa en lo correspondiente a la ejecución, planificación y control, relacionado al uso y manejo de recursos de infraestructura y talento humano.

### ***3.3.1 Logística***

En este determinante se estipula en el convenio interadministrativo 145 de 2013 entre la Universidad de Nariño y el DPS, que se dispone de las instalaciones de la Universidad para el adecuado desarrollo del programa, tanto para la ubicación del enlace informativo, como para el debido desarrollo de los cursos de Habilidades Para la Vida, así como también el espacio y manejo necesario para el desarrollo de las jornadas masivas de Pre-Registro y demás eventos del programa, las obligaciones a las que se compromete el DPS en este punto con la Universidad es a apoyar en toda la disposición logística que se necesite para la correcta ejecución del programa.

### **3.4 Determinantes Humanos**

Se enfoca en el talento humano capacitado que el DPS pone a disposición de la Universidad para que se encargue de la debida atención al usuario y el seguimiento a la ejecución del programa, para el caso de la Universidad de Nariño es una sola persona la encargada de brindar la información del programa, que se encuentra trabajando en el enlace presente dentro de la institución, específicamente en las instalaciones de Bienestar Universitario, dicha persona debe contar con un título de tecnólogo o profesional y cumplir con las capacitaciones que brinda el DPS para poder brindar de manera efectiva la información correspondiente al PJeA.

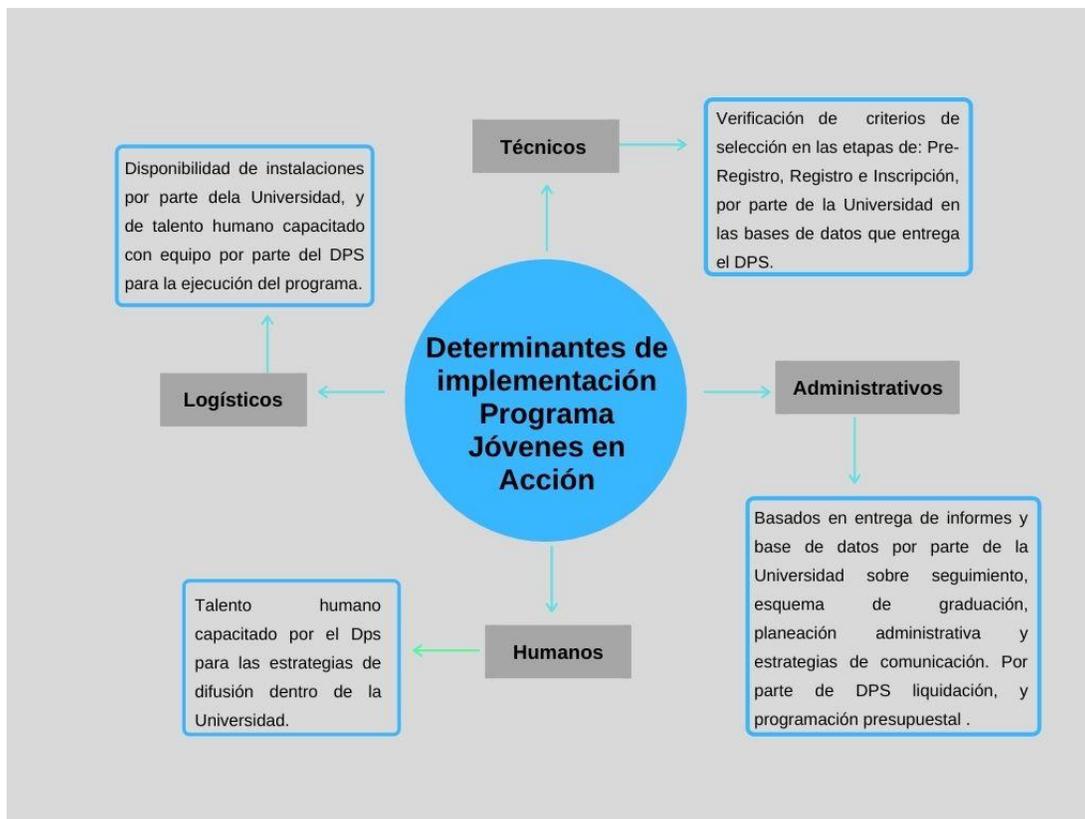
#### ***3.4.1 Estrategias de difusión***

Para mejorar lo relacionado con la difusión de la información se designó un enlace del DPS para la Universidad, el cual debe propender por la debida ejecución del componente de formación, y articular entre la Rectoría de la Universidad y el DPS las obligaciones adquiridas en el convenio, atendiendo oportunamente las solicitudes que sean requeridas por los distintos usuarios.

A continuación, se presenta el esquema de los determinantes de implementación con los aspectos más relevantes que se involucran en esta fase del programa.

**Figura 9.**

*Esquema de los determinantes de implementación del PJeA en la Universidad de Nariño*



### 3.5 Análisis de las fallas de implementación del PJeA

En cuanto al análisis de las fallas de implementación, es necesario mencionar lo estipulado por Pressman y Wildawsky (1973), quienes establecen tres problemas principales en el proceso implementador. El primero de ellos afirma que los programas tienen demasiados escalones intermedios que acrecientan las oportunidades de los diferentes intereses para desbaratar o desviar la implementación.

El segundo se basa en el control gubernamental, el cual demuestra tener importantes límites, debido a que los formuladores de la política tienen enormes dificultades para regular el comportamiento de los implementadores y finalmente, los autores establecen que el entorno de la implementación es altamente complejo, lo cual propicia que los participantes tengan numerosas oportunidades para intervenir y retrasar el proceso.

#### 3.5.1 Fallas de implementación del PJeA por parte del DPS

- **Determinante técnico**

**Falla de selección de beneficiarios:** como se ha venido mencionando, esta etapa cuenta con 3 partes: Pre-Registro, Registro e Inscripción, las cuales determinan de manera clara los pasos necesarios para llegar a ser beneficiario del programa y manifiestan de manera clara y específica los requisitos de ingreso al programa.

Sin embargo, se encuentra un problema estructural causado por la falta de control de parte del DPS con relación a la verificación de la información que reciben para el ingreso de los beneficiarios, razón por la cual, se encuentra en la inscripción de beneficiarios individuos que no cuentan con los mínimos necesarios para el ingreso al programa.

Una de las causas de esta falla puede darse por lo planteado por Matland (1995), quien afirma que, en las fallas de implementación de una política pública, se encuentra la “implementación experimental”, la cual se da cuando es el ambiente el que influye en los resultados de las políticas, para este tipo de fallas Roth (2007) crea el denominado “*implementation gap*”, el cual se basa en las diferencias que existen entre la decisión y la realidad de la aplicación de la política, en el presente caso, esta cobra importancia dependiendo

de los intereses de cada uno de los actores, por lo cual es necesario que exista una adecuada coordinación y cooperación por parte de los diferentes actores que van a intervenir en el PJeA.

Otra de las causas puede ser por el uso del modelo de focalización, el cual según González & Rodríguez (1999) es causado por la exigencia de las barreras para evitar la inclusión de personas que no merecen estar en estos programas, este tipo de barreras causan un problema ético conocido como la existencia de colados.

Dichos “*colados*” generan un error de tipo II, dado que se evidencia la inclusión al sistema de beneficiarios que no lo merecen, lo que conlleva a un problema más general, ya que según González & Rodríguez (1999) se desestimula la tributación, porque los contribuyentes perciben que los recursos de la sociedad se focalizan en quienes no corresponden.

Adicionalmente, el total de beneficiarios incluidos por un error de tipo II, desvían los cupos de quienes son aptos para ingresar al programa, dado que se deja a jóvenes sin los recursos necesarios para el desarrollo de sus estudios, generando con ello la presencia del error de tipo I, el cual se percibe con mayor impacto negativo, debido a que se excluye como beneficiario a quien en la práctica cumple las características que demanda esa condición.

Finalmente, también puede ser causa de dicha falla la falta de coordinación vertical, horizontal y transversal entre los niveles estratégicos, programáticos y operativos de la implementación de la política, dado que para Torres & Santander (2013) estos generan una divergencia en cómo se manejan los instrumentos respecto a los objetivos que se plantearon en la política.

- **Determinante administrativo**

**Falla de seguimiento:** esta etapa hace referencia, principalmente, a la verificación de compromisos, ya que esta establece una comunicación entre el equipo regional del programa con las instituciones educativas, las cuales deben enviar un reporte acerca del desempeño académico del estudiante, siendo esta la base para la asignación de inscripciones y la realización del proceso de liquidación y entrega de TMC.

Por ende, la obligación del DPS, expuesta en el Convenio Interadministrativo N° 145, es realizar el seguimiento al funcionamiento del programa en el nivel nacional y regional generando los reportes necesarios para determinar las acciones correctivas que se estimen convenientes.

Sin embargo, desde la puesta en marcha del PJeA en la Universidad de Nariño, la entrega de reportes sobre acciones correctivas por parte del DPS no se han realizado, para Torres & Santander (2013) estos problemas de información pueden ser una de las causas en las fallas de implementación de una política pública, dado que, el seguimiento y manejo de la información tienen gran importancia en cuanto a la ejecución de la política, ya que es necesario contar con un adecuado control y gran cantidad de información sobre diversos temas y cuando ésta no se encuentra disponible puede generar problemas dentro de dicha política. De la misma manera, la ausencia de informes, reportes o sistemas de información que den cuenta del manejo que se le está dando a la política, causan que se dé un limitado seguimiento de esta.

**Falla en las estrategias de comunicación:** estas hacen referencia a la comunicación interna e interacción del Programa con los diferentes actores e instituciones.

Por parte del DPS, es el equipo territorial del PJeA quien debe velar por el correcto cumplimiento del DPS dentro de las IES, que a pesar de mantener contacto constante con estas instituciones, debido a la existencia del enlace del DPS dentro de la Universidad, demuestra tener una falta de liderazgo y de coordinación adecuada, en cuanto al control de las diferentes unidades administrativas y la recepción de reportes por parte de los comités encargados de la Universidad. Lo cual se evidencia porque al momento de solicitar información, demuestran desconocer la existencia de informes y no saben quién es el encargado del manejo de estos reportes, demostrando con ello la falta de organización y desconocimiento sobre el control y seguimiento que deben ejercer.

Causando con ello, problemas en la implementación de esta etapa, puesto que en el diseño de la política se estipula un adecuado manejo de reportes para la realización de las posibles mejoras en el programa y, sin embargo, esto no se lleva a cabo adecuadamente. Lo cual genera una falla debido a la falta de comunicación y articulación entre los actores que participan, dado que no cuentan con una definición clara de responsabilidades y no se articulan debidamente respecto a los fines y prioridades de las políticas.

Al respecto, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC, 2017) asegura que pueden presentarse fallas de comunicación dentro de una política pública, debido al descuido en el compromiso entre los miembros de la organización, en especial en términos de recursos humanos y financieros que se destinarán al proceso de incidencia.

- **Determinante humano**

**Fallas dentro en las estrategias de difusión:** estas establecen unos canales de comunicación directa con los jóvenes por medio de las redes sociales, bajo responsabilidad del Community Manager de la DTMC y la Oficina de Comunicaciones del DPS, con el fin de atender las necesidades de carácter general de los participantes y encaminar los casos puntuales a los canales de atención de servicio al ciudadano dispuestos por el DPS.

En este punto se resalta la falta de mejoras en las estrategias de difusión, que puede causar desinformación a jóvenes interesados en pertenecer al programa y los ya pertenecientes, puesto que, el personal a cargo del manejo de dichas estrategias no cuenta con los conocimientos ni las competencias profesionales adecuadas, ya que no se ha presentado ningún plan de mejoras en la difusión de la información y se han limitado únicamente al manejo de redes sociales y puntos de atención. Esto se demuestra debido a la poca información presente en su página de Facebook e Instagram y la nula respuesta a inquietudes mediante dichos medios de comunicación.

Con esto se evidencia una falla en el diseño de la política, puesto que, no se especifica las actividades de difusión que deberán realizarse y se les otorga esta responsabilidad a las autoridades locales, dejando de lado la verificación de su cumplimiento.

**Falla en el recurso humano:** el profesional a cargo del manejo del enlace entre el DPS y la universidad no se encuentra debidamente capacitado para implementar las estrategias de difusión que requiere el programa dentro de la institución. Puesto que como lo manifiesta la encargada del enlace del DPS mediante la aplicación de mensajería instantánea Whatsapp, la universidad para su contratación pide un nivel de asistencial 3 para dicho cargo, por lo cual no es requisito una especialización, sin embargo, la trabajadora es profesional en psicología especialista en sistema de gestión de Calidad, demostrando con esto la falta de conocimiento en

el manejo de la difusión del programa, adicionando a ello que el programa realiza únicamente una capacitación al inicio del trabajo enfocada en gestiones relacionadas con el PJeA y atención a los estudiantes beneficiarios.

Esto produce una ruptura en el proceso y desinformación en los usuarios que conlleva a que se deba recurrir a la sede central del DPS en la ciudad de Pasto, esto también se debe a la falta de cumplimiento en lo referente a la capacitación que el DPS estipula que va a otorgar al profesional que va a situar dentro de la universidad.

### ***3.5.2 Fallas de implementación del PJeA por parte de la Universidad de Nariño***

A continuación, se analizan fallas que se presentaron en los determinantes de implementación en la parte del proceso que le corresponden a la Universidad de Nariño.

- **Determinante técnico**

**Falla en la selección de beneficiarios:** aquí la institución es la encargada de hacer la verificación del cumplimiento de requisitos de los participantes, para recibir el incentivo financiero. Sin embargo, es importante aclarar que la base de datos con la que trabaja la universidad es entregada por el DPS, y es sobre esta que se hace la verificación sobre el cumplimiento de la edad, el encontrarse en un listado poblacional y la universidad adiciona el promedio académico y el estado de matrícula, esta base de datos compuesta es la que se entrega desde la universidad al DPS periódicamente.

De esta manera, la universidad debe encargarse de ratificar la autenticidad de la información que se entrega en dicha base, esto lo debe hacer con la información que ya posee acerca de los participantes que fueron elegidos por el DPS, para así obtener un elevado grado de certeza y congruencia entre los datos que a nivel general manejan estas dos entidades. Ahora bien, si en este proceso no se logra verificar la información de un participante, es deber de la universidad informarlo al DPS para que este haga la respectiva depuración. Sin embargo, como se demostró en el objetivo anterior, esto no se está llevando a cabo, pues existen participantes que no cumplen con los requisitos y aun así permanecen en la base de datos que se maneja entre estos dos actores.

Esta falla se puede estar presentando por diversas razones, una de ellas es por la falta de coordinación, articulación y comunicación entre los principales actores pues como lo menciona Torres & Santander (2013) esto afecta a los niveles estratégicos, programáticos y operativos de la implementación de la política, lo que genera una divergencia en como se manejan los instrumentos que se han planteado para alcanzar los objetivos de la política.

- **Determinante operativo**

**Falla de monitoreo:** Frente a este determinante Ortegón (2008) expresa que en lo operativo, generalmente ocurren fallas cuando no se está dando el seguimiento y monitoreo adecuados al manejo de la información, y que también esto se debería a que el personal encargado de manejar dicha base no cuenta con la adecuada capacitación o no se le han especificado sus labores, puesto que, en la universidad el encargado de manejar esta base de datos es la persona a cargo que maneja todos los procesos de la oficina de OCARA.

Con lo anterior, otro aspecto que podría estar incidiendo en esta falla y que se debería tener en cuenta es la naturaleza misma del ser humano, la cual según Cruz Rubio (2010) involucraría las formas voluntarias, como involuntarias de no tomar parte de un proceso, en este caso se podría estar presentando la desvinculación o la desafección, bien sea porque el encargado no se encuentra plenamente implicado o por desinterés debido al alto grado de carga laboral.

- **Determinante administrativo**

**Falla en la planeación administrativa:** en esta parte es necesario que la universidad haga entrega de la base de datos que se mencionó anteriormente y entregue informes sobre el seguimiento y la ejecución del programa, los cuales deben ser llevados a cabo por el comité operativo, sin embargo no hay evidencia de la existencia de dichos informes por parte de la universidad, puesto que desde el punto encargado del DPS en la universidad se manifiesta desconocimiento sobre la existencia de estos informes a pesar de que son estos los que se supone deben contener información relevante para que la regional del DPS pueda hacer la debida planeación y así mismo se cumpla con lo acordado en el convenio para que la implementación sea exitosa; a esto también se le suma que la base de datos que entrega la universidad periódicamente viene con las fallas como se nombró anteriormente.

Ahora, si se tiene en cuenta que la falla es reiterativa en entrega o manejo de información, es porque como lo presentan Torres & Santander (2013) la recolección, disponibilidad, el procesamiento y ajuste de información es complejo y tedioso, además de la asimetría que posee y que no siempre se encuentra disponible, lo que implica que se dificulte aún más trabajar con ella, esto a su vez provoca mayor complejidad en tareas que dependen de esta o que incurra en que se presenten fallas en otros determinantes o procesos de la implementación por no contar con la información requerida.

Según Ruiz Vásquez (2013) esto también se presenta, porque entre los actores que en este caso son las dos entidades, no se logra conseguir alinear adecuadamente, informaciones, objetivos, instrumentos, estrategias y procedimientos operacionales, que sean compatibles y que permitan que se lleve una integración coherente para que se establezcan las adecuadas obligaciones de cada entidad, para que una no estropee el trabajo de la otra.

**Falla en la liquidación:** esta se da debido a que en este aspecto interviene información por parte de la universidad, desde la base de datos, la cual se supone que al momento de entrega ya cuenta con la verificación de la información para que los participantes puedan recibir el incentivo monetario, sin embargo, esta falla se presenta originalmente por la incidencia que tiene la base de datos en todos los determinantes que requieren información de ella. Demostrando lo planteado por Ruiz Vásquez (2013).

Por tanto, es válido afirmar que esta falla se está presentando por las mismas razones y causas de información por las que se han presentado las anteriores fallas, pues también hay que tener en cuenta, lo que expresa Birkland (2005) y es que los actores asumen que los grupos deben participar activamente de los procesos de implementación y en realidad no lo hacen; y es que al ponerse en marcha las acciones, muchos de estos pueden verse afectados y por tanto, se muestran apáticos y su participación no es eficaz o suficiente, causando con ello que no se cumpla con la totalidad de las tareas otorgadas por parte de los involucrados que intervienen en el convenio que firmó el DPS y la Universidad de Nariño.

Aunque, lo que se debe destacar, es lo que representa que exista en este aspecto la falla, puesto que, esto implica que se entregue incentivos a población que no cumple con ningún requisito para ser beneficiario, por tanto, esto produce que se incurra en un error de tipo II, pues

se incluye en el sistema a quienes no lo merecen o lo necesitan, siendo la causa de este error el incumplimiento de la verificación por parte de la universidad.

**Falla de seguimiento:** puesto que aquí, se expone que de parte de la universidad el Comité Operativo es el que se debe encargar de recolectar de manera continua todo tipo de información sobre la ejecución del convenio y los resultados que se obtienen de este, esto significa en otras palabras que están pendientes de que se establezca la implementación del programa acorde al cumplimiento de las obligaciones que se pactaron entre las dos partes, y todo esto debe presentarse mediante informes.

Como se expuso anteriormente, dichos informes no se encuentran en la universidad, por tanto, se puede inferir que no se está presentando el debido seguimiento por parte de dicho comité y se está incurriendo en otro incumplimiento por parte de la universidad; esto permite que se refuerce la presencia de las fallas anteriormente nombradas, pues con estos reportes se tendría en cuenta las falencias que están ocurriendo en otros determinantes.

Existen diversas razones por las que se puede estar presentando esta falla, una de ellas es porque no se ha dado una adecuada integración, pues según Ruiz Vásquez (2013) esto implica que no existan canales adecuados de comunicación entre las entidades encargadas de la implementación y a su vez, esto provoca que la exigencia entre las dos entidades por el cumplimiento en sus deberes sea nula. También, esta autora expresa que esto se puede presentar por falta de gestión, puesto que, para que la implementación sea la adecuada se debe llevar a cabo la ejecución de actividades y tareas que requieren de atención conjunta, cooperativa y sincronizada entre los distintos actores, en este caso entre el DPS y la Universidad de Nariño no existe dicha cooperación.

A esto también se le suma, que los organismos o personas que según el convenio conforman el comité de parte de la universidad son el Rector o su delegado, el Coordinador del área de Promoción Socioeconómica y el Jefe de la Oficina de Control y Registro Académico (OCARA), los cuales no se relacionan con el proceso de implementación del programa, adicionalmente, se destaca la falta de presencia estudiantil dentro de este comité encargado del seguimiento, lo cual indica una falencia por falta de información por parte de población objetivo del PJeA; además de ello, como se nombró anteriormente, el manejo y control de la base de datos ha sido designado por la universidad al encargado de manejar todo lo referente a la oficina

de OCARA, sin embargo, dicha persona encargada no hace entrega de ningún tipo de informe relacionado con el PJeA a la citada oficina, sino que lo hace directamente con el enlace del DPS dentro de la universidad, del cual se encarga un profesional que envía el DPS y hace parte del área socioeconómica de Bienestar Universitario, pero al que no le rinde mayor informe que el número de estudiantes que acoge el PJeA por año en la universidad.

De aquí se puede evidenciar entonces, que no existe la adecuada selección de actores o encargados del seguimiento del programa dentro de la universidad, así como tampoco se le ha asignado de manera clara y correcta sus funciones, como sus relaciones de comunicación con los encargados del programa. Además, con esta investigación se pudo evidenciar que todo proceso e información que le corresponde al Comité Operativo de la IES, no se hace con los actores de la universidad, sino que lo hace el personal del DPS desde Bogotá en su sede central y que solamente tienen en cuenta la base de datos que le solicitan a la universidad.

Frente a esto, se podría estar provocando una falla por burocracia centralista, pues como lo expresa Revuelta Vaquero (2017) citando a Van M & Van H (1975) se debe tener en cuenta las características de la burocracia, pues estas influyen en la implementación en todo lo que implica la organización, la comunicación, los métodos o herramientas y la regulación, que como se puede observar para este caso en específico, esta falla influye a que se presenten diversos problemas en los determinantes de la implementación. Así entonces, se concluye con las posibles causas de las fallas que se presentaron por parte de la universidad en los determinantes de implementación.

Finalmente, lo anterior muestra la existencia de fallas institucionales, técnicas y administrativas del Programa de Jóvenes en Acción, lo que conlleva a deducir que la implementación no corresponde completamente con lo trazado en el convenio interadministrativo y lo estipulado en los Manuales Operativos.

#### **4. Recomendaciones de implementación para el Programa Jóvenes en Acción.**

En este capítulo, principalmente, se reconoce el tipo de modelo que se usó para la implementación del PJeA, seguido a esto se retoma las fallas de implementación y sus posibles causas que se analizaron en el capítulo anterior, para con ello, establecer antecedentes de las diversas soluciones que se han planteado para resolver las fallas que se presentan en el proceso de implementación de las políticas públicas, y así finalmente constituir recomendaciones como alternativas de solución a las distintas fallas que se presentaron en la implementación del PJeA.

Después del análisis teórico realizado a la implementación del PJeA, se concluye que, este programa se basa, según lo planteado por Cuesta (2017), en el modelo *Top-down*, el cual refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, en donde el interés prioritario es superar las fallas de información e incentivos interinstitucionales que hacen que la decisión no sea acatada y no genere los resultados esperados. Con este modelo de implementación se suele descuidar las acciones y estrategias de los actores que se involucran en la implementación, tales como: organizaciones particulares, actores independientes, los burócratas de primer piso, los académicos, entre otros.

Este modelo analiza que en la implementación existen distintos factores o variables que ejercen influencia sobre este proceso, pues como lo expresan Sabatier & Mazmanian (1981), se deben tener en cuenta aspectos tales como el contexto, el tipo de política, los recursos financieros, las condiciones socioeconómicas, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, entre otros. Todos ellos, poseen la misma relevancia que las relaciones burocráticas y las relaciones jerárquicas entre la burocracia y las reglas para la toma institucional de decisiones. Este modelo involucra entonces el contexto político, económico y legal junto al comportamiento individual.

Según lo mencionado, se establece que el programa de Jóvenes en Acción se implementó bajo el modelo *Top-down*, dado que en este se demuestra la existencia de las relaciones jerárquicas y centralistas de funcionamiento, en donde se presentan fallas en la información, comunicación y desinterés institucional; además esto también se debe a la carente supervisión y verificación del cumplimiento de tareas de los actores que se involucran en este proceso.

Las fallas de implementación que se encontraron en la presente investigación se dieron en todos los determinantes y la mayoría de sus componentes. Las principales fallas ocurrieron debido a un problema estructural relacionado a la verificación de información por parte de los actores involucrados; también otra de las causas de estas fallas fue el uso del modelo de focalización, por el cual se generó errores de tipo I y II, falta de coordinación vertical, horizontal y transversal entre los actores, falta de seguimiento, el manejo inadecuado de la información y la ausencia de informes, reportes o sistemas de información que evidenciaban aún más la falta de seguimiento.

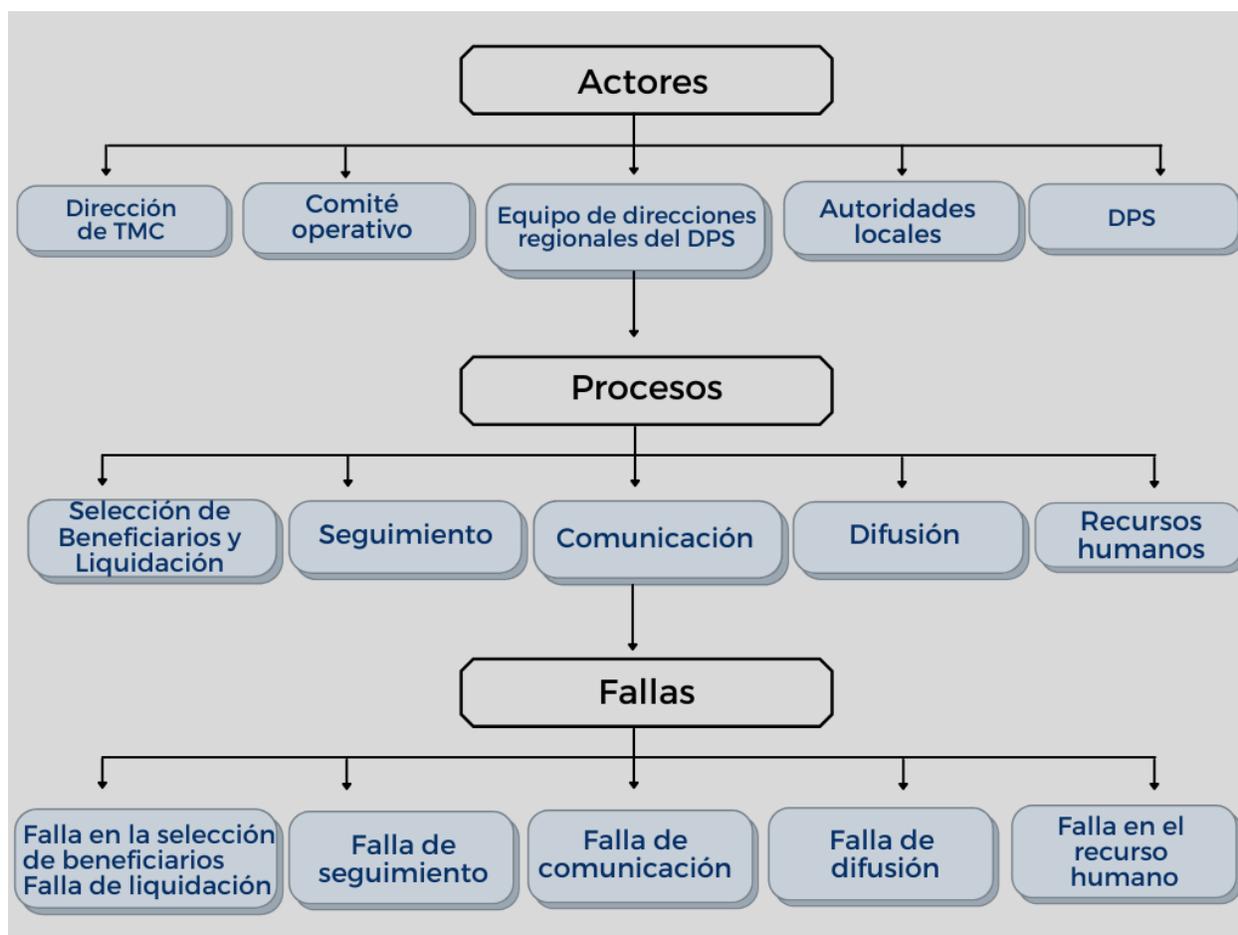
También se encontraron fallas en las estrategias de comunicación, que se dan debido a que no se tuvo en cuenta dichas estrategias en el diseño de la política, junto a ello se encontraron fallas en las estrategias de difusión, por la falta de canales de comunicación directa con los beneficiarios, esta falla también causa desinformación a los potenciales beneficiarios que se pueden quedar fuera del programa. Asimismo, existen fallas en lo correspondiente al talento humano que se dispone como enlace en la universidad, esto a causa de la baja capacitación que recibe por parte del DPS.

Otra falla que se puede presentar en el manejo de información se da por la falta de coordinación, articulación y comunicación entre los actores, debido a la sobre carga al personal de actividades que no le corresponden, lo que conlleva a que entorpezcan el proceso de implementación. De igual forma se encuentra la escasa alineación de objetivos, información e instrumentos de recolección, al no ser compatibles entre un actor y otro provocan que se estanque el proceso de implementación.

Una vez retomadas y conocidas brevemente las fallas de implementación y sus posibles causas que se expusieron en el capítulo anterior, se procede a presentar el esquema que demuestra la relación existente entre los actores, los procesos y las fallas de implementación del PJeA presentadas. Para continuar con el análisis de los antecedentes teóricos de las soluciones que se han planteado a lo largo del tiempo frente a dichas fallas.

**Figura 10.**

Relación existente entre los actores, los procesos y las fallas de implementación del PJeA



#### 4.1 Antecedentes teóricos de soluciones a las fallas de implementación de las políticas públicas

En este apartado se presentan las diversas investigaciones que se han realizado en lo correspondiente a las soluciones de las fallas presentadas en la implementación de las políticas públicas, sobre todo, las relacionadas a la información, coordinación, comunicación, control y diseño que fueron las que principalmente se presentaron en la implementación del PJeA.

Para empezar, se debe mencionar a Elmore (2000) quien considera que: “en la mayoría de los casos es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, o si

fracasan porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica” (p. 186). En políticas públicas, la diferencia entre lo planeado y lo ejecutado se conoce como brechas de implementación.

Entre los estudios que se basan en dar solución a los problemas de implementación de las políticas públicas, se encuentra el desarrollado por Sabatier & Mazmanian (1981), quienes consideran que se deben tener en cuenta varios aspectos para resolver dichas fallas, entre estos se encuentran:

- Una teoría válida que vincule el cambio en el comportamiento con la disminución del problema, si existe la tecnología necesaria, y si la medición del cambio en la gravedad del problema es poco costosa.
- Una variación mínima en las prácticas conductuales que causan el problema.
- El grupo objetivo constituye una minoría de población fácilmente identificable en una jurisdicción política dada.
- La cantidad de cambios en el comportamiento no es muy grande.

En cuanto a la capacidad de estructurar el proceso de implementación de acuerdo con Sabatier & Mazmanian es necesario:

**Objetivos claros y coherentes:** La importancia de que los objetivos normativos sean precisos y de que estén claramente establecidos.

**Incorporación de teorías causales adecuadas:** Para considerar que un programa cuenta con una teoría fundamental en la que está basado, es necesario considerar que sus principales vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos y que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.

**Recursos financieros:** El dinero es un recurso clave en cualquier programa dependiente de fondos públicos. Debido a que los programas regulativos necesitan contratar personal y llevar a cabo análisis técnicos.

**Integración jerárquica entre las instituciones encargadas de la implementación:** La dificultad de coordinar las acciones dentro de una dependencia gubernamental dada y entre las

numerosas instancias de gobierno que suelen estar involucradas en las tareas de implementación resultan ser factores que afectan el proceso de los programas.

**Reglas de decisión de las instituciones encargadas:** La política establecida debe contar con una ley para influir más fuertemente en el proceso de implementación y de esta manera formular las normas de decisión que las dependencias encargadas de la implementación deberán acatar a lo largo del proceso del programa.

**Reclutamiento de directivos y personal:** Los funcionarios de la dependencia responsables deben estar profundamente comprometidos con el logro de los objetivos de los programas, de modo que desarrollen nuevos reglamentos y procedimientos para hacer operativas las normas y para hacerlas valer frente a la resistencia de los grupos objetivos o hasta de los funcionarios públicos renuentes a llevar a cabo los cambios prescritos.

**Posibilidades formales de acceso a actores externos:** Así como la ley puede influir en el proceso de implementación estableciendo las características de las agencias responsables, puede también ejercer influencia sobre la participación de dos grupos de actores ajenos a esas instituciones:

- 1) Los beneficiarios potenciales y los grupos objetivo del programa.
- 2) Las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias.

Para Sabatier & Mazmanian (1981) también es crucial tener en cuenta las variables no normativas que condicionan la implementación, entre las cuales mencionan:

**Condiciones socioeconómicas:** A medida que con el tiempo otros problemas sociales vayan considerándose más importantes, se disminuye el apoyo político a favor de la asignación de recursos escasos contemplada por la ley original, también pueden ocurrir problemas cuando se dan cambios en las condiciones socioeconómicas locales y en la gravedad del problema enfrentado.

**Atención de los medios al problema:** Esta variable es crucial porque media entre los cambios en las condiciones socioeconómicas y las percepciones que generan esos cambios frente al público en general y en las élites políticas.

**Apoyo de las autoridades:** Las autoridades pueden influir en las políticas efectuando supervisiones informales o induciendo cambios formales en los recursos legales y financieros de la dependencia.

**Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados:** Este factor incluye tanto en la orientación que tengan los objetivos como en la prioridad de estos en la escala de preferencias de los funcionarios y la capacidad de los funcionarios para dar cumplimiento a esas preferencias, es decir, su capacidad para ir más allá de lo que se podría esperar razonablemente en el uso de los recursos disponibles.

El compromiso de los funcionarios dependerá de la capacidad que hayan tenido para institucionalizar de cierta manera y operar seleccionando a las instituciones y a los funcionarios de más alto nivel.

Por otro lado, se encuentra el estudio desarrollado por Dorantes (2012) quien menciona que, entre los principales factores relacionados con las dificultades en la implementación de las políticas públicas, se destacan los problemas de comunicación al interior y entre las instituciones encargadas de su realización.

Por ende, el autor propone un plan integral de comunicación participativa junto al proceso de elaboración de políticas para contribuir en su culminación exitosa, en dicho plan se contempla un diseño estratégico y un plan operativo consistente en atributos, fundamentos metodológicos, y líneas concretas de acción.

Cabe afirmar que, el grado de comunicación abierta que exista en una institución mediante la existencia de múltiples y eficaces redes de comunicación, con intercambios horizontales y verticales sin obstáculos, constituye una de las características más relevantes que pueden tener efectos positivos en la capacidad de una institución para implementar una política pública dada.

Entre los atributos mencionados por el autor para sustentar el plan de comunicaciones, se encuentran:

**Estratégico:** La comunicación debe llevarse a cabo con criterios estratégicos y ser sometida a reglas claras y procedimientos prácticos, para crear un ambiente ameno entre los participantes y generar con ello una apropiación de la política.

**Bidireccional:** El plan debe estar orientado a comprender cómo los profesionales operativos ven a la institución y cómo experimentan los problemas que puedan surgir en su relación con las autoridades y con los beneficiarios del servicio, con el objetivo de volver a orientar la comunicación y los programas operativos cuando sea necesario.

**Simétrico:** Los efectos perseguidos deben ser beneficiosos para todos los actores del proceso de implementación.

**De mutua comprensión:** debe existir mutua comprensión entre autoridades y operadores en los diferentes niveles de la política. Cabe mencionar que, el éxito de la comunicación depende de la interiorización de las normas y objetivos por parte de los responsables de las áreas operativas del programa.

**Consensual:** La estrategia propuesta se basa en la búsqueda de una forma lúcida y sistemática para alcanzar un compromiso en el que las necesidades y demandas de todos los participantes sean tomadas en cuenta.

**Productivo:** La comunicación no puede separarse de la acción, además de realizar bien las labores es necesario explicarlas.

**Seminal y replicable:** El plan considerado brinda la suficiencia temporal para elaborar estrategias que permitan el arraigo y el desarrollo del proyecto hacia el largo plazo. También traza los lineamientos para ser replicados en cada nivel de operación de acuerdo con su contexto particular.

En esta parte, Dorantes (2012) recalca que, en la implementación los elementos esenciales del modelo de comunicación deben contar con los puntos de vista de los hacedores de la política, de los operadores del programa y de los beneficiarios del servicio; también debe existir una alta motivación y compromiso de los individuos y grupos de actores, creando con ello buenas relaciones interpersonales, verticales y horizontales, entre autoridades y empleados con los beneficiarios del servicio.

En lo referente a las bases metodológicas, el citado autor afirma que, para que el plan de comunicación sea adecuado, hay que realizarlo siguiendo un método definido y planificado en función de los objetivos tanto de la política como de comunicación, del contexto donde se van a llevar a cabo y de los recursos existentes.

Este plan debe operar de acuerdo con el ciclo repetido de mejora continua: planear-hacer-verificar-actuar; en los casos en que se trate de un programa abierto de planeación permanente. Adicional a ello, los cinco procesos interdependientes que deben componer el plan son:

- a) inicio (visión)
- b) planeación (cómo)
- c) ejecución (gestión)
- d) control (comparación entre lo planeado y lo ejecutado y correcciones)
- e) cierre (bitácora y lecciones aprendidas).

El cumplimiento de los objetivos y plazos dependerá, a manera general, del acceso a la información correspondiente y a la experiencia de los operadores del programa.

Por último, se debe tener en cuenta que, cada institución posee una cultura, objetivos y formas de actuar que le son propias. Por lo tanto, el plan debe ajustarse a estos elementos, por eso es conveniente que se analice, discuta y enriquezca con las proposiciones de las autoridades y del personal responsable de la comunicación institucional.

Finalmente, las líneas de acción, para la realización del plan de comunicación para Dorantes (2012) son:

- Elaboración del diseño estratégico
- Identificación de los principales emisores
- Índice y Matriz de riesgo
- Elaboración de los ejes y sub ejes rectores de los mensajes
- Auditoría comunicológica interna
- Plan ampliado de medios de difusión

- Monitoreo de información interna
- Capacitación para la comunicación
- Supervisión, evaluación, y administración del proyecto en curso

Debe resaltarse que, la falta o inexactitud de procedimientos y canales de comunicación institucional, sobre todo entre la esfera de la política y la de las operaciones, trabaja en contra del logro de los objetivos de las políticas, así como de las modificaciones necesarias a lo largo de su ejecución. (Dorantes, 2012)

Otro de los estudios que plantea propuestas de solución en cuanto a las fallas de coordinación, es el de Ruiz Vásquez (2013) quien expresa que solucionar esta falla es necesario porque de ello depende la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, puesto que, estas falencias pueden llegar a transformarse en pasivos contingentes que afectan las finanzas de las políticas.

En este sentido, lo que se debe aplicar es un marco jurídico legal que facilite la coordinación de los diversos agentes, instituciones y organizaciones que intervienen en las mismas, pues así se contribuye a que las características que se refieren a su relativa invisibilidad tomen importancia y como consecuencia se incremente su visibilidad ante la sociedad.

Igualmente, a fin de mejorar la integración, coherencia y coordinación de las políticas públicas, se debe generar espacios de difusión de información dirigida a integrar las diversas directrices y objetivos estratégicos en todas las fases de políticas públicas, en las que se debe involucrar los diversos sectores que influyen o se afectan por los programas sociales y los otros niveles de gobierno que puedan llegar a intervenir.

También, Ruiz Vásquez (2013) sugiere que se fortalezcan o se establezcan canales de comunicación entre los distintos sectores y niveles de gobierno para que se promueva la participación de los actores en las distintas fases de la política, esto con el fin de mantener la congruencia entre los objetivos, metas y estrategias; además, para esto es necesario que se cuente con instancias competentes para la negociación y resolución de conflictos técnicos, administrativos o políticos.

Finalmente, la autora enfatiza que es indispensable la presencia de instancias y mecanismos institucionales que actúen, por un lado, como centros de diálogos, conciliación y planteamiento, y por otro como entes de implementación de programas, proyectos y acciones en donde se hace necesaria la participación de distintos equipos profesionales de los diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, Torres & Santander (2013) expresan que la fase de implementación es un proceso que está envuelto en complejas redes de interacción entre diversas organizaciones, en las que la cooperación y coordinación son elementos claves para lograr el éxito de esta fase. Las redes que aquí se exponen se encuentran compuestas por organizaciones y actores que tienen equivalentes niveles de poder, en las que se pueden evidenciar las relaciones horizontales y otras en las que puede existir relaciones de autoridad que son de orden vertical.

Para los autores, el objetivo en la implementación es liderar las redes en todo lo referente a identificar actores, roles, recursos e intereses, así como la administración de la autoridad para establecer acciones que tengan que ejecutar los actores relevantes y el momento en el que deban ejecutarlas, además, de revelar objetivos y metas de la política para que los actores los inserten en su sistema de creencias.

Así mismo, estas redes deben generar puentes y lazos de cooperación que sean estables, pero que sobretodo aseguren la reciprocidad de la cooperación, para que así se eviten disputas entre los actores relevantes y sea posible identificar y ajustar posibles problemas que lleven a generar desconfianza y pérdida de autoridad, pues deben servir como intermediarios para que se conserve la legitimidad de la autoridad.

También, para Torres & Santander (2013) existen acciones que ayudan a solucionar las fallas de implementación, puesto que estas son concretas y están al alcance de los actores claves en el proceso de la política pública, las cuales son:

**Establecer rutinas estables de implementación.** Aquí es necesario que se instaure confianza y reciprocidad de cooperación entre los actores que se encargan de la implementación y así mismo, entre ellos y la población objeto de la política pública. Esto se logra a través de rutinas de acción efectivas dentro de la implementación, en donde deben existir canales de

comunicación permanentes, protocolos de interacción claros y ampliamente difundidos entre los actores, así como planes y rutinas de acción que disminuyan la incertidumbre.

**Aumentar el grado de estabilidad de los actores y las relaciones durante la implementación.** Uno de los factores más importantes según Torres & Santander (2013) en la implementación de una política es el grado de estabilidad, pues de este depende que las responsabilidades, funciones y roles de los actores que previamente son establecidos, no sean constantemente modificados, pues aquí adquiere importancia el establecimiento de responsabilidades de manera formal, porque así se evita la evasión de funciones y de los compromisos, pues esto ayuda a que se den los procesos de aprendizaje que son necesarios para la estabilización de las rutinas de cooperación y en sí de toda la ejecución del programa.

**Aumentar la capacidad burocrática.** En este punto los autores expresan que la autoridad difusa implica que las decisiones de política dependan en forma considerable de los actores para que estos las asimilen como objetivos propios, pues estas deben entrar de manera armónica a ser parte de las rutinas burocráticas de las organizaciones involucradas. Sin embargo, cuando esto no pasa es porque las decisiones son contrarias a los conocimientos y creencias de las acciones que rigen a los actores y, por tanto, se presentan dificultades pues los responsables no se sienten en la capacidad de interpretar las estrategias de manera adecuada.

**Lograr el apoyo de otros actores sociales y políticos.** Es importante que se establezca el apoyo entre estos actores, pues se presentan dificultades en la resistencia del entorno a las acciones que se lleven a cabo porque para alguno de los actores o la sociedad la política no se considera como legítima, porque no fueron partícipes de su creación o no se tuvieron en cuenta sus aportes.

Así entonces, para Torres & Santander (2013) es importante que en esta fase se entiendan bien las fallas que se están presentando para desarrollar las acciones correctas y concretas de corrección, como también destacan que las estrategias de implementación deben verse de manera transversal y que deben tener una amplia participación de los diversos actores para que las decisiones sean colectivas, pues finalmente las políticas públicas están diseñadas para beneficiar a la sociedad.

## **4.2 Recomendaciones como alternativas de solución a las fallas presentadas en la fase de implementación del PJeA.**

Una vez analizadas las fallas de implementación, sus posibles causas y los diversos estudios acerca de las soluciones que se han planteado alrededor de las políticas públicas, en este punto, se propone recomendaciones, lo cual se hace mediante la descripción de la situación actual del problema, la identificación de las posibles mejoras y su puesta en marcha para finalmente obtener una recomendación hacia la política que se entienda a manera de alternativas de solución frente a las fallas que se presentaron en la implementación del PJeA, dichas alternativas se encuentran enfocadas hacia el cambio de la ejecución de un proceso, la identificación de un problema estructural que no se tuvo en cuenta previamente para la implementación y las fallas que devienen desde el origen de la política pública, las cuales se hicieron visibles como un problema en la implementación, por ende, estas alternativas pueden considerarse técnicas, teóricas o de diseño, respectivamente.

- **Determinante técnico**

**Falla en la selección de beneficiarios:** Esta es la principal falla que se encontró a nivel general tanto para el DPS como para la universidad, pues en esta etapa se hace uso de información a través de bases de datos, las cuales no se encuentran estandarizadas en relación a los ítems que se deben manejar para que se cumpla con la adecuada verificación que se pacta en los Manuales Operativos y en el convenio interadministrativo, esto implica que se deba cambiar o mejorar la ejecución del proceso de selección de beneficiarios, en cuanto al manejo de información, a través de interacciones de relación y comunicación entre los actores encargados de manejar los datos por parte de las dos entidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, la recomendación a la política en la fase de implementación es que durante el establecimiento del convenio interadministrativo se estipule la unidad de criterio en el manejo de información de las bases de datos mediante ítems que contengan la información específica que requiere el programa y que sea manejada bajo la misma metodología, para ejecutar los distintos procesos de implementación de una manera adecuada, también se requiere que a los actores encargados de manejar la información se les establezca las acciones que tienen que ejecutar mediante un manual operativo que estipule lo correspondiente a

los procesos y también es necesario que tengan manuales de funciones para los cargos. Para que así, dichos actores se apropien de sus funciones y las realicen de una forma congruente.

- **Determinante administrativo**

**Falla en la planeación administrativa:** se evidenció que existe un problema estructural, puesto que, no se presentan las relaciones claras de autoridad entre los diferentes niveles operativos, por ende, los niveles jerárquicos regionales son nulos para establecer acciones o exigencias a los actores de las dos entidades que se involucran en este proceso; aquí el DPS es quien maneja la dirección del programa y por ello, es el encargado de establecer las relaciones jerárquicas con la universidad, también se presentan problemas de comunicación al interior y entre las entidades encargadas, la falta de liderazgo y coordinación que no permiten que haya alineación entre los diversos actores.

En este determinante se deben establecer las relaciones jerárquicas y de poder entre el DPS, la universidad y los actores que intervienen en el programa, también se debe mejorar en cuanto a la administración de la autoridad, las redes de comunicación y los puentes y lazos de cooperación recíproca, la coordinación, integración y coherencia de la política pública, todo esto se puede alcanzar al establecer y evidenciar las relaciones de autoridad, ya sean horizontales o verticales. La comunicación se puede mejorar con la implementación de estrategias bidireccionales, también se pueden implementar roles que deban ejecutar los actores para que puedan trabajar conjuntamente y así lograr una integración que permita que la implementación sea exitosa.

Es necesario, que se establezcan roles a los actores de las dos entidades, para que entre ellos se generen puentes y lazos de cooperación que sean estables, para así, asegurar la reciprocidad de la cooperación, esto permitirá que se eviten disputas o incumplimientos por parte de los actores relevantes, además, que hará posible identificar y ajustar diferentes problemas que puedan llevar a generar desconfianza y pérdida de autoridad.

El programa también debe establecer y hacer visibles los actores claves que poseen un alto nivel de poder en las dos entidades, para que así se haga evidente las relaciones de autoridad que poseen y con esta puedan presentar las relaciones jerárquicas dentro del programa, esto

conlleva a que se genere un liderazgo y se produzca una adecuada administración de autoridad y así se establezcan de manera clara las acciones y tareas que debe ejecutar cada actor, por ende se recomienda al programa la realización de una matriz jerárquica interinstitucional que ayude a la toma de decisiones y a que se asuma las responsabilidades dentro del proceso de implementación.

**Falla de comunicación:** se propone un plan integral de comunicación participativa, el cual debe contemplar un diseño estratégico, un plan operativo, fundamentos metodológicos y líneas concretas de acción basado en las estrategias bidireccionales en donde se orienta a comprender como los actores ven a la política pública y como experimentan los problemas o beneficios que pueden surgir con las autoridades y los beneficiarios, esta estrategia permite orientar la comunicación y los programas operativos cada vez que sea necesario.

Se aconseja también que se establezcan rutinas estables de implementación que permitan aumentar el grado de estabilidad de los actores para que estos cumplan con los roles que se les ha establecido previamente y no se modifiquen de manera constante, pues esto ayudará a que se creen procesos de aprendizaje para la adecuada estabilización de las rutinas de cooperación y en sí a toda la ejecución del programa.

De igual manera es necesario que en lo concerniente a la planeación presupuestal del programa, se creen canales de comunicación para conocer por parte de la universidad la información presupuestal de ejecuciones del programa, y que exista con ello mayor transparencia dentro de dichos procesos.

- **Determinante humano**

**Falla en las estrategias de difusión:** es comprendida como una falla de diseño de la política, porque deviene desde el origen de esta, pero se presenta en la fase de implementación, puesto que, en principio se planteó que el encargado del manejo de dichas estrategias sería la pieza fundamental de enlace entre el DPS y las IES, debido a que, estaría altamente capacitado para brindar todo tipo de información referente al programa, sin embargo, en la práctica el profesional que ha sido designado por el equipo regional para la Universidad de Nariño no cumple con dichas características, esto se ha presentado porque en el diseño de la política no se

concretó específicamente todas las responsabilidades y acciones que conlleva manejar estas estrategias desde el rol de enlace.

Para solventar esta falla de diseño se debe establecer principalmente, de manera clara, todas las responsabilidades que se le otorgan al enlace, también se debe verificar el cumplimiento de la capacitación que va a recibir el profesional del manejo del enlace para poder cumplir adecuadamente con sus funciones asignadas y mejorar a nivel operativo los canales de difusión y comunicación. Esto se puede llevar a cabo a través de una mayor integración del enlace con las dos entidades, también se podrá obtener una mayor tecnificación cuando las funciones sean claras y concretas, finalmente el nivel operativo de los canales de difusión se puede mejorar con un actualizado uso de las TICs.

A manera de recomendación, el DPS y la Universidad de Nariño, deberán establecer claramente en los documentos que a cada uno le competen las responsabilidades que cada entidad le otorga al profesional del enlace, esto provocará que se dé una adecuada difusión de información sobre el programa dentro de la universidad, también es necesario que se establezcan mecanismos que permitan verificar el cumplimiento de la capacitación continua de la que se encuentra encargado el DPS, para que el profesional pueda cumplir a cabalidad sus funciones asignadas. Es importante que se aumente la tecnificación y actualización en el uso de las TICs para todos los canales de comunicación y difusión de la información, pues entre estos sean más efectivos, mayor va a ser el éxito en la implementación del programa.

Finalmente se recomienda que exista mayor control por parte del DPS u otra entidad que posea mayor poder para que los convenios interadministrativos no sean únicamente formalidades normativas, sino que cumplan realmente con su función y en ella se puedan establecer de manera clara y concisa todo tipo de función y actores que realmente intervienen en la implementación del programa dentro de las IES, todo lo mencionado debe concretarse dentro de los manuales operativos del programa y los manuales de funciones que deben implementarse para el adecuado manejo de las responsabilidades del personal.

## Conclusiones

Principalmente, se puede concluir que las bases sobre las que surgió el PJeA siguen vigentes y se centran especialmente en resolver el problema de pobreza a través de la manutención para formación profesional de los jóvenes más vulnerables. Al ser un programa de TMC permite que los recursos lleguen directamente a la población que fue identificada como objeto en el planteamiento de la política pública.

El programa de JeA se presenta de una manera clara, lo que permite que su análisis sea fácil de realizar y entender, a través de los Manuales Operativos que recogen toda la información acerca del diseño e implementación del programa este es un instrumento que facilita en gran medida la exposición del programa.

En cuanto al convenio interadministrativo firmado entre la universidad y el DPS se puede concluir que es un acto meramente formal, puesto que en este no se establecen claramente las relaciones entre los participantes y tampoco los actores, además involucran actores que tienen una relación nula con la implementación del programa y no poseen ninguna responsabilidad.

A raíz de las falencias presentadas en el convenio interadministrativo se generan diversas fallas a nivel operativo en la implementación del programa por parte de la universidad, esto a su vez refuerza la idea del acto formal, pues no existe mayor exigencia por parte del DPS hacia la universidad.

Como resultado de la falta de control, la información referente al PJeA que brinda la universidad es desordenada y posee una baja coherencia que provoca que se deba solicitar información directamente al DPS, quienes se encuentran muy reacios a entregarla al público o prefieren ignorar las solicitudes.

En definitiva, la implementación es una fase importante de las políticas públicas, puesto que en de ella depende el éxito o fracaso de estas, porque una idea mal llevada a la práctica puede traer como consecuencia toda una clase de resultados para los que no se había diseñado una política pública.

Como resultado del mal manejo en la información, se puede presentar una falla que afecte a todos los determinantes de la implementación, puesto que un inadecuado manejo de datos genera errores que entorpecen los procesos que se llevan a cabo en el programa.

Se infiere que, las fallas de implementación están causadas principalmente por problemas en la comunicación entre actores y entidades, por la falta de definición de roles, de relaciones de poder y de funciones, por la escasa verificación del cumplimiento de tareas y por la ausencia de coordinación.

Con el estudio de información secundaria se encuentra que, mayoritariamente, los estudios dedicados al análisis de las fallas de las políticas públicas y sus causas, dejan de lado las posibles alternativas de soluciones o recomendaciones que corrijan las fallas que se presentan en la implementación.

Se entiende las recomendaciones a las políticas públicas como un proceso de construcción a raíz del análisis que se realiza a la implementación de estas, el cual debe ir acompañado de diversos participantes que se involucran en este proceso, en donde se logran establecer puntos críticos de los lineamientos de la política para finalmente poder plantear una recomendación.

Finalmente, se obtiene que la implementación del PJeA en la Universidad de Nariño presenta diversas fallas que pueden ser corregidas si se establece de manera adecuada, los actores, sus relaciones y actividades, para así, poder afirmar que el programa es efectivo dentro de la universidad.

### **Recomendaciones**

Se debe tener en cuenta la metodología empleada en la presente investigación, ya que se usa el estudio de caso como principal herramienta para desarrollar los objetivos propuestos en este trabajo.

Se espera que esta investigación incentive a más estudiantes a continuar con la línea de investigación de las políticas públicas, pues como se pudo evidenciar en el presente trabajo, una sola de las fases implica un gran descubrimiento de términos, instrumentos y manejo de información que puede ayudar a entender la importancia que tienen las políticas públicas dentro de los ámbitos económico, político y social.

Se recomienda a la universidad optar por un mayor control de seguimiento a las cláusulas que se pactan en los convenios interadministrativos, debido a la responsabilidad que esto implica en cuanto a recursos financieros, legales e institucionales.

Se espera que los lectores opten también por otras fuentes de información primaria que sean verídicas y que logren acoger los principales aspectos del programa de JeA.

Se sugiere que en la medida en que existan más datos sobre el número de participantes del PJeA, se establezca nuevamente la relación con la tasa de deserción y algunas otras variables que puedan influir en estos dos, para con ello poder avanzar hacia otros tipos de evaluación de políticas públicas.

Se debe prestar mayor atención en cuanto a la combinación de instrumentos de focalización, puesto que el Sisbén es considerado uno de los instrumentos más completos para identificar a la población más vulnerable del país y a la que se deben dirigir los programas sociales.

Para que las recomendaciones de política pública sean más acertadas, se recomienda basarse en metodologías amplias que permitan establecer recomendaciones de fondo debidamente estructuradas.

Finalmente, se recomienda que con la base del presente trabajo y el modelo ubicado en el Anexo 1, se debe continuar con el estudio del PJeA y se debe realizar un análisis de resultados

sobre este, puesto que, a manera general, el modelo presentado demuestra un resultado coherente con el objetivo de la política, sin embargo debido a la micronumerosidad no es estadísticamente significativo.

### Referencias

- Aedo y Sapelli, C. (Junio de 2001). *El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile*. Obtenido de [https://www.researchgate.net/publication/5115498\\_El\\_sistema\\_de\\_vouchers\\_en\\_educacion\\_Una\\_revision\\_de\\_la\\_teoria\\_y\\_evidencia\\_empirica\\_para\\_Chile](https://www.researchgate.net/publication/5115498_El_sistema_de_vouchers_en_educacion_Una_revision_de_la_teoria_y_evidencia_empirica_para_Chile)
- Andrenacci, L., & Repetto, F. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Obtenido de [http://ciesu.edu.uy/sitio\\_viejo/universalismo/Andrenacci.pdf](http://ciesu.edu.uy/sitio_viejo/universalismo/Andrenacci.pdf)
- Becker y Gary. (1964). *Human capital: A Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education*. New York: National Bureau of Economics Research.
- Birkland, T. (2005). *Introducción al proceso de políticas: teorías, conceptos y modelos de formulación de políticas públicas*. Routledge.
- Cadénas, C. (1992). *¿Qué es una Política Pública?* Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%C3%89\\_ES\\_UNA\\_POL%C3%8DTICA\\_P%C3%9ABLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf)
- Cámara de Diputados de México. (2015). *Evaluación de la política pública de prospera, programa de inclusión social*. Ciudad de México.
- Cárdenas, M. (2013). *La política pública de acceso a la educación superior para los estratos socioeconómicos bajos*. Bogotá: Novum Jus.
- Centro Interamericano de Investigación. (15 de Octubre de 2004). *Documentación sobre Formación Profesional*. Obtenido de La iniciativa de la comunicación: <https://dds.cepal.org/redesoc/inicio>
- CEPAL. (2017). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: <https://dds.cepal.org/bpsnc/>

- CIPPEC. (2017). *¿Cómo diseñar un plan de incidencias en políticas públicas?* Obtenido de Cómo comunicar. Definir la estrategia y los mensajes claves: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1716.pdf>
- Coloma, P. (2017). *Transferencias Monetarias Condicionadas como contención de la pobreza*. Alicante.
- Congreso de Colombia. (1992). *Ley 30 del 28 de Diciembre*. Obtenido de [https://normograma.info/men/docs/pdf/ley\\_0030\\_1992.pdf](https://normograma.info/men/docs/pdf/ley_0030_1992.pdf)
- Congreso de Colombia. (18 de Junio de 2013). *Ley 1636*. Obtenido de Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53493>
- Congreso de la República. (1994). *Ley 115 de 1194*. Obtenido de [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf)
- Congreso Nacional. (Diciembre de 1998). *Ley 489*. Obtenido de [https://www.redjurista.com/Documents/ley\\_489\\_de\\_1998\\_congreso\\_de\\_la\\_republica.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/ley_489_de_1998_congreso_de_la_republica.aspx#/)
- Consejo Nacional de Acreditación. (2016). *El sistema de educación superior de Colombia*. Bogotá.
- CPC. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Cruz Rubio, C. (2010). Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas públicas. *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, FCPYS-UNAM (6), 17.
- Cuesta, C. (Febrero de 2017). *Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador*. Obtenido de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/11381>

DANE. (2015). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*.

DANE. (3 de marzo de 2020). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de Proyecciones de población, proyección y retroproyección de población departamental para el periodo 2018-2050: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

DANE. (febrero de 2021). *Oficina de estudios económicos*. Obtenido de Perfiles Económicos Departamentales: <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=77fb746e-a686-4ec8-9214-96935b191e8a>

De Boni, M. (2015). *Políticas Públicas Sociales, participación y Producción de Subjetividades*. Montevideo.

Dirección de Ingreso Social. (2011). *Decreto 4155*. Obtenido de artículo 18: funciones de la Dirección de Ingreso Social: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1542771>

DNP. (28 de Junio de 2000). *Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3081*. Obtenido de Plan Colombia Red de Apoyo Social: programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3081.pdf>

DNP. (2004). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Red de apoyo social: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion\\_Politicasy\\_Publicas\\_3\\_Red\\_Apoyo\\_Social\\_RAS.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Politicasy_Publicas_3_Red_Apoyo_Social_RAS.pdf)

DNP. (2006). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Principales Proyectos de Inversión. Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional. Capacitación de Jóvenes en Acción: [https://spi.dnp.gov.co/App\\_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0025002850000.pdf](https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0025002850000.pdf)

- DNP. (Abril 27 de 2006). *Departamento Nacional de Planeación. CONPES Social No. 100*.  
Obtenido de Manual Operativo del Programa de Jóvenes en Acción.:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/100.pdf>
- DNP. (2008). *Conpes Social 117*. Obtenido de Actualización de los criterios para la  
determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales.:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/117.pdf>
- DNP. (23 de enero de 2011). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Plan Nacional  
de Desarrollo 2006-2010: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx>
- DNP. (2011). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Principales Proyectos de  
Inversión. Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional. Capacitación de  
Jóvenes en Acción: <http://www.sigob.gov.co/>
- Donoso, S., & Schmal, R. (2 de Agosto de 2002). *Los modelos de financiamiento de la  
educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación*. Obtenido de  
[https://www.researchgate.net/publication/28059286\\_Los\\_modelos\\_de\\_financiamiento\\_de\\_la\\_educacion\\_publica\\_en\\_Chile\\_y\\_sus\\_requerimientos\\_de\\_adequacion](https://www.researchgate.net/publication/28059286_Los_modelos_de_financiamiento_de_la_educacion_publica_en_Chile_y_sus_requerimientos_de_adequacion)
- Dorantes, G. (2012). Agenda comunicativa para la implementación exitosa de políticas públicas.  
*Scielo*, 1405-1435.
- DPS. (12 de noviembre de 2012). *Resolución N° 01970*. Obtenido de Labores del Grupo de  
Trabajo de JeA:  
[https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/PR\\_DAPS\\_0020AJ\\_2019.pdf](https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/PR_DAPS_0020AJ_2019.pdf)
- DPS. (2013). Convenio Interadministrativo N° 145. *Celebrado entre el Departamento  
Administrativo para la Prosperidad Social y la Universidad de Nariño*. Pasto, Colombia.
- DPS. (Julio de 2014). *Departamento de Prosperidad Social*. Obtenido de Manual Operativo  
versión 2: [https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/co\\_0415.pdf](https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/co_0415.pdf)
- DPS. (17 de Febrero de 2017). *Departamento de Prosperidad Social*. Obtenido de Resolución  
00527 "Por medio de la cual se actualizan disposiciones del PJeA":

- <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/Normativa/Resoluciones/2017/Res%2000527%20-%2017%20febrero%202017.pdf>
- DPS. (febrero de 2017). *Departamento para la Prosperidad Social*. Obtenido de Manual Operativo JeA versión 5:  
[http://sicau.pascualbravo.edu.co:5052/sistemageestionintegral/Admisiones/jea/ManualOperativoJEA\\_V5.pdf](http://sicau.pascualbravo.edu.co:5052/sistemageestionintegral/Admisiones/jea/ManualOperativoJEA_V5.pdf)
- DPS. (enero de 2019). *Departamento Administrativo para la Prosperidad Social*. Obtenido de Guía operativa focalización territorial y poblacional. Programa Jóvenes en Acción:  
<http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/JeA/Guias/G-GI-TM-19%20%20GUIA%20OPERATIVA%20FOCALIZACION%CC%81N%20VERSION%CC%81N%205.pdf>
- Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. . U.K.: The penguin group.
- Elmore, R. (2000). *Diseño Retrospectivo: La Investigación de la Implementación y las Decisiones Políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Franco, J. (2013). *Diseño de políticas públicas, una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. México: IEXE store.
- Gómez y Sánchez, C. (24 de Septiembre de 2016). *Análisis del funcionamiento del programa jóvenes en acción en la universidad del amazonia periodo 2014-2015*. Obtenido de <http://revistas.curnvirtual.edu.co/index.php/aglala/article/view/896>
- González, & Rodríguez. (1999). *Eficiencia horizontal y eficiencia vertical del sistema de selección de beneficiarios (Sisbén)*. Coyuntura social, No. 21.
- Gutiérrez, Restrepo y Zapata, J. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, 19.
- Hanlon, Barrientos, & Hume. (2010). *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. . Boulder, USA: Kumarian Press.

- Home, P. (2012). Caracterización del modelo de universalización y focalización utilizado en las políticas públicas. *Revista Ciencias Humanas*, 98-110.
- Informe Balance. (12 de Febrero de 2015). *Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud Colombia Joven*. Obtenido de <http://www.colombiajoven.gov.co/participa/snj>
- Jeffrey, F., & Rose, A. (2001). *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*. . NBER Working Paper 5700.
- Ley 115. (1994). *Ley general de educación*. Colombia.
- Lo Vuolo, R. (1994). *Conflictos actuales y escenarios futuros de la política social*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila editores.
- Majone y Wildavsky, G. (1998). *La implementación como evolución*. . México.: Fondo de Cultura Económica .
- Matland, R. (1995). *Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation*. Oxford University Press.
- MEN. (10 de Agosto de 2013). *Ministerio de Educación Nacional*. Obtenido de Colombia aprende-cruzar la meta. Estadísticas:  
<http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/content/cruzar-la-meta/w3-article-324679.php>
- MEN. (2015). *Ministerio de Educación Nacional*. Obtenido de Las Instituciones de Educación Superior (IES): [https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-231240.html?\\_noredirect=1](https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-231240.html?_noredirect=1)
- Mesa, F., & Muñoz, J. (2016). Aciertos y fallas en la implementación de la Política de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá. *Redalyc*, pp. 101-120.
- Mideplan. (2006). *Ministerio de Desarrollo Social y Familia*. Obtenido de Evaluación de cinco programas de la oferta pública social, participantes en el sistema Chile solidario.:  
[file:///C:/Users/Claudia/Downloads/MINISTERIO\\_C%20No%202%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20cinco%20programas%20de%20la%20oferta%20p%C3%BAblica%20social...%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Claudia/Downloads/MINISTERIO_C%20No%202%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20cinco%20programas%20de%20la%20oferta%20p%C3%BAblica%20social...%20(1).pdf)

- Ministerio de Educación. (2010). *Financiación de la educación superior*. Obtenido de [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-235797.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-235797.html?_noredirect=1)
- Ministerio de Educación. (2010). *Reporte de financiamiento a la demanda de educación*. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Educación Superior - Síntesis Estadística, departamento de Nariño*. Obtenido de [https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-323098\\_archivo\\_pdf\\_sintesis\\_estadistica\\_Narino.pdf](https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-323098_archivo_pdf_sintesis_estadistica_Narino.pdf)
- Montecinos, E. (2007). *Límites del Enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Muñoz González, G. (2003). Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI\*. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud.*, 145-180.
- Muñoz Wilches, L. (2018). *Implementación, Generación de Ingresos y Proyectos Productivos para Población vulnerable*. Bogotá.
- Organización Internacional del Trabajo -OIT-. (2007). *Trabajo decente y Juventud en América Latina*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/23721.pdf>
- Ortegon, E. (2008). *Guía sobre el diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, Colciencias.
- Pallarés, F. (1988). Las Políticas Públicas: El sistema político en acción. *Revista de estudios políticos*, 141-162.
- Palomares, A. (2013). *Análisis de la experiencia del programa Jóvenes en Acción en Bogotá, como alternativa para romper el círculo de la pobreza a través de la alianza empresa-estado-universidad durante el periodo 2003 a 2007*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario .
- Pardo, O. (2006). Acumulación de capital humano y gasto público en educación: un modelo de generaciones traslapadas para Colombia. *ESPE - Ensayos Sobre Política Económica*, 12-47.

- Plan Nacional de Desarrollo. (7 de Marzo de 2014). *Base del Plan Educación*. Obtenido de [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-268932\\_PLAN\\_DE\\_DESARROLLO\\_20142018.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-268932_PLAN_DE_DESARROLLO_20142018.pdf)
- Pressman y Wildavsky, J. (1973). *Implementación: Cómo Grandes Expectativas Concebidas en Washington se Frustran en Oakland*. Estados Unidos: Fondo De Cultura Económica.
- Pressman y Wildavsky, J. (1973). *Implementación: Cómo Grandes Expectativas Concebidas en Washington se Frustran en Oakland*. Estados Unidos: Fondo De Cultura Económica.
- Revuelta Vaquero, B. (2017). La implementación de las políticas públicas. *Revista Universidad de la Sabana*, 135-156.
- Robles y Moctezuma, J. (2012). *Hacia una reforma del Sistema Educativo Nacional. En Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. Ciudad de México: Fomento UNAM.
- Rodríguez, M. (2015). *La Política de los Subsidios*.
- Roth, A.-N. (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Ruiz Vásquez, Ú. (2013). Fallas de coordinación en las políticas públicas. *E-Capacita Perú*.
- Ruiz, C. (2012). La Republica, el Estado y el Mercado en Educación. *Scielo*, 11-28.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). *La implementación de la política pública: un marco de análisis*. Obtenido de <https://es.scribd.com/doc/46233531/6-Sabatier-Mazmanian-Implementacion-Marco-Analisis>
- Sánchez Upegüi, A. (2010). *Introducción: ¿qué es caracterizar?* . Medellín: Fundación Universitaria Católica del Norte.
- Sen, A. (1995). *The Political Economy of Targeting*. Dominique Van de Walle y Nead Kimberly.
- SENA. (2016). *Misión y Visión SENA*. Obtenido de <https://www.sena.edu.co/es-co/sena/Paginas/misionVision.aspx>

Sistema Único de Información Normativa. (22 de diciembre de 2014). *Decreto No. 2094*.

Obtenido de por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social.: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030302>

SNIES. (Julio de 2018). *Sistema Nacional de Información de Educación Superior*. Obtenido de Estadísticas generales de educación superior:

<https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Perfiles-departamentales-de-Educacion-Superior/>

Soto, S. (2013). *Alcance del Programa Familias en Acción como Política Pública en Colombia*. Bogotá.

Stampini y Tornarolli, M. (25 de Diciembre de 2012). *Programas de transferencias monetarias condicionadas: ¿han ido demasiado lejos?* Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo – BID.: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estudios-de-Casos-Comparativos-Evaluaci%C3%B3n-del-apoyo-institucional-del-BID-a-los-programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-en-tres-pa%C3%ADses-de-ingreso-medio-bajo.pdf>

Subirats, J., Peter, K., Coinne, L., & Frederic, V. (2012). *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel SA.

Tassara, C. (2015). *Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos*. Bogotá.

Tejerina y Pizano, L. (2016). *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas e Inclusión Financiera*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-e-inclusi%C3%B3n-financiera.pdf>

Tilak, J. (1993). Financing higher education in India. *Higher Education*, 26, 43-67.

Torres, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP.

UDENAR. (2016). *Sobre la Universidad de Nariño*. Obtenido de <https://www.udenar.edu.co/naturaleza/>

Udenar en cifras. (2018). *Anuario*. Obtenido de <https://www.udenar.edu.co/recursos/wp-content/uploads/2019/11/ANUARIO-UDENAR-2018-V.5.pdf>

Unión Temporal -Econometría y S.E.I-. (Diciembre de 2017). *Realizar el diseño y ejecución de la evaluación de impacto del Programa Jóvenes en Acción*. Obtenido de Producto 6 - Informe de la Evaluación de Impacto del Programa Jóvenes en Acción: <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/JeA/Informes/Informe%20final%20de%20la%20la%20Evaluacio%CC%81n%20de%20Impacto%20del%20Programa%20Jo%CC%81venes%20en%20Accio%CC%81n-2017.pdf>

Vargas, E. (2017). *Análisis de las brechas de implementación en la “Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia” (2009 - 2015)*. Quito.

## Anexos

### **Anexo 1:** Análisis de la deserción frente a la puesta en marcha del PJeA

El siguiente punto trata de la deserción, en la educación superior, entendido como una problemática analizada constantemente por el Estado y las instituciones universitarias, debido a que se presenta una proporción alta de jóvenes que han abandonado sus estudios, por ende, el PJeA, entendido como una de las tantas políticas de educación que existen el país, plantea dentro de sus objetivos: “aumentar de la permanencia en el sistema educativo de la población joven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad” (DPS, 2017, pág. 21)

Debido a esto, se presenta la necesidad de conocer si existe relación entre ser beneficiario del PJeA y la deserción estudiantil, cabe resaltar aquí que, el programa se implementó dentro de la Universidad de Nariño en el año 2014, por lo cual cuenta con apenas 7 años desde su puesta en marcha, de los cuales se tendrá en cuenta únicamente los primeros 5 años de su implementación, dado que, en estos no se presentan grandes cambios en los Manuales Operativos del PJeA, por lo cual el presente análisis es preliminar debido a la poca cantidad de datos, esta situación provoca que exista multicolinealidad, debido al bajo número de observaciones disponibles en este estudio (micronumerosidad). Sin embargo, para saber si existe relación entre estas dos variables, se procedió a aplicar las siguientes pruebas estadísticas.

Con el análisis de datos obtenidos durante los 5 años de implementación del programa, se obtuvieron los siguientes resultados:

**Tabla 1.***Datos del PJeA y la deserción en la Universidad de Nariño*

<b>AÑOS</b>	<b>% De estudiantes que pertenecen al PJeA por año</b>	<b>Tasa anual de deserción en la Universidad de Nariño</b>
2014	23.90%	5.14%
2015	35.95%	5.09%
2016	34.49%	5.27%
2017	35.60%	6.52%
2018	55.71%	4.35%

A partir de estos datos, es necesario plantearse la siguiente pregunta: ¿existe una relación entre el porcentaje de estudiantes que pertenecen al PJeA y la tasa anual de deserción que se presentó en este periodo de investigación en la Universidad de Nariño? Para resolver esta duda, es necesario plantear las siguientes hipótesis:

**H<sub>0</sub>:** No existe una relación significativa entre el porcentaje de estudiantes que pertenece al PJeA y la tasa anual de deserción en la Universidad de Nariño.

**H<sub>1</sub>:** Existe una relación significativa entre el porcentaje de estudiantes que pertenece al PJeA y la tasa anual de deserción en la Universidad de Nariño.

Ahora, es necesario saber el tipo de prueba paramétrica que se va a usar para conocer si existe o no relación entre las variables, para esto, se debe tener en cuenta el nivel de medición que tienen dichas variables, que para este caso su nivel es de razón, y si los datos se encuentran normalmente distribuidos. Como ya se tiene claro el nivel de medición, se prosigue a aplicar la prueba de Shapiro–Wilk, que se encuentra diseñada para muestras menores de 50 datos y que permite saber si existe normalidad en ellos, cabe mencionar lo estipulado por Yazici & Yolacan (2007), citado en Pedrosa et al. (2015), quienes aseguran que esta prueba es más liberal al analizar tamaños muestrales reducidos al contar con un poder de detección razonable es y es una de las más consolidadas y con mayor potencia estadística, dado que se basa en una gráfica de probabilidad en la que se considera la regresión de las observaciones sobre los valores esperados de la distribución hipotetizada, en donde su estadístico  $W$  representa el cociente de dos estimaciones de la varianza de una distribución normal.

Para esto se debe tener en cuenta que, se está usando un nivel de significancia del 5% ( $\alpha=0,05$ ) y un nivel de confianza del 95%, bajo estos supuestos se procede a analizar los datos en el programa SPSS, el cual bajo el análisis estadístico descriptivo de los datos arrojó los siguientes resultados en cuanto a la prueba de normalidad:

**Tabla 2.**

*Prueba de normalidad Shapiro-Wilk*

	Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>			Shapiro-Wilk		
	Estadístico	gl	Sig.	Estadístico	gl	Sig.
PJEA	,341	5	,058	,870	5	,267
DESERCIÓN	,302	5	,153	,898	5	,399

a. Corrección de significación de Lilliefors

Para saber si los datos se encuentran normalmente distribuidos, los valores de significancia ubicados en la última columna, deben ser mayores al valor de significancia ( $\alpha=0,05$ ), como se puede observar, para las dos variables, los niveles de significancia son de: 0,267 y 0,399 mayores a 0,05, con lo que se concluye que los datos de estas dos variables se encuentran normalmente distribuidos.

Dado el cumplimiento de los supuestos de normalidad, se procede a encontrar una prueba paramétrica que permita establecer la relación entre estas dos variables. La prueba que puede arrojar la existencia de la relación, la fuerza y su dirección es la del coeficiente de Pearson, la cual también se analizó con SPSS y se obtuvo como resultado lo siguiente:

**Tabla 3.***Correlación de datos*

		<b>Correlaciones</b>	
		PJEA	DESERCIÓN
PJEA	Correlación de Pearson	1	-,473
	Sig. (bilateral)		,421
	N	5	5
DESERCIÓN	Correlación de Pearson	-,473	1
	Sig. (bilateral)	,421	
	N	5	5

Al obtener un coeficiente de correlación de Pearson igual a  $-0,473$  se puede afirmar, estadísticamente, que la relación o asociación entre las variables es inversa y al contar con un nivel de significancia bilateral de 0.421, se demuestra de igual manera la relación negativa, sin embargo, cabe destacar que a causa del intervalo de confianza tan amplio que se encuentra, dichas afirmaciones carecen de contundencia.

Por otra parte, es necesario aplicar la prueba de t-student para que permita probar si existe una correlación lineal entre las variables, para esto se plantean las siguientes hipótesis:

**H<sub>0</sub>:** si  $\rho=0$  no existe una correlación lineal

**H<sub>1</sub>:** si  $\rho \neq 0$  existe una correlación lineal

Se procede a calcular el estadístico  $t$  con la siguiente ecuación:

$$t = \frac{r}{\sqrt{\frac{1-r^2}{n-2}}}$$

Donde:

$r$  = coeficiente de Pearson

$n$  = tamaño de la muestra

grados de libertad =  $n-2$

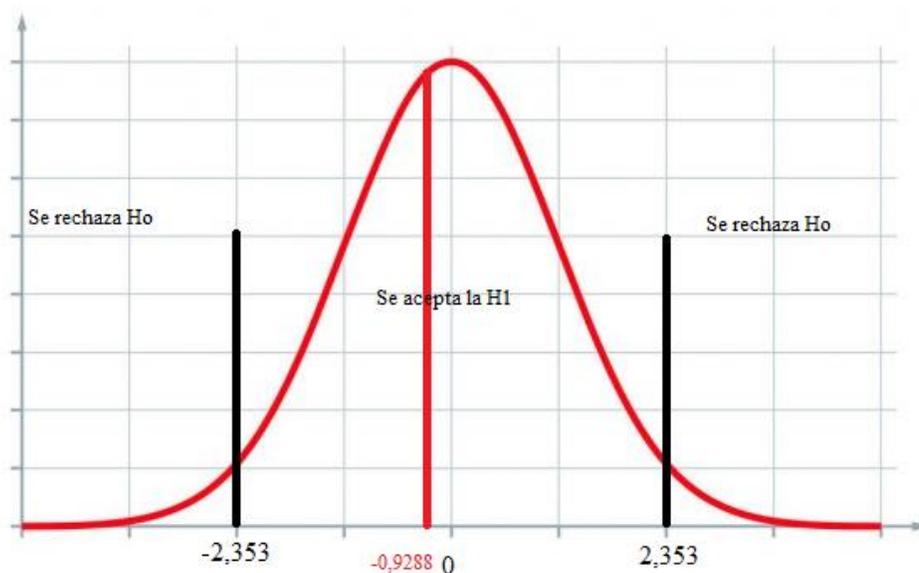
Entonces se tiene que, si  $t_{cal} > t_{crit}$  se rechaza la  $H_0$  y se concluye que hay relación lineal y, por el contrario, si  $t_{cal} \leq t_{crit}$  se acepta la  $H_0$  y se concluye que no existe una relación lineal.

$$t = \frac{-0,473}{\sqrt{\frac{1-0,473^2}{5-2}}} = -0,9288$$

Para calcular el  $t_{crit}$  es necesario tener en cuenta que los grados de libertad son igual a 3 y que  $\alpha = 0,05$ , con estos datos se procede a revisar las tablas de distribución de *t-student* a dos colas, con lo que se obtuvo un  $t_{crit} = 2,353$ . Se procede a graficar los resultados encontrados:

**Figura 11.**

*Prueba t-student*



Entonces, como  $t_{cal} < t_{crit}$  se acepta la  $H_0$  y, por tanto, se concluye que no hay una relación lineal entre las variables. De esta manera, se puede afirmar, estadísticamente, que con un 95% de confianza, la fuerza de relación entre las variables es débil y por tanto no lineal.

A partir de este análisis preliminar, se puede concluir que, aunque las variables se asocian de una manera débil, se evidencia la relación inversa que demuestra que al aumentar el número

de estudiantes beneficiarios del PJeA, la cantidad de jóvenes que desertan en la Universidad de Nariño disminuirá, no significativamente, pero si existirá tal disminución. También es importante destacar que, el resultado en el coeficiente de correlación es coherente con la pequeña cantidad de datos con la que se trabajó.

Ahora bien, se corrió en Excel con la herramienta análisis de datos una regresión preliminar entre estas dos variables que, aunque cuentan con micronumerosidad y lo que esta conlleva. Con la función de regresión de Excel se efectúa el análisis mediante el método de Mínimos Cuadrados, que permite se ajuste una línea a un conjunto de observaciones y se obtuvieron los siguientes datos:

#### Cuadro 4.

*Tabla de regresión preliminar*

Resumen

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación	0.472607857
Coefficiente de determinación	0.223358186
R <sup>2</sup> ajustado	-0.035522418
Error típico	0.007977215
Observaciones	5

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Cuadrado medio	F	Valor crítico de F
Regresión	1	5.4904E-05	5.4904E-05	0.862784552	0.42147554
Residuos	3	0.00019091	6.3636E-05		
Total	4	0.00024581			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	0.064679873	0.01334018	4.8485022	0.016743221	0.02222548	0.10713427	0.02222548	0.10713427
% De estudiantes que per	-0.032156944	0.03461972	-0.92886197	0.421475539	-0.14233235	0.07801846	-0.14233235	0.07801846

Análisis de los residuales

Observación	de deserción en l	Residuos
1	0.056994364	-0.00559436
2	0.053119452	-0.00221945
3	0.053588943	-0.00088894
4	0.053232001	0.011968
5	0.04676524	-0.00326524

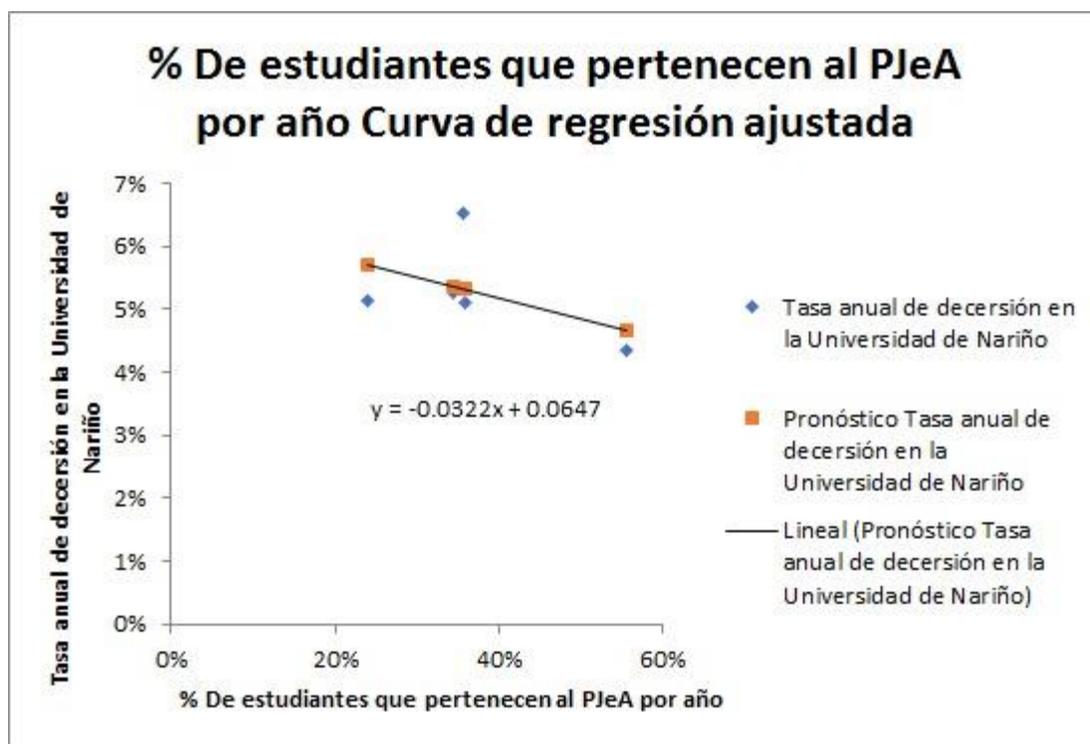
Resultados de datos de probabilidad

Percentil	ción en la Universidad de Nariño
10	0.0435
30	0.0509
50	0.0514
70	0.0527
90	0.0652

Esta tabla permite que se compruebe los valores acertados en cuanto al coeficiente de relación y el estadístico  $t$  que fueron anteriormente calculados y se establece el análisis de los residuales con los que se ajusta la regresión, y con ellos se presenta la siguiente gráfica:

**Figura 12.**

*Pronóstico de la tasa anual de deserción en la Universidad de Nariño*



Como se puede observar en esta gráfica, el pronóstico que arroja la regresión ajustada permite que la dispersión de los datos, se ajusten significativamente a la línea de tendencia, demostrando que la relación entre estas dos variables en los siguientes años va a seguir siendo inversa en la medida en que si aumenta el porcentaje de estudiantes pertenecientes al PJeA, la deserción disminuye en 0,03 puntos porcentuales.