



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría **Décima Promoción.**



Juventud y mercado laboral
Análisis y retos de la protección social en Argentina en la adolescencia y
juventud
El caso del progresar

San Andrés

Natalia Sara Hiter–26.844.552

Buenos Aires, Julio de 2019

Directora de Tesis: Mg. Carolina Aulicino

CONTENIDO

Agradecimientos.....	6
Introducción.....	8
Capítulo 1. Marco Conceptual: la protección social: sus componentes, mecanismos e instrumentos.....	16
I. La protección social.....	16
II. Regímenes de bienestar.....	23
III. Universalismo para la protección social. Universalismo Vs. Focalización, el falso dilema. Orientación universalista y ciudadana.....	25
IV. En síntesis.....	26
Capítulo 2. Relación Juventud y Mercado Laboral. Retos y Desafíos.....	34
I. Adolescencia y juventud: marco teórico y conceptos claves.....	37
• Los “Ni-Ni”.....	37
• El rol del Estado.....	39
• Eventos que pueden suceder durante la transición a la adultez..	40
II. Estructura de riesgos en la adolescencia y juventud.....	42
a. Abandono del sistema educativo	44
b. Ingreso temprano al mercado laboral.....	48
c. Acceso a la vivienda.....	52
d. Maternidad y paternidad temprana.....	54
e. Otros desafíos que atraviesan a los adolescentes y jóvenes a lo largo de las transiciones.....	61
III. Procesos estructurales de los sistemas de riesgos.....	62
a) Juventud y género: brechas de desigualdad.....	66
IV. Resumen y algunas reflexiones preliminares.....	69

V.	Retos y desafíos: instrumentos para hacer frente a los riesgos en adolescentes y jóvenes.....	71
Capítulo 3. El PROGRESAR. Antecedentes, cobertura, evolución, su evolución a la fecha, retos y desafíos.....76		
I	Introducción al Programa.....	76
II.	Análisis del contexto y el antecedente de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	77
III.	El Progresar.....	84
a.	¿En qué consiste el PRO.GRE.SAR? Funcionamiento.....	84
b.	¿Cuáles son los requisitos para acceder al programa PROGRESAR? Universo y excluidos del programa PROGRESAR.....	86
c.	Organización y competencias institucionales.....	90
d.	El programa PRO.GRE.SAR en números.....	94
e.	Algunos problemas detectados por potenciales titulares de derecho....	100
IV.	La transición del Programa PRO.GRE.SAR a Becas PRO.GRE.SAR....	104
V.	Algunas reflexiones y desafíos del programa PRO.GRE.SAR.....	107
Capítulo 4. Estudio de caso PROGRESAR MISIONES.113		
I.	Introducción.....	111
II.	El PROGRESAR Misiones: antecedentes, características, evolución y creación de la Coordinación provincial.....	112
a.	Creación de la Coordinación Provincial PROGRESAR Misiones.....	114
III.	El paso de PROGRESAR a BECAS PROGRESAR.....	123
IV.	En síntesis.....	126
Capítulo 5. Reflexiones Finales: Desafíos de las políticas educativas.....133		
ANEXOS:		
I.	Plan de trabajo y Metodología utilizada.....	142

II.	Cuestionario para actores claves del programa PROGRESAR con preguntas semi estructuradas.....	144
III.	Políticas sociales que anteceden al programa PROGRESAR.....	147
IV.	Formularios.....	154
V.	Cuadro comparativo entre becas progresar y sus variables.....	155
BIBLIOGRAFÍA.....		159

Gráficos

Gráfico I. Proveedores de la Protección Social

Gráfico II. Sistemas de prestaciones y transferencias del enfoque de universalismo básico

Gráfico III. La protección social integral con enfoque de derechos

Gráfico IV. Consecuencias de una visión acotada de la Juventud

Gráfico V. Proporción de jóvenes entre 15 y 29 años que concluyeron la escuela primaria, secundaria y los niveles terciarios alrededor de 2012 (en porcentajes)

Gráfico VI. Proporción de jóvenes que participan del sistema educativo de acuerdo a la tenencia o no de hijos/as, 2014. En porcentajes

Gráfico VII Tasas de desempleo con respecto a la población de madres y padres de niños de 0 a 5 años, y de las mujeres y de los hombres que no son madres o padres de niños de 0 a 5 años, según último año disponible

Gráfico VIII. Jóvenes de 15 a 29 años que cuida, según sexo

Gráfico IX. Jóvenes que cuidan por grupo etario y por sexo, en porcentajes. 2014

Gráfico X, Cantidad de titulares por mes octubre 2014-enero 2018

Gráfico XI. Erogación corriente y devengada del Programa Progresar segundo trimestre 2014 – Segundo trimestre de 2018

Gráfico XII. Nivel educativo de los jóvenes que accedieron al programa cuando se anotaron.

Gráfico XIII. Porcentaje de prestación liquidada según el género.

Gráfico XIV. Porcentaje de prestación liquidada según grupo etario.

Gráfico XV. Total inscriptos progresar, incluyendo prestación liquidada y rechazada. Año 2015

Gráfico XVI Cantidad de evolución de liquidados a diciembre de 201-2015-2016 y 2017

Gráfico XVII Totales de titulares del programa a nivel nacional.

Gráfico XVIII. Evolución de sujetos de derecho programa PROGRESAR en Misiones, diciembre 2014 a diciembre 2017

Gráfico XIX. Evolución de titulares de derecho de enero diciembre 2017

Cuadros

Cuadro I: Comparación entre los Componentes del Sistema de Protección Social

Cuadro II. Enfoques de la protección social.

Cuadro III. Dimensiones que incrementan la vulnerabilidad y los riesgos en los jóvenes.

Cuadro IV Algunas de las prestaciones otorgadas en el marco del programa

Cuadro V. Requisitos, universo y excluidos del programa progresar.

Cuadro VI Competencias de cada uno de los Ministerios para la Implementación del programa PROGRESAR.

Cuadro VII. Resumen de becas y montos.

Cuadro VIII Estructura de la Coordinación Provincial del Programa Progresar.

AGRADECIMIENTOS

A mi directora de tesis, quien desde hace poco más de dos años, me sostuvo en cada momento con su presencia constante y, en cada detalle, en cada corrección, en cada duda; sea de forma o de fondo, siempre presente. Gracias a ella Carolina Aulicino; No puedo dejar de mencionar a Fabián Repetto con quien comencé el bosquejo de este trabajo y luego me recomendó a alguien de su equipo, Caro; gracias por eso.

A mi mamá, no hubo nadie como ella en este proceso, me apoyó en cada momento, tanto cuidando a mis hijos, prestándome su casa para tener espacio con infinitos mates o cafés riquísimos según el día mientras escribía. Algo difícil en casa sin duda.

A mi compañero de vida, que desde hace ya algunos años, me pasaba a buscar por la calle 25 de mayo y escuchaba vaya a saber si con ganas, cada resumen, de cada una de las magistrales clases o los debates con otros compañeros que también iban en el auto. Por sus mates, sus masajes y palabras de aliento en cada entrega durante todo el proceso. Por escucharme hablar una y otra vez de lo mismo, debió haber sido algo agotador. Gracias por eso.

A mis hijos Dante y Franco de 6 años y Juliana de 2 y medio, que si bien han participado para que la tesis avance algo más lento, nada como sus sonrisas, sus vocecitas y sus caricias para seguir adelante.

A mi ejemplo a seguir en mi lugar de trabajo, Toti, por no dejarme abandonar a pesar de cada obstáculo que se fue presentando, por sus consejos, y ayudarme en momentos realmente complejos.

A todos a quienes trabajan día a día por una educación inclusiva y de calidad para la Juventud y para lograr que las políticas de juventud que sean parte de la agenda pública.

A todos ellos, gracias, sin ellos, simplemente no hubiera sido posible.



Universidad de
San Andrés

Introducción¹

“La adolescencia y la juventud son reconocidas cada vez más como etapas clave en la vida de las personas. La acumulación de herramientas y activos necesarios para acceder al bienestar durante la etapa adulta se inicia ya en la primera infancia y en la infancia, pero se enfrenta a una encrucijada con los procesos que conducen a decidir entre distintas rutas para transitar hacia la vida adulta”

Filgueira y Rossel, pp 127, 2015 en CEPAL, 2011b

En nuestro país, al igual que en muchos países del mundo, los jóvenes han sido siempre un grupo particularmente vulnerable desde el punto de vista laboral, económico y social. En relación al acceso al empleo, por ejemplo, enfrentan mayores niveles de desocupación, en particular cuando se considera a los jóvenes con bajo nivel educativo y que provienen de hogares de escasos recursos. De no intervenir con políticas públicas que aborden esta problemática, lo que se observa es la reproducción de un círculo vicioso de transmisión intergeneracional de la pobreza (Lepore & Schleser, 2005).

En este sentido, el presente trabajo busca contribuir a las discusiones en torno a la problemática de la protección social en la Argentina, haciendo hincapié en la compleja y desafiante relación entre los jóvenes y el mercado laboral. En particular, se realizará un análisis del programa PROGRESAR (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos) implementado por la

¹ Utilizar un lenguaje que no discrimine por género es tema de reflexión que ha generado muchas dudas a la autora. No obstante, con el fin de evitar la sobrecarga de la lectura utilizando el femenino y masculino al mismo tiempo o variantes del lenguaje inclusivo como el uso de la “e”, “x” o “@”, se ha optado por utilizar el masculino como genérico. Sin embargo, salvo especificación contraria, se entienden que las menciones en genérico hacen mención tanto a hombres como mujeres.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Se presenta, además, un análisis de su implementación en la provincia de Misiones con la finalidad de identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas que permitan realizar recomendaciones que pueden resultar útiles para la implementación de estrategias similares en otras localidades a nivel nacional. Se verá como el modo de trabajo basado en la descentralización y el trabajo en red en dicha provincia funciona como un articulador que facilita la implementación del programa.

El análisis se enmarca en la visión de Balardini (2009) sobre el concepto de política de juventud entendida como “...toda acción que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al periodo vital juvenil, como así también aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados. Trátese tanto de políticas reparatorias o compensatorias, como de promoción y orientadas al desarrollo y la construcción de ciudadanía” (Balardini, 2009; pág. 1). También se hace referencia a la definición de políticas de juventud generada desde el campo de las asociaciones juveniles que plantea “en contraposición a otros campos del quehacer político, la ‘política de juventud’ no se ocupa de la solución de problemas específicos sino más bien de la representación de los intereses de los jóvenes en la sociedad” (Bendit, 1988).

Sin embargo, es muy común observar, tanto en la opinión pública como en la agenda política (de la Argentina y otros países latinoamericanos) una mirada acotada de la cuestión que asocia a los jóvenes a dos fenómenos. En primer lugar, predomina la visión de los jóvenes “ni-ni” (jóvenes que ni estudian ni trabajan), principalmente en las zonas vulnerables de las grandes ciudades. En segundo lugar, y ligada con la primera, se suele asociar a la juventud (también a la que proviene de los sectores vulnerables) con la tríada delito, inseguridad y narcotráfico (Repetto & Díaz Langou, 2017).

Limitar la mirada sobre la juventud a la concepción “ni-ni” además de descalificador (Repetto & Díaz Langou, 2017) es erróneo por diversas razones. Por un lado, los adolescentes y los jóvenes son vulnerables a quedar excluidos del sistema laboral por carecer de experiencia profesional, redes sociales, habilidades y/o recursos financieros para la búsqueda de trabajo. Por otro lado, tal como señalan Bertranou y Vezza (2011), es fundamental contemplar que dentro de los “ni-ni” se incluye a las adolescentes y jóvenes dedicadas a las tareas del hogar y al cuidado de sus integrantes (ya sean adultos mayores o niños). Por ende, se encuentran realizando un trabajo no remunerado ni reconocido socialmente como tal: el trabajo de cuidado. Finalmente, esta visión de los “ni-ni” ve a los jóvenes como un problema cuando debieran ser vistos como un “activo de la sociedad”, ya que son ellos quienes, como adultos, sostendrán a la sociedad en la que viven. Cabe aclarar que este último argumento pone el valor de la adolescencia y la juventud en tanto futuros adultos productivos. Si bien es importante, en particular frente a determinados actores de la política pública, **no debiera desplazar el argumento central del valor de la adolescencia y juventud como etapa en sí misma** y de los jóvenes como sujetos de derechos en el presente, más allá de su potencial en el futuro.

El presente trabajo propone una visión más amplia de la cuestión, al analizar la relación entre juventud y mercado laboral dentro del marco teórico de la *sociología de las transiciones* tomando en cuenta, a su vez, la estructura de riesgos que atraviesan actualmente los jóvenes y los instrumentos necesarios para hacerles frente.

El marco teórico de la sociología de las transiciones entiende a la juventud como un período que implica un proceso de emancipación de la dependencia familiar y transición hacia la vida adulta. E identifica cinco situaciones que marcan esta transición (Rossel & Filgueira, 2015):

- La salida del sistema educativo.

- El ingreso al mercado laboral.
- La salida del hogar de origen.
- La conformación del hogar propio.
- El inicio de la fase reproductiva.

Desde esta mirada, la definición del rango etario que compone la juventud es amplio, con el objetivo de asegurar una exhaustividad que permita contemplar los roles y posiciones dentro de la estructura social que, de acuerdo a esta literatura, delimitan los ciclos vitales y no la edad cronológica (Rossel & Filgueira, 2015)². Así, se establece el rango de 15 años a 29, que se utilizará para el presente trabajo.

En Argentina, de acuerdo con datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, realizado por el INDEC en 2010, los jóvenes **representaban un cuarto de la población del país: 9.972.725 jóvenes.**

Ahora bien, durante esta etapa los adolescentes y jóvenes se enfrentan a diversos riesgos, que pueden convertirse en daños que tengan efectos duraderos sobre las oportunidades de bienestar e integración futuras. Según Rossel y Filgueira (2015), el Estado se estructura en cuatro pilares en materia de protección social en la adolescencia y juventud:

- *La provisión directa de bienes y servicios a la infancia para la atención de la salud, y específicamente de la salud sexual y reproductiva;*

²La definición del rango etario que compone la juventud varía de acuerdo a la literatura. La Asamblea General de las Naciones Unidas, por ejemplo, estableció en 1985 (con motivo de la celebración del Año Internacional de la Juventud) el rango de 18 a 25 años.

- *La protección de ingresos, (básicamente mediante transferencias) de las familias con adolescentes y jóvenes para estimular su permanencia en el sistema educativo o bien, favorecer el ingreso menos precario al mercado laboral;*
- *Las políticas educativas, incluidos los programas de ampliación y retención educativa orientados directamente a los adolescentes y jóvenes;*
- *El paquete de políticas dirigidas a mejorar la inserción y las oportunidades de empleo para la juventud.*

Partiendo de este marco teórico, la presente tesis se propone contribuir a la discusión en torno a la relación entre la juventud y el mercado laboral (el cuarto pilar mencionado por Filgueira y Rossel, 2015). Algunos interrogantes que guiarán el análisis se refieren al concepto de protección social y las dimensiones que lo componen (contributivo, no contributivo y regulación del mercado), así como la relación entre políticas universales y focalizadas y el rol del Estado, la familia y la comunidad en el sistema de protección social. A su vez, se indaga acerca de las situaciones que marcan la transición de la juventud a la etapa adulta, cómo se conforma la estructura de riesgos en esta etapa del ciclo vital, cuáles son los procesos que se relacionan con esa estructura de riesgos, con qué herramientas y estructura se le puede hacer frente y, fundamentalmente, cuál es el rol del Estado, en cada una de las variables mencionadas. Se incorpora la mirada de género para identificar la existencia de brechas de desigualdad en la juventud en relación al género y cómo hacer frente a este reto; así como también algunas de las distintas formas de exposición a la violencia en esta etapa.

Finalmente, como fue mencionado, el foco del trabajo estará centrado en analizar el Programa de Respaldo para Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) para identificar lecciones aprendidas y recomendaciones, a partir de un análisis de su funcionamiento y los efectos que ha tenido. También se propone identificar, a partir de un análisis del caso de Misiones, los

factores que han permitido una implementación exitosa, los desafíos enfrentados y cómo han sido abordados.

El programa PROGRESAR se crea mediante el Decreto 84/2014 con el objetivo de “generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral” (Art 1). Dispone una prestación universal para que los jóvenes puedan empezar o continuar sus estudios en cualquier nivel educativo o acceder a cursos de formación profesional. Tiene como destinatarios jóvenes de 18 a 24 años de edad inclusive, siempre que la suma de sus ingresos y la de su grupo familiar no sea superior a tres Salarios Mínimos, Vitales y Móviles. De esta manera, se propone brindar protección “a la franja etaria con mayor índice de desempleo y que integra el decil con menores ingresos de toda la sociedad” de acuerdo al entonces director de ANSES³.

Es importante destacar que, en la etapa final de este trabajo, el 30 de enero de 2018, por Decreto 90/2018 se transfiere el programa PROGRESAR, de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que depende del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, siendo reemplazado por el Becas Progresar. En este sentido, si bien el objetivo del trabajo no se centra en esta transición (y por ende abarcará desde su creación hasta este momento de modificación) se presenta un análisis sobre las diferencias entre ambas modalidades con el objetivo de aportar, a partir de las lecciones aprendidas del PROGRESAR, al abordaje de los retos y desafíos del nuevo programa.

³ «"El plan Progresar va mucho más allá de los jóvenes que no trabajan ni estudian", aseguró Bossio». *Télam*. 26 de enero de 2014. Consultado el 14 de marzo de 2015.

La presente tesis se encuentra organizada en cinco capítulos. En el **Capítulo 1** se desarrolla el marco teórico donde se analiza el concepto de protección social, su evolución en el tiempo y las distintas implicancias en términos de política pública de cada una de sus definiciones. Se analizará el rol del Estado dentro de los regímenes de bienestar de cada uno de los componentes de la protección social (contributivo, no contributivo y de regulación del mercado laboral). En particular, se hará foco en la relación con el mercado laboral, con particular énfasis en la adolescencia y juventud. Además, se incluye un análisis de la falsa dicotomía entre universalismo y focalización.

La relación entre la juventud y el mercado laboral se trabaja en el **Capítulo 2**. Allí se identifica la estructura de riesgos y vulnerabilidades a las que se enfrentan los adolescentes y jóvenes, los procesos estructurales que los conforman y las herramientas con las que se cuenta para abordarlos. Se verán en detalle los eventos más significativos durante esta etapa, abandono del sistema educativo, el acceso a la vivienda propia, la maternidad y paternidad temprana e ingreso temprano al mercado laboral. Luego, se plantean los retos y desafíos que son necesarios afrontar para lograr políticas de protección social durante la adolescencia y la juventud.

El **Capítulo 3** presenta el Programa de Respaldo para Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) e identifica sus antecedentes, la normativa vigente, la cobertura y la evolución del programa desde su creación hasta la modificación del 01 de enero de 2018.

El **Capítulo 4** desarrolla el caso de estudio de la provincia de Misiones, considerada una jurisdicción donde el programa se implementó con éxito, con el objetivo de identificar cuáles fueron los factores que contribuyeron a su funcionamiento, cuáles fueron sus desafíos y como se abordaron y, de esta manera, extraer lecciones que se podrían aplicar a nivel general o en programas similares en otras jurisdicciones.

Para finalizar, en el **Capítulo 5** se presentan las conclusiones, que incluye reflexiones y la identificación de desafíos y retos futuros.

En los Anexos se presenta el “Plan de trabajo y metodología trabajada” (Anexo I); “Cuestionarios a los actores claves en el diseño e implementación del programa, con preguntas semi-estructuradas” (Anexo II); “Políticas que son antecedentes al programa PROGRESAR”, (Anexo III); “Formularios” (Anexo IV); Cuadro comparativo entre becas progresar y sus variables (Anexo V).

En síntesis, el presente trabajo busca dar respuesta y abrir interrogantes que hacen a la transición hacia la vida adulta de los jóvenes y a los eventos que transitan para ello.

¿Cuál es el rol del Estado durante esa transición y en cada uno de los eventos que transcurren en ella? ¿Cuáles son las dificultades o ventajas que puede generar la rotación de actores políticos en la continuidad de las políticas públicas? ¿Cuál es la importancia de la articulación entre las decisiones a nivel nacional y su implementación a nivel subnacional? ¿Tiene en cuenta el programa PROGRESAR las dinámicas económicas regionales en su implementación? ¿Cuáles son sus ventajas y qué efectos tiene esta modalidad de trabajo articulada? ¿Cuáles son los beneficios del trabajo en red y que efectos produce? ¿Cuál es la importancia de promover la participación de los jóvenes de manera activa en el diseño e implementación del PROGRESAR a nivel local? ¿Qué efectos genera esta participación? Estas son algunas de las preguntas que guiaron el análisis a lo largo del presente trabajo.

Capítulo 1. Marco Conceptual. La protección social: sus componentes, mecanismos e instrumentos.

En este primer capítulo se desarrolla el marco teórico desde el cual se realizará el análisis en tres apartados. Por un lado, se presenta el concepto de protección social, entendido en tanto sistema, y un esquema de los distintos actores proveedores de protección social. A su vez, se analizan los componentes del sistema de protección social (contributivos, no contributivos, regulación del mercado) así como los distintos enfoques, desde una mirada crítica que toma en cuenta las implicancias de cada enfoque en términos de política pública (Martínez & Cecchini, 2011). En un segundo apartado, se hace hincapié en el rol del Estado como garante de la protección social y se presentan los debates en torno a los regímenes de bienestar para la protección social. En el tercer apartado, se analiza las distintas miradas en torno al universalismo y los retos que afrontan, haciendo foco en el falso dilema del Universalismo Vs. Focalización. Finalmente, se presenta una síntesis de los principales temas abordados a lo largo del capítulo.

I. La protección social

La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas define la protección social como “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (Naciones Unidas, 2000).

El presente trabajo se basa el concepto de protección social desde un enfoque de derechos y una visión integral y sistémica. Este concepto integral de la protección social se analiza en la síntesis de este capítulo en el punto IV.

La protección social es una política fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población.⁴

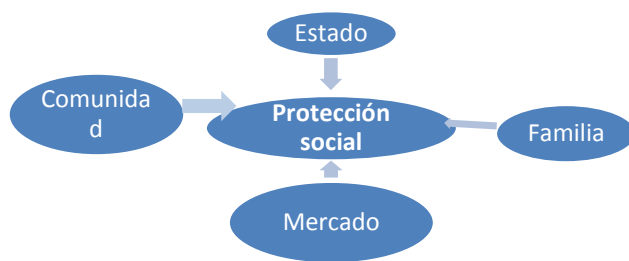
Entre los derechos que se reconocen se encuentran, la seguridad social, el trabajo y a la educación, a la vez que se busca la protección de niveles de vida adecuados para las personas y familias, así como también el lograr un mayor bienestar físico y mental. Los tres pilares de la protección social son (CEPAL, 2011):

- a- Lograr garantías de bienestar básico.
- b- Asegurar a la sociedad frente a los riesgos del contexto o del ciclo de vida (niñez, adolescencia, juventud y vejez).
- c- Subsanan y/o minimizar daños sociales derivados de los problemas o riesgos sociales.

En síntesis, la **protección social está dirigida a asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad**. En particular, la protección social debiera garantizar un nivel de bienestar suficiente que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini & Martínez, 2011). Existen distintos actores que son proveedores de la protección social:

⁴Dichos derechos son reconocidos en una serie de instrumentos legales nacionales e internacionales como la declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Gráfico I. Proveedores de la Protección Social



Fuente: elaboración propia en base CEPAL, 2011.

Si se observa el Gráfico I, se puede inferir que todos los proveedores de la protección social son necesarios y se complementan entre sí. Por ejemplo, si las políticas de protección social se dejaran únicamente en manos del mercado, es probable que aquellos que se encuentren en situaciones de pobreza o extrema pobreza (los más vulnerables) quedarán excluidos del sistema. El Estado cumple un rol muy importante en lo que se refiere al financiamiento de la protección social así como tiene la responsabilidad primaria de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (Cecchini & Martínez, 2011).

Asimismo, las familias constituyen el grupo fundamental para el desarrollo de los niños y niñas y los Estados deben respetar su rol, apoyarlas y fortalecerlas en su tarea, siempre en tanto garantes últimos del cumplimiento de los derechos del niño y de la priorización del interés superior del niño en todas las decisiones y políticas (Aulicino, 2015)⁵.

El fortalecimiento de la protección social contribuye a crear sociedades más inclusivas y justas, en las que todas las personas puedan realizar sus derechos económicos, sociales y culturales (Cecchini & Martínez, 2011).

⁵ Tesis de Maestría El Desafío es hoy: un análisis y retos hacia la integralidad en las políticas de primera infancia en la Argentina. El caso del programa nacional “Primeros Años” (2015).

Como se mencionó anteriormente, la protección social tiene como objetivo garantizar un ingreso que permita tener los niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas en todo el ciclo de vida, (niñez, juventud, adultez, y vejez), facilitar el acceso a los servicios sociales y de promoción a la vez que procura fomentar el empleo decente. Para lograr estos objetivos, es necesario considerar los tres componentes de la protección social (Cecchini & Martínez, 2011).

Cuadro I: Comparación entre los Componentes del Sistema de Protección Social

Protección social no contributiva (Asistencia)	Protección social contributiva (Seguridad)	Regulación de los mercados laborales
<p>Transferencias en efectivo y/o en especie, sujetas o no a corresponsabilidad⁶.</p> <p>Es el conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos que normalmente son financiados mediante impuestos a los ingresos generales bajo el principio de solidaridad (Bertranou, Solorio, & Van Ginnerker, 2000)). Incluye medidas universales (con las que se busca sostener niveles de acceso y consumo adecuados en materia de alimentación, educación, salud y cuidados) y focalizadas (orientadas a quienes se encuentran en situación de pobreza o extrema pobreza con el objetivo de asegurar ingresos mínimos y/o responder en el corto plazo a shocks) (Devereaux, 2002^a; (Norton & Conway, 2002) (Filgueira & otros, 2006).</p>	<p>También denominado seguridad social, busca proteger a los trabajadores frente al contexto o ciclo de vida (asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones) así como también frente a situaciones no esperadas, como el desempleo, accidentes laborales o enfermedades, ya sean transitoria o permanentes (por ejemplo, el retiro por invalidez transitorio). Durante el siglo pasado, gran parte de la protección social estuvo asociada a este componente⁷</p> <p>Otro ejemplo son las licencias por maternidad, paternidad, por enfermedad entre otras.</p>	<p>Normativa y supervisión de estándares laborales orientados a fomentar y proteger el trabajo decente: formalización de los contratos, negociación colectiva, salarios mínimos, eliminación del trabajo infantil, políticas de antidiscriminación. (Cecchini & Martínez, 2011)</p>

Fuente: elaboración propia sobre lectura de Cecchini y Martínez, 2011

⁶El concepto de corresponsabilidad considera no sólo los elementos asociados al incentivo a la demanda sino también aquellos que tienen que ver con la oferta de los servicios sociales y la infraestructura social (Véase en Levy y Rodríguez y Cohen y Franco, 2006^a).

⁷(Trucco & Ullman 2017) (Gontero & Weller, 2015) (Weller, 2006) y a una “sociedad del trabajo” (CEPAL, 2006: pág.: 34).

En este sentido, “la protección social no sólo debe estar dirigida a responder riesgos que enfrenta la población sino también a los problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad” (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2011; pág. 29).

No obstante, la protección social no cubre todos las áreas de las políticas sociales, sino que es uno de sus componentes, junto con las políticas sectoriales (como las referentes a salud, educación o vivienda) y las políticas de promoción social, (como la capacitación, intermediación laboral, la promoción de nuevos emprendimientos, el financiamiento y la asistencia técnico de micro y pequeñas empresas). Las primeras (las sectoriales), se hacen cargo de la provisión de servicios sociales con los que se **busca fortalecer el desarrollo humano** y las segundas (las de promoción) se orientan a **reforzar las capacidades** que mejoran la obtención de ingresos de parte de la población de manera autónoma (por ejemplo, capacidades humanas) (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015).

La manera en que se puede desarrollar e implementar la protección social varía de acuerdo al enfoque (Cecchini & Martínez, 2011):

Cuadro II. Enfoques de la protección social

1-Basada en el empleo formal	2-Frente a situaciones de emergencia	3-Como asistencia y acceso a la promoción	4-Como garantía ciudadana
<p>Hace referencia a la protección social contributiva que brinda mecanismos para la protección de trabajadores ante circunstancias imprevisibles a la vez que cubre necesidades de distintas etapas del ciclo de vida.</p> <p>Este enfoque se reflejó en instrumentos y mecanismos (seguros</p>	<p>La volatilidad de los precios, la precariedad de los empleos y las numerosas restricciones para acceder a mecanismos públicos y privados de aseguramiento, afectan más intensamente a los pobres o más vulnerables, disminuyendo su acceso a recursos, y por tanto los dejándolos</p>	<p>Son consecuencia de una búsqueda de intervención más a largo plazo sobre la población, en la transmisión intergeneracional de la pobreza y en pérdidas agregadas en el bienestar de las familias y sus integrantes. Estas pérdidas se derivan de la adopción de estrategias familiares ante el riesgo que compromete activos esenciales. Este modelo,</p>	<p>Su objetivo es lograr niveles mínimos de protección social para toda la ciudadanía. Si bien se basa en normativas internacionales de larga data, es durante la última década que gana espacio en la discusión de política pública en América Latina y brinda orientaciones para la integralidad e inclusividad de la protección social.</p>

<p>sociales, mutuales) así como la legislación laboral elaborada por el Estado ante la demanda de mejoras laborales por parte de los gremios y asociaciones. No obstante, estos instrumentos resultaron estratificantes en cuanto a su cobertura ya que sólo estaban disponibles para quienes tuvieran un empleo formal, dejando fuera por ejemplo a trabajadores rurales o informales.</p>	<p>más expuestos a sufrir pérdidas presentes y futuras en el capital acumulado.</p> <p>Las redes de protección social son intervenciones compensatorias que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, diseñadas para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición (o crisis) económica. Incluyen el conjunto de políticas no contributivas (focalizadas y universales).</p>	<p>promovido por el Banco Mundial, entiendo que la protección social debería asumir papeles a corto y largo plazo en el combate con la pobreza, incluyendo la transformación de las condiciones socio-económicas que se encuentran en la base de la pobreza. Implica la transformación de la protección social de “redes de seguridad” a la noción de “trampolín”: se incorporan otras medidas, como la regulación de los mercados laborales, la entrega de transferencias de tipo no contributivo a los adultos mayores sin mecanismos de protección social contributiva y la incorporación de beneficios de aseguramiento contra el desempleo.</p>	<p>Se enfoca en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y en los cuatro principios que deberían estar incorporados a nivel conceptual y operativo en los sistemas de protección social:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) igualdad y no discriminación, ii) participación y empoderamiento, iii) rendición de cuentas iv) transparencia; <p>Estos principios generan obligaciones de carácter irrenunciable, universal y progresivo de los Estados con sus ciudadanos para asegurar la realización de los derechos, que tienen la característica de ser complementarios e indivisibles. La titularidad de derechos se convierte en garantía y fundamento de la ciudadanía.</p>
---	---	--	--

Fuente: elaboración propia en base a Cecchini y Martínez (2011), (Filgueira, 2002), (Cook y Kabber, 2009), (Grosh y otros, 2008), (Cohen & Franco, 2005), (Barrientos y Hulme, 2005) (Banco Mundial, 2001b), (Acosta y Ramírez, 2004), (Abramovich, V. , 2006) y (CEPAL, 2006).

Los enfoques 2 y 3 si bien se diferencian en su dimensión temporal, también lo hacen en su forma de articular las políticas. **Las políticas de emergencias se formulan en escenarios de crisis**, mientras que las de **protección como asistencia y promoción, tiene un enfoque a largo plazo, dando respuesta a lo largo de todo el ciclo de vida (niñez, adolescencia, juventud, adultez, y vejez)**. A su vez, éstas últimas hacen más hincapié en aquellos que se encuentran en situación de pobreza, extrema pobreza y situaciones de mayor vulnerabilidad.

A raíz, de los debates, análisis y propuestas concretas analizadas por Cecchini y Martínez, se han observado una serie de elementos que son necesarios para llevar a cabo una buena política de protección social y que serán tomados en cuenta a lo largo del análisis de la presente tesis:

- i) Esquemas de protección social contruidos a partir de la noción de ciudadanía social y de los derechos económicos, sociales y culturales, en que el Estado tiene un papel central como garante de los estándares que definen mínimos sociales de protección social y que establecen bases comunes respeto de la calidad y acceso (cobertura) a los servicios y beneficios asociados con las políticas de protección social, independientemente de que su provisión sea estatal, privada o mixta.
- ii) Una orientación universal de la protección social como objetivo último, que mantiene la focalización de las acciones como instrumento para reducir las desigualdades y optimizar la distribución de recursos, y revela la existencia la introducción de criterios de condicionalidad.
- iii) Una serie de estándares de contenidos, acceso y calidad, entendidos como “mínimos sociales”, que se han incorporado en diversos mecanismos y propuestas para traducir la universalidad de la protección social en políticas concretas.
- iv) Instrumentos diseñados en función de la mejora de la identificación de los riesgos que enfrentan las familias y distintos grupos, y el fortalecimiento de la acumulación de activos y contribución a la plena realización de sus derechos, lo que requiere gestionar la protección social desde una óptica de integralidad, intersectorialidad y adaptabilidad de sus acciones, a través de sistemas de políticas de protección y promoción social, más que de programas e intervenciones aisladas.

II. Regímenes de Bienestar

El bienestar, las oportunidades y la protección frente al riesgo y, muy especialmente, su distribución, constituyen dimensiones asociadas a lo que se ha dado en llamar Estado de bienestar (Filgueira, 2014).

La definición de Esping-Andersen (1990-1999) al respecto resulta importante:

“... La articulación del Estado con las esferas del mercado, familia y comunidad constituyen lo que se denomina comúnmente régimen de bienestar”

Por su parte, Filgueira (2014) hace referencia a cuatro operaciones esenciales de los estados de bienestar:

- i) Desmercantilización: refiere al grado en que los Estados garantizan derechos económicos y sociales a las personas por fuera de los mecanismos de intercambio mercantil. Dicho otorgamiento no depende del lugar que ocupa una persona en el mercado laboral, ni de su capacidad de compra en los mercados de bienes y servicios.
- ii) Desfamiliarización: refiere al grado en que los Estados reducen el nivel de dependencia de las personas respecto a sus familias (Esping-Andersen, 2000), al otorgar determinados beneficios, servicios y/o transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia y sus normas de distribución. Así, los regímenes desfamiliarizadores promueven un traslado de estas responsabilidades hacia el Estado o hacia el mercado, dependiendo del nivel de desmercantilización existente. El concepto de desfamiliarización fue profundizado por las corrientes feministas, que lo analizaron desde un enfoque de género, analizando el rol que dichos

regímenes asignan a las mujeres en la construcción de los modelos familiares (Repetto, Díaz Langou, & Aulicino, 2012).

- iii) Regulación: a través de normas respaldadas coercitivamente e incentivos, de ciertos aspectos del comportamiento del mercado y de los integrantes de una familia.
- iv) Redistribución: mediante el accionar del Estado, para recaudar y distribuir. Dicha recaudación se puede distribuir en forma de bienes, servicios, y transferencias que no ajustan de forma exacta al aporte de cada persona.

“Esta definición de lo que el Estado hace, puede pensarse en relación a lo que los mercados y las familias hacen, así como en relación con la esfera representada por la comunidad (tanto en su forma organizada —ONG, Iglesias, Sindicatos, Federaciones, etc.— como no organizada —vecinos, amigos—). En sociedades como las latinoamericanas, donde el mercado incorpora en forma insuficiente, el Estado protege en forma fragmentada y frágil y la familia se ve sobre-exigida, las formas comunitarias de protección social asumen mayor importancia” (Filgueira, 2014; pág. 8).

Para que la protección social sea entendida como un derecho, y no como un privilegio, el Estado debe cumplir un rol esencial. Además, el cumplimiento de las obligaciones adquiridas a través de los mandatos incorporados en las cartas constitucionales, así como en los pactos y tratados internacionales, obliga a los Estados a generar medidas positivas en materia de políticas públicas, que faciliten la implementación de mecanismos de seguimiento respecto de estas últimas (Abramovich & Pautassi, 2009).

En relación al tema que se aborda en el presente trabajo, cuanto más dependa el nivel de consumo de los jóvenes del de sus familias (es decir, más familiarista sea el régimen de

bienestar que sea), más estáticos y rígidos serán los patrones de la desigualdad en un país, dado que los jóvenes de las familias más vulnerables tendrán mayores dificultades en acceder plenamente a sus derechos. Si el Estado participa en forma limitada en el financiamiento del consumo de estos niños, niñas y adolescentes dejando dicho consumo librado a las capacidades económicas de sus familias, el país tendrá niveles sub óptimos de inversión en el capital humano de sus generaciones más jóvenes (Filgueira & Aulicino, 2015).

Programas sociales como el que se busca analizar en el presente trabajo, el PROGRESAR, buscan justamente revertir este escenario y asegurar que todos los adolescentes y jóvenes puedan ejercer su derecho a la educación y formación y tener mejores oportunidades de inserción laboral, más allá de la situación de la familia de la cual forman parte.

El debate sobre el rol del Estado, los mercados, las familias y las comunidades en la producción y distribución de bienestar, riesgo, protección e inversión social conlleva, como bien resalta Filgueira (2014), los debates sobre focalización y universalismo, y sobre si aplicar esquemas contributivos o no contributivos de prestaciones y transferencias monetarias. A continuación, se propone un análisis sobre este debate central de la protección social.

III- Universalismo para la protección social. Universalismo Vs. Focalización, el falso dilema. Orientación universalista y ciudadana.

Para hacer frente a la estructura de riesgos social, la focalización pone énfasis en los subsidios del Estado hacía los sectores más pobres o con extrema pobreza mediante un diseño de esquemas públicos y privados, mientras que la universalización, pone énfasis en la necesidad de basar la política social en la noción de ciudadanía y solidaridad.

La CEPAL (2015), menciona tres ideas para entender el universalismo para la protección social.

1- Piso Básico:

El piso básico de protección social es propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Incluye garantías de seguridad básica de los ingresos (mediante diferentes formas de transferencias, como pensiones para las personas mayores o con discapacidad, prestaciones por hijo a cargo, y prestaciones de apoyo a los ingresos para las personas desempleadas y/o trabajadores pobres) y de acceso universal a servicios sociales esenciales en los ámbitos de salud, educación, seguridad alimentaria, vivienda, agua, el saneamiento y otros (OIT, 2011 y 2012). Implica un reconocimiento a la necesidad de generar niveles de protección social que, si bien incluyan los sistemas contributivos, no dependan exclusivamente de la afiliación formal al mercado laboral como canal de acceso único a la protección social.

Dicho piso básico debe incluir al menos: i) Acceso universal a servicios básicos de salud, ii) Seguridad de ingreso a los niños, iii) Seguridad básica para personas de edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes y; iv) Seguridad básica de ingreso para personas de mayor edad.

Esta visión de la OIT se considera netamente normativa y orientada a los resultados de cobertura. Cree y fundamenta que cada país debe tener sus herramientas particulares para lograr coberturas universales para asegurar el ingreso y el acceso a servicios básicos (Filgueira, 2015).

2) Universalismo Básico⁸.

En este caso, los pisos de protección social están basados en un conjunto de prestaciones y transferencias monetarias de carácter universal con las que se busca sostener niveles de acceso

⁸ Filgueira, 2015 a este segundo enfoque lo denomina “universalismo eficiente”

y consumo adecuados en materia de alimentación, educación, salud y cuidados (Filgueira y otros, 2006).

En este enfoque el conjunto de prestaciones básicas incluyen tanto las jubilaciones, pensiones, retiros por invalidez y supervivencia, accedentes de trabajo y cobertura en salud. Estos aplican al conjunto de trabajadores formales. No obstante, los trabajadores no asalariados y los informales acceden a un conjunto más pequeño y de menor calidad de prestaciones por la vía no contributiva, desde distintos enfoques de focalización (Filgueira, 2015).

Es decir, **no se trata de un modelo universal puro, sino que es un modelo que asegura universalmente a los trabajadores formales pero utiliza la focalización para aquellos que se encuentran en una situación de pobreza o pobreza extrema** (Filgueira, 2015).

3) Universalismo Ciudadano

La propuesta más reciente es la que *pretende avanzar a hacia un universalismo de aseguramiento básico de rentas y salud para trabajadores, ya sean formales o informales* (Levy, 2009 y 2011).

Se trata del Universalismo ciudadano e inversión social: este enfoque no se opone a la protección social focalizada, sino que los ve como una herramienta para luego lograr una cobertura universal para toda la ciudadanía.

La orientación ciudadana del universalismo se basa en que si bien la protección social se debe enfocar sobre las necesidades básicas de los grupos que se encuentran en la pobreza o extrema pobreza, grupos de mayor de vulnerabilidad, debería también **estar disponible para toda la ciudadanía.**

La idea en este caso es extender (con financiamiento proveniente de recursos fiscales sobre la base de impuestos al consumo) un piso básico universal de protección para asegurar a todos los trabajadores, sin requerir para ello contribución desde la nómina familiar.⁹(CEPAL, 2015).

Recuadro 1.

Universalismo Vs. Focalización, el Falso Dilema.

Actualmente, existe consenso en torno a superar la falsa dicotomía entre focalización y universalismo, como si fueran enfoques enfrentados de la protección social. Al contrario, es importante entender que las políticas de protección social focalizadas funcionan como complemento de las políticas universales, en tantas herramientas para lograr el objetivo último de universalización. Universalidad como objetivo, focalización como medio.

De acuerdo a Filgueira (2015), combinar la universalidad con la focalización es una tarea no trivial que presupone, en primer lugar, adoptar una perspectiva de la igualdad de derechos y, al mismo tiempo, el trato desigual para superar desigualdades. Esto significa flexibilizar la oferta de servicios para adecuarlos a las necesidades de los grupos específicos y ofertar de forma universal determinados conjuntos de protecciones tales como servicios sociales de educación, salud, cuidado y educación (Bronzo y Repetto, 2015).

⁹ (Cook & Kabeer, 2009) (Kabber, 2008) Latinoamericanos hacia la universalización (Cecchini, Filgueira; Martínez, Rossel, 2015), sobre la base de Simone Cecchini, Fernando Filgueira y Claudia Robles, “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada”, serie Políticas Sociales, N° 202 (LC/L.3856), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Si bien en la práctica no predominan los “sistemas puros” si es posible advertir una mayor inclinación hacia alguno de los tres tipos de universalismo acuerdo a cada contexto.

En tal sentido, si el mercado laboral se encuentra altamente formalizado extendiendo una protección contributiva a las familias es una alternativa de cobertura universal. Sin embargo, este no parece ser el caso en contexto latinoamericano, que presenta elevados niveles de desigualdad, informalidad, brechas de género en la inserción al mercado laboral (especialmente formal), altas tasas de deserción de los jóvenes en el sistema educativo, sumado a las transformaciones demográficas y de conformación familiar del contexto actual.

En este contexto la Argentina podría incluirse dentro de la categoría de universalismo básico que define Filgueira (2015). En Argentina, hubo una fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso, rango de protección en materia de seguro social y en similar medida en salud. Los trabajadores del Estado y los profesionales, servicios urbanos, y trabajadores fabriles urbanos tuvieron acceso, en ese orden, a protecciones y beneficios, y, también en ese orden, estratificaron calidad y acceso. Los autónomos, el sector informal, desempleados crónicos, y trabajadores rurales lo hicieron más tardíamente (Filgueira, 2015) y todavía se encuentran desprotegidos en muchos aspectos.

IV. En síntesis

La forma en que una persona hace frente a sus riesgos, oportunidades y necesidades depende de cómo cada uno combina aquellos recursos disponibles en la familia, con los que puede acceder en el mercado, en la comunidad y con la acción del Estado. Es decir, varía, de acuerdo a lo que se pudo analizar en el punto II del presente capítulo, según el tipo de régimen de bienestar en el que se encuentre. Pero no sólo eso, sino que además, que varía de acuerdo al momento del ciclo de vida en que se encuentra cada persona (el capítulo 2 hará especial énfasis

en el momento referido a la juventud,). Así, los niños más pequeños enfrentan riesgos de alta dependencia familiar como base para el desarrollo personal, sustento y bienestar, los adolescentes deben resolver las consecutivas dificultades para cerrar procesos formativos educativos e ingresar en etapas productivas, los jóvenes enfrentan los riesgos de la pobreza asociados al inicio de los ciclos productivos y reproductivos; los adultos corren el riesgo de no encontrar trabajo (o perder el que tenían) que les permita un nivel de bienestar adecuado para ejercer sus derechos; y los adultos mayores se enfrentan con riesgos por razones vinculadas al decaimiento físico y emocional, al que se suma la pérdida de vínculos con el mercado, con sus familias y sus comunidades (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015).

Este debate sobre el rol de los actores que inciden en la producción y distribución de bienestar (Estado, mercado, familias y comunidades) conlleva a los debates sobre focalización y universalismo, y sobre si aplicar esquemas contributivos o no contributivos de prestaciones y/o transferencias monetarias.

Desde un enfoque de derechos, concebir a la protección social como una política universal que da acceso igualitario a todos los ciudadanos, **no implica proveer servicios uniformes para una población heterogénea, sino adaptar los servicios para cubrir brechas y desvíos.** En materia normativa, el enfoque de derechos en la protección social se basa, en particular, en claros compromisos legales, tanto de carácter nacional como internacional, que los países tienen que cumplir. Estos compromisos demuestran el creciente consenso alrededor de los derechos humanos como fundamento y marco conceptual para las políticas de desarrollo (Abramovich, 2006; Townsend, 2009).

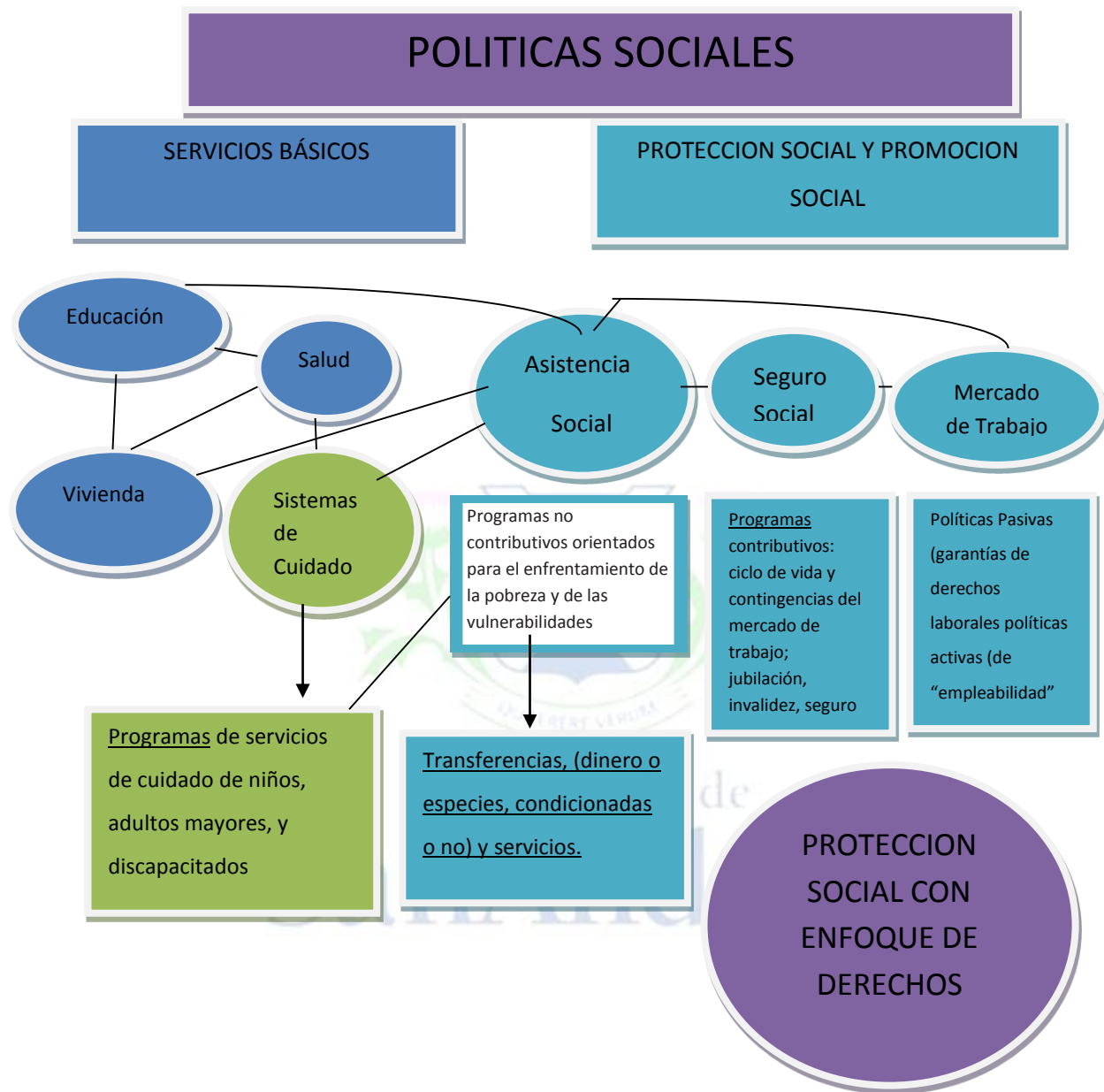
De esta manera, **la orientación universalista no está enfrentada con la focalización, sino que ésta se encuentra al servicio de la primera,** sobre la base del reconocimiento de las

diferentes condiciones en que se encuentran las personas. **El fin es la universalización y el medio o el mecanismo es la focalización.** Un buen ejemplo puede verse en el caso de las transferencias a las familias que tiene hijos en Argentina: conformado por un pilar contributivo (dirigido a las familias con hijos que estén insertas en el empleo formal y monotributistas) y un pilar no contributivo (dirigido a las familias con hijos que se encuentren insertas en el empleo informal o estén desempleadas, a través de la Asignación Universal por Hijo (AUH). La AUH es una política que busca igualar los derechos de los hijos de los trabajadores informales y/o desocupados con los hijos de los trabajadores formales. Es una política focalizada que busca lograr el principio de la universalidad.

Tanto en Argentina como en la región latinoamericana, hubo intentos de fortalecer un pilar solidario, generando programas focalizados (como el programa PROGRESAR que se analizará en el presente trabajo), o subsidiando regímenes no contributivos con los que se busca solucionar los desvíos de los regímenes contributivos tradicionales y equiparar derechos (como el mencionado caso de la Asignación Universal por Hijo), y alcanzar, de esta manera, coberturas más amplias, aunque no universales, y menos segmentadas, pero no igualitarias.

Para llegar a implementar un enfoque de derechos como sistema integrado, se necesita una redefinición del alcance del sistema de protección social (integral) con énfasis en derechos como la salud, la educación, la vivienda y los sistemas de cuidados (niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad) y que se integren a las transferencias y los servicios focalizados (sean o no contributivos) sobre la población más pobre y vulnerable o que se encuentra en extrema pobreza.

Grafico III. La protección social integral con enfoque de derechos



Fuente: Bronzo y Repetto, 2015

Esa amplia concepción integral de protección social, exige la necesidad de condiciones institucionales adecuadas para la producción de políticas efectivas y, al mismo tiempo, suficientemente específicas para proporcionar respuestas a demandas heterogéneas (Bronzo y Repetto, 2015).

Capítulo 2. Relación Juventud y Mercado Laboral. Retos y Desafíos

“El aporte de los jóvenes al funcionamiento de la sociedad no se limita a su contribución económica. Resulta esencial su participación en las instituciones como una forma de inyectarles la flexibilidad necesaria para la adaptación a los cambios y al cumplimiento de su papel en la reproducción biológica y en la socialización de las nuevas generaciones.”

(Filguiera, 2000)

En este capítulo se abordará una etapa importante del ciclo vital como lo es la adolescencia y juventud. El encuadre teórico se realizará a partir de la sociología de las transiciones, así como también desde un enfoque de derechos. ¿Qué situaciones marcan la transición de la juventud a la etapa adulta? ¿Cuál es el rol del Estado? ¿Cómo se conforma la estructura de riesgos en esta etapa del ciclo vital? ¿Cuáles son los procesos que se relacionan con esa estructura de riesgos? ¿Con que herramientas y estructura se les puede hacer frente? ¿De qué hablamos cuando se mencionan las políticas de cuidado? Y estos jóvenes que cuidan, ¿cómo lograr que puedan insertarse en el mundo del trabajo o no abandonen el sistema educativo? ¿Cómo afrontar las inequidades de género y mercado laboral? Algunas de estas preguntas atraviesan el presente capítulo.

Se parte de la visión de Balardini (2009) que entiende que “... política de juventud es toda acción articulada que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil, como así también aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados, trátase tanto de políticas reparatorias o compensatorias, como de promoción y orientadas al desarrollo y la construcción de ciudadanía” (Balardini, 1999; pág.25-26). Otros autores comparten esta mirada, como Touraine (1998) quien afirma que “el objetivo principal de toda política de juventud ha de ser el fortalecimiento del espíritu

de ciudadanía, que comprende a la vez la confianza en las instituciones y la conciencia de poder hacer escuchar su voz en ellas” (Touraine, 1998: pág. 87).

En Argentina muchas veces prima una visión acotada de la cuestión que asocia a los jóvenes a dos fenómenos. En primer lugar, “predomina la visión de los jóvenes ni-ni (que no estudian ni trabajan), principalmente en las zonas vulnerables de las grandes ciudades”. (Repetto & Díaz Langou, 2017; pág. 2). En segundo lugar, y ligada con la primera, se suele asociar a la juventud (en particular a la que proviene de los sectores vulnerables) con la tríada delito, inseguridad y narcotráfico (Repetto & Díaz Langou, 2017).

La estructura de riesgos de la juventud que se presenta en el este capítulo es uno de los temas fundamentales de esta tesis. A partir de ella, se analizarán cuáles son los procesos estructurales, las herramientas e instrumentos para hacerle frente, así como también los retos y desafíos para este grupo etario.

Como fue mencionado anteriormente, la definición del rango etario que compone la juventud varía de acuerdo a la literatura. Desde la mirada de la sociología de las transiciones que se adopta en el presente trabajo, se considera un rango amplio con el objetivo de asegurar una exhaustividad que permita contemplar los roles y posiciones dentro de la estructura social que, delimitan los ciclos vitales y no la edad cronológica (Rossel & Filgueira, 2015). Así, se establece el rango de 15 a 29 años. Esto implicará, también, reflexionar sobre el rol de las políticas públicas nacionales sobre los jóvenes y sobre el desafío central de alcanzar un enfoque integral que structure, y se haga estratégicamente, las intervenciones del Estado aumentando la calidad de las políticas sectoriales y superando la actual fragmentación que se verifica al analizar estas políticas.

I. Adolescencia y Juventud: marco teórico y conceptos claves.

La juventud ha sido definida como un periodo de transición hacia la vida adulta, como un proceso de emancipación de la dependencia familiar. La manera en que se realiza dicha transición debería incluirse en la agenda pública, ya que ellos son el presente y el futuro de la sociedad además de ser sujetos con derechos y no solo “activos futuros” que mantendrán la sociedad. No obstante el efecto productivo que puedan generar para el país más adelante, no se debe dejar de lado la cuestión de fondo del valor de los jóvenes como **etapa en misma y como sujetos de derechos en el presente.**

Los jóvenes constituyen una cuarta parte de la población en la Argentina, a la vez que el 45% de la población son adultos activos, de acuerdo al Censo 2010¹⁰ (INDEC, 2010). La Argentina hoy día tiene lo que se denomina “bono demográfico”: el fenómeno por el cual el volumen de la población en edad de trabajar, supera a la población dependiente (niños y ancianos). Según Fanelli (2018) el bono demográfico en nuestro país termina en el año 2035 y hace hincapié en aprovechar ese tiempo¹¹.

Los países atraviesan una primera etapa de altas tasas de dependencia infantil por alta fecundidad, una segunda etapa, donde disminuyen la fecundidad y atraviesan por un período en donde las tasas de dependencia son bajas, dado que coincide con un período en el cual aún es

¹⁰Son adultos activos aquellos que tienen en 30 y 60 años.

¹¹ En la entrevista publicada en la página Web de la Universidad de San Andrés, Fanelli menciona que desde mediados de la década de los 90 hasta mediados de la década del 30 en este siglo ese cociente es muy favorable para la Argentina. Luego de ese período, aumentará muy rápido la cantidad de retirados y se hará más difícil crecer. Por ser muy favorable, la etapa en que está la Argentina actualmente se ha denominado del "bono demográfico" o, también, "ventana de oportunidad demográfica". La etapa posterior, por razones obvias, se llama de envejecimiento. Ver https://www.udesa.edu.ar/Revista/Detalle/10_67_Jose-Maria-Fanelli-El-bono-demografico-de-la-Argentina-se-acaba-en-2035-y-tenemos-que-aprovechar-este-tiempo

baja la proporción de adultos mayores. La Argentina se encuentra en esta fase intermedia del proceso del bono demográfico, es decir una baja dependencia (hay proporcionalmente más personas en edad activa que en edades dependientes, pero con una parte importante de los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza). (Díaz Langou, Sachetti, & Karczmarczyk, 2018).

Se calcula que este bono durará al menos 20 años. Es por eso, que el tránsito a la vida adulta de los jóvenes argentinos determinara en buena medida el desarrollo social y económico de la futura Argentina (Repetto, Díaz Langou, & Malazzi, 2009).

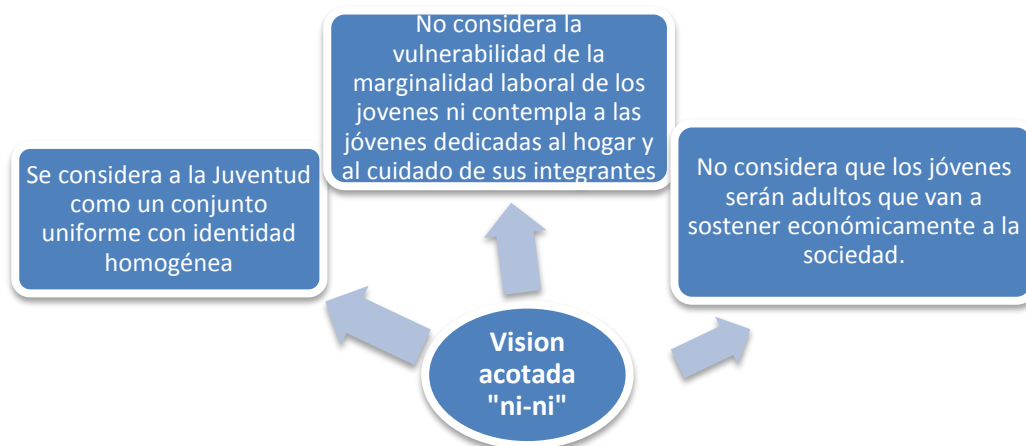
No obstante, en esta etapa confluyen dimensiones de riesgo que, en algunas oportunidades, pueden convertirse en daños que pueden tener efectos duraderos sobre las oportunidades de bienestar e integración futuras. Es decir, tal como lo mencionan Filgueira, Jiménez y Cicciaro (2014) si los jóvenes no terminan el secundario, o entran al mercado laboral de manera temprana y/o precaria o directamente no entran al mercado laboral, forman hogares antes de alcanzar niveles de ingresos autónomos y tienen hijos en etapas muy tempranas, su presente y futuro se verán probablemente afectados negativamente tanto en materia social como económica.

Cabe mencionar que se tomó ese año de referencia ya que el programa PROGRESAR que el caso que se va a trabajar en el presente trabajo comienza en Julio de 2014.

Los “Ni-Ni”

La visión acotada de los “ni – ni” mencionada en la introducción de este capítulo, encierra algunas dificultades:

Grafico IV. Consecuencias de una visión acotada de la Juventud



Fuente de elaboración propia en base a la lectura de Repetto y Díaz Langou, 2017.

Como se observa en la Gráfico IV, limitar la problemática a la concepción ni-ni además de descalificador (Repetto & Díaz Langou, 2017), es erróneo. Los adolescentes y los jóvenes son vulnerables a quedar excluidos del sistema laboral por carecer de experiencia profesional, redes sociales, habilidades y recursos financieros para la búsqueda de trabajo (PNUD, 2014).¹² Asimismo, según Bertranou y Vezza (2011), es fundamental contemplar que dentro de los “ni-ni” se incluye a las jóvenes dedicadas a las tareas del hogar y al cuidado de sus integrantes (ya sean adultos mayores o niños). Por ende, si bien no participan del mercado de trabajo ni estudian, dan un uso productivo a su tiempo, al realizar tareas de trabajo no remuneradas ni reconocidas como tales.

¹² Si se pone el foco de atención en la provincia de Buenos Aires, la evidencia muestra que los jóvenes que no estudian ni trabajan son una porción minoritaria de ese grupo etario (15%) y que, en su mayoría, los jóvenes están más afectados por la informalidad y la precariedad laboral. A modo de ejemplo, cuando se analizan los 566.000 jóvenes que no estudian ni trabajan en dicha jurisdicción subnacional (INDEC, 2010), se observa que en su mayoría son mujeres (74%), madres (41%) y pobres (62%) (Repetto & Díaz Langou, 2017)

Por otro lado, esta visión acotada de ni-ni resulta errónea ya que tampoco considera que los adolescentes y jóvenes constituyen un grupo heterogéneo. No se trata solo de una cuestión etaria, sino que se conforma alrededor de distintos modos de integración (Repetto & Díaz Langou, 2017). Este proceso fue definido por Svampa (2005) como el “fin de las identidades fuertes y el ingreso a una era en la cual las identidades son más efímeras y parciales, más fragmentarias y menos inclusivas” (Svampa, 2005; pág. 53).

Por último, cabe aclarar que esta mirada no contempla que los jóvenes serán los adultos que sostendrán la economía de la sociedad en el futuro. Este argumento, como se mencionó más anteriormente, si bien es importante, en particular frente a determinados actores de la política pública, no debiera desplazar el argumento central del valor de la adolescencia y juventud como etapa en sí misma y de los adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos en el presente, más allá de su potencial en el futuro.

Es la Convención sobre los derechos del Niño aprobada en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas el primer documento que establece esta noción de las niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho. Hasta el momento de sanción de la Convención, los niños eran considerados como “menores” y objetos de protección y tutela. Este modelo tutelar, o Doctrina de la Situación Irregular, entendía que tanto los niños y adolescentes infractores de la ley penal como aquellos en situación de riesgo (abandono material o moral o que no reciben los cuidados que corresponden) deben caer bajo la “protección” paternalista del Estado: los “menores” son objeto de control y represión o de compasión y beneficencia (Moro, 1997). La Convención, en cambio, entiende que todos los niños son sujetos plenos de derecho y reconoce, en su artículo 5, el rol primordial de las familias. Argentina adopta la Convención y le otorga rango constitucional en la reforma de 1994. Luego, otros instrumentos normativos

refuerzan el enfoque de derecho en la normativa nacional como la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes publicada en Octubre de 2005¹³ y el nuevo código civil que reconoce la autonomía progresiva de los niños y adolescentes¹⁴.

- **El rol del Estado**

El papel del Estado en materia de protección social en la adolescencia y la juventud se estructura sobre la base de cuatro pilares (Rossel & Filgueira, 2015):

- La provisión, directa de bienes y servicios a la infancia para la atención de la salud, y específicamente de la salud sexual y reproductiva.
- La protección de ingresos, (básicamente por transferencias) de las familias con adolescentes y jóvenes para estimular su permanencia en el sistema educativo o favorecer el ingreso menos precario al mercado laboral.
- Las políticas educativas, incluidos los programas de ampliación y retención educativa orientados directamente a los adolescentes y jóvenes.
- El paquete de políticas dirigidas a mejorar la inserción y las oportunidades de empleo para la juventud

¹³ En el sumario de la ley se describen los temas principales: ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, derechos del niño y del adolescente, derecho del menor a ser oído, derecho a la dignidad, derecho a la integridad física, derecho a la vida, derecho a la identidad, derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a la libertad, abogado del niño, derechos humanos, derecho civil, derecho constitucional, derecho procesal

¹⁴ Mas información en <http://www.saij.gob.ar/26061-nacional-ley-proteccion-integral-derechos-ninas-ninos-adolescentes-lns0004968-2005-09-28/123456789-0abc-defg-g86-94000scanyel>

Uno de los programas dentro de las políticas educativas llevados a cabo por el Estado para la ampliación y retención educativa de los jóvenes fue el programa PROGRESAR (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos) que constituye el foco de la presente tesis y se desarrollará más adelante en el capítulo 3.

- **Eventos que pueden suceder durante la transición a la adultez.**

Siguiendo la línea de la sociología de las transiciones, pueden definirse cinco situaciones que marcan la transición hacia el rol adulto (Rossel & Filgueira, 2015):

- La salida del sistema educativo.
- El ingreso al mercado laboral.
- El abandono del hogar de origen.
- La formación de pareja.
- Inicio de la fase reproductiva.

Cabe aclarar que estas variables, no operan en forma aislada sino que se condicionan entre sí y, a su vez, son mediadas por las instituciones que regulan la entrada al mundo adulto (Model, Furstenberg & Hershberg; 1976).

La calidad, temporalidad y secuencia de estos eventos tiene un enorme impacto en la probabilidad de emprender trayectorias inclusivas por parte de los jóvenes en la sociedad (Cecchini, Filgueira, Martínez & Rossel, 2015) o quedar exclusivos del sistema.

Estos cinco eventos que marcan la transición a la vida adulta (egreso del sistema educativo, ingreso al mercado laboral, abandono del hogar de origen, formación de pareja y la tenencia del

primero hijo/a), reflejan un cambio también del rol que cumplía la familia en relación a la protección y los riesgos y se trasladan en alguna medida al mercado y al Estado.

Los jóvenes acceden a niveles de bienestar asociados a sus familias de origen, no obstante, no se observa una cantidad de jóvenes pobres similar a la de adultos pobres. Esto se debe a dos motivos (Filgueira & Rossel, 2015):

- 1- Los jóvenes están **sobrerrepresentados**, conjuntamente con los niños, en las familias pobres. Las mayores tasas de fecundidad de los sectores más pobres y de menores niveles educativos explica esta sobrerrepresentación sumado a las bajas tasas de fecundidad que hay en los sectores medios y altos.
- 2- Los jóvenes se van de su hogar de origen de manera temprana y no logran, en general, un nivel de ingreso adecuado en este período para cubrir sus necesidades básicas lo que contribuye a mayores tasas pobreza en la juventud.

En relación a este último punto, la relación de **los jóvenes con el mercado laboral** se encuentra atravesada por una serie de riesgos con que se enfrenta la adolescencia y la juventud, que se considera importante analizar a continuación.

II. Estructura de Riesgos en la Adolescencia y Juventud.

Estos riesgos se pueden sintetizar en tres dimensiones claves: la temporalidad, secuencia y calidad de los eventos en su transición a la vida adulta, que determinarán además en gran medida las trayectorias futuras de los jóvenes (Rossel & Filgueira, 2015).

Cuadro III. Dimensiones que incrementan la vulnerabilidad y los riesgos en los jóvenes

TEMPORALES	<ul style="list-style-type: none"> ○ Abandono temprano del sistema educativo ○ Embarazo en la adolescencia ○ Trabajo adolescente
-------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Temprana expulsión del hogar de origen
SECUENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> ○ Procreación antes de terminar los niveles educativos básicos y sin inserción laboral ○ Abandono del hogar de origen en situación de desafiliación institucional del mercado laboral y la educación ○ Embarazos sin pareja
CALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> ○ El primer trabajo no debe ser ni precario o inestable ○ Sea temprano o no el embarazo , debe producirse en adecuadas condiciones de salud y bienestar de la mujer ○ La finalidad del ciclo educativo debe permitir disponer de competencias básicas adecuadas.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Rossel y Filgueira, 2015.

En tal sentido, hay secuencias que se puede inferir que exponen a los jóvenes a la exclusión, así, por ejemplo, una joven que tiene un hijo/a antes de terminar la escolaridad obligatoria y sin estar haberse insertado en el mercado de trabajo.

De esta manera, la llegada del primer hijo/a impacta en las decisiones de los adolescentes y los jóvenes, en relación a los caminos a seguir en materias educativas y laborales. Es decir, si cuentan con el tiempo necesario para terminar sus estudios, si el cuidado del hijo/a le permite asistir a clases, si tienen que ingresar más tempranamente al mercado laboral por necesidades económicas para hacerse cargo de los gastos del hijo/a, si lo hace de manera informal y/o precaria, si deben hacerse cargo de tareas de cuidado, entre tantas otras variables.

De todos los eventos que se analizan en la lógica de las transiciones; la tenencia del primer hijo es, especialmente para las mujeres, el más “inelástico”. Se puede entrar y salir del mercado laboral; se puede abandonar y luego retomar los estudios y también se puede volver al hogar de origen una vez que se han tenido experiencias de autonomía (por más frustrante que pueda resultar para quien regrese). Pero es poco frecuente revertir el estado de “ser madre” una vez que nace el primer hijo (Filardo, 2015).

Se puede concluir, entonces, que dos de los cambios más importantes en esta etapa son:

- a) Cambios que se vinculan al **proceso de emancipación**, a la modificación de los grupos de referencia y la construcción de una familia propia y tenencia del primer hijo/a (Rossel y Filgueira, 2015).
- b) El abandono del sistema educativo o culminación de los estudios formales y el ingreso al mercado laboral (Marini, 1984; Filgueira & Fuentes, 1998; Lecariddi, 2005). Cabe aclarar que el ingreso laboral puede darse en condiciones de trabajo decente o bien de manera precaria y/o informal.

Durante el proceso de cualquiera de estos cambios mencionados pueden ser vulnerados los derechos básicos, como se analizará más adelante en la descripción de la estructura de riesgos discriminada por cada uno de los eventos mencionados en este apartado.

A continuación, además se incluirán algunos datos sobre la situación en la Argentina en cada caso.

a. **Abandono del Sistema educativo.**

Constituye uno de los riesgos más importantes de esta etapa, funcionando además como nexo la educación y el mercado laboral para los jóvenes.

A su vez, las tasas de asistencia superan el 80% en ambos ciclos de la escuela. En Argentina la educación secundaria es obligatoria desde la Ley de Educación Nacional 26.206 de 2006 y cerca de 4 millones de adolescentes asisten al nivel secundario. Sin embargo, cerca de 500.000 chicos están fuera de la escuela y menos de la mitad de los adolescentes que ingresa a la

secundaria logra completarla (45%) (UNICEF, 2017)¹⁵. Por otro lado, 3 de cada 10 estudiantes transita su escolaridad con sobreedad y esto se debe en gran parte al nivel de repitencia de años anteriores o a interrupciones durante la trayectoria escolar. Los datos del nivel primario alertan que esta problemática se inicia de forma temprana: entre 15% y 17% de los estudiantes que cursan el último ciclo lo hacen con uno o más años de sobreedad (UNICEF, 2017).¹⁶

El nivel repitencia y el abandono en el nivel secundario son fenómenos que atraviesan principalmente aquellos adolescentes provenientes de los sectores más desfavorecidos de la población. Entre las principales causas del abandono de los adolescentes de entre 15 y 17 años se observan: ingreso al mercado laboral (14%); dificultades económicas para sostener la cursada (8,8%); situación de embarazo o de cuidado de algún hermano/hijo menor (11,3%). Se destaca también un grupo significativo de jóvenes (29,6%) que afirmaron haber abandonado la escuela “por no considerarla necesaria o por no gustarle”¹⁷ (UNICEF, 2017).

Cabe aclarar que en el año 2010 cerca 4 millones de jóvenes de 20 a 29 años (el 62% del total de jóvenes) no habían completado la secundaria según INDEC (2010), cifra alarmantemente alta.

Además de estos datos relativos al acceso, existen datos que dan información valiosa sobre la calidad de los aprendizajes. La evaluación de PISA (2012)¹⁸ revela que la mitad o más de los

¹⁵ Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. DINIEE, 2015. Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/diniee/indicadoreseducativos/>

¹⁶ <https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-04/Unicef-Adolescencia-2017.pdf>

¹⁷ UNICEF y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Encuesta de Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia. 2013. Disponible en https://www.unicef.org/argentina/spanish/MICS_CierreJulio2013_BAJAWEB.pdf

¹⁸ PISA es el Programa de Evaluación Internacional de Alumnos, es un estudio llevado a cabo por la OCDE a nivel mundial que mide el rendimiento académico de los alumnos en matemáticas, ciencia y lectura.

jóvenes de 15 años no acceden a los aprendizajes prioritarios, indispensables para una inserción social plena (Repetto & Díaz Langou, 2017).

Por otro lado, el dispositivo de evaluación nacional, APRENDER¹⁹, permite medir el nivel de desempeño de los estudiantes en áreas básicas de conocimiento, así como identificar distintos factores que pueden incidir o no en los aprendizajes.²⁰ Los resultados obtenidos de esta evaluación nacional permiten identificar que 7 de cada 10 adolescentes que cursan el último año de la secundaria tienen un desempeño bajo o básico en Matemáticas y sólo la mitad alcanzan niveles de desempeño satisfactorios avanzados en Lengua²¹.

El abandono del sistema educativo restringe las oportunidades de acceder a un empleo productivo (Rossel & Filgueira, 2015), más si estos abandonos se producen de manera cada vez más temprana, de manera precaria y/o informal. Según un estudio de CEPAL (2014), si bien la cantidad de jóvenes que ingresan a la escuela secundaria aumenta (o al menos, no decrece), la proporción de quienes la concluyen sigue siendo muy baja (CEPAL, 2014)²².

Universidad de
San Andrés

¹⁹ Es el dispositivo nacional de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de sistematización de información acerca de algunas condiciones en las que ellos se desarrollan. Ver <https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprender>

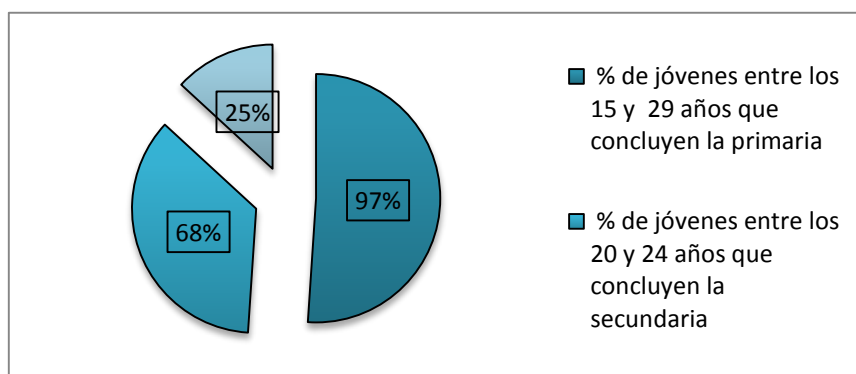
²⁰Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, DINIEE, 2015 Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/diniee/indicadore-educativos>

²¹Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, APRENDER, Informe de resultados, 2016 Operativo aprender 2016 Secretaria de Evaluación de la Calidad Educativa, MEYD.

²² En el promedio de 18 países latinoamericanos, apenas el 59% de los jóvenes de entre 20 y 24 años concluyen este ciclo de enseñanza primaria, media y terciaria alrededor de 2012. En varios países de la regional menos de la mitad de los jóvenes de entre 20 y 24 años concluyen la educación secundaria (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y México). (CEPAL, 2014)

Cuanto mayor es la desigualdad educativa, mayor suele ser la desigualdad en el empleo en los jóvenes. Esta desigualdad se acentúa en aquellos jóvenes con menos recursos económicos.

Grafico V- Proporción de jóvenes entre 15 y 29 años que concluyeron la escuela primaria, secundaria y los niveles terciarios alrededor de 2012 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2014 (LC/G.2635-P), Santiago de Chile, 2014. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.15.II.G.6, pág. 132.

En el marco del objetivo de la presente tesis, se decidió analizar números de los años anteriores a la implementación del programa para comprender mejor el contexto de su implementación.

Muchas adolescentes dejan de estudiar y, luego, quedan embarazadas como una búsqueda de completar un “proyecto de vida”, mientras en otros casos la evidencia muestra que abandonan los estudios al quedar embarazadas (OSSyR, 2014)²³. La ocurrencia de que este evento se lleve a cabo o no, está determinada, muchas veces, por el estrato socioeconómico de pertenencia de esas mujeres.

²³ Las siglas significan Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva.

Se puede concluir que los jóvenes provenientes de clases sociales más altas tienen mayor propensión a postergar la tenencia del primer hijo, mientras que el embarazo no intencional incide más entre los jóvenes de estratos más bajos (OSSyR, 2014).

En síntesis, más allá de las políticas de cuidado (que se verán en profundidad más adelante), como herramienta para hacer frente a estos riesgos en términos de políticas que pueden prevenir la maternidad temprana, fundamentalmente la no intencional, se debe señalarla importancia de abordar de manera más contundente el acceso a medidas que permitan evitar el embarazo no planificado. Dada la alta incidencia del embarazo adolescente, y de la no intencionalidad (69%) del mismo, es necesario abordar esta problemática en materia de salud pública (OSSyR, 2014).

Repetto y Díaz Langou (2014) mencionan algunas características propias de la educación media que pueden afectar su terminalidad educativa, entre ellas: “la matriz selectiva del nivel – históricamente concebido para seleccionar a los mejores-; la organización curricular enciclopédica, con una cantidad excesiva de materias compartimentadas; la formación de los profesores, centrada en la disciplina y no en la pedagogía; y la repitencia como principal estrategia infructuosa y estigmatizante de atención de las dificultades de aprendizaje” (Díaz, Langou & Repetto, 2014, pág. 4).

Pero, además, se han señalado otros efectos negativos del abandono escolar temprano: entre ellas, posible pérdida de capital social; secuelas psicológicas ligadas a la frustración ante la incapacidad de ajustar el comportamiento a la norma social vigente y cese de obligaciones relacionadas al rol de estudiante que generaría una “vacancia” para la asunción de responsabilidades adultas de manera prematura (Katzman, 2009).

Uno de los desafíos que enfrenta el sistema educativo, particularmente el nivel secundario para mejorar su articulación con el mercado laboral se debe: (a) la relevancia de los aprendizajes,

que deben propiciar el desarrollo de las competencias necesarias para la resolución de problemas; (b) la calidad de esos aprendizajes; (c) la creación de dispositivos concretos de articulación con el mundo del trabajo, que permitan la aplicación práctica de lo aprendido y la experiencia de trabajo; y (d) la construcción de un primer capital social que apunte las primeras inserciones y los cambios en las trayectorias laborales (Gallart, 2010). Que se pueda o no subsanar dicha articulación forma parte también del nuevo valor que puedan darle los jóvenes a la escuela como herramienta para la inserción en el mundo laboral. Y queda también preguntarnos ¿son los jóvenes que no tienen intención de terminar la secundaria o son los obstáculos que impiden su terminalidad educativa?

b. Ingreso temprano al mercado laboral

Un segundo factor de riesgo se relaciona con el ingreso temprano al mercado laboral, evento que se puede llevar cabo por diferentes motivos. Se lo vincula también con el desempleo, o el empleo precario y/o informal. En tal sentido, el ingreso temprano al mercado laboral dificulta, al mismo tiempo mantenerse dentro del sistema educativo. La maternidad y paternidad temprana también se relaciona con la posibilidad de ocurrencia de este evento.

Existe evidencia en América Latina sobre las condiciones en que se produce la incorporación de los jóvenes en el mercado laboral: el desempleo de los jóvenes ha sido tradicionalmente el más elevado que en otros grupos etarios y puede ser el primero que aumenta en momentos de crisis económica y simultáneamente el último en disminuir en momentos de mayor crecimiento (Tokman, 2010 & CEPAL 2010)

Es decir, “los jóvenes están entre los principales perjudicados por los efectos recesivos y regresivos de la crisis” (CEPAL, 2012), en los países latinoamericanos.

De acuerdo a los datos más actualizados disponibles del INDEC (segundo trimestre 2018), la tasa de desocupación de mujeres entre 14 y 29 años fue del 21,5% entre las mujeres de 30 a 64 años fue del 7,1% y en el caso de los varones, de 14 a 29 años fue de 14,5% y aquellos que tienen entre 30 y 64 fue del 5,3%. El concepto de trabajo infantil considera el conjunto de actividades productivas desarrolladas por los niños y niñas de 5 a 15 años y los adolescentes de 16 y 17 años. De acuerdo a la Ley N° 26.390, a partir de los 16 años los adolescentes pueden trabajar con ciertas protecciones especiales. Las actividades productivas incluyen el trabajo orientado al mercado (trabajo en la ocupación), la realización de actividades de autoconsumo y el desarrollo de tareas domésticas de manera intensiva. (EANNA, 2017)²⁴.

El desempleo (al igual que la posibilidad de mantenerse o no en el sistema educativo) se distribuye en forma desigual entre aquellos que se mantuvieron dentro del sistema educativo y con mayores ingresos que aquellos jóvenes que no lograron mantenerse en el sistema educativo y que a la vez tienen menores ingresos. En el citado informe de la CEPAL (2012), se observa que las brechas que separan a los jóvenes de los quintiles más bajos de aquellos de los quintiles más altos no han variado significativamente en los últimos 20 años y la estratificación del desempleo juvenil se encuentra intacta (CEPAL, 2012b).

Asimismo, el 70% de los jóvenes que no participan del mercado laboral o está fuera del sistema educativo realizan actividades de cuidado, cifra que muestra un impacto diferencial por género cuando se la analiza en profundidad (De León, 2017), siendo mucho mayor el impacto en las mujeres que en los hombres. A la vez que dicha desigualdad en la brecha de desempleo esconde

²⁴ Encuestas de actividades a niñas, niños y adolescentes

trabajos de cuidado que se verán en profundidad en el apartado de Juventud y Género del presente capítulo.

Por otra parte, las tasas de empleo entre los jóvenes con menores recursos descienden a medida que se aproxima la etapa final de la juventud (23 a 29 años). Esto es así, en parte, porque esta última etapa es la que enfrenta a las mujeres de los sectores con menores recursos con dificultades de inserción que llevan al retiro del mercado laboral o a una inserción de baja calidad; informal o precaria (Filgueira, Jiménez y Cicciaro, 2014).

En lo que hace a la calidad del empleo también se observa una brecha entre los jóvenes y los adultos activos, siendo la de los primeros por lejos más desfavorable. Un 23% de los jóvenes trabajan más que las horas permitidas legalmente (48 semanales) y tienen una tasa de subocupación involuntaria (16%) mayor a la de los adultos (Repetto & Díaz Langou, 2017). Ocurre lo mismo en relación a la estabilidad laboral ya que el 19% de los jóvenes son contratados por plazo determinado y el 15 % con fecha de finalización. (Repetto & Gala Díaz Langou, 2017).

Por otro lado, el embarazo en edades tempranas, en relación con la inserción laboral, pone a los adolescentes y a los jóvenes frente a la necesidad de generar un ingreso para sostener al nuevo integrante de la familia.

De este modo, los hombres jóvenes adelantan su ingreso al mercado laboral y lo pueden hacer de manera precaria. Este hecho tendrá consecuencias decisivas en su trayectoria hacia el trabajo decente (Bertranou y Casanova, 2015).

Según el estudio realizado por la CEPAL (2012), en los países de la región latinoamericana, en 1990 la tasa de desempleo de los jóvenes de entre 15 y 24 años era aproximadamente el doble

de la registrada en el total de la población (un 8,6% frente a un 4,4%), mientras que en 2009 la relación era del 16,6% frente al 7,9%.

Esta tendencia refleja la amenaza que representan para las nuevas generaciones los obstáculos de integración social (Naciones Unidas, 2003; CEPAL/OIJ, 2008).

En el debate académico hay argumentos que sostienen que la causa del desempleo recae sobre las capacidades de los jóvenes, que son las requeridas por el mercado laboral actual. Por otro lado, quienes ponen el foco sobre la demanda laboral analizan las características del mercado laboral y sus limitaciones. Otros autores se detienen en factores estructurales que explicarían estos desajustes entre la oferta y la demanda laboral: aquí confluyen factores socioeconómicos y demográficos, concretamente de género, estado civil, tenencia de hijos y la asistencia de la educación formal, que marcan la diferencia con respecto al desempleo y la desafiliación juvenil (Repetto y Díaz Langou 2017).

De este modo, se cuestiona el supuesto de que la solución reside en los niveles educativos alcanzados ya que, si bien se muestra que a mayor nivel educativo los jóvenes consiguen efectivamente mejores empleos, jóvenes con iguales alcances educativos acceden a diferentes empleos según su posición social. Así, se nos enfrentamos a la existencia de un mercado laboral fragmentado que favorece la integración de algunos y la exclusión de otros, a partir de factores estructurales. (Repetto & Díaz Langou, 2017).

C. Acceso a la Vivienda.

El acceso a la vivienda se relaciona con el abandono del hogar de origen y la conformación de un hogar propio. Dentro de la trayectoria hacia la vida adulta este evento consiste en el itinerario que siguen los jóvenes en pos de una posición social y la autonomía plena que se alcanza con

el acceso a un hogar propio (Casal, García, Merino & Quesada, 2006). Esta transición se encuentra atravesada por importantes desafíos.

En el complejo proceso hacia la autonomía, las estrategias desplegadas para alcanzar la independencia habitacional son pensadas con especial detenimiento por los sujetos, dado que la vivienda constituye la mayor inversión de las unidades domésticas. “Según sostiene Cravino (2009), la importancia de la vivienda radica en que no sólo brinda un lugar de albergue y una localización en la ciudad, sino que también es el lugar de las relaciones sociales y de estatus (así como el bien que mayor inversión requiere, inclusive en ocasiones intergeneracionalmente) (Arancibia, 2013; pág.4)”.

A la vez, se observa de manera cada vez más generalizada, que tanto la emancipación habitacional, como la condición laboral o el estado conyugal admiten reversibilidad (Filardo, Cabrera y Aguiar, 2010). En tal sentido, algunos autores “hacen referencia a las «trayectorias yoyo», donde los jóvenes van y vienen del hogar autónomo al hogar paterno” (Arancibia, 2013, pág. 175).

Por otro lado, según estudios realizados, al momento de formar una pareja prevalece el patrón de residencia neolocal²⁵ (lo que supone el abandono de la familia de origen para constituir una familia independiente). Sin embargo, la existencia de hogares con más de un núcleo (hogares multinucleares²⁶) da cuenta de las dificultades de las familias para garantizar las condiciones adecuadas de subsistencia, entre las cuales se encuentra la dificultad del acceso a la vivienda.

²⁵ Se refiere aquella familia que está constituida por un núcleo conyugal que, al momento de formarse, fija una residencia independiente de otros parientes

²⁶ En las familias multinucleares, además del núcleo primario, los otros miembros pueden formar uno o más núcleos secundarios.

En este sentido, en condiciones de privación económica, la convivencia de varios núcleos conyugales forma parte de las estrategias familiares orientadas a satisfacer las necesidades básicas de vida (Street, 2005).

La tenencia de vivienda, según Moser (1998) y Katzman (2000), es un importante activo o recurso básico de la población en situación de pobreza, para romper con la transmisión de la desigualdad y la pobreza.)

Cabe destacar, que en materia de vivienda y juventud, son pocos los análisis sistemáticos de acceso y calidad de vivienda, especialmente en los jóvenes que ya se emanciparon del hogar de origen.

Según el INDEC (2010), una de cada diez familias argentinas (10,3%) habitaba en condiciones habitacionales deficitarias. Cuando se observan los hogares encabezados por jóvenes (entre 15 y 29 años), el 28,5% habitaban en viviendas deficitarias, que presentan, al menos, alguna carencia estructural, ya sea piso de tierra, ladrillo suelto u otro; acceso al agua por fuera de la vivienda, o el terreno; o bien no dispone de inodoro con descarga de agua.

Si se toman datos más actualizados, según el INDEC (2018), al segundo semestre de 2017, por ejemplo, el 80% de los hogares y el 75,5% de las personas habitan en viviendas cuyos materiales poseen calidad suficiente²⁷. Por otro lado, el 7,1% de los hogares habita en viviendas cuyos

²⁷ Dentro de las características habitacionales se incluye el indicador de calidad de los materiales de la vivienda, el cual se basa en un grupo de variables referidas a los materiales constructivos de los pisos y techos y la presencia de cielorraso. Se tiene en cuenta la protección o abrigo del medio natural y de factores ambientales adversos que dichos materiales proporcionan y, en función de ello, se establece la suficiencia o insuficiencia de su calidad.

materiales poseen una calidad insuficiente y el 12,9% lo hace en viviendas cuyos materiales poseen una calidad parcialmente insuficiente.

La calidad de la vivienda se puede observar en base a dos dimensiones; hacinamiento y saneamiento. Por hacinamiento se entiende el estado de la vivienda en estado lamentable que se caracteriza por la acumulación o amontonamiento de individuos en un mismo lugar, el cual no se haya preparado para albergarlos, es decir, la cantidad de personas que habitan u ocupan un determinado espacio que es superior a la capacidad que debería y puede contener según los parámetros de comodidad, seguridad e higiene. Y por saneamiento según la Organización Mundial de Salud, (OMS) se entiende el suministro de instalaciones y servicios que permiten eliminar sin riesgo la orina y las heces. Los sistemas de saneamiento adecuados constituyen una causa importante de morbilidad en todo el mundo, la mejora del saneamiento tiene efectos significativos en la salud tanto en el ámbito de los hogares como las comunidades. A su vez el término hace referencia al mantenimiento de buenas condiciones de higiene. Así, el hacinamiento alcanza al 26,6% de estos hogares con niños, mientras que en los hogares sin niños, niñas y adolescentes este porcentaje es tan sólo del 3,5% (ENAPROSS²⁸, 2014). En lo relativo a la conexión a saneamiento, un 27,8% de los hogares con niños, niñas y adolescentes presentan conexiones insatisfactorias o solo parcialmente satisfactorias, bajando al 13,9% en los hogares sin menores (ENAPROSS, 2014) (Filgueira & Aulicino 2017).

En relación a los alquileres, según Blanco, Cibils y Muñoz (2014) el alquiler es la alternativa de vivienda más elegida por los jóvenes debido a la imposibilidad de comprar una vivienda propia, o comprometerse a largo plazo con un préstamo para la compra de una vivienda propia.

Por su parte, el INDEC (2010) revela que el 18% de los hogares eran alquilados, a su vez, si se discriminan por grupos etarios 36.3 % corresponde a los jóvenes. En esta línea, se sugiere que

²⁸Encuesta de Protección y Seguridad social

la alta valorización del suelo urbano en las últimas dos décadas, en combinación con una escasa disponibilidad de crédito hipotecario, impulsó el uso de esta opción en las franjas etarias más jóvenes (Cristini, Moya & Bermúdez, 2010).²⁹

Cabe aclarar que esta situación no es la misma para aquellos jóvenes que pasan mayor cantidad de tiempo en su hogar de origen, “estirando” el ingreso a la vivienda propia y que, en general coincide con aquellos jóvenes que viven en hogares con mayores ingresos y, además, en su mayoría, no trabajan, ni tienen hijos pero estudian.

No tienen las mismas posibilidades, por ejemplo, aquellos jóvenes, de los cuales el 70 % son mujeres, que viven en hogares con menores ingresos, que tienen que realizar trabajos de cuidados no remunerados (ya sean niños o adultos mayores) y que deben salirse del sistema educativo. Para este grupo de jóvenes es casi imposible acceder a una vivienda propia.

En síntesis, se puede concluir que en la trayectoria habitacional, “mientras que la precariedad es habitual en las primeras inserciones de todos los jóvenes, para los de sectores más bajos con menores credenciales educativas la inestabilidad y los bajos ingresos suelen ser una constante a lo largo del recorrido” (Arancibia, 2013, pág. 173).

d. Maternidad y paternidad temprana

Como se mencionó en la introducción, una cuarta dimensión del riesgo se relaciona con la maternidad y paternidad temprana. Este evento limita la toma de decisiones de los adolescentes y los jóvenes en relación a mantenerse o no en el sistema educativo, y en relación al momento de ingresar al mercado laboral.

²⁹ Cabe aclarar que en relación a los créditos hipotecarios se han tomado esos años porque fueron los últimos datos disponibles a los que se pudo acceder.

En la Argentina, las tasas de embarazo adolescente se sostienen estables en torno al 15% desde los últimos 25 años (UNICEF, 2017). Dicha situación esconde, además, importantes brechas regionales: en provincias como Chaco, Formosa y Misiones, donde uno de cada cuatro nacimientos es de madres adolescentes³⁰ (UNICEF, 2017).

Además, 3000 nacimientos al año corresponden a madres menores de 15 años³¹: “cuanto menor es la edad de la madre, más probable es la existencia de abuso sexual y mayores los riesgos de salud asociados para ellas y sus hijos” (UNICEF, 2017; pág. 45).

Es importante destacar, además, que, entre las adolescentes, seis de cada diez embarazos no son planificados (UNICEF, 2017), a la vez que uno de cada cinco nacimientos de madres adolescentes es de madres que ya han tenido un primer hijo o hija, siendo también una parte importante de éstos no planificados. La falta de acceso gratuito a los métodos anticonceptivos que utilizan es preocupante: seis de cada diez mujeres y siete de cada diez varones adolescentes se enfrentan a esta situación. (UNICEF, 2017).

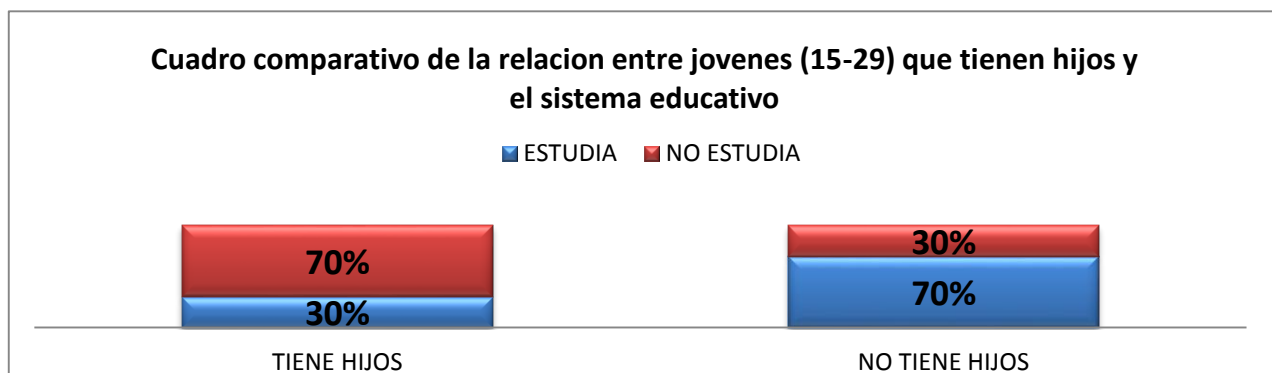
Además, como indica UNICEF (2017): “la maternidad en la adolescencia es más frecuente entre sectores vulnerables y con menor nivel educativo. Casi la mitad de las adolescentes madres se encuentran fuera del sistema educativo al momento de embarazarse y una de cada cuatro madres adolescentes no logra completar la escuela primaria. Asimismo el embarazo en la adolescencia es una importante causa de abandono escolar en la secundaria, una de cada diez abandonaron sus estudios por una situación de embarazo o de cuidado de algún hermano/hijo menor” (UNICEF, 2017; pág. 46).

³⁰ Ministerio de Salud de la Nación. DEIS, 2015. Disponible en [http:// www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/Serie5Numero59.pdf](http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/Serie5Numero59.pdf)

³¹ *Ibíd.*

Según la Encuesta Nacional de Juventud del INDEC (2014) para los jóvenes entre de 15 a 29 años de edad que tienen o no hijos su relación con la participación educativa es la siguiente:

Gráfico VI. Proporción de jóvenes que participan del sistema educativo de acuerdo a la tenencia o no de hijos/as, 2014. En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con base a la lectura de León, 2017

Un aspecto importante a tener en cuenta, es que entre los jóvenes que cuidan niños habitualmente, una proporción importante combina esta actividad con estudio o trabajo. Así, un 27% de quienes cuidan dentro o fuera de su propio hogar, estudia, trabaja, realiza ambas cosas o busca trabajo (ENJ, 2014). De León, destaca que en el caso de las mujeres, “2 de cada 10 mujeres no estudia, no trabaja, ni busca trabajo, pero casi todas ellas *cuidan*” (De León, 2017).

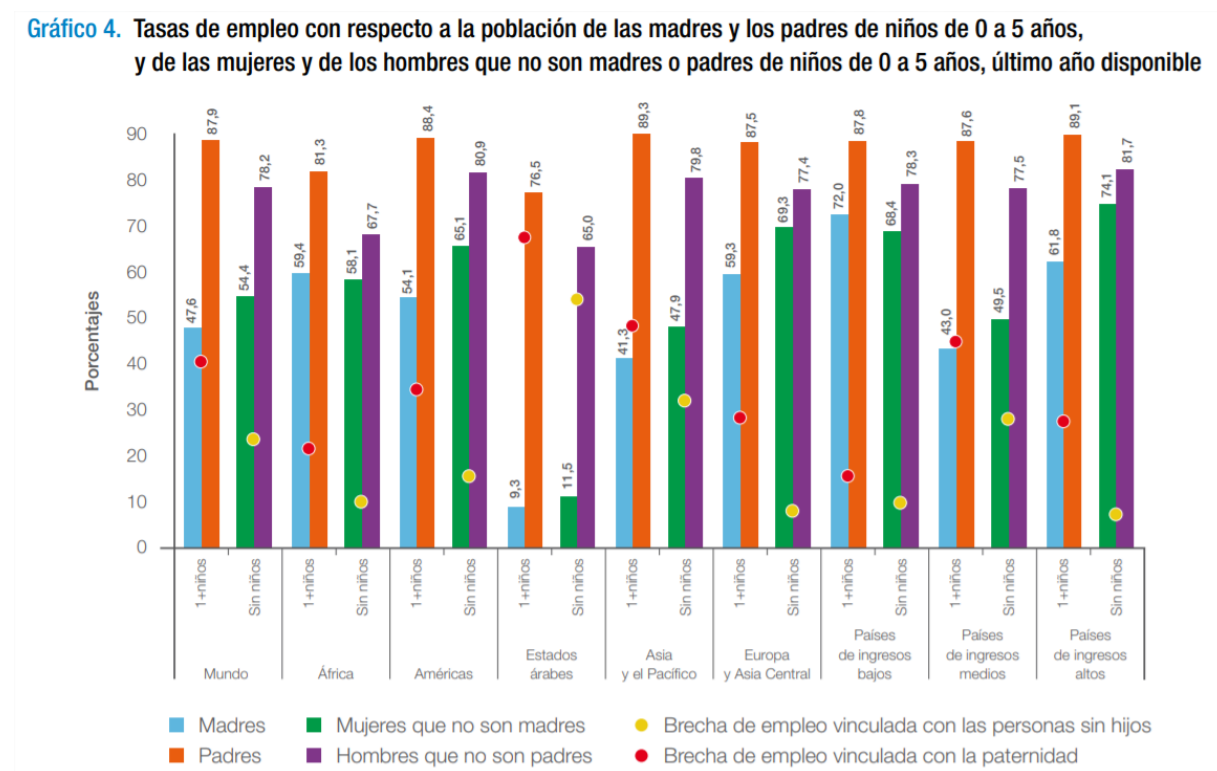
Tanto en Argentina como muchas otras regiones, tener hijos disminuye el nivel de ingresos familiar. Esto se debe a que, por un lado, los niños y niñas consumen más ingresos que los que generan y, en nuestro país, son las familias las cubren la mayor parte de ese déficit³² (Acuña, 2017). Por otro lado, la tenencia de hijos limita las posibilidades, especialmente de las mujeres, de insertarse en trabajos formales remunerados de tiempo completo, lo que resulta en empleos precarios o de jornada reducida que reportan menores ingresos. Al respecto, un reciente estudio

³²No obstante, entre 1997 y 2010 la Argentina registró un avance en la materia ya que el Estado pasó de cubrir el 10% al 40% de dicho déficit (Gragnolati, Rofman, Apella y Troiano, 2014)

de la Organización Internacional del Trabajo muestra las brechas de empleo entre madres y padres de niños de menos de 5 años y mujeres y hombres sin hijos (OIT, 2018):

Grafico VII Tasas de desempleo con respecto a la población de madres y padres de niños de 0 a 5 años, y de las mujeres y de los hombres que no son madres o padres de niños de 0 a 5 años, según último año disponible

Gráfico 4. Tasas de empleo con respecto a la población de las madres y los padres de niños de 0 a 5 años, y de las mujeres y de los hombres que no son madres o padres de niños de 0 a 5 años, último año disponible



Fuente: Cálculos de la OIT basados en microdatos de encuestas sobre la fuerza de trabajo y de encuestas de hogares.

El Gráfico VII muestra la doble penalización laboral que sufren las mujeres madres: en todas partes del mundo las brechas entre madres y padres son más amplias que entre mujeres y varones sin hijos y, también, existe una brecha entre mujeres madres y mujeres sin hijos. “Esto se traduce en lo que puede denominarse una «penalización en el empleo vinculada con la maternidad», que se observa a escala mundial y sistemáticamente en todas las regiones para las mujeres que viven con niños pequeños (OIT, 2018). De acuerdo a estos datos, las madres de niños menores de 5 años representan las tasas de empleo más bajas (el 47,6 por ciento) en

comparación no sólo con los padres (el 87,9 por ciento) y los hombres que no son padres (el 78,2 por ciento), sino también con las mujeres que no son madres (el 54,4 por ciento) de niñas y niños pequeños. Este modelo contrasta con una «prima en el empleo vinculada con la paternidad»: los padres presentan la tasa más alta de empleo con respecto a la población a escala mundial y en todas las regiones en comparación con los hombres que no son padres, pero también con las mujeres que no son madres y con las madres de niñas y niños pequeños” (OIT,; 2018, pág. 7)

En este contexto cabe preguntarse ¿Cuál es el sentido que le dan los y las jóvenes a la maternidad/paternidad en su transición hacia la vida adulta?

Al respecto hay dos posiciones según como se construya la causalidad en cada caso (Repetto & Díaz Langou, 2017): Marcús (2006) sostiene que entre las mujeres de sectores más vulnerables, “la maternidad funciona otorgando identidad, un proyecto en la vida, y mucha satisfacción a las jóvenes madres”. Así, postergan el fracaso o realizan una transferencia, a través del hijo, lo que cambia a la vez el status de la mujer (Soto, 2013).

No obstante, “tener en cuenta que el proyecto de vida se liga a la maternidad no implica olvidar que ello también funciona como indicador de una situación económica y social desventajosa, donde la falta de oportunidades profesionales y educativas termina imponiéndose y estableciendo que la maternidad se constituya en su principal destino y objetivo en la vida” (Marcús, 2006; pág. 11).

Asimismo, no se puede dejar de lado que muchas veces la maternidad temprana está ligada a la falta de acceso a la educación sexual y reproductiva, por ejemplo, a la falta de información suficiente y de calidad por parte del Estado, más que a una elección personal (Repetto & Díaz Langou, 2017) sobre todo en aquellas mujeres que están en situación de pobreza o extrema

pobreza. Entre aquellas mujeres de clase media o clase media alta la maternidad, al igual que la paternidad se posterga para lograr más desarrollo dentro del ámbito académico y/o laboral.

Algunos autores sostienen que la paternidad joven podría explicar la expulsión de los jóvenes del sistema educativo (en especial la de las mujeres), lo cual se potenciaría en los casos en los que no hay una red de contención y cuidado disponible, que sirva para facilitarles oportunidades de inserción al sistema (Arroyo, 2010). Sin embargo, la evidencia sugiere que esto es más la excepción que la regla: la desafiliación del sistema educativo es un predictor del embarazo adolescente (Repetto & Díaz Langou, 2017).

Finalmente, como señala De León (2017), las responsabilidades de cuidados no afectan solo a las madres sino también a otro importante número de jóvenes: cuatro de cada diez jóvenes argentinos tiene responsabilidades de cuidado, sobre todo de niños y niñas. Ahora bien, la proporción de mujeres que tienen estas responsabilidades duplican las de los varones. Menciona también, “que el 30 % dijo haber tenido que abandonar sus estudios o su trabajo debido a responsabilidades de cuidado, aquí también el dato afecta más a las mujeres que los varones”) (De León, 2017; pág. 3).

e. Otros desafíos que atraviesan a los adolescentes y jóvenes a lo largo de las transiciones

Otro aspecto de riesgo importante a tener en cuenta en esta etapa es la exposición a distintas formas de violencia, entendida como a “una forma de ejercicio del poder mediante el empleo de la fuerza (física, psicológica, económica, política, sexual, etc.) e implica la existencia de jerarquías -reales o simbólicas. Es una acción socialmente nociva, que implica la existencia de una asimetría de poder de quien ejerce la violencia hacia quien no puede defenderse o repelerla. Las violencias implican acciones, relaciones y discursos que buscan dominar y someter a las

niñas, niños y adolescentes aprovechándose de la vulnerabilidad y desigualdad existente” (UNICEF, pág. 3, 2017). Entre ellas, el abuso sexual es una de las peores formas de violencia ya que producen un daño irreparable la integridad física, psíquico y moral, y a la intimidad (UNICEF, 2016)³³

Además, se destaca que América latina es la región del mundo con mayor proporción de homicidios de niños y adolescentes (Naciones Unidas, 2006; UNICEF, 2014). La prevalencia de muertes por causas externas es más alta que en otros grupos etarios. Cuando se refiere a causas externas se hace referencia a homicidios, accidentes de tránsito, suicidios, entre otros. Según un estudio de CEPAL (2011), en América Latina estas muertes externas representan casi la mitad del conjunto de la población entre los 15 y 29 años mientras que en el total de la población es del 9.9% (CEPAL, 2011).

III. Procesos estructurales de los sistemas de riesgos

Muchas veces el origen social determina las posibilidades de trayectoria de cada individuo y las trayectorias son un reflejo de las estructuras sociales. No obstante, frente a las restricciones que presentan los distintos contextos estructurales, los sujetos tienen posibilidades de elección y acción a partir de las cuales van armando sus prácticas, estrategias y expectativas. (Arancibia, 2013).

En el tránsito a la vida adulta se da una acumulación, apropiación y transferencia diferenciada de los capitales cultural, económico, social y simbólico (Bourdieu, 2000); (Dávila & Ghiardo, 2012).

³³Abuso sexual contra niñas, niños y adolescentes. Una guía para tomar acciones y proteger sus derechos. Ver en [https://www.unicef.org/ecuador/proteccion-AbusoSexual_contra_NNyA-2016_\(1\).pdf](https://www.unicef.org/ecuador/proteccion-AbusoSexual_contra_NNyA-2016_(1).pdf)

Los riesgos antes descriptos operan en un marco de procesos estructurales que llevan ya mucho tiempo y funcionan como obstáculos para alcanzar los derechos básicos de los jóvenes y adolescentes, entre ellos algunos que fueron mencionados:

- 1- En primer lugar, en muchos casos las familias (en sus distintas conformaciones) ven afectado su rol como institución socializadora primordial, lo que presenta desafíos en torno a la demanda y surgimiento de otros agentes de integración social.
- 2- En segundo lugar, se observa una tendencia hacia un desequilibrio en el bienestar, debido a la sobrerrepresentación de los jóvenes que se encuentran en la pobreza e indigencia en comparación con otras etapas del ciclo de vida (este proceso fue explicado en el capítulo 2, punto II).
- 3- Un tercer proceso, ya también mencionado, se relaciona al surgimiento del bono demográfico (también mencionado anteriormente). En Argentina, este periodo llegará a su fin hacia 2040 (León, 2015), y según otros autores como el economista Fanelli (UdeSA, 2017) finalizaría en el año 2035. Esto es una oportunidad y que se haga efectiva depende del uso que haga cada país de la inversión en los niños, niñas y jóvenes. De no aprovecharse dicha oportunidad podría transformarse en la llamada “mochila” demográfica, como consecuencia del envejecimiento de la población en un contexto donde los jóvenes comienzan a trabajar con condiciones de productividad realmente bajas (Rossel y Filgueira, 2015).
- 4- Un cuarto proceso estructural es que los jóvenes de la región (y en otros lugares del mundo) vienen postergando su rol de adultos (o dicho de otra manera estirando su etapa de juventud) si bien de manera segmentada según su nivel de ingresos. En la actualidad los adolescentes y los jóvenes, particularmente de los quintiles más altos de ingresos,

forman parejas más tarde y tienen su primer hijo o abandonan la casa paterna con más edad (CEPAL, 2000). El ciclo vital se ha transformado y la transición hacia la vida adulta hoy es más lenta: la extensión de los años de educación, las dificultades en acceder al mercado de trabajo y a la vivienda generan una salida más tardía del hogar paternal y han retrasado la edad de inicio de la maternidad (Esping Andersen, 2004). No obstante, estos procesos no afectan a todos los jóvenes por igual, sino que se relaciona con el nivel socioeconómico en cada sector y dentro de ellos, entre hombres y mujeres. Es decir, esta asunción tardía se produce básicamente en aquellos sectores con mayores niveles educativos o de más ingresos en contraste con la asunción temprana del rol adulto en los sectores más pobres.

- 5- Otro aspecto importante es que la incorporación de la mujer al mercado laboral y los cambios en la composición de los hogares no fueron acompañados por transformaciones significativas en la participación de los varones en las tareas domésticas y de cuidado, fenómeno que se conoce como “revolución estancada” (Cerrutti, 2003). Por ello, dentro de los procesos estructurales se hace necesario realizar una mención especial a las brechas de género que marcan situaciones de desigualdad entre los y las jóvenes.

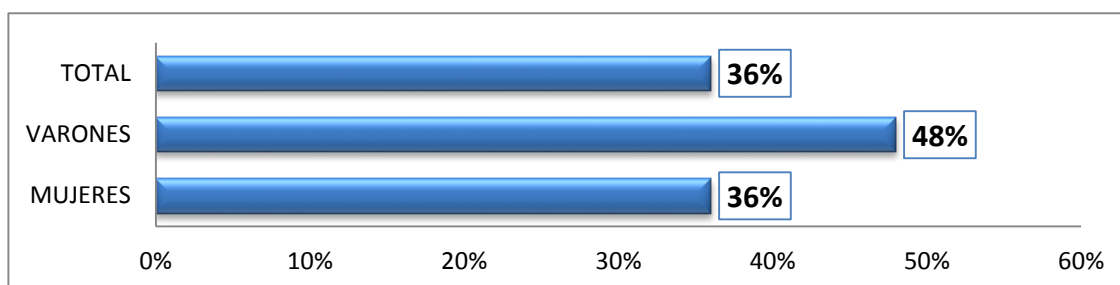
a. Juventud y género: brechas de desigualdad

A lo largo del presente capítulo, ha sido posible observar brechas de desigualdad entre hombres y mujeres. En particular, (De León, 2017) destaca que entre las mujeres dos de cada diez no estudia, no trabaja, ni busca trabajo, pero casi todas ellas *cuidan*³⁴ (sobre la base de datos de

³⁴ Se podría definir al **cuidado** como el conjunto de “aquellas actividades y relaciones orientadas a alcanzar los requerimientos físicos y emocionales de niños y adultos dependientes, así como los marcos normativos, económicos y sociales dentro de los cuales éstas son asignadas y llevadas a cabo (Daly y Lewis, 2000). Es posible

INDEC, 2014). Además, entre los jóvenes de 15 a 29 años que cuidan pero no estudian ni trabajan, **el 95% son mujeres**. Asimismo, estas mujeres representan el **82% del total de jóvenes mujeres** y el **67% del total todos los jóvenes, hombres y mujeres**, que se encuentran en esa situación (De León, 2017).

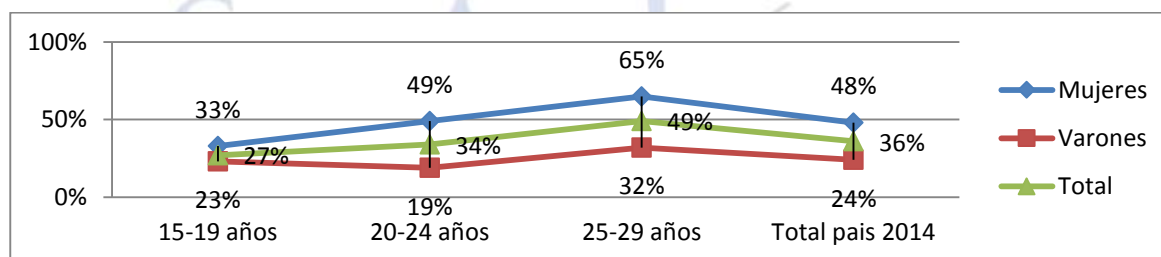
Gráfico VIII. Jóvenes de 15 a 29 años que cuida, según sexo



Fuente: elaboración propia sobre la base de la ENJ³⁵ 2014

Asimismo, al observar el siguiente gráfico, es posible analizar los jóvenes que cuidan por grupo de edades y por sexo. Cabe destacar que los datos no permiten establecer si la función de responsabilidad de cuidado se realiza de manera voluntaria o porque no existen otras opciones.

Gráfico IX. Jóvenes que cuidan por grupo etario y por sexo, en porcentajes. 2014



Fuente: elaboración propia en base a la De León, 2017.

La tendencia de mayor cantidad de mujeres jóvenes que cuida se mantiene en todos los subgrupos de edad, aunque lógicamente tiene una incidencia menor en el grupo de edad de 15 a 19

señalar tres dimensiones del cuidado (Rodríguez Enríquez, 2007): la material (que implica un trabajo); la económica (que implica un costo); la psicológica (que implica un vínculo afectivo).

³⁵ Encuesta Nacional de Jóvenes

años, y aumenta a medida que crece la edad. El 33% de las jóvenes entre 15 y 19 años cuida, luego asciende a 49% en el grupo entre 20 a 24 años. En el grupo de 20 a 24 la brecha en mujeres y varones que cuidan alcanza 2,5 veces. Por otra parte, el 27% de adolescentes entre 15 y 19 años que cuida no tiene necesariamente responsabilidades parentales, sino que cuida niños que no son sus hijos, por ejemplo, hermanos menores o sobrinos (De León, 2017).

Un estudio de la CEPAL (2014), muestra diferencias en las “trayectorias” de las mujeres en relación al momento de inserción al mundo laboral. Así, se observa que en aquellas mujeres con menores ingresos (y más vulnerables) la tasa de inactividad desciende con la edad, alcanzando una “meseta” (es decir se mantiene igual la trayectoria sin disminución o incremento de ingreso al mercado laboral) a partir de los 20 o 21 años. Por otro lado, en aquellas mujeres que pertenecen a sectores con niveles de ingresos más altos, se observa que la inserción al mercado laboral aumenta y alcanza niveles altos hacia el final de la juventud (Rossel & Filgueira, 2015). Así, en los sectores de ingresos más altos, hay una convergencia en la participación de hombres y mujeres (en particular en el caso de las mujeres sin hijos), no así en los sectores más pobres, donde la desigualdad es mayor.

Las mujeres realizan el 76,2% de todo el trabajo de cuidados no remunerado, dedicándole 3,2 veces más tiempo que los hombres (OIT, El trabajo de cuidados y los trabajadores de cuidado para un futuro con trabajo decente, 2018) “La brecha de participación laboral entre varones y mujeres aumenta entre aquellos que tienen hijos. Desde 2003, los varones con hijos son el grupo que alcanza mayores niveles de participación laboral (en torno al 95%), le siguen los varones sin hijos (entre el 85% y 90%). Muy por debajo se encuentran las mujeres sin hijos (entre el 65% y 70%) y quienes menos participan del mercado de trabajo son las mujeres madres (en torno al 60%). Incluso cuando las mujeres logran participar del mercado de trabajo, ellas tienen

mayores probabilidades de transitar a la informalidad, estar desocupadas o trabajar en la economía informal” (CIPPEC, 2017) (Díaz Langou & Sachetti; 2017)

Esto se refleja, a su vez, en un fenómeno de “feminización de la pobreza”³⁶ donde más de siete de cada diez personas del grupo poblacional con menores ingresos son mujeres, mientras que la relación se invierte para el grupo de mayores ingresos, donde más del 70% son varones (Botto, 2018)³⁷

Siguiendo la misma línea, en Argentina, de acuerdo a estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los salarios de las madres son un 16%⁸ menores a los de las mujeres sin hijos.

Al igual que sucede con la participación en la actividad laboral, esta brecha se acrecienta al aumentar la cantidad de hijos/as. “Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC (2014), la tasa de actividad de las mujeres se reduce sustancialmente (de 54% a 39%) a medida que hay más niños y niñas en el hogar y la brecha –la diferencia entre participación de varones y mujeres- se duplica (de 15% a 33%). Es evidente que esta situación recrea y regenera el círculo vicioso si alguien tiene que quedarse en la casa, será aquella que menos le cueste salarialmente a la familia. Lógicamente esto se acentúa aún más en aquellos hogares en los que

³⁶ Si bien el planteo “la “feminización de la pobreza” ha sido objeto de debate, ha puesto en evidencia la necesidad de reconocer que hombres y mujeres sufren la pobreza de manera diferente, y que el género es un factor, como la edad, la etnia y la ubicación geográfica, entre otros, que incide en la pobreza y aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a padecerla. (CEPAL UNIFEM, pág., 13, 2004)”

³⁷ Ver en Economía feminista. <http://economiafeminista.com/>

la posibilidad de pagar por alguien que realice en trabajo doméstico o una guardería está muy lejos del presupuesto familiar” (D’Alessandro, Brosio & Guitart, 2017)”³⁸.

Estas desigualdades, responden a una situación estructural. El modelo tradicional patriarcal-nuclear, de hombre proveedor/mujer ama de casa, ha sufrido profundas transformaciones. Las mujeres se han incorporado masivamente al mercado de trabajo y se observa un crecimiento de los hogares monoparentales y ensamblados (Esquivel, Faur, & Jelin, 2012). Sin embargo, la distribución de tareas al interior del hogar se ha mantenido sin mayores cambios: las tareas domésticas y de cuidado siguen recayendo principalmente sobre las mujeres, quienes enfrentan así una doble jornada de trabajo, sin ser la de tareas domésticas o de cuidado reconocidas ni remuneradas como tales.

Ante esta situación, uno de los desafíos y retos consiste en implementar políticas que permitan redistribuir la carga de cuidado, no solo entre mujeres y varones sino también entre todos los actores que conforman el “diamante del cuidado”: el Estado, el mercado, la comunidad y las familias (De León, 2017).

Un elemento central para el análisis de las políticas de cuidado es el potencial que tienen de contribuir a “desfamiliarizar” la carga de responsabilidad sobre esta tarea (Esping Andersen, 1999). Este concepto tal como se desarrolló en el capítulo 1 alude al modo en que el Estado (mediante diferentes instrumentos y medidas de política pública) ayuda a las familias en relación a la carga que el cuidado les presenta.

³⁸ Ver en <http://www.marcha.org.ar/maternidad-y-mercado-de-trabajo-escenario-y-posibilidades-en-nuestras-luchas-por-la-igualdad/>

En síntesis, como desafío, la mayor desfamiliarización a través de una mayor presencia estatal en la materia permite que las familias puedan obtener recursos de tiempo y servicios que solucionen sus demandas de cuidado, con independencia de los arreglos informales que se dan en este ámbito.

Este último concepto, pone de manifiesto la imperiosa necesidad de **incrementar la presencia del Estado en el campo del cuidado**, reconociendo el rol indelegable de la familia pero, a su vez, reafirmando el rol del Estado en tanto garante último de ejercicio de derechos

Se trata de que el Estado ponga a disposición de las familias un conjunto de recursos para que puedan implementar aquellas estrategias de cuidado que les resulten más convenientes. Es decir, **se trata de hacer del cuidado una cuestión pública**, reconociendo el rol que cumple en la sociedad. (De León, 2017).

IV. Resumen y algunas reflexiones preliminares.

El marco teórico adopta el concepto de la sociología de las transiciones, la cual establece las cinco transiciones claves a la vida adulta, a saber: salida del sistema educativo, el ingreso al mercado laboral, abandono del hogar de origen, formación de un nuevo hogar y tenencia del primer hijo/a.

Tal como señalan Filgueira, Jiménez y Cicciaro (2014), si los jóvenes de hoy no terminan el secundario, obtienen trabajos precarios o no los consiguen, forman hogares antes de alcanzar niveles básicos de ingresos autónomos y tienen hijos en etapas adolescentes o muy jóvenes, su presente y su futuro, y por ende el futuro del país, se verán afectados negativamente, tanto en materia social como económica.

Es posible observar y analizar tres caminos diferentes en la transición de la juventud al rol adulto (Rossel y Filgueira, 2015):

1. Mantenerse en el sistema educativo durante la mayor parte de la adolescencia y juventud lo que maximiza las oportunidades para el ingreso laboral y asumir otros roles adultos.
2. Abandonar tempranamente el sistema educativo y el ingreso temprano al mercado laboral en condiciones precarias o de informalidad.
3. Desertar temprana del sistema educativo sin combinarlo con una inserción laboral; lo que lleva a una desafiliación institucional que de prolongarse en el tiempo corre el riesgo de trasladarse a la adultez.

Sin embargo, como se analizó anteriormente, los adolescentes y jóvenes enfrentan desafíos para atravesar estas transiciones, desafíos que implican, además, importantes inequidades de género.

En particular, la sobrecarga de trabajo no remunerado y la maternidad temprana obstaculizan el logro de formas básicas de autonomía económica. Así, lejos de ser la realidad de estos jóvenes la visión acotada de los “ni ni”, pensados como jóvenes que no hacen nada, muchos de ellos realizan tareas no remuneradas, tareas de cuidado, las cuales son esenciales, para el “sostenimiento y reproducción de la sociedad” (De León, 2017). En todos los casos las mujeres son las que realizan mayormente las actividades de cuidado, por más que realicen otras actividades como estudio o trabajo, o las dos. Por ejemplo, el 12,7% de las mujeres cuidan además de estudiar mientras que en los varones es porcentaje es del 7.4% (INDEC, 2014).

Finalmente, un aspecto no mencionado y de suma importancia en este marco, es que esta etapa constituye también un momento de **construcción de identidad**, el logro de **autonomía moral**,

desarrollo de patrones propios de socialización y lo que se denomina cambio del mapa de pertenencias. La ausencia o la debilidad de la proyección al futuro son factores explicativos clave de varios de los problemas que se plantearon en el presente trabajo y este capítulo en particular (Rossel & Filgueira, 2015).

VI RETOS Y DESAFIOS: Instrumentos para hacer frente a los riesgos en adolescentes y jóvenes

Para hacer frente a los riesgos y vulnerabilidades mencionados en el presente capítulo, el Estado debe generar instrumentos a través de políticas públicas sólidas que apoyen a las familias y brinden oportunidades a los jóvenes.

En particular, la importancia de la problemática de los jóvenes que cuidan pone de manifiesto la imperiosa necesidad de **incrementar la presencia del Estado en el campo del cuidado**, de implementar estrategias que promuevan una distribución más equitativa de las cargas de cuidado no solo entre hombres y mujeres sino, también, entre el Estado, el mercado y las familias. Esto requiere de políticas que promuevan la creación de un sistema público de cuidados de alta calidad y de regulaciones que generen una mayor participación y compromiso también por parte del sector privado. Algunas de esas políticas brindan apoyo a las familias a través de la provisión de tiempo, como por ejemplo el régimen de licencias, o dinero, a través de transferencias económicas o, servicios de cuidado (centros de cuidado, jardines maternales o de infantes; entre otros.) (De León, 2017).

La ausencia de un sistema público de cuidados lleva a que las familias resuelvan las necesidades de cuidado como pueden: mientras que aquellas familias con ingresos altos contratan servicios especializados o trabajo doméstico para el cuidado de los niños, las familias de bajos ingresos suelen recurrir a servicios informales, arreglos familiares o al retiro de la mujer de las

instituciones educativas y/o del mercado laboral (o su inclusión en esquemas de contratación más precarios) y/o apresuran la inserción del varón en el empleo en condiciones de desprotección social y vulnerabilidad, lo que genera una situación de mayor vulnerabilidad (Filgueira, 2007).

Así, se reitera, uno de los mayores retos y desafíos del Estado consiste en hacer del cuidado una cuestión pública que atender. En caso de no hacerlo, la actual organización del cuidado puede constituir un “vector de reproducción de la pobreza” (ADC, CIEPP y ELA, 2014) ya que condiciona la posibilidad de resolver las demandas de recursos que tenga la familia.

Además, hay otras políticas públicas que pueden ayudar a hacer frente a los riesgos mencionados en este trabajo (Repetto & Díaz Langou, 2017):

- Políticas que promocionen y promuevan regímenes de incentivos para el primer empleo para el sector privado (menor costo laboral). Los jóvenes contarían con herramientas para la inserción laboral si accedieran a los conocimientos y competencias fundamentales y concluyeran la educación secundaria. Por supuesto, los incentivos monetarios son importantes en este sentido. Una posibilidad consiste en mejorar la articulación entre la Asignación Universal por Hijo y el PROGRESAR.
- Políticas estatales que promocionen y promuevan la generación de capacidades laborales de los jóvenes, con la previa implementación de políticas que articulen la transición entre la escuela y el mercado laboral. Existe evidencia en torno a la mayor eficiencia de las prácticas profesionales sobre las capacitaciones para lograr la denominada “socialización primaria laboral” Es de suma importancia avanzar en la generación de implementar experiencias que permitan a los jóvenes “aprender haciendo”.

- Políticas públicas para promover la educación sexual y reproductiva. En este aspecto cabe destacar la Ley de Educación sexual Integral³⁹ que crea el programa de Educación Sexual Integral (2006), desde una mirada que tiene en cuenta aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos y cuyos contenidos se van adaptando al ciclo de vida, por lo que es indispensable empezar a trabajarlos desde la infancia. Desde su creación, han existido distintos obstáculos tanto presupuestarios como falta de capacitación docente, e inclusive el rechazo de una parte de la sociedad que continúa a la fecha⁴⁰.
- Políticas públicas que aborden la problemática, del consumo de drogas y adicciones, incluyendo el trabajo con las familias de origen, los colegios secundarios y los servicios de salud⁴¹ sobre esta cuestión. Es necesario promover prevenciones en temas de salud y dar a conocer cuáles son los riesgos orientado específicamente a los jóvenes.



Universidad de
San Andrés

³⁹ La ley que creó el Programa Nacional de Educación Sexual Integral fue sancionada por el Congreso nacional en 2006. Esta norma establece que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir una educación de este tipo tanto en los establecimientos.

⁴⁰ <http://www.inet.edu.ar/wp-content/uploads/2012/10/43-08-anexo-1.pdf>.

⁴¹ Repetto y Díaz Langou (2017) sostienen que los servicios de salud son los primeros efectores de la salud, pero que los jóvenes son el grupo poblacional que menos asisten al mismo.

- Políticas públicas que faciliten el acceso a la primera vivienda de los jóvenes⁴², brindando subsidios u otros instrumentos financieros como créditos hipotecarios. Un ejemplo de ello es el programa PROCREAR.⁴³
- Políticas públicas que apoyen la reinserción de los jóvenes en conflicto con la ley penal.
- Políticas públicas para ampliar la representación política de los jóvenes en cargos de gobierno y brindar conocimientos y herramientas para el ejercicio del derecho a voto. Esto les daría un sentido más activo a la participación que podría generar mayor motivación para involucrarse en el diseño e implementación de políticas públicas.

Entre las políticas públicas, de carácter educativo, la presente tesis se centra en una de las intervenciones estatales con foco en políticas de educación e ingreso al mercado laboral más recientes, como lo es el programa PROGRESAR que se llevó a cabo enero de 2014 hasta diciembre de 2017, y luego fue reemplazado por el Programa BECAS PROGRESAR a partir del 1 de enero de 2018.

En el Capítulo 4 se desarrolla el mencionado programa y en el Capítulo 5 se desarrollará el caso de estudio del programa PROGRESAR en la provincia de Misiones.

⁴²Cabe aclarar que la argentina tiene un déficit habitacional en todos los grupos etarios pero los más afectados son los jóvenes.

⁴³El Decreto N° 902/12 constituyó el fondo fiduciario público denominado “Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR.)” cuyo objeto es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

Capítulo 3. El Programa PRO.GRE.SAR. Antecedentes, cobertura, su evolución a la fecha, retos y desafíos.

I. Introducción al Programa

En el marco teórico de la sociología de las transiciones del cual parte el análisis, el rol del Estado es garantizar que la forma en que cada joven transita los distintos hitos tenga las mismas oportunidades y, por lo tanto, puedan verdaderamente tomar decisiones tanto en la forma como en la secuencia en que se transita este período. Por ello, la presente tesis se propone analizar esta política pública cuyo objetivo es actuar sobre la esfera educativa y laboral para asegurar oportunidades a los jóvenes: se refiere al PROGRESAR⁴⁴.

El programa **PRO.GRE.SAR** (Programa de Respaldo para Estudiantes de Argentina) fue creado mediante el Decreto 84/2014 el 22 de enero de 2014 para ser implementado por la ANSES. Tiene como universo objetivo jóvenes de 18 a 24 años de edad inclusive a los cuales se les brinda una prestación económica universal, con el objetivo de generar oportunidades de inclusión social y laboral permitiendo formalizar la escolaridad obligatoria, iniciando o facilitando la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas en ambientes de trabajo. El presente capítulo se propone analizar cómo surge el PRO.GRE.SAR, en qué contexto, sus antecedentes, cuáles son sus objetivos y modalidad de

⁴⁴ En nuestro país además del PROGRESAR, había otros programas educativos, como el PNBU (Programa Nacional de Becas Universitarias), que tenía como objetivo promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior, a través de la implementación de un sistema de becas orientado a carreras comprendidas en las ramas de Salud, Humanidades y Ciencias Sociales. El PNBB (Programa Nacional de Becas Bicentenario) que tenía como objetivo incrementar el ingreso, permanencia y egreso de jóvenes a carreras universitarias, profesorado o tecnicaturas consideradas estratégicas para el desarrollo productivo del país (Ciencias Aplicadas, Naturales, Exactas y Básicas).

Ambas becas formaban parte de ArBec (Argentina Beca), que como se verá más adelante serán absorbidas por el Becas Progresar; al igual que el PRONAFE (Programa Nacional de Formación en Enfermería).

funcionamiento, el universo que alcanza, la evolución que ha tenido, algunos problemas identificados en su funcionamiento y reflexiones y, incluyendo reflexiones preliminares sobre su transformación a una nueva modalidad llamada Becas Progresar⁴⁵.

Cabe recordar que en el presente trabajo se analizará el programa desde su creación hasta enero de 2018 que finaliza el programa dando lugar al programa de Becas Progresar. No obstante, se hará mención a dicha transición.

II. Análisis del contexto y el antecedente de Jóvenes por Más y Mejor Trabajo.

El crecimiento sostenido iniciado en 2003 continuó hasta principios de 2008, tal como se mencionó en el Capítulo 2 apartado II, contribuyendo de manera significativa a disminuir la tasa de desempleo, la cual descendió hasta alcanzar un 8%⁴⁶.

Es en este contexto que se generaron las condiciones propicias para que se acelerara la creación de puestos de trabajo **registrados**, al tiempo que se redefinían las regulaciones del Estado⁴⁷.

No obstante, en el 2008 se produce un cambio debido a la crisis que se inició en el sector financiero y económico que tuvo grandes consecuencias tanto en América Latina (incluida la Argentina) y el Caribe como el resto del mundo. La crisis también permitió abrir un debate más

⁴⁵ Al finalizar el presente trabajo, el 30 de enero de 2018 por Decreto 90/2018 el PROGRESAR se transfiere de la ANSES a la órbita del Ministerio de Trabajo y se transforma en el Programa de Becas Progresar. Si bien el objetivo de la presente tesis no consiste en analizar este cambio, se realiza una breve reflexión al respecto en el marco de los desafíos y reflexiones acerca del Programa.

⁴⁶ El porcentaje hace referencia al total de conglomerados urbanos. Ver https://www.indec.gov.ar/series_historicas.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=58

⁴⁷ Ver OIT y MTEySS (2011) Más y Mejor Trabajo para Todos del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes (Programa CEAL). Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/br1024.pdf>

intenso sobre estrategias y políticas de desarrollo, impulsado por el retroceso que significó para muchos países (CEPAL, 2010).

En este contexto, el gobierno había lanzado en enero del año 2008 el “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMyMT)” por Resolución 497/2008 del MTEySS de la Nación.

Según datos del MTEySS, al momento de creación del Programa, los jóvenes eran el sector más afectado por la desocupación: uno de cada tres desempleados eran menores de 24 años. Había 220 mil jóvenes que buscaban empleo y 380 mil que estaban inactivos.

El PJMMyMT tiene como objetivo “generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente”⁴⁸ (MTEySS, 2008). La finalidad era generar oportunidades de inclusión social y laboral a miles de jóvenes de 18 a 24 años al permitirles finalizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo y, finalmente, insertarse en un empleo o iniciar una actividad productiva de manera independiente.

De esta manera se buscaba mejorar las condiciones para conseguir empleos para los jóvenes especialmente aquellos que se encuentran en situaciones más vulnerables, creando la posibilidad de ingresar al mercado laboral.

El programa tiene alcance nacional, y está destinado a jóvenes entre 18 y 24 años que se encuentren desocupados; y que no hayan completado estudios primarios y/o secundarios.

⁴⁸ Resolución N°497/2008 MTEySS

El Jóvenes implicaba en su implementación distintas formas de articulación entre los actores institucionales. Estos actores son las Provincias (por ejemplo colaborando con la difusión del programa), los Municipios (por ejemplo, realizando aportes materiales, financieros y de recursos humanos para la creación del Área de Empleo para Jóvenes, en las Oficinas de Empleo Municipales), Instituciones de Formación Profesional (poniendo a disposición de los jóvenes, a través de las Oficinas de Empleo, toda su oferta formativa), Organizaciones empresariales (contribuyendo en la definición de los perfiles ocupacionales demandados en la localidad), organizaciones sindicales (por ejemplo, participando en los espacios multisectoriales y multiactorales de diálogo social, para consensuar y promover políticas de formación y empleo destinadas a la población juvenil), Organizaciones de la Sociedad Civil (ofreciendo servicios de tutoría, orientación y formación que podían ser objeto de financiamiento por parte del Programa, previa evaluación de su propuesta) y Universidades Nacionales.

Todas estas entidades que se vinculen con la implementación del PJMyMT incorporaron como línea rectora de sus acciones la inclusión y permanencia de los jóvenes en esta prestación. Para ello se articula con las carteras educativas provinciales, servicios para la formación y certificación de estudios generales para adultos, accesibles en términos de vacantes, modalidades de cursada y materiales didácticos y curriculares a ser utilizados.⁴⁹

Cuadro IV Algunas de las prestaciones otorgadas en el marco del programa

Orientación e Introducción al mundo del trabajo	Se trata del primer paso del programa, la asistencia a talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo. Este primer paso puede postergarse hasta 3 meses. En el taller se busca que los jóvenes identifiquen a) sus intereses, necesidades y prioridades; b) las particularidades de su entorno social y productivo; c) la revalorización de los saberes y habilidades para el trabajo que hayan adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencia; y d) que puedan identificar las estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su ruta de búsqueda, formación y acceso al empleo. En síntesis, se trata de un taller a partir del cual se actualiza, revisa y construye el proyectivo formativo y ocupacional de
---	---

⁴⁹ Ver http://trabajo.gob.ar/downloads/coc/faq_jovenes.pdf

	<p>los jóvenes. En tal sentido se detectaron dos demandas en su implementación, si bien los talleristas egresados de la carrera de Relaciones de Trabajo de la UBA tenían un perfil ocupacional apropiado, con el contenido que tienen los talleres y al trabajar con grupos vulnerables, se puso de relieve la necesidad de incorporar otros profesionales, entre ellos psicólogos, trabajadores sociales, etc. Es decir se debía constituir un equipo de trabajo interdisciplinario. La otra demanda se basaba en contar con un centro de apoyo a donde puedan derivarse aquellos jóvenes que por cuestiones personales, necesitaban una contención particular y más personalizada. Otras dos cuestiones detectadas eran como se seleccionaban y capacitaban a los talleristas. Ambas tareas quedaban a cargo del organismo capacitador. Si bien el diseño del programa tiene un manual para el tallerista así como sugerencia de actividades a realizar con el grupo de jóvenes, se volvió central e imprescindible capacitar a los talleristas especialmente en cómo trabajar con las problemáticas propias de este conjunto poblacional. En este sentido, el ente capacitador propuso e implementó dos jornadas de capacitación para talleristas, pero la asistencia no se consideró excluyente a la hora de contratarlos.</p>
Formación de la certificación de estudios primarios y / o secundarios	Se refiere a la terminalidad educativa, en la que los jóvenes contraprestación entregan certificado de alumno regular para cobrar el subsidio.
Cursos de formación profesional	Se ofrecen para que participen de acuerdo a sus intereses y motivaciones.
Certificación de competencias laborales	Apunta a los jóvenes con experiencia laboral previa, dándoles la posibilidad de ser evaluados y certificados en su competencia.
Generación de emprendimientos independientes	Para jóvenes que quieran realizar un proyecto independiente o pequeña empresa podrán contar con apoyo legal, técnico y financiero para su implementación.
Prácticas calificantes en ambientes de trabajo cas calificantes en ambientes de trabajo	Se brinda la oportunidad de desarrollar experiencias de trabajo, tanto en el ámbito público como privado recibiendo una remuneración a cambio a cargo del programa.
Apoyo a la búsqueda de empleo	Consiste en otorgar asistencia permanente por parte de un tutor para la elaboración de estrategias adecuadas para la búsqueda laboral. Cada Joven cuenta con un Tutor Personal, y miembro de la oficina técnica de empleo municipal, quien lo acompañaba durante su permanencia en el programa.
Intermediación Laboral	Tareas desarrolladas desde las oficinas de empleo municipales las cuales deberán informar a los jóvenes de las distintas demandas de trabajo en la región a la que pertenecen y que a la vez sean compatibles con sus perfiles profesionales. En este sentido, las oficinas municipales de empleo (OEA) cumplían una función de intermediación laboral. Los jóvenes que se incorporan al programa se informaban sobre las demandas laborales realizadas por empresas compatibles con sus perfiles profesionales. En este último punto se remarcó que los jóvenes que eran entrevistados tenían cierta carencia en la información otorgada por dichas oficinas municipales como cuestiones relacionadas a las romas de pago (Brown, 2088).
Apoyo a la búsqueda de empleo	Se brinda la oportunidad de desarrollar experiencias de trabajo, tanto en el ámbito público como privado recibiendo una remuneración a cambio a cargo del programa. El tutor debía mantener reuniones, periódicas, individuales o grupales que tenían por finalidad <ul style="list-style-type: none"> ○ Proponer y acordar actividades a las cuales será derivado conforme con lo previsto en el proyecto formativo y ocupacional. ○ Verificar el desempeño en las actividades, el grado de satisfacción, y las dificultades que debe enfrentar y proporcionar las medias de solución de las mismas.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Promover la participación semanal de los jóvenes a talleres o clubes de empleo, durante los cuales se realizan búsquedas de empleo vía internet o por otros medios, así como compartirá y reflexionará con sus pares acerca de las expectativas siempre con la asistencia permanente del tutor. No obstante, según los jóvenes entrevistados participantes del programa han dicho que su relación con el tutor ha sido esporádica y no personal y dinámica (Brow, 2008). Así, también se la coordinación de los talleristas mencionaban que “esto podría deberse a que los tutores tienen adjudicados muchos jóvenes, a veces distribuidos en distintas sedes, por lo que la tarea se vuelve más compleja” y que “tenían una relación mucho más estrechas con los talleristas que con los tutores” (Brow, 2008, pág. 31).
Apoyo la inserción laboral	El MTEySS de la Nación se compromete a la contratación de jóvenes ofreciendo incentivos financieros micro, pequeñas y medianas empresas que los incorporen en un plazo máximo de seis meses.

Fuente de elaboración propia en función de la normativa del programa y otros documentos.

La decisión de implementar el programa se encontraba descentralizada, es decir que depende de cada municipio la voluntad o no de firmar el acuerdo de implementación.

Se pueden encontrar, tres determinantes que ayudan a entender por qué el programa se implementa en algunas provincias y en otras no, por qué en determinados municipios y en otros no, y el momento en que lo hace.

- 1- En primer lugar, la urgencia social puede implicar una implementación más rápida del programa (Fortaleza, 2017)⁵⁰ en una provincia y/o municipio que en otro.
- 2- En segundo lugar, la voluntad política y la buena predisposición por parte de las autoridades locales es clave al momento del lanzamiento⁵¹.

⁵⁰ Misiones, por ejemplo, fue la primera provincia en la que se implementó el programa. En ese entonces, la provincia presentaba la tasa de indigencia más alta del país (11% frente al 5,1% nacional) y la problemática de los jóvenes había tomado especial relevancia. En efecto, todavía en el 2010, la provincia mostraba uno de los más altos índices de desempleo del país en la franja etaria de entre 19 y 25 años (19%) (Fortaleza, 2017).

⁵¹ El programa no logró implementarse en la provincia de San Luis, por ejemplo, por la falta de existencia de un acuerdo marco entre el MTEySS y el gobierno provincial. Esto se debió a las diferencias políticas entre el gobierno nacional y el gobierno provincial, por un lado, y a la existencia de un programa provincial que apunta a la misma

- 3- Finalmente, la decisión de implementación del programa depende de las capacidades de gestión locales: es decir, se toma en cuenta la existencia de una Oficina de Empleo Municipal que tenga un área dirigida a los jóvenes capaz de canalizar la iniciativa nacional con éxito (Fortaleza, 2017).

Desde su creación en 2008, se inscribieron al programa más de 230 municipios, se incorporaron a la operatoria del programa en 23 Provincias, 500 instituciones de formación profesional, 700 ONG's y 6 mil empresas. En 2011, el Programa alcanza su pico máximo de jóvenes incorporados (371.491) para luego descender a 238.258 titulares en 2013 (Bampi, 2015)⁵².

Algunos datos centrales en relación a las características de la población cubierta por el programa (MTEySS, 2012):

- La tasa de participación femenina era del 51.2%.
- El 74.4% de los jóvenes cubiertos por el programa tienen hasta 21 años, incluyendo un 41% que tiene menos de 20.
- El 90% de los jóvenes cubiertos completó la educación primaria y tienen como máximo nivel el secundario incompleto.
- El 72.3 % manifestó no tener experiencia laboral y el 56.2% realizó tareas no calificadas.

problemática y a la misma población objetivo, el Programa de Inclusión Social, del cual el gobierno provincial es muy receloso. En la provincia de Río Negro el programa se implementó solamente en dos municipios, también por causa de diferencias político-partidarias que se ponen en evidencia en la poca entusiasta recepción que los municipios dan a la iniciativa y en la baja articulación lograda con los organismos de la administración pública provincial (Fortaleza, 2017).

⁵² Tesis “ El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y su incidencia en las trayectorias laborales de beneficiarios y ex beneficiarios” <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1132/te.1132.pdf>

- Entre las mujeres que sí trabajaron, el 32.9% tenían experiencias en trabajos relacionados al cuidado y atención de personas, el 18 % en servicio doméstico y el 26.8% en venta. Los hombres, por su parte, tenían experiencias en la construcción en el 32.5% de los casos y un 22% experiencia en producción industrial y artesanal.
- El 43% de los jóvenes tiene expectativas de tareas laborales de mayor calificación a las que tuvieron antes de sumarse al Programa.

El programa contó con un presupuesto de 600 millones de pesos aportados por el tesoro Nacional y el Banco Mundial. Parte del presupuesto fue otorgado por el del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)⁵³.

Si bien es posible mencionar que este programa fue un antecedente del programa PROGRESAR (tal y como lo establece su propio Decreto de creación) siguió habilitado para que puedan suscribirse nuevos titulares⁵⁴. Si bien, tal como se detalla en el convenio de Adhesión al Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”⁵⁵ entre las compatibilidades el convenio menciona que “la percepción de las ayudas económicas es compatible con la percepción al mismo tiempo de prestaciones dineradas previstas en otros programas nacionales provinciales o municipales, de empleo o capacitación”, en la práctica lo que se observó fue una importante migración de jóvenes del Más y Mejor Trabajo al Progresar, como se analizará a continuación.

III EL PROGRESAR

⁵³Se trata del préstamo número 7474.

⁵⁴ Aquí el link <https://www.argentina.gob.ar/suscripcion-al-programa-jovenes-con-mas-y-mejor-trabajo>

⁵⁵ El convenio puede descargarse en el link <https://www.argentina.gob.ar/suscripcion-al-programa-jovenes-con-mas-y-mejor-trabajo>

Como se mencionó anteriormente el Programa Respaldo de Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), creado mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 84/2014 y por medio de la Resolución D.E N° 51/2014, tuvo por objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral, a través de acciones integradas que permiten capacitar a los jóvenes entre los 18 y 24 años de edad inclusive que se encuentren en situación de vulnerabilidad social para que puedan completar sus estudios formales incompletos, sea estos de cualquier nivel educativo y para promover la capacitación e inserción laboral.

En síntesis, lo que busca el PROGRESAR es que dichos jóvenes puedan finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo.

Según la normativa, el programa brinda además asistencia adicional para la inserción laboral de los jóvenes, a través del Ministerio de Trabajo y para el cuidado de los hijos de los titulares del programa, a través del Ministerio de Desarrollo Social⁵⁶, cuando fuera necesario, para posibilitar los estudios.

a. ¿En qué consiste el PROGRESAR? Funcionamiento.

Consistía en el pago de una suma de dinero no contributiva (suma que se fue modificando) para aquellos jóvenes que quieran comenzar, continuar o terminar sus estudios y que no tienen empleo o trabajan informalmente con un ingreso por grupo familiar o del titular (la definición del grupo familiar se detalla más adelante) que no supere el salario mínimo, vital y móvil.

⁵⁶ Se refiere al entonces Ministerio de Trabajo, hoy Ministerio de Producción y Trabajo y el entonces Ministerio de Desarrollo Social, hoy Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

La inscripción al programa se puede realizar a través de la web o de manera presencial en las oficinas de ANSES, a través de un formulario de solicitud. La ANSES luego notifica al potencial titular (a través de SMS o correo electrónico) si cumple o no con los requisitos de la prestación. En caso de cumplimiento, debe completar el formulario de acreditación e inscripción de escolaridad (que puede descargar de la web u obtener en las oficinas de ANSES) y debe ser firmado por el responsable de la institución que certifique que los jóvenes estén inscriptos para estudiar. Este formulario debe ser presentado ante la ANSES, quién cargará la información en el sistema e informará a los jóvenes (por SMS, correo electrónico o la aplicación MI ANSES) su inscripción al Programa. Una vez inscriptos, la ANSES controlará que se cumplan los requisitos en base a la información que se aportó en su momento.

La prestación se cobra por banco y se habilitaba una tarjeta de débito. La modalidad de pago era similar a la de la Asignación Universal por Hijo y a la Asignación por Embarazo, es decir, se efectúa de manera mensual el 80% de la prestación y el 20% restante correspondiente a cada uno de los meses liquidados y percibidos por el titular del derecho, se abona contra la presentación de certificados que acrediten el cumplimiento de los requisitos de escolaridad establecidos en la normativa (tres veces al año) y de salud (una vez al año). Es decir, la permanencia en el programa PROGRESAR dependerá del cumplimiento de esos requisitos relacionados con el cumplimiento de los objetivos educativos y de controles sanitarios anuales con el objetivo de que quienes reciban la prestación puedan alcanzar mejores condiciones de vida y conseguir la inclusión social de los grupos más vulnerables, permitiendo además, el desarrollo integral y sostenido de cada individuo.

La falta de presentación de los formularios en algunas de las instancias mencionadas en los términos que lo determine la normativa ocasiona la suspensión de la liquidación del 80% de la

prestación mensual como así también la suspensión del pago del 20% reservado. No obstante, si la presentación se hace con posterioridad a los periodos establecidos, se reanuda el pago del 80% del monto de la prestación mensual a partir del mes posterior a dicha presentación, sin poder realizarse de manera retroactiva⁵⁷.

Asimismo, corresponde la percepción de la prestación hasta el mes de finalización del curso o el mes inmediato anterior a que el joven cumpla los 25 años; o bien al mes fallecimiento, inclusive del titular.

b. ¿Cuáles son los requisitos para acceder al programa PROGRESAR?

Universo y excluidos del programa PROGRESAR.

En el siguiente cuadro se presentan los requisitos para acceder al programa, el universo al cual está dirigido y finalmente quiénes se encuentran excluidos.



Universidad de
San Andrés

⁵⁷ Solo quedó exceptuada el mes de marzo de 2014 la presentación de acreditación

Cuadro V. Requisitos, universo y excluidos del programa progresar.

Requisitos	Universo (aquellos que pueden percibir la prestación)	EXCLUIDOS DEL PROGRAMA
<ul style="list-style-type: none"> • Tener entre 18 y 24 años inclusive • Ser argentino, nativo, naturalizado o extranjero con una residencia mínima de 5 años • Tener DNI y residencia en el país. • Acreditar en ANSES al momento de la solicitud, la inscripción o la condición de alumno regular de un Establecimiento Educativo, autorizado por el Ministerio de Educación, en el que se imparta educación primaria, secundaria o terciaria; y/o ante los centros de formación acreditados ante el MTEySS que se impartan cursos de capacitación o formación laboral. • Acreditar en ANSES, entre los meses de marzo, julio y noviembre de cada año la asistencia regular a los cursos para los que se encuentren inscriptos es decir, educación, capacitación o formación laboral. • Acreditar en ANSES la inscripción al Programa SUMAR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desocupados • Trabajadores formales en relación de dependencia • Trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo • Trabajadores informales • Trabajadores del servicio doméstico • Titulares de la prestación de desempleo • Autónomos o monotributistas • Jubilados y pensionados • Titulares de la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aquellos jóvenes que no cuenten con la edad requerida • Jóvenes que perciban un ingreso superior al salario mínimo, vital y móvil excepto los monotributistas sociales y los trabajadores de servicio doméstico • Los jóvenes que perciban algún programa social, con excepción del programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo, siempre y cuando no incluya ayuda económica otorgada por el MTEySS; el seguro de capacitación y empleo, y el Programa Promover la igualdad de Oportunidades de Empleo. • Por último, los jóvenes cuyo grupo familiar perciba un ingreso superior al Salario, Mínimo, Vital y Móvil.

Fuente de elaboración propia en base a la normativa consultada.

El titular del derecho del programa PROGRESAR resulta incompatible en los siguientes casos:

1. Ingresos o rentas como trabajador formal o informal superiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil.
2. Ingresos por prestación previsional contributiva superiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil.
3. Pensiones no contributivas nacionales, provinciales o municipales superiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil.
4. Otros planes sociales nacionales, provinciales o municipales.

Además, el derecho se puede perder si: se deja de estudiar o de presentar el certificado escolar requerido en marzo, julio y diciembre; si no se cumple con el control anual de salud; o si no se cumplen los requisitos antes mencionados

El programa SUMAR⁵⁸ depende del Ministerio de Salud de la Nación, y debe presentarse en aquellas jurisdicciones que tengan convenio con el mismo. Para los que no hayan celebrado convenio, dicho Ministerio determinaba el modo en que se realizaron los controles sanitarios o a los fines del cumplimiento del requisito anual de salud⁵⁹

Los titulares que asistan a niveles educativos de nivel terciario o universitario no tienen que realizar la presentación, sino que el Ministerio de Educación se encarga de informar la regularidad y la cantidad de materias aprobadas.

Asimismo, en el ANEXO IV, “Formularios” se enumeran los formularios que se deben presentar para ingresar al programa PROGRESAR.

Vale aclarar que se considera como ingreso para la determinación de la correspondencia o no de la prestación del programa, la suma de las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia registrados, más la Asignación Familiar; las rentas de referencia para trabajadores autónomos y monotributistas; más los haberes de jubilación y pensión más el monto de la prestación de desempleo; más las sumas originadas en Prestaciones contributivas y/o no

⁵⁸ El Programa Sumar brinda asistencia sanitaria en todo el territorio nacional a embarazadas, niños y adolescentes hasta 19 años, mujeres y varones hasta los 64 años, sin cobertura social. Sumar, que es la ampliación del Plan Nacer, apunta a reducir la tasa de mortalidad materna e infantil, disminuir las muertes por cáncer de útero y de mama, prevenir y tratar otras enfermedades.

⁵⁹ Circular DAFyD n° 39/2014 DE MAYO DE 2014

contributivas de cualquier índole; excluyendo las horas extras, el plus por zona desfavorable y el aguinaldo.

Asimismo, se entiende por grupo familiar:

- Si el titular es soltero/a, a sus progenitores o curadores (para el caso de titulares con discapacidad) computándose el ingreso de ambos progenitores, aun cuando se encontrasen separados o divorciados, salvo que alguno haya fallecido en cuyo caso se considerará el ingreso de uno solo.
- Si el titular fuese casado o conviviente, a su cónyuge o conviviente. Si el mismo hubiese fallecido se toma en cuenta el ingreso solo del titular.
- Si el titular estuviese divorciado, se considerará solo el ingreso del titular.

Si en un futuro el joven o el grupo familiar cambian su situación con relación a las incompatibilidades se produce automáticamente la pérdida de la prestación a partir del primer mes del año siguiente a aquel en el que se determinó la incompatibilidad⁶⁰.

Asimismo, si un titular de derecho al momento de la inscripción tenía un salario mínimo vital y móvil pero luego su ingreso aumentó; sigue cobrando la prestación hasta que finaliza el año en curso para que el joven pueda terminar el año que inició. No obstante, al año siguiente, no se liquidará la prestación.

En el caso de los jóvenes que necesiten contar con una guardería infantil o espacio de primera infancia, dicha situación se debe informar al momento de inscripción para dar intervención al Ministerio de Desarrollo Social. Además, era posible acceder al listado de Centros de

⁶⁰Circular DPA N° 18/14 Declaración Jurada de situación – PROGRESAR.

Desarrollo Infantil (CDI) por provincias y localidad de manera online⁶¹ No obstante, se registraban dificultades en las posibilidades efectivas de acceder a una vacante.

c. Organización y competencias institucionales

La prestación era financiada con recursos del *Tesoro Nacional*, no obstante, la Jefatura de Gabinete de Ministros debía prever las adecuaciones presupuestarias necesarias para cada ejercicio en curso.

La ANSES era el organismo encargado de la administración, gestión, otorgamiento y pago de las prestaciones que se otorguen. Asimismo, se encontraba facultada para dictar las normas interpretativas, complementarias y aclaratorias necesarias para su implementación.

Para llevar a cabo el programa se creó un comité ejecutivo integrado por:

- 1- Un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- 2- Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- 3- Un representante de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Dicho comité ejecutivo creó su propio reglamento interno de funcionamiento dentro de los 30 días hábiles de la publicación del Decreto 84/2014 que crea el programa PROGRESAR. Este comité se creó con el fin de impartir instrucciones para la ejecución del programa, así como su seguimiento y evaluación.

Por otro lado, se creó un comité consultivo integrado por:

- 1- Un representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

⁶¹ http://www.progresar.anses.gob.ar/Centros_%20Desarrollo_Infantil.xls

- 2- Un representante del Ministerio de Desarrollo social
- 3- Un representante del Ministerio de Educación
- 4- Un representante del Ministerio de Salud
- 5- Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas públicas.
- 6- Un representante del Ministerio de Ciencia, Tecnología y e Innovación Productiva.
- 7- Un representante del Ministerio del Interior y Transporte.
- 8- Un representante del Ministerio de Seguridad
- 9- Un representante de la ANSES.

Este comité consultivo debió articular, dentro de los 30 días de publicado el Decreto 84/2014 las acciones necesarias en torno a la ejecución del programa PROGRESAR, y las políticas vigentes en la materia.

Ambos comités fueron presididos por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En el año 2014, ANSES crea el Programa Estrategia Territorial PROGRESAR, para lograr un trabajo territorial más exhaustivo y garantizar que las prestaciones de PROGRESAR lleguen efectivamente a los destinatarios para que los que fuera diseñado. Con la implementación del programa de Estrategia Territorial se buscaba:

- Articular de manera conjunta entre las áreas internas y externas de la ANSES,
- Coordinar y ejecutar dichas acciones, tendientes a la inserción y permanencia de los jóvenes en el Programa;
- Brindar apoyo técnico y territorial en la ejecución de las actividades del programa;
- Colaborar en los procesos de difusión de las acciones desarrolladas por el Programa;

- Generar vínculos de acercamiento entre los solicitantes y titulares de la prestación y la ANSES.

Es dable destacar que, como lo indica el Decreto de creación del Programa, es el Ministerio de Educación quien realiza las acciones necesarias con el objetivo de garantizar las condiciones para el ingreso, reinserción y permanencia de los titulares de la prestación en el sistema educativo. Asimismo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y seguridad Social desarrollaba a través del “Programa Jóvenes con más y mejor trabajo” como así también mediante otras actividades o programas, las prestaciones de capacitación o inserción laboral de los jóvenes.

Cuadro VI Competencias de cada uno de los Ministerios para la Implementación del programa PROGRESAR.

Ministerio de educación	Ministerio de Trabajo Empleo, y Desarrollo Social	El Ministerio de Desarrollo Social
<ul style="list-style-type: none"> • Realizar acciones a fin de que las distintas jurisdicciones logren, en función de sus posibilidades, el objetivo de garantizar las condiciones para el <u>ingreso, la reinserción y permanencia</u> de los titulares de la prestación en el sistema educativo 	<ul style="list-style-type: none"> • El Desarrollo de acciones para el acompañamiento de los titulares de la prestación PROGRESAR a través del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo como así también mediante otras actividades o programas que tienen por objeto la capacitación e inserción laboral de los jóvenes incluidos en el presente Programa y administrará la acreditación de centros de formación habilitados para la certificación • Acreditar la asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación acreditados ante el MTEySS, al momento de la solicitud y su continuidad en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desplegar acciones para fomentar la inserción de los jóvenes en el presente Programa y aquellas tendientes a que los titulares de la prestación que tengan hijos a <u>cargo cuenten con espacios o lugares para su cuidado durante su capacitación</u>

Fuente de elaboración propia en base a la normativa consultada

Los jóvenes interesados podían inscribirse en todos los niveles educativos habilitados por la Ley de Educación Nacional (26.206): primario, secundario, terciario, universitario, centros

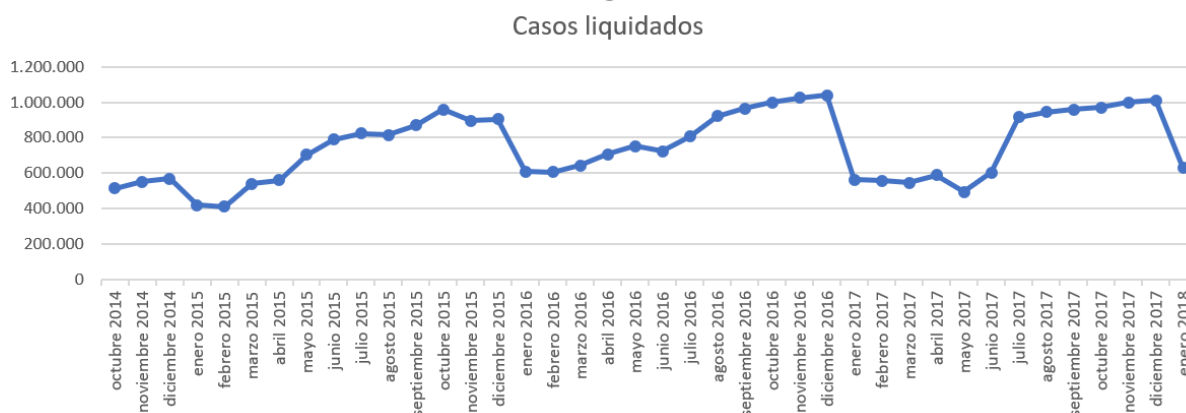
habilitados para el Plan Fines del Ministerio de Educación, Bachilleratos Populares y Centros de Formación Profesional registrados ante el Ministerio de Educación o el Ministerio de Trabajo.

Para acceder a los Establecimientos Educativos/Centros de Formación del Ministerio de Educación los jóvenes debían acceder a la aplicación de búsqueda (<http://servicioswww.anses.gov.ar/Z2CONSEDUCSitio/Paginas/Inicio.aspx>). Además, para que los potenciales o titulares de derecho del programa conozcan los Centros de Formación debían ingresar a www.trabajo.gob.ar/progresar. La institución educativa a la vez debía en todos los casos encontrarse acreditada ante alguno de estos Ministerios.

C. El programa progresar en números.

La cobertura del programa PROGRESAR pasó de 513.214 titulares liquidados en octubre de 2014 a 628.572 en enero de 2018, mes de su finalización y reconversión en el Becas Progresar. Como muestra a continuación el Gráfico XII, en el medio, el Programa mostró un crecimiento sostenido (con bajas importantes en los meses correspondientes a la presentación de la certificación del cumplimiento de las condicionalidades) hasta alcanzar en diciembre de 2016 el pico de 1.038.721 titulares. Luego, en enero de 2017 se registra la baja más importante, llegando a 562.723 titulares (un descenso del 45,8%). La cantidad de titulares se recupera con fuerza recién a partir de julio de dicho año, llegando a diciembre de 2017 nuevamente con una cobertura de 1.009.437 jóvenes. En enero de 2018, último mes del Programa, se observa un nuevo descenso de casi el 40%, llegando a los 628.572 titulares mencionados.

Gráfico X, Cantidad de titulares por mes octubre 2014-enero 2018



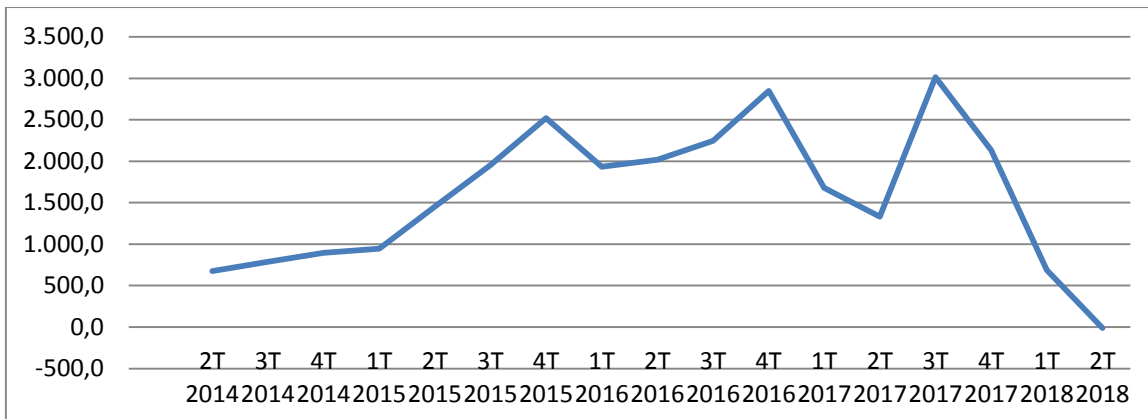
Fuente: elaboración propia sobre la base de información estadística de ANSES

Es necesario destacar que, a partir de junio del 2015, mediante el Decreto N° 505/15, se exigió que el titular debiera acreditar la certificación de escolaridad para el cobro del 20% reservado correspondiente a los meses anteriores, en los meses de agosto y diciembre de cada año. Es posible que las caídas de cobertura observadas en diciembre/enero se relacionen con la dificultad por parte de los titulares de presentar dichas certificaciones.

De acuerdo a la información obtenida, el programa lleva una erogación corriente y devengada hasta el segundo trimestre de 2018 por 27.106 millones de pesos, lo que significa un 0.8% del total de erogaciones de ANSES (que incluye Asignaciones Familiares de activos, y pasivos, Asignación Universal por Hijo, Subsidios, Pensiones No Contributivas, Ex cajas provinciales, PUAM (Plan Único Adulto Mayores-, Conectar Igualdad, entre otros⁶²).

⁶² El total de erogaciones según el informe público de ANSES es de 3.360.100,3, en el periodo que corresponde al Cuadro X Ver <https://www.anses.gov.ar/informacion/datos-abiertos-financiero>.

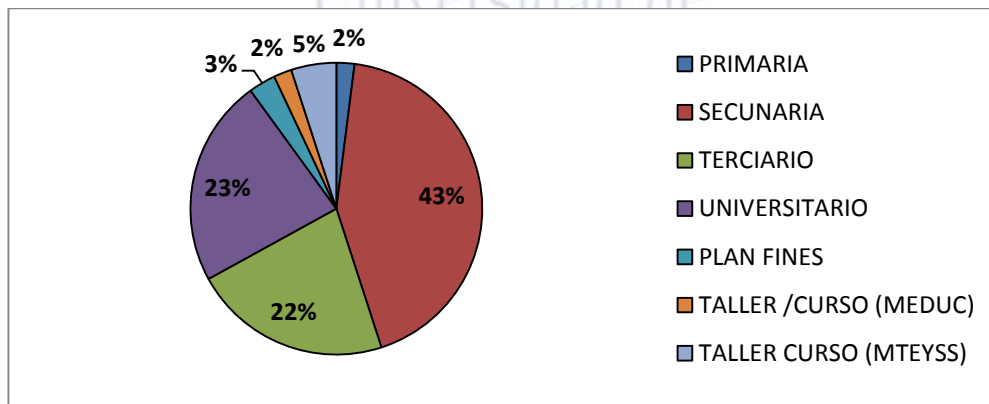
Cuadro XI Erogación corriente y devengada del Programa Progresar segundo trimestre 2014 – Segundo trimestre de 2018



Fuente de elaboración propia en base a informes públicos de la ANSES.

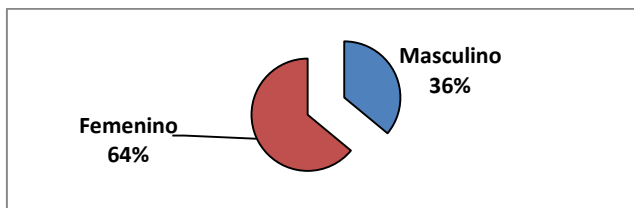
Con relación a las características de los jóvenes que participaban del Programa, en los siguientes gráficos se presenta información referida a su nivel educativo, género, edad y lugar de residencia. Luego, del gráfico XV se presenta un análisis sobre los niveles de rechazo de las inscripciones y sus principales razones.

Grafico XII – Nivel educativo de los jóvenes que accedieron al programa cuando se anotaron.



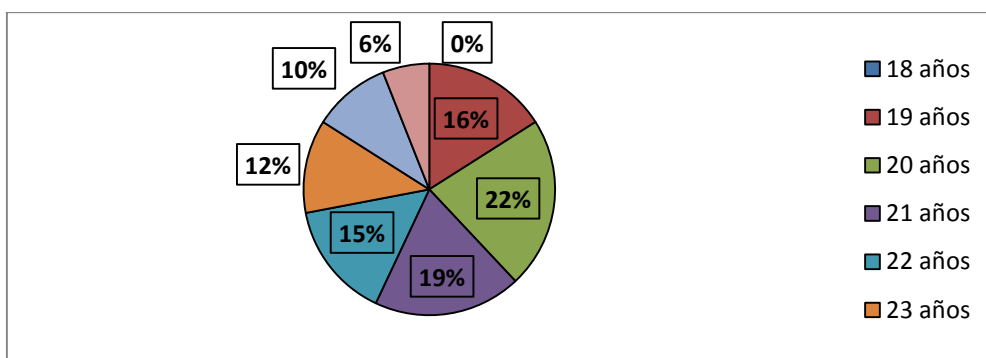
Fuente de elaboración propia en base a informes internos de la ANSES.

Grafico XIII Porcentaje de prestación liquidada según el género.



Fuente de elaboración propia en base a informes internos de la ANSES.

Gráfico XIV Porcentaje de prestación liquidada según grupo etario.

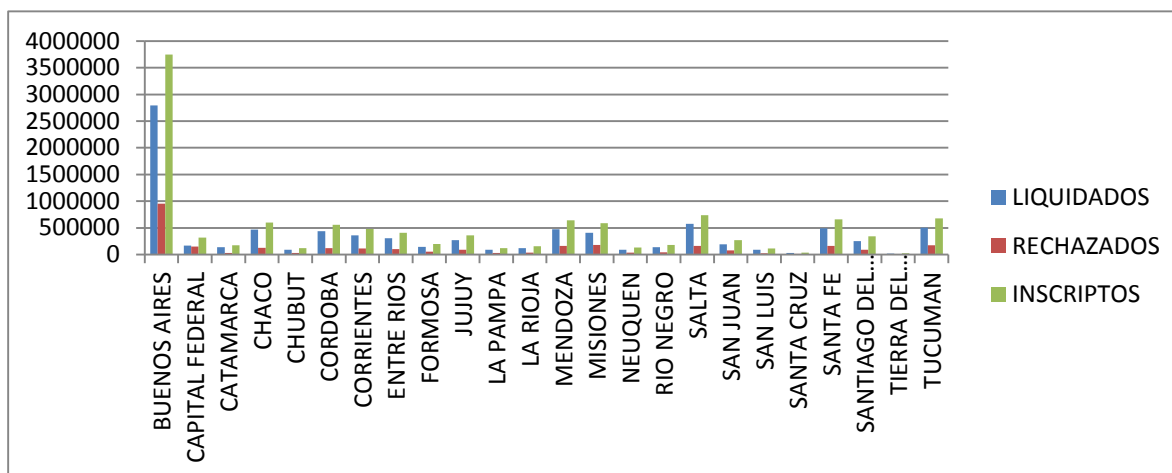


Fuente de elaboración propia en base a informes internos de la ANSES.

Los porcentajes referidos a las edades y géneros, que se observa en los gráficos, se han mantenido constantes desde los comienzos del programa. Es dable destacar la mayor participación femenina en el Programa, pese a los desafíos que enfrentan con relación a la sobrecarga de tareas de cuidado, como se señaló en el capítulo anterior de la presente tesis.

La mayor proporción de los titulares del Programa residían en la provincia de Buenos Aires, como se observa a continuación.

Gráfico XV– Total inscriptos progresar, incluyendo prestación liquidada y rechazada. Año 2015.



Fuente de elaboración propia en base a informes obtenidos de informes internos de la ANSES

Con relación a los jóvenes que se presentaron y la liquidación fue rechazada se debe a distintos motivos. Un análisis de los datos de julio 2014-diciembre 2015, a los que fue posible acceder, permite identificar un 26% de expedientes rechazados⁶³.

Las principales razones de estos rechazos responden a:

- ✓ Superar el salario mínimo vital y móvil del grupo familiar o del titular.
- ✓ Acumular tres haberes impagos, razón por la cual el sistema preventivamente suspende la prestación hasta que el titular se presente a reclamar el cobro. Se trata de corroborar y “dar fe de vida” del titular de derecho.
- ✓ Liquidaciones por la finalización del curso, en la categoría “taller de curso”, que era el único caso en que se solicitaba.

⁶³ Si bien no constituyen los datos más actualizados si han sido los últimos datos a los que fue posible acceder y se presentan para ilustrar las distintas problemáticas que afectaron a los y las titulares del PROGRESAR.

- ✓ Faltante de certificado de alumno regular, que implicaba un rechazo, pero con posibilidad de reincorporación y cobro en el mes siguiente si el certificado era finalmente presentado (Ver Anexo IV Formularios formulario 2.68).

Además, todos los sistemas tienen fechas de cierre donde se comienza a realizar los procesos de control para la posterior puesta al pago el mes siguiente. El sistema de PROGRESAR no impedía la carga durante el proceso de control, pero quedaban solicitudes en este subgrupo hasta el próximo cierre. No se trata de casos rechazados sino de inscriptos post última liquidación.

De acuerdo con la información obtenida, se observa que el 95% de los casos liquidados se encontraba cursando alguna modalidad brindada por el Ministerio de Educación. El resto estaba realizando cursos o talleres.

Finalmente observamos el siguiente gráfico donde se observa la evolución del PROGRESAR pro provincia desde el año 2014 a 2017

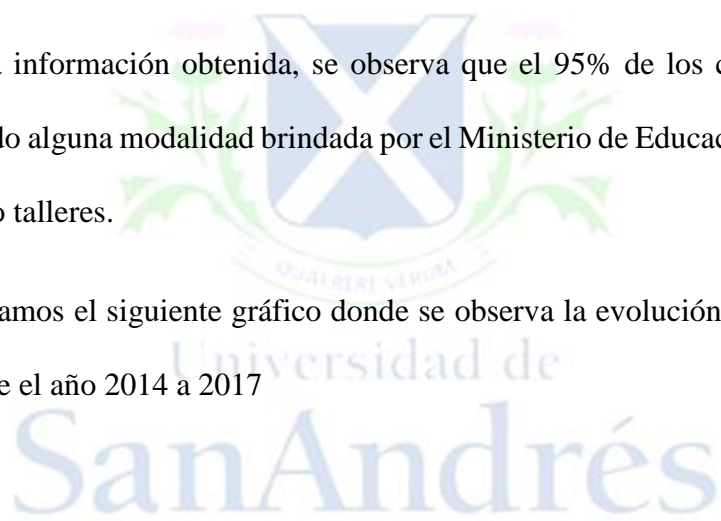
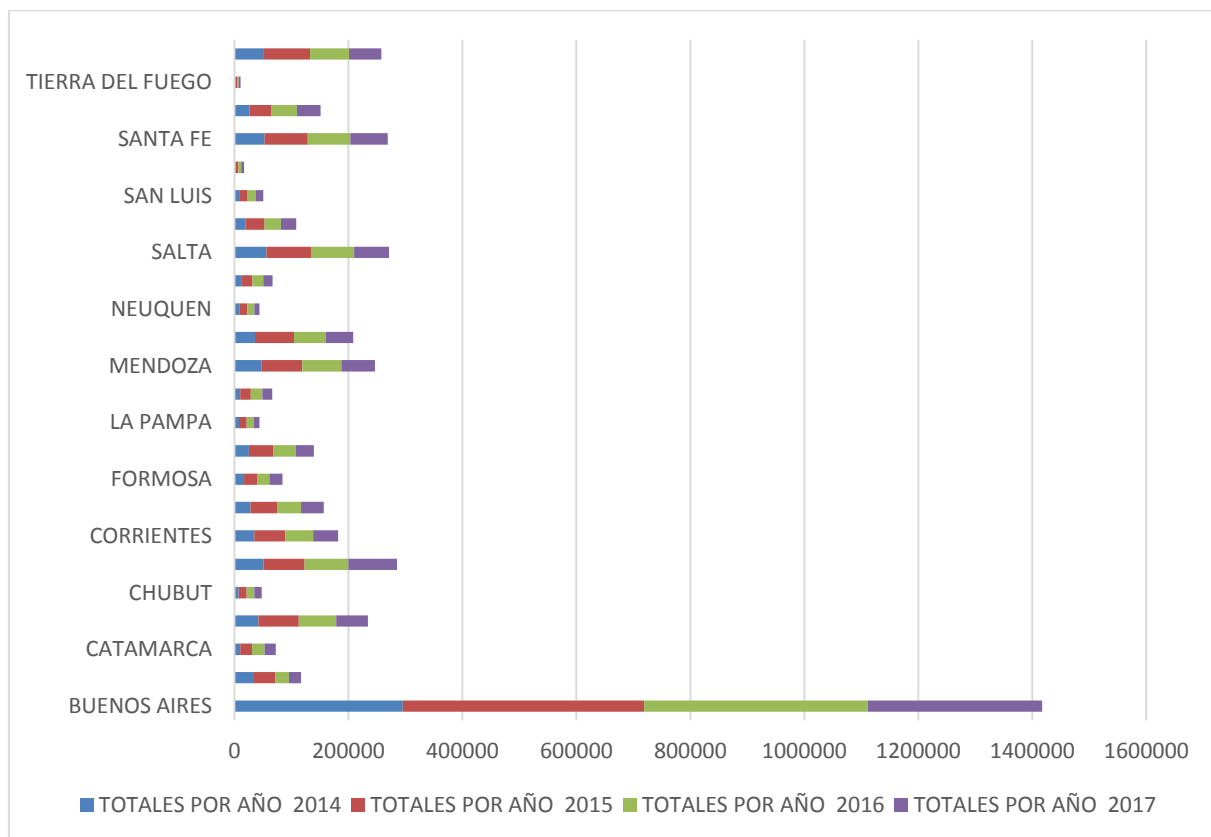


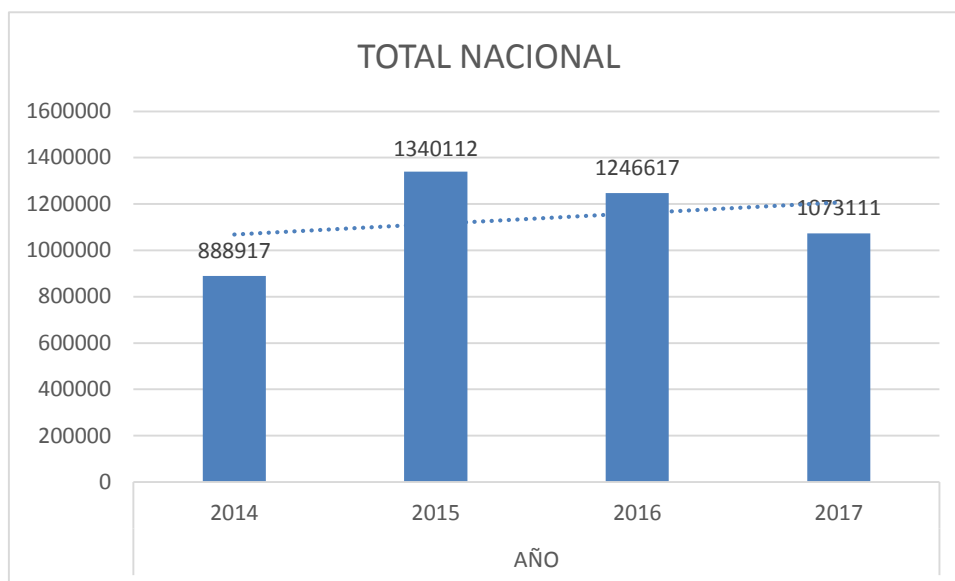
Gráfico XVI Cantidad de evolución de liquidados a diciembre de 201-2015-2016 y 2017



Se destaca que el cuadro anterior tiene en cuenta los rechazados por controles de los organismos competentes, por superar los ingresos mínimos, vitales y móviles; entre otros motivos posibles mencionados más arriba.

En casi todas las provincias se ve un aumento durante el año 2016 y una disminución durante el año 2017.

Gráfico XVII Totales de titulares del programa a nivel nacional.



Fuente de elaboración propia en función de los informes internos de la Anses.

Según se observa en el gráfico a nivel nacional el programa PROGRESAR tiene su pico durante el año 2015 y luego fue decreciendo de a poco durante el 2016 y en una cantidad más llamativa en el año 2017.

d. Algunos problemas detectados por potenciales titulares de derecho.

En septiembre del 2014, se realizó un análisis de niveles de mejoras en la intervención del Programa que identificaba los principales problemas para los cuales era necesario generar estrategias de mejora. El objetivo era que éstas estrategias pudieran: A) Llevar al máximo posible el número de jóvenes efectivamente incorporados al programa; B) Captar al mayor número posible de jóvenes de entre 18 y 24 años que no estén incorporados al padrón; C) Fortalecer el vínculo entre beneficiario y UDAI (Unidad de Atención Integral).

Los ejes estratégicos de intervención en el análisis del informe eran:

- ✓ Asegurar una gestión eficiente y centralizada del programa PROGRESAR, en lo que hace a las responsabilidades y capacidades de inserción territorial de la ANSES, tanto desde lo programático como en lo administrativo.
- ✓ Desarrollar la operatoria cotidiana del programa, generando criterios unificados para el conjunto de los actores y/o mecanismos que ANSES tiene en territorio.
- ✓ Proponer y llevar adelante diferentes acciones que permitan fortalecer la relación de los jóvenes vinculados con el programa, así como el acercamiento de nuevos beneficiarios, tanto en el campo virtual como en lo territorial.

Antes de que se desarrolle lo detectado por el informe del año 2014; se tiene que tener en cuenta que el programa parte de un padrón de inscriptos alimentado por una suma de base de datos de información disimiles, como inconsistencias entre la base de datos de la ANSES (ADP), CUE erróneos, entre otros). El informe⁶⁴ detectó:

1. El sistema de comunicación telefónica (130) no siempre resulta accesible.
2. Las UDAI no funcionan siempre correctamente: se exige turno al beneficiario lo cual no es necesario; no se brinda la información correcta por falta de predisposición y operatividad.
3. Las liquidaciones rechazadas por superar el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) incluían a trabajadores temporarios que no siempre superan el SMVM (266.836 casos).
4. Existe falta de acreditación de datos personales (ADP): por no tener DNI, fallecimientos, falta de presentación de Partida de Nacimiento correspondiente y/u otra documentación.

⁶⁴ Informe interno ANSES, 2014 “Análisis de niveles de mejoras en la intervención del Programa PROGRESAR”

5. Verificación pendiente de Certificado Único Escolar -CUE- (9.869 casos).
6. Falta de presentación de certificado de escolaridad (106.815 casos).
7. Falta de cobro de la primera liquidación por desconocimiento (44.364 casos).

A partir de los problemas detectados se propusieron las posibles soluciones:

1. Se crea el e-mail progresar@anses.gov.ar para realizar consultas, donde se han podido evacuar 21.342 consultas recibidas. Se armó un protocolo a seguir para cada tipo de consultas.
2. Reuniones con los Jefes de UDAI y Jefes de la Regional (regional norte, sur, este, etc.) para plantear los problemas y en conjunto buscar la solución idónea y unificar criterios.
3. Desarrollo de una estrategia para incluir a los trabajadores temporarios e inicio de un muestreo en la provincia de Misiones.
4. Creación de un link en la página del programa para conocer y verificar el CUE de cada escuela.
5. Se tomó una muestra de impagos de los tres orígenes (inscripción web, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Educación) y se solicitó a la UDAT (Unidad de Atención Telefónica) que informara telefónicamente sobre la liquidación disponible.
6. Se utilizaron llamados telefónicos a través de la UDAT y del equipo de trabajo, para informarle a los beneficiarios que se dirijan a la UDAI con el certificado correspondiente y así poder ingresar al programa.

Con relación a la primera estrategia, la creación de la casilla de progresar oficial (progresar@anses.gov.ar), se recibieron consultas tanto de particulares como de dependencias del organismo, que permitieron identificar algunos de los principales problemas percibidos por los titulares. Estas consultas fueron categorizadas por el organismo por problemas de baja, alta

del siguiente trimestre, complementos, problemas de oficina, problemas con el cobro. En entrevistas con actores claves sobre el programa, se ha obtenido información sobre algunos de los principales problemas reportados a través de dichas consultas:

- Falta de carga en la inscripción por ser rechazada al obtener como respuesta que ya estaba registrada.
- En algunas UDAI (Unidades de Atención Integral) se otorga información confusa con relación a la necesidad entre sacar o no turno para la inscripción en el programa.
- No se cuenta con un criterio unificado en la información que se otorga sobre quien realiza el seguimiento de las materias aprobadas del alumno, si es la institución o no.
- Quejas reiteradas por falta de pago de lo retenido cada mes.
- Muchos jóvenes no tienen claro cuando presentar la acreditación de los estudios realizados y cuánto tarda el cobro luego de dicha presentación.

Los actores consultados indican que se atendieron todos y cada uno de los casos recibidos y que, para ello, se confeccionó un Protocolo de respuesta con las distintas posibilidades: motivo de rechazo, error de la ANSES motivo de eliminación, incompatibilidades; etc.. Luego de entrar en conocimiento de cada caso en cuestión se buscaban los datos personales y se constataba el estado de la inscripción, los motivos de rechazo (en caso hubieran sido rechazados) y se daba una respuesta al potencial y/o titular de derecho. Se buscaba, así, subsanar cualquier desvío que pueda existir con relación a la liquidación, ya que la mayoría de los reclamos se referían a ese tema.

III. La transición de PROGRESAR a Becas PROGRESAR

En la etapa final del presente trabajo se publicó el Decreto N° 90/2018, de fecha 30 de enero de 2018, el cual modifica el Decreto 84/2014 y convierte el Programa PROGRESAR en el Becas PROGRESAR. En el Capítulo 5 se retoman las lecciones aprendidas del programa PROGRESAR a la luz de estas modificaciones, y los aprendizajes que puede brindar de cara a los desafíos de Becas PROGRESAR. Aquí se presenta una breve descripción de lo que ha implicado este cambio.

En primer lugar, tanto el Programa de Becas Nacional Universitario (PNBU), el Programa de Beca Nacional Bicentenario (PNBB), los cuales se agrupaban bajo Argentina Beca, junto a otros programas como el PRONAFE (Programa Nacional de Formación de Enfermería) fueron absorbidos por el programa BECAS PROGRESAR junto al PROGRESAR.

En tal sentido, con la creación de BECAS PROGRESAR, toda la información e inscripciones se encuentran centralizadas por el Ministerio de Educación.

El nuevo programa de BECAS mantiene el requisito de que la suma de los ingresos y los del grupo familiar no debe superar los 3 salarios mínimos, vitales y móviles así como la necesidad de ser argentino nativo o naturalizado con DNI (o con una residencia legal no inferior a los cinco años para el caso del nivel obligatorio). Además, se mantiene la restricción de que los titulares no pueden recibir otras prestaciones sociales nacionales provinciales o municipales, a excepción de la Asignación Universal Por Hijo o por Embarazo. También pueden acceder a las becas aquellos trabajadores de casas particulares y aquellos que cobran el seguro por desempleo.

Sin embargo, existen diferencias centrales entre el PROGRESAR y el nuevo programa de BECAS. Una diferencia central, radica en que el Decreto de creación del Becas Progresar transfiere el programa PROGRESAR del ámbito de la ANSES a la órbita del Ministerio de Educación, si bien ANSES sigue siendo el encargado de realizar la evaluación socioeconómica, en función de los ingresos del postulante y su grupo familiar ya no cuenta con la información de cuantas becas fueron realmente asignadas.

Esta decisión parte del análisis realizado por el nuevo gobierno que, a cuatro años del lanzamiento del Programa PROGRESAR, advierte la necesidad de fortalecer el sistema becas introduciendo nuevas estrategias y condicionalidades que contribuyan al efectivo paso y egreso del sistema educativo por parte de los jóvenes en situación de vulnerabilidad. Entre los fundamentos del Decreto, se señala la necesidad de “seguir construyendo un sistema educativo integrado con el mundo del trabajo, cuyo principal objetivo sea el desarrollo de las capacidades de los individuos, potenciar sus capacidades y brindar posibilidades reales junto con la igualdad de oportunidades”.

Por ello, a partir de esta norma se dispone que la autoridad de aplicación sea el Ministerio de Educación, dotándolo de las herramientas necesarias para implementar las normativas que posibiliten la simplificación de la actividad operativa de los programas de becas educativas existentes y optimización de la gestión, lo cual se vería dificultado al coincidir temporalmente con el ciclo lectivo 2018 a punto de comenzar.

Otra de las diferencias entre ambos programas, tiene que ver con la relación de los montos en función con el nivel educativo en que se encuentren los jóvenes.

En BECAS PROGRESAR los montos siguen siendo fijos en el caso de la educación obligatoria y la formación profesional, pero se entregan 10 cuotas en lugar de 12. Además, en el caso de

las becas de educación superior, el monto también depende del nivel de formación en el que esté e igualmente se percibe en 10 cuotas mensuales.

Por otro lado, BECAS también establece un nuevo requisito: se debe contar con 50% de materias aprobadas en el plan de estudio en el caso de la educación superior. Sin embargo, durante la transición, aquellos adjudicados en el 2017 que no cumplen con este nuevo requisito, pero si cumple con el requisito de haber aprobado al menos dos materias tuvieron la posibilidad de cobrar el monto inicial de la beca hasta diciembre de 2018 debiendo adaptarse a las nuevas condiciones establecidas que se verán en el siguiente cuadro.

*Cuadro VII. Resumen de becas y montos.*⁶⁵

FORMACION	CARRERA	PROGRESAR	BECAS PROGRESAR
EDUCACION SUPERIOR Estudiantes entre 18 y 24 años que se encuentren realizando una carrera universitaria, terciaria o de formación docente. La edad podrá extenderse en el caso de estudiantes avanzados en la carrera hasta los 30 años.	Universitaria Estratégica ⁶⁶	12 cuotas de \$900	10 Cuotas de \$1600 a \$4900
	Universitaria	12 cuotas de \$900	10 cuotas de \$1600 a \$2300
	Terciaria Estratégica	12 cuotas de \$900	10 cuotas de \$1800 a \$2600
	Terciaria	12 cuotas de \$900	10 cuotas de \$1600 a \$1900
	Formación Docente	12 cuotas de \$900	10 cuotas de \$5300 a \$7400
FORMACION PROFESIONAL (entre 18 y 24 años, sin tener en cuenta la edad máxima en casos de un estudiante con discapacidad y que posea el certificado correspondiente vigente al momento de la		12 cuotas de \$900	10 CUOTAS DE \$1250

⁶⁵ En el Anexo V se observa el cuadro comparativo de Becas y sus variables.

⁶⁶ Son las carreras que tienen mucha demanda en la sociedad, como las Ciencias Básicas, Ciencias Aplicadas y Enfermería. Varían según cada región del país. El listado de carreras estratégicas, tanto universitario como terciario se puede observar en la página web <https://becasprogresar.educacion.gob.ar/estrategicas.php>.

inscripción). Se trata de cursos de formación profesional ofrecidos por el Ministerio de Educación.		
EDUCACION OBLIGATORIA (entre 18 y 24 años, para la educación en primarias, secundarias y especial)	12 COUTAS DE 900	10 CUOTAS DE \$1250

Fuente: elaboración propia en base a la normativa vigente.

En el caso de Becas Progresar para estudios obligatorios y Becas para cursos de formación profesional el trámite se puede hacer totalmente por internet. Los cursos de formación profesional son seleccionados por el Ministerio de Educación y se puede consultar toda la oferta educativa de manera online.

Por ejemplo, en el caso de Misiones, que se analizará a continuación se registran 38 carreras universitarias; 19 carreras de institutos terciarios y 5 carreras en institutas de formación docente.

El dinero se deposita en una cuenta bancaria y se le da una tarjeta de débito al estudiante para comprar y retirar efectivo. Si el joven ya contaba con una cuenta por haber estado inscripto en el PROGRESAR, puede elegir mantener la cuenta. Además, a los becarios de estudios superiores que hayan aprobado el 100% de las materias según plan de estudios y año de cursada y, a su vez, tengan un promedio de 8 o más se le abonará por única vez un premio por el monto equivalente a las 10 cuotas mensuales correspondientes a la beca del año en que cumplió esas condiciones. Al contrario, si el alumno abandona los estudios o pierde la condición de alumno regular no puede volver a inscribirse durante el plazo de un año calendario. En caso de que falsear u omitir información en los procesos de selección, o una vez otorgada la beca; no podrá volver a inscribirse en el programa.

V. Algunas reflexiones y desafíos del programa PROGRESAR

Como se indica en el marco teórico de la presente tesis, desde la perspectiva de la sociología de las transiciones, se busca analizar cómo los jóvenes transitan el camino a la vida adulta en los distintos hitos, entre ellos la terminalidad educativa. Las oportunidades y posibilidades de tomar decisiones en torno a estas transiciones dependen de muchos actores (Estado, comunidad, familia) y a la vez de variables (políticas, económicas y sociales).

El Programa PROGRESAR se trató de una prestación para jóvenes entre 18 y 24 años inclusive sin trabajo, o con trabajo informal, o bien con ingresos menores al salario mínimo vital y móvil (tanto para el titular como para su grupo familiar) que buscaba contribuir a que estos jóvenes tuvieran mayores oportunidades de finalizar su educación y/o insertarse en el mercado laboral.

El Programa PROGRESAR presentaba algunos desafíos en relación a su funcionamiento. En particular, se destacan:

- La necesidad de fortalecimiento del vínculo mediante la comunicación directa con las Jefaturas Regionales, UDAI (Unidades de Atención Integral); Ministerios u Organismos gubernamentales para identificar tempranamente debilidades y plantear soluciones para el perfeccionamiento del Programa. Esto llevaba, incluso, a una ausencia de criterios unificados para su funcionamiento.
- Las dificultades en la comunicación con los titulares para informar su situación en el Programa (errores de carga, rechazos, falta de presentación de documentación) y posteriores soluciones o acciones necesarias.
- La falta de análisis sobre las características de la implementación del programa a nivel subnacional, con el objetivo de extraer lecciones y mejorar el abordaje territorial.

Entrevistas realizadas a expertos señalan que uno de los principales déficits se debe a que “nada de la oferta se basó en un diagnóstico de la demanda laboral ni del diagnóstico de cadenas productivas” en los territorios (Experto 1 sociedad civil). En este sentido no se tiene en cuenta las características de la economía regional ni de la oferta laboral o de formaciones terciarias o universitarias. Esto implicaba que los jóvenes si estudiaban y terminaban sus estudios, luego se encontraban sin salida laboral.

Además, se señala que gran parte de la oferta se centró en la terminalidad educativa, dando menos importancia a la formación profesional y la educación técnica: “La educación obligatoria es lo que se centraliza en gran parte. La formación profesional o la educación técnica y de oficios queda en la nebulosa” (Experto 2 sociedad civil).

Además, un análisis preliminar de las intervenciones lleva a colocar un gran interrogante sobre su nivel de cobertura a lo largo y ancho del territorio. Repetto y Díaz Langou (2017) sostienen que, más allá de los esfuerzos del programa PROGRESAR, se evidencia un claro escenario de fragmentación y desarticulación. En el año 2007 se crea el Consejo Federal de Juventud (bajo la Dirección Nacional de la Juventud del entonces Ministerio de Desarrollo Social) que tiene como misión colaborar con el diseño y coordinación interjurisdiccional de las políticas de juventud. Desde su creación, se convocaron sólo tres reuniones en las que se discutieron temas de coyuntura. El escaso volumen político que tenía esta instancia, sumado a que las principales acciones del Estado nacional para las juventudes no se debaten y definen en ese ámbito. (Repetto & Gala Díaz Langou, 2017).

Los derechos de los jóvenes argentinos no están normados en una ley específica. Si bien existen normativas fragmentadas que reconocen derechos como la obligatoriedad de terminar la escuela

secundaria, el país no cuenta con una ley integral dirigida a proteger los derechos de los jóvenes argentinos ni una ley que promueva su desarrollo. Además, nuestro país no ratificó la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que fue firmada por 16 países. Esta Convención es el único tratado internacional centrado específicamente en los derechos civiles, políticos económicos y sociales de las personas jóvenes. Fue firmada en la ciudad de Badajoz, España en el año 2005 y entro en vigencia en el año 2008⁶⁷. Se ha convertido en una norma legal interna de cumplimiento obligatorio para todos los Estados que la han ratificado. Sirve también como documento para orientar el diseño y la implementación de políticas, programas, e iniciativas en materia de juventud con enfoque de derechos, tal como se analizó en la presente tesis⁶⁸.

No existe, además, evidencia empírica sistematizada acerca de los propios esfuerzos provinciales y municipales en esta temática. Al no haber una política integral, que considere la complejidad de “las diversas juventudes” y los desafíos que deben enfrentar en su tránsito a la vida adulta, cada sector del Estado nacional creó sus propias intervenciones en materia de juventud. Esto acarrea una “inflación programática” que se disemina por todo el territorio, en general, sin la articulación necesaria entre las iniciativas nacionales y entre estas y la oferta provincial o municipal (Repetto & Gala Díaz Langou, 2017). Así, está ausencia de integración se transforma en uno de los principales retos del programa PROGRESAR.

“Lo que veíamos en ese entonces (desde el 2007 al 2008) es que se generaba una especie de articulación en diagonal, porque era entre sectores y entre niveles de gobierno en simultáneo.

⁶⁷ Ver <https://oij.org/convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes-cidj/>.

⁶⁸ Ver Tratado Internacional de derechos de la Juventud en <https://oij.org/wp-content/uploads/2019/01/CIDJ-A6-ESP-VERTICAL.pdf>.

Era el Ministerio de Trabajo de Nación hablando con los Ministerios de Educación de las provincias y con los sindicatos de las provincias para definir la oferta de formación profesional” (Experta 3, sociedad civil).

Es interesante ver la comparación con el anterior programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo especialmente en el punto desarrollado anteriormente. El PROGRESAR implicó un avance en el planteo de intersectorialidad, al involucrar en su diseño la asistencia para la formación profesional, orientación e intermediación laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad (MTEySS) así como también los servicios de cuidado en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social cuando fuera necesario (Repetto y Gala Díaz Langou, 2017)⁶⁹. Dicha articulación, implicaría capitalizar los importantes avances que se habían realizado desde el MTEySS en la promoción de la empleabilidad de los jóvenes con el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Díaz Langou & otros, 2010).

Una de las principales críticas que hacen los investigadores del programa PROGRESAR es que su surgimiento implicó la desaparición, o por lo menos la merma, del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que en muchos casos se atribuye a factores netamente económicos.

Al ser el incentivo del PROGRESAR tanto más alto que el incentivo de Jóvenes, hubo un flujo muy importante hacia PROGRESAR, cuando podrían haber sido programas complementarios: el Jóvenes contemplaba un componente muy fuerte de intermediación laboral en la que se buscaba insertar a los jóvenes profesionalmente, así como darles herramientas para el armado de su Curriculum Vitae, capacitación para asistir a entrevistas, prácticas profesionales.

⁶⁹ No obstante, no se encuentra información disponible de que esta práctica ha sido llevada a cabo por los titulares de esos derechos ni de que haya estado disponible la oferta necesaria.

El principal diferencial que se propone aportar el Programa PROGRESAR, en relación con su predecesor, se refería a promover una mayor inserción educativa y no sólo un ingreso al mercado del trabajo. Tal y como mencionan en las entrevistas realizadas ex directores y coordinadores de la ANSES, el objetivo “era que este capital humano que hacía cursos cortos trate de virar o de construir un proyecto de vida que lo lleve a tener educación superior” (Entrevistado 4, ex coordinador de ANSES), como se verá también a continuación en el análisis del caso de la provincia de Misiones en la implementación del PROGRESAR. Sin embargo, una de las principales críticas que realizan los investigadores consultados, es que el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo era más consciente del salto que implica pasar del sistema educativo al mercado laboral y brindaba mayores herramientas de acompañamiento, mientras que el PROGRESAR no incorpora este componente de intermediación y de acompañamiento en ese proceso.

En este sentido, otros dos desafíos que tenía el PROGRESAR consistían, por un lado, en diseñar políticas de acompañamiento, que funcionen como nexos entre lo educativo y lo laboral; y, por el otro, que la nómina de jóvenes se conocía recién al momento de realizar el control académico correspondiente y no, por ejemplo con en el caso actualmente de Becas, al momento de inscripción. Esto implicaba un problema en el sentido que atrasaba la inscripción y la consecuente liquidación de los potenciales titulares de derecho ya que se detectaba más tarde el problemas en la inscripción, en caso de haberlo. No obstante se reitera que en el programa de Becas PROGRESAR, no hay datos ni información pública de la cantidad de becados.

En síntesis, se considera que uno de los principales retos en el diseño del programa, se relaciona con la falta de una visión integral de lo debiera ser una política dirigida a los jóvenes, en

particular para lograr reducir el universo de jóvenes que se encuentran fuera tanto del sistema educativo como del empleo remunerado.



CAPITULO 4. ESTUDIO DE CASO “PROGRESAR MISIONES”

I. Introducción.

En el presente capítulo se presenta un análisis sobre la experiencia del Programa PROGRESAR en la Provincia de Misiones. A partir de la información recabada en entrevistas a informantes claves y el análisis del material disponible suministrado por referentes del programa PROGRESAR Misiones, es posible considerar que la provincia de Misiones constituye un caso de implementación exitosa del PROGRESAR. Por eso, se espera analizar los factores que contribuyeron a dicho resultado, con el objetivo de extraer conclusiones y lecciones aprendidas y que las mismas puedan implementarse en otras provincias y/o localidades.

Para ello, el primer paso consistió en evaluar la situación en la que se encontraban los jóvenes potenciales sujetos de derecho para el año de implementación de PROGRAMA (2014), que en ese momento ascendían a cerca de 130.000 jóvenes en la provincia de Misiones.

El segundo paso fue una revisión de escritorio de la normativa vigente en ese momento en la provincia y las políticas implementadas, así como entrevistas cualitativas semi estructuradas⁷⁰ con referentes locales del programa PROGRESAR. El foco del análisis estuvo centrado en:

1. Las problemáticas detectadas al momento de implementación del Programa.
2. La creación de la Coordinación Provincial del Programa Progresar y sus características y objetivos.
3. Los desafíos de coordinación de esta nueva institucionalidad con otros actores clave.
4. Descripción de algunas experiencias seleccionadas de trabajo en territorio.

⁷⁰ El cuestionario utilizado con todos los actores claves se encuentra en el Anexo II

5. Recabar la voz de los actores intervinientes.
6. Identificación de logros del PROGRESAR en la Provincia de Misiones y lecciones aprendidas

II. El PROGRESAR Misiones: antecedentes, características evolución y creación de la Coordinación provincial

Al momento del lanzamiento del PROGRESAR en Misiones en el año 2014, se identificaron alrededor de 130.000 potenciales sujetos de derecho. Sin embargo, para diciembre de dicho año sólo había 25.035 inscriptos. Un año más tarde, en diciembre de 2015, este número había aumentado considerablemente, llegando a 44.545 inscriptos, número que se mantiene relativamente constante hasta la finalización del programa en diciembre de 2017 (44.197 inscriptos para dicha fecha) (ver Gráfico XVIII). Este capítulo se propone analizar algunas decisiones y particularidades del proceso de implementación del PROGRESAR Misiones que hicieron posible este cambio.

En primer lugar, la baja cantidad de inscriptos a finales de 2014 resaltó la necesidad de fortalecer el trabajo en territorio para aumentar la cobertura del Programa.

Para ello era necesario hacer frente a una de las principales dificultades que tenía la provincia: en primer lugar, la poca cantidad de oficinas donde podía acercarse gran parte de los potenciales sujetos de derecho del Programa. En toda la provincia había tres Unidades de Atención Integral (UDAI) y dos oficinas más pequeñas, con menos equipamiento y menos recursos humanos que una UDAI para la atención al público. Esto implicaba que muchos jóvenes tuvieran que desplazarse para llegar a las oficinas y realizar los trámites, en ocasiones hasta más de 100km,

lo que constituía una importante barrera de acceso en especial para los jóvenes rurales (en tiempos de los costos, los tiempos, las dificultades de acceso al transporte en dichas zonas, etc.). Por ello, el equipo de ANSES Misiones, junto al Ministerio de Educación de la provincia, transformó a todas escuelas en sedes de alta automática de jóvenes, para simplificar el proceso de inscripción sin tener que acercarse necesariamente a las UDAI y/u oficinas. Es decir, el director o directora de cada instituto educativo estaba ahora habilitado a realizar la inscripción del CUIT y proveer los datos que se requieren para el alta. De esta manera los directivos se transforman en nexos entre el alumno y el programa PROGRESAR. Se comenzaba a implementar el trabajo en red para sumar a los jóvenes al programa.

Si bien esto contribuyó a aumentar la cobertura los problemas persistían, es por eso que con la voluntad política del gobierno de la provincia de Misiones de priorizar la implementación del PROGRESAR, culmina con la creación de la Coordinación Provincial del Programa PROGRESAR (C.P.P.P) el 23 de abril de 2015, a través de la resolución N°1.242/2015.

Esta voluntad política fue un factor clave para dotar a la Coordinación de recursos humanos propios y dar un mandato claro a los distintos Ministerios provinciales de que cumplan su rol en el marco del Programa. Es decir, que destinarán tiempo y recursos humanos para colaborar con la difusión de la información, así como también con el proceso de la inscripción. Esto implicó, entre otras cuestiones, que en cada Ministerio hubiera una persona encargada y cumpla el rol de nexo con el equipo técnico del PROGRESAR y otros Ministerios. No obstante cabe destacar que no destinaron presupuesto específico.

a) **Creación de la Coordinación Provincial del Programa Progresar (C.P.P.P)**

La creación de la Coordinación Provincial fue precedida por un trabajo de investigación y de terreno para identificar cuál sería el mejor diseño institucional y qué organismos del Estado debían incluirse. Finalmente, queda a cargo del Consejo General de Educación de la Provincia de Misiones y se define que funcionará en el ámbito del Ministerio de Cultura, Educación Ciencia y Tecnología - Subsecretaría de Educación - de la provincia, en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud. El Consejo General de Educación será el encargado de proveer los cargos y horas cátedras para el normal desarrollo de las actividades que se realizarán en la Coordinación. El Convenio incluye la participación de ANSES, los Ministerios provinciales de Trabajo, Turismo y Agro y Producción, el SPEPM (Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones;) Institutos Privados Secundarios y Terciarios, y SIPTEC (Sistema de Información de Servicios Tecnológicos).

La estrategia de trabajo de la Coordinación provincial era detectar, por un lado, si el joven se encontraba dentro del sistema educativo público o público de gestión privada incorporado al programa o cursando algún curso de formación laboral. Este trabajo se realizaba en articulación con: direcciones de nivel, direcciones de modalidad, SPEPM, Universidades, Cursos de Formación Laboral, Consejo General de Educación y con el Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología.

En este sentido, se desarrolló una estrategia de inscripción que permitió generar una base de datos provincial, de manera de facilitar el ingreso y la permanencia de los jóvenes en el programa. Por el otro lado, si el joven no se encontraba dentro del sistema educativo, en ninguna de sus formas, se procedía a establecer un trabajo de articulación con el equipo técnico territorial, los municipios y el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia para captar

aquellos jóvenes, las razones por las que no se encontraban inscriptos y, en consecuencia, implementar las estrategias necesarias para que ingrese al sistema educativo.

Para alcanzar estos objetivos, la Coordinación cuenta con una **dimensión operativa y una dimensión pedagógica** y cuenta con un Consejo Consultivo y un Comité General.

Cuadro VIII Estructura de la Coordinación Provincial del Programa Progresar:

Consejo Consultivo	Comité General
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador Relaciones Institucionales de ANSES Sr. Rolando Rosa • Ministro de Desarrollo Social, de la Mujer y la Juventud Sr. Joaquín Losada • Ministro de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología Ing. Luis Jacobo • Ministro de Hacienda, Finanzas y Servicios Sociales CPN Adolfo Safrán • Ministro de Agro y la Producción Ing. José Luís Garay • Ministro de Salud Dr. Herrera Auad Oscar Ministra de Estado de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración Dra. Fabiola Bianc 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación General Lic. Pablo Pelozo • Coordinación Operativa Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología Lic. Lunge Emilia • Coordinación Pedagógica Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología Lic. Karen Baukloh • Equipo de gestión operativa con los representantes ministeriales • Equipo de gestión operativa municipal • Equipo técnico territorial

Fuente: elaboración propia en función de información transmitida por la Coordinación en documentos y entrevistas.

La **dimensión operativa** de la Coordinación Provincial se expresa en las normativas dirigidas a los distintos ámbitos ministeriales, municipales y de los distintos niveles de educación formal a los fines de constituir estructuras mixtas consultivas y operativas para la consecución de los resultados.

Todos los Ministerios estaban representados por actores que integraban el Consejo Consultivo y con quienes se producían los intercambios necesarios para cada acción. El Comité General,

por su parte, funcionaba en el ámbito de la Subsecretaría de Educación y coordinaba las acciones.

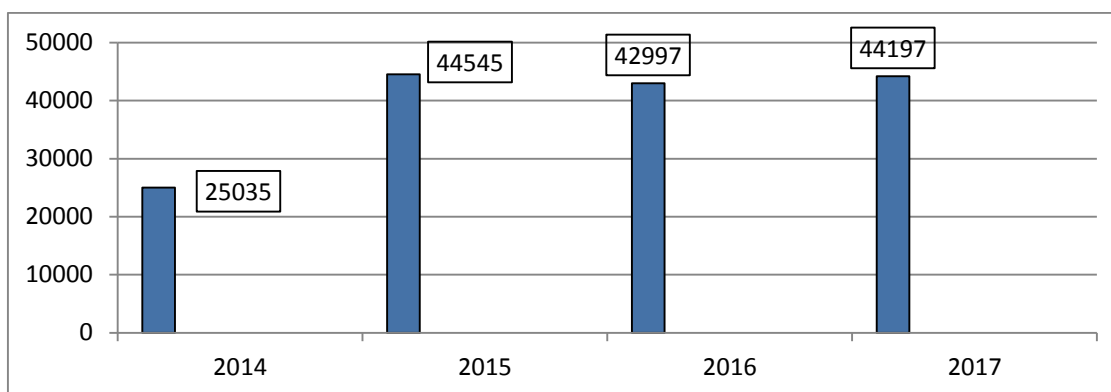
Algunos avances de la dimensión operativa de la Coordinación tienen que ver con la definición de una estrategia clara y conjunta de incorporación de los jóvenes al programa, que se desarrolla en el siguiente esquema de trabajo acordado (Coordinación Provincial; 2015):

- Desde el Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología con intervención del Consejo General de Educación de la Provincia se formalizó la colaboración de las Direcciones de Nivel y en correlación directa a los Directivos de todas las instituciones educativas, a través de una circular que establece que deben ser un punto de recolección de la documentación requerida. Esta documentación completa y ordenada debe ser remitida a la oficina de la Coordinación.
- Los Municipios, a través de las oficinas de empleo y/o acción social, colaboran con los directivos y los jóvenes de su comunidad en la recolección de la documentación necesaria para la inscripción del joven al Programa.
- Una vez que llega la documentación a las oficinas de la Coordinación se remite toda la documentación de manera ordenada a las Oficinas de ANSES, donde además la UDAI de Posadas lleva adelante los días feriados, sábados y domingos operativos de cargas.

Todo lo anterior dio como resultado, en primer lugar, una incorporación masiva de los jóvenes de toda la provincia al Programa PROGRESAR, sin que sea necesario que el joven se acerque a las oficinas de ANSES. De las 5 bocas iniciales (entre UDAI y oficinas) previamente mencionadas para la inscripción al Programa, terminan funcionando 75 bocas de inscripción repartidas en los 75 municipios, en 280 escuelas secundarias y más de 90 bocas de inscripción

en establecimientos terciarios. La cantidad de inscriptos, en consecuencia, pasó de 23.336 en abril de 2015 a 44.545 a fines de ese año, y logró mantenerse en esos valores en los años subsiguientes⁷¹.

Gráfico XVIII. Evolución de sujetos de derecho programa PROGRESAR en Misiones, diciembre 2014 a diciembre 2017



Fuente de elaboración propia en función de informes internos progresar misiones.

Asimismo, fue clave la inclusión la oferta educativa pública de gestión privada, incluyendo las Escuelas de la Familia Agraria (EFA) al Programa En particular, el rol de la SPEPM en la Coordinación Provincial resultó central para que esto fuera posible. Las Escuelas de la Familia Agraria son escuelas públicas pero de Gestión Privada (en un porcentaje está financiadas por el Estado y en otro porcentaje por las cuotas que pagan los alumnos) y no estaban contempladas inicialmente en el PROGRESAR. Se de las zonas más rurales de la provincia⁷². Se crearon con sistema de alternancia para evitar la deserción de los chicos en estas zonas: los alumnos asisten 15 días a la escuela y luego regresan 15 días su casa, lo que permitía conciliar de mejor manera las necesidades y la organización de estas familias rurales.

⁷¹ Información extraída de informes internos de la Coordinación Provincial.

⁷² Dichos municipios son: Posadas, Puerto Rico, Panambí, Oberá, Garuhapé, Apóstoles, El Dorado, Colonia Wanda, Comandante Andresito, Capioví, L.N Alem.

Además, otro resultado consistió en la generación de un trabajo articulado con el Ministerio del Agro y la Producción, que facilita la recolección de la documentación de aquellas instituciones muy alejadas de las zonas urbanas.

También permitió un seguimiento del trámite que permite resolver los rechazos por acreditación de datos personales, impagos y cambios de medios de pago. Es decir, la dimensión operativa de la Coordinación no sólo se remite a la inscripción sino también que realiza el seguimiento y monitoreo del trámite.

Por su parte, con relación a la **dimensión pedagógica** de la Coordinación, resulta en una herramienta fundamental que colabora con la incorporación, la permanencia, el ingreso y reingreso de los jóvenes al sistema educativo. En el marco de la Coordinación Provincial se articula la Coordinación Pedagógica, que trabaja no sólo en la detección de los jóvenes potenciales sujetos de derechos sino, también, en el acompañamiento y seguimiento de la permanencia de los ya inscriptos. Para ello, cuenta con un **Equipo Técnico** integrado por psicólogos, psicopedagogos, trabajadores sociales, docentes, preceptores y estudiantes avanzados de la Universidad Nacional de Misiones en calidad de pasantes (a partir de la firma de un convenio entre la Coordinación Provincial y la Universidad Nacional de Misiones).

Según la información brindada por la Coordinación Provincial, eran funciones del Equipo Técnico:

- Tener un padrón actualizado de la situación de los jóvenes de 18 a 24 años de la comunidad, con el objetivo de tener un diagnóstico cuantitativo y cualitativo y que las estrategias que definan respondan a las demandas reales de la comunidad.

- Acompañar las inscripciones de los potenciales titulares e informar aquellas situaciones particulares que requieren de un análisis específico para garantizar la inclusión y equidad social.
- Poner en marcha los dispositivos propuestos por la Coordinación Provincial que permiten visualizar estadísticamente los avances del PROGRESAR en la provincia de manera cualitativa y cuantitativa.
- Funcionar de nexo articulador entre las autoridades nacionales y provinciales que conforman la Coordinación Provincial y la comunidad, para garantizar una llegada real.⁷³

Este Equipo brindaba no sólo asesoramiento en la dimensión pedagógica del programa PROGRESAR de Misiones, sino también en los aspectos administrativos. Parte de un análisis de cada territorio (niveles de deserción, oferta educativa, perfil productivo, etc.) para definir los ejes temáticos de los talleres, con una modalidad reflexiva y participativa. La información para dicho análisis la obtiene a través tanto de los municipios, de las distintas direcciones de nivel educativo, de los miembros de la estructura Consejo Consultivo, como así también de actores no estatales como clubes de barrio, comedores estudiantiles, etc. En una primera instancia, los talleres eran diagramados por la Coordinación del Programa, pero luego los Equipos podían proponer sus propios talleres en función de la demanda zonal. En particular, en estos espacios surgen constantemente problemáticas que excedían lo educativo (como, por ejemplo, violencia, temas de género, embarazo adolescente) que los obligaba a trabajar en red con derivaciones a

73 Información brindada por la Coordinación Provincial en función de informes internos.

los ámbitos correspondientes. Para esto, también contaban con el apoyo de la Dirección de Redes Comunitarias, que funciona al interior de ANSES.

En particular, se definió la creación e implementación del Programa “Virtud Orientada a tus Sueños” donde se trabajaba en torno a tres ejes con el objetivo de desarrollar proyectos de vida:

1) Aprendizaje para toda la vida: qué era el aprendizaje para toda la vida, qué lugar ocupaba en el proyecto de los jóvenes. 2) Manejo del tiempo y técnicas de estudio. 3) Acompañamiento para la etapa de exámenes, motivación, habilidades para la vida, comunicación. También se realizaban talleres de participación llamados “Crea tu futuro hoy”, en marco de competencias deportivas que se realizaban en zonas de alta deserción escolar y se utilizaban para acercar distintas prestaciones sociales y educativas a los jóvenes. También se realizaban talleres sobre diferentes aspectos de la Seguridad Social a través de la Dirección de Redes con la Comunidad de ANSES y se ofrecían espacios gratuitos de orientación vocacional que alcanzaron a alrededor de 600 jóvenes.

Este trabajo territorial en formato de talleres y orientaciones pedagógicas y vocacionales se concentraba en el interior (Aristóbulo del Valle, Concepción de la Sierra, El Soberbio, San Vicente).

Por su lado, la articulación de trabajo entre la Universidad Nacional de Misiones y la Coordinación Provincial de Programa Progresar buscó detectar:

- En qué situación se encuentran los jóvenes que se han inscripto, pero no cumplimentan los requisitos.
- Cuáles son las razones que motivan a los jóvenes a la deserción del sistema educativo.

- Qué propuestas de capacitación deben incluir estas políticas de inclusión para brindar contención a los jóvenes de manera que no solo cuenten con el beneficio económico, sino también con las herramientas necesarias para su inserción en el mundo del trabajo.
- Cómo deben ser las estrategias que se deben proponer para acompañar la trayectoria escolar y la permanencia de los jóvenes dentro del sistema educativo de manera que no solo culminen la escolaridad obligatoria sino también iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación.
- Cómo atraer al joven al sistema educativo para el armado de su proyecto de vida, no siendo estas estrategias necesariamente acordes con las trayectorias lineales a través de un abordaje territorial identificando, captando, incorporando y acompañando su paso por el sistema educativo.

La propuesta de trabajo conjunto entre la Universidad de Misiones y la Coordinación Provincial pretende responder a estos interrogantes, en función de visualizar cuales son los contextos en los que se encuentran los jóvenes, cuáles son las problemáticas que atraviesan, qué expectativas tienen estos a nivel profesional, personal y social de manera que las acciones llevadas adelante estén contextualizadas garantizando el cumplimiento de los objetivos que propone el Decreto Nacional 84/2014 y las políticas provinciales de inclusión. En función de cumplimentar los objetivos propuestos es que el método de trabajo articulado entre la Universidad y la Coordinación estará enmarcado en propuestas de acción participativa. Por ello, las acciones se

enmarcaron en dos líneas articuladas y complementarias entre sí: inclusión y permanencia (Informe de articulación con la Universidad Nacional de Misiones, 2015)⁷⁴.

A través del sistema de pasantías, articuladamente entre ambas instituciones, la Universidad Nacional y la Coordinación, se propone avanzar en las siguientes líneas:

- Sostenimiento de la trayectoria a través de tutorías de pares y acompañamiento de la trayectoria formativa con el trabajo de graduados y voluntarios.
- Abordaje territorial en la Provincia de Misiones a efectos de detectar y facilitar el acceso a la población a los estudios universitarios.
- Generar espacios de investigación que permitan visualizar el impacto del Programa PROGRESAR en la Provincia.

Por otro lado, en el marco de la Coordinación Provincial, también se llevaron adelante acciones territoriales para promover la inscripción al programa.

En particular, 77 Operativos de ANSES en Comunidades de toda la provincia, donde se realizaban inscripciones al programa en zonas rurales dispersas o barrios de difícil acceso, lo que implicó un cambio de modalidad de atención: era el Estado quién se acercaba a las comunidades.

Además, se desarrolló un Sistema Provincial de Carga y Consulta de los sujetos de derecho que permitía una respuesta inmediata y solución eficaz ante la constatación de caídas masivas (como resultado de las dificultades en certificar las condicionalidades). El Sistema permitía:

⁷⁴ Los objetivos y lineamientos surgen de los informes de la Coordinación en su articulación con la Universidad Nacional de Misiones.

- Generar un informe de la situación de cada joven por institución educativa.
- Identificar quién cargó los datos y cuánto, al brindar un usuario y contraseña a cada asistente.
- Generar informes por nivel educativo, municipio y/o REGICE (Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo).

Es importante destacar el Convenio Marco 002/2016 firmado entre el gobernador de la provincia de Misiones y la ANSES; que tiene por objeto el intercambio de información entre las partes y que facilitó el trabajo de la Coordinación en las líneas mencionadas. Los datos que se intercambian son: datos personales (nombre, apellido, documento, entre otros) y datos filiatorios (nacimientos, matrimonios, divorcios, entre otros), a titulares y/o beneficiarios de prestaciones de la seguridad social, historia laboral, afiliación de obra social, alumnos que concurren a institutos educativos de gestión estatal, cumplimiento de controles de salud y vacunación y toda información vinculada a la funciones de las partes que firman (Convenio Marco 002/16, 2016). En el convenio se aclara que dicho traspaso de datos se hará mediante el SITACI (Sistema Integrado de Transferencia, Almacenamiento y Control de Información) y que además será de estricta confidencialidad y seguridad.

III. El paso de PROGRESAR a Becas Progresar:

Como fue mencionado en el anterior capítulo, en 2018 el PROGRESAR es reconvertido en el programa Becas Progresar (Decreto N°90/2018).

A nivel provincial, esto también implicó una serie de cambios. En lo inmediato, de acuerdo con lo informado en las entrevistas con la Referente 1, 2 y 3 de Progresar Misiones se plantearon una serie de acciones para implementar el nuevo formato de Becas Progresar:

- ✓ Sostener el Convenio marco 002/16 de Traspaso de Datos entre ANSES y la provincia, firmado entre el gobernador y presidente del ejecutivo de la ANSES.
- ✓ Realizar un relanzamiento provincial del Programa con la impronta misionera de acompañamiento pedagógico de las trayectorias educativas.
- ✓ Capacitación de inscripción inmediata a los referentes municipales y de los diferentes niveles educativos.

A partir de la creación de BECAS PROGRESAR, la Coordinación deja de funcionar y en su lugar surge el Programa FORJARSE (Programa de Formación y Orientación para Jóvenes y Adultos en el Respaldo y Seguimiento Educativo).

Este Programa llevó a delante algunas acciones, que se mencionan muy brevemente a continuación:

- En relación al traspaso de datos mencionado de SITACIE para Altas automáticas que con la nueva modalidad de Becas ya no tienen esos datos, FORJARSE, solicitó y se le otorgó desde Ministerio de Educación de la Nación la habilitación de forma excepcional y por única, del listado de potenciales beneficiarios del nivel obligatorio o formación profesional al programa vía SITACI a la ANSES. Para hacer efectivo este proceso se procedió a la carga de formularios de alumnos de nivel primario, secundario y cursos de formación profesional que no estaban habilitados a la inscripción online;
- Se realizó asesoramiento diario a estudiantes de nivel universitario y superior lo que implicó que se asesoren de manera personal de manera estimativa a más de 10 mil jóvenes entre el 5 de febrero y el 24 de abril;

- Descentralizo la información y realizo trabajo en red de capacitación institucional a referentes de los municipios (90 referentes), charlas informativas y acciones de inscripción en los municipios;
- Las nuevas normativas y unificación del sistema nacional de Becas, requirió de un trabajo articulado con las secretarías académicas y de bienestar estudiantes de las Universidades de Gestión Estatal y Privada para coordinar la inscripción y certificación académica, así como acompañar el traspaso de los estudiantes del PROGRESAR al nuevo sistema de Becas Progresar, dependiente ahora del Ministerio de Educación de la Nación;
- Capacitaciones en articulación con la Dirección de Educación Superior destinadas a las Coordinaciones Institucionales de Políticas Educativas CIPE, sobre la certificación académica.
- Talleres para ingresantes a la Formación Docente en Misiones, entre ellos los aspirantes a Becas Compromiso Docente.
- Talleres y charlas educativas destinadas a los jóvenes sobre distintas temáticas (ansiedad en períodos de examen, transición de la secundaria a la universidad, desarrollo integral y toma de decisiones, la vocación docente, entre otros).

En primer lugar, este cambio del PROGRESAR al BECAS PROGRESAR implicó, de acuerdo con lo relevado en las entrevistas, un cambio de la logística: la Beca depende ahora de la autogestión, es decir, cada joven se ocupa de su propio trámite. Una de las referentes entrevistadas señaló: “No tengo información de cuantos becados hay en la provincia hoy, es decir toda la información que teníamos antes, ahora ya no lo recibimos” (Entrevista Referente provincial 1). Además, los entrevistados mencionaron que se discontinuaron las acciones de

búsqueda activa de posibles titulares en las comunidades, los municipios y las unidades educativas. También se elevó el mínimo requerido de materias aprobadas del 20% al 50%, lo que implicó, según los referentes, muchas dificultades en especial en el caso de los estudiantes universitarios en los primeros años.

Asimismo, la Referente 2 de Misiones se expresó de la siguiente manera “Lo que se decidió en Misiones es que dejó de ser un programa y pasó a ser un Sistema de Becas, nos costó un montón y seguimos trabajando más allá de nuestras posiciones personales y decidimos no cuestionar. No obstante, seguimos luchando por la inclusión de las Escuelas públicas de gestión privada porque las habían sacado” (Entrevista Referente provincial 2).

IV. En síntesis

Esta propuesta de generación de una Coordinación Provincial para la ejecución del Programa Nacional PROGRESAR tuvo por objeto⁷⁵:

- “Generar, a través de la investigación de acción participativa, espacios que propicien la motivación de ingreso, re-ingreso, permanencia y contención de los jóvenes dentro del sistema de educación formal obligatoria y/o educación superior.
- Promover espacios donde los jóvenes puedan realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo que respondan a las demandas regionales.
- Generar políticas de contención donde los jóvenes, en articulación con actores gubernamentales nacionales y provinciales, puedan asegurar seguridad social, inclusiva

⁷⁵ Extraído de los informes aportados por los referentes de la Coordinación.

y participativa promoviendo contextos de desarrollo propicios para la construcción de sujetos con las herramientas necesarias para su inclusión laboral.

- Generar a través del Programa Progresar el incentivo necesario para las trayectorias educativas exitosas, a través de seguimientos pedagógicos de los jóvenes sujetos de derecho logrando de esta manera deslegitimar cierta concepción meramente asistencialista del beneficio a la beca” (Informe Coordinación Provincial, 2015).

Además, la realización de operativos de búsqueda activa de jóvenes en zonas rurales, acercando el Estado a las comunidades, contribuyó al aumento en la cantidad de titulares, como así la incorporación de modalidades educativas públicas de gestión privada que tenían fuerte injerencia en estas zonas, como las Escuelas de Familia Agraria. La articulación con la Universidad Nacional de Misiones, por su parte, tuvo una fuerte impronta de investigación participativa, buscando relevar los intereses de los propios jóvenes y que la oferta de la provincia se ajustara a las necesidades de cada territorio.

Entre las entrevistas, se destaca el apoyo de la ANSES para la implementación territorial: “desde la Dirección de Redes con la Comunidad los ayudaron a armar la red, las reuniones y que muchos de nosotros que somos jóvenes fue el primer o segundo trabajo en un equipo técnico. Todos convencidos que estábamos trabajando en un viaje que era política de inclusión” (Entrevista Referente provincial 3). Asimismo, señaló que “el equipo técnico estaba conformado por jóvenes que necesitaron de las políticas públicas en materia de educación para salir adelante” (Entrevista Referente provincial 3) “Por ejemplo, yo, mi papá es herrero, mi mamá es ama de casa, somos seis hermanos y estudié con una beca (en ese momento Psicología era solo privada) que habíamos ganado en un programa de televisión por mejores promedios (...) también me daban los pasajes por intermedio de la Universidad y una bolsa de mercadería

por semana, Sin el apoyo y la presencia del Estado yo no sé si hubiera podido hacerlo. Me recibí en el 2009” (Entrevista Referente provincial 2).

Por otro lado, los referentes consultados también resaltan el trabajo en Red: “estos logros de inclusión por políticas públicas no serían posibles sin el trabajo en red, con muchas ONG, comedores, clubcitos de barrios, acciones sociales de la Municipalidad y entonces a ellos les derivábamos los problemas que encontrábamos (embarazos adolescentes, violencia de género, drogadicción). Teníamos el ejercicio, porque estar en terreno te hace tenerlo. Y las derivaciones tenían resoluciones efectivas porque todos los actores estaban muy involucrados en el engranaje” (Entrevista Referente provincial 1).

Finalmente, uno de los temas que más mencionan los que han trabajado en Progresar Misiones, es que con el pasaje al Becas Progresar, perdieron la posibilidad de tener la información de cantidad efectiva de becados en relación a la cantidad de inscriptos.

CAPITULO 5. REFLEXIONES FINALES; DESAFIOS Y RETOS DEL PROGRAMA

PROGRESAR

En el presente trabajo se analizó la relación entre juventud y mercado laboral dentro del marco teórico de la “sociología de las transiciones”, tomando en cuenta la estructura de riesgos que atraviesan los jóvenes en su tránsito hacia la vida adulta y el rol central del Estado en relación a dichos riesgos. Además, el análisis estuvo guiado por un enfoque de derechos con una visión integral y sistémica, en el sentido que se considera como proveedores de la protección social, al Estado, la familia, la comunidad y el mercado.

Tal como se desarrolló en el capítulo 2, los jóvenes durante la transición hacia la adultez pueden enfrentarse a distintos factores de riesgo: una salida temprana del sistema educativo, el ingreso temprano al mercado laboral (vinculado también al desempleo, o empleo precario y/o informal) que, a su vez, dificulta que los jóvenes se mantengan en el sistema educativo. Un tercer factor de riesgo para los jóvenes se relaciona con el abandono del lugar de origen y el acceso a la primera vivienda que en particular para los jóvenes de menores recursos, suele ser precaria). Otro factor de riesgo es la maternidad y paternidad temprana, evento que limita otras decisiones como, por ejemplo, mantenerse o no en el sistema educativo y/o ingresar o no al mercado laboral. Un último evento que puede surgir en esta transición es la exposición que tienen los jóvenes a distintas formas de violencia, entendida como una forma de ejercer poder mediante el empleo de la fuerza (física, psicológica, económica, política, sexual, entre otros).

Una de estas formas de violencia se refiere a la estigmatización que suelen afrontar los jóvenes, en particular aquellos que pertenecen a sectores vulnerables y enfrentan dificultades para insertarse en el mercado laboral o en la escuela: los mal denominados ni-ni.

Para hacer frente a la estructura de riesgos, es posible implementar tanto políticas focalizadas como universales.

En particular, el Estado tiene responsabilidad sobre una serie de competencias referidas a:

- La provisión, directa de bienes y servicios a la infancia para la atención de la salud, y específicamente de la salud sexual y reproductiva.
- La protección de ingresos (básicamente mediante transferencias) de las familias con adolescentes y jóvenes para estimular su permanencia en el sistema educativo o favorecer el ingreso menos precario al mercado laboral.
- Las políticas educativas, incluidos los programas de ampliación y retención educativa orientados directamente a los adolescentes y jóvenes.

En suma, para hacer frente a los riesgos y vulnerabilidades, el Estado debe generar instrumentos y herramientas a través de políticas públicas sólidas que apoyen a las familias y brinden oportunidades a los jóvenes. Así, también, uno de los mayores retos y desafíos del Estado consiste en hacer del cuidado una cuestión pública que atender.

Cabe recordar que la orientación universalista no está enfrentada a la focalización, sino que la segunda puede estar al servicio de la primera. En este sentido, el Programa PROGRESAR, puede entenderse como una estrategia focalizada que busca asegurar el derecho universal a la educación y la igualdad de oportunidades de los jóvenes para acceder a un empleo decente.

Partiendo de este marco teórico, se formulan algunas preguntas iniciales; ¿Cuál es el rol del Estado durante la transición hacia la vida adulta y en cada uno de los eventos que transcurren en ella? ¿Cuál es la importancia de la articulación entre las decisiones a nivel nacional y su implementación a nivel subnacional? ¿Cuáles son las dificultades o ventajas que puede generar la rotación de actores políticos en la continuidad de las políticas públicas?

El foco del presente trabajo estuvo centrado en el análisis de las políticas de juventud, en particular del programa PROGRESAR, incluyendo una reflexión más detenida sobre el caso de la provincia de Misiones, con el objetivo de identificar desafíos y lecciones aprendidas que puedan informar la toma de decisiones en política pública destinadas a este grupo etario. ¿Tiene en cuenta el programa PROGRESAR las dinámicas económicas regionales en su implementación? ¿Cuáles son sus ventajas y qué efectos tiene esta modalidad de trabajo articulada? ¿Cuáles son los beneficios del trabajo en red y que efectos produce? ¿Cuál es la importancia de promover la participación de los jóvenes de manera activa en el diseño e implementación del PROGRESAR a nivel local? ¿Qué efectos genera esta participación? Estas fueron algunas de las preguntas a las que se buscó dar respuesta.

Para intentar abrir algunas reflexiones frente a estos interrogantes se trabajó sobre la implementación del Programa PROGRESAR desde su creación en el año 2014 mediante Decreto 84/14 hasta su finalización en diciembre de 2017.

El programa, de alcance nacional, estaba dirigido a jóvenes entre 18 y 24 años y tuvo como objetivo la inclusión o re-inserción en la educación formal, social y laboral de los jóvenes en situación de vulnerabilidad social. Dentro de los requisitos para obtenerla, además de la edad, se exigía: ser argentino nativo, o naturalizado con DNI, acreditando cinco años de residencia y

no contar (ni el joven ni su grupo familiar) con un salario mayor a tres salarios mínimos, vitales y móviles. Para obtener la beca se solicitaba estar estudiando en cualquier nivel educativo o curso de capacitación en algún establecimiento habilitado por el entonces Ministerio de Trabajo de la Nación. Los jóvenes percibían el 80% de la beca, en 12 cuotas mensuales, y debían presentar el formulario de alumno regular para cobrar el 20% restante mensual retenido, dos veces al año, en agosto (desde el 1° de agosto hasta el 30 de noviembre habilitando lo acumulado de enero a julio); y en diciembre (desde el 1° de diciembre hasta el 31 de marzo del siguiente año, habilitando a cobrar lo acumulado de agosto a diciembre).

Con relación al universo de jóvenes abarcados, durante los años de implementación del programa llegó a cubrir un máximo de 1.340.112 jóvenes (diciembre de 2015), finalizando el 2017 con una cobertura de 1.073.111 anual.

La presente tesis se propuso, además, realizar un análisis más profundo del caso provincial de Misiones que constituye, de acuerdo al análisis de la información disponible y lo reportado por los informantes clave, un ejemplo de implementación considerada exitosa a nivel subnacional, para ilustrar desafíos y lecciones aprendidas de la implementación concreta del programa en territorio. Para ello, también se realizaron entrevistas con los referentes del programa en la provincia y se obtuvo y analizó toda la documentación y normativa provincial.

El análisis de la implementación del PROGRESAR permitió identificar algunos desafíos centrales.

En primer lugar, en un país federal como la Argentina, la implementación demandó una articulación entre los niveles nacionales, provinciales y municipales, no sólo en referencia a la dimensión operativa sino a la necesidad de una mirada federal que permita la co-producción en

los diseños de políticas públicas. El caso de Misiones ilustra como el involucramiento de la provincia generó una impronta y un esquema institucional propio, que tomó en cuenta las características del territorio misionero, las capacidades de los actores, las normativas y la mayor cercanía de los actores locales con los jóvenes, con el objetivo de multiplicar el alcance del programa. La experiencia previa de la provincia y de la delegación local de ANSES en la implementación de políticas similares permitió trabajar sobre una trama previa de conocimiento e intervención en el terreno.

Un segundo desafío del Programa, que se mantuvo como pendiente, fue contar con la producción y participación subjetiva de los propios sujetos de derecho del PROGRESAR. Es necesario generar mayores instancias de participación en la definición e implementación de los programas para que verdaderamente se adapte a las necesidades de la población y logre, así, mayores resultados.

En el caso de la provincia de Misiones, se implementaron acciones y talleres desde una lógica de intervención participativa que descentra a los jóvenes de una posición pasiva y que los convoca a espacios de pensamiento y reflexión, para desplegar inquietudes y construir deseos y proyectos. Sin embargo, sigue siendo necesaria una participación más activa de aquellos que acceden a la Beca en lo que refiere al diseño e implementación del Programa.

Se destaca también que los talleres se diseñan, a partir de las particularidades del trabajo en terreno, detectándose en este enfoque una mirada federal de respeto de la diversidad y de convocatoria a que puedan expresarse y ser escuchados en sus diferencias.

En particular, el Convenio entre la Coordinación Provincial del Programa PROGRESAR (C.P.P.P) y la Universidad Nacional de Misiones fue clave. Buscó trabajar sobre los incentivos

que en cada territorio se detectaran como necesarios para las trayectorias educativas exitosas a través de seguimientos pedagógicos, en articulación con la construcción de sus proyectos de vida, lo cual reclama una participación activa de los jóvenes, al tener que interrogarse y trabajar en la construcción de sus proyectos. Se desarrollaron, así, estrategias innovadoras que tuvieron en cuenta las perspectivas subjetivas que promueven su ubicación como protagonistas de sus vidas.

Cabe acá mencionar que, al mismo tiempo que el Programa buscaba la inclusión en el sistema educativo formal, la implementación de talleres fueron en sí mismos una primera experiencia de inclusión colectiva.

Un tercer desafío consiste en la necesidad del trabajo en red en la implementación del programa. Este desafío se puede observar también tanto a nivel general como en la provincia foco de estudio de este trabajo.

Si bien el objetivo del Programa PROGRESAR se centró en la inclusión de los jóvenes entre 18 y 24 años a la educación formal, dicho proceso no puede ser pensado por fuera de las articulaciones que la educación tiene con otras dimensiones que determinan el posicionamiento social de los jóvenes. Así, la dimensión económica, cultural, de género, sanitaria, familiar, regional, entre otras confluye en las diversas y singulares posiciones de las personas. De lo dicho se desprende, que si bien la especificidad de aplicación del programa PROGRESAR se refiere al campo educativo, su implementación reclama de una lógica de trabajo en red que de alguna manera reproduzca las condiciones de producción de la vida de los sujetos de derecho del programa PROGRESAR.

La intervención que se observa en la implementación de la Coordinación Provincial del Programa en Misiones (C.P.P.P), que determina que todos los Ministerios se encuentren comprometidos a poner a disposición recursos humanos para la detección, información e inscripción de jóvenes al Programa, llama la atención sobre la importancia de este desafío. Asimismo, en Misiones, la red de conexiones generada por el trabajo previo realizado por ANSES en la provincia funcionó como condición de posibilidad para las derivaciones a los espacios correspondientes para la contención de problemáticas que se detectaban en los espacios talleres que el programa desarrollaba.

Un cuarto desafío tiene que ver con las economías regionales. Es decir, es necesario generar propuestas de inclusión laboral ligadas a las economías regionales de cada provincia o localidad. En el caso de Misiones, la incorporación de la Educación Pública de Gestión Privada de la provincia, permitió la inclusión de las escuelas de la Familia Agraria al programa y constituyó una manera de abordar las particularidades territoriales y productivas de la provincia, en particular de las zonas rurales.

Esto resulta de suma importancia ya que, si no se tienen en cuenta las particularidades de cada economía regional, el joven se prepara y cuando termina de estudiar no encuentra salida laboral.

En quinto lugar, se puede mencionar el desafío de continuidad y discontinuidad en las políticas de protección social. Los cambios de gestión de gobierno y de autoridades muchas veces atentan contra la sustentabilidad de una política pública que, pese a estar generando resultados positivos, puede verse eliminada en vez de analizar la evidencia generada, sostener los aspectos que funcionan y pensar en corregir aquellas cuestiones que lo requieran. En vez de eso, se

empieza de cero una y otra vez: Argentina suele tener muchas políticas de gobierno pero pocas políticas de Estado que logran superar las transiciones de una gestión a otra.

Sobre la discontinuidad que tuvo el PROGRESAR tanto con relación a su antecedente (el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) como con relación al programa que lo sucede, el Becas, es posible mencionar que, en ambos casos, se observa una desarticulación que constituye una oportunidad perdida de hacer dialogar y aprender de las lecciones de programas ya implementados que buscan abordar una misma problemática.

Un ejemplo de esas discontinuidades en el caso del PROGRESAR, es que, con el paso a Becas, la ANSES pierde la información de cantidad de becas otorgadas, que antes sí tenía, información que se podía enviar a todo el país para que provincia pueda trabajar estrategias para lograr incorporar más jóvenes al programa.

En este mismo sentido, cabe destacar que la falta de información pública afecta la transparencia y dificulta la toma de decisiones basada en evidencia, así como el involucramiento de la ciudadanía en general en el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas.

En el caso de Misiones, por ejemplo, ANSES actualmente cuenta con la información sobre la cantidad de inscriptos que tiene el Programa, pero ya no es posible saber cuántos jóvenes efectivamente se encuentran percibiendo la prestación, lo que complica las posibilidades de implementar estrategias de búsqueda activa.

No existe, además, evidencia sistematizada acerca de los propios esfuerzos provinciales y municipales en esta temática. Además, a nivel nacional, al no haber una política integral, que considere la complejidad de “las diversas juventudes” y los desafíos que deben enfrentar en su tránsito a la vida adulta, cada sector del Estado creó sus propias intervenciones en materia de

juventud. Esto acarrea una “inflación programática” que se disemina por todo el territorio, en general, sin la articulación necesaria entre las iniciativas nacionales y entre estas y la oferta provincial o municipal (Repetto & Gala Díaz Langou, 2017). Así, esta ausencia de integración se transforma en uno de los principales retos del programa PROGRESAR. Tal como se mencionó en el capítulo 4, los derechos de los jóvenes argentinos no están normados en una ley específica, integral, aunque existan normativas fragmentadas que reconocen derechos como la obligatoriedad de terminar la escuela secundaria.

Además, hay otras políticas públicas que pueden ayudar a hacer frente a los riesgos mencionados en este trabajo (Repetto & Díaz Langou, 2017):

- Políticas que promuevan y incentiven regímenes para incentivar para el primer empleo al sector privado (como el menor costo laboral). Así, los jóvenes contarían con herramientas más firmes para la inserción laboral si accedieran a los conocimientos y competencias fundamentales y concluyeran la educación secundaria. Sin lugar a dudas, los incentivos monetarios son importantes en este sentido.
- Políticas estatales que promuevan la generación de capacidades laborales de los jóvenes, previa implementación de políticas que articulen la transición entre la escuela y el mercado laboral. Hay evidencia en relación a la mayor eficiencia de las prácticas profesionales sobre las capacitaciones para lograr la denominada “socialización primaria laboral” Por ello, es de suma importancia avanzar en la generación de experiencias que permitan a los jóvenes “aprender haciendo”.
- Políticas públicas para promover la educación sexual y reproductiva, como la ESI.

El análisis del caso de la implementación del PROGRESAR en Misiones permite extraer algunas lecciones acerca de la importancia del rol de los niveles subnacionales de gobierno en la adaptación de las políticas nacionales a las necesidades y particularidades de las provincias como una condición necesaria (aunque ciertamente no suficiente) para asegurar mayores probabilidades de éxito.

En síntesis, de todo lo analizado, se desprende que la necesidad de avanzar hacia políticas públicas más integrales continúa siendo un desafío central para asegurar que todos los jóvenes puedan ejercer plenamente sus derechos y tomar decisiones autónomas en las distintas transiciones hacia la adultez.



ANEXO I - PLAN DE TRABAJO Y METODOLÍA UTILIZADA

La estructura del trabajo se basa en una primera fase exploratoria sobre la protección social en la Argentina y datos e información sobre los jóvenes y el mercado laboral. Para ello se realizó recopilación de material, lectura de investigación y datos estadísticos. Se han combinado herramientas cualitativas y cuantitativas. Se obtuvieron de distintas fuentes la información que hizo posible la presente tesis en más de dos años y medio de trabajo.

Para comenzar, se analizaron las fuentes secundarias disponibles de índole académicas (estado del arte en la materia) como documentos gubernamentales. Asimismo, se consultaron las principales fuentes de datos disponibles, tanto del Censo Nacional de Educación y de Población, Hogares y Vivienda del así como también del Ministerio de Educación, e INDEC, como los Censos del 2010, Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, entre otros.

Con relación a esta información hay que tener en cuenta algunos factores como la dificultad que hay en nuestro país para la recolección de datos confiables en distintas áreas, incluyendo datos que se encuentran fuertemente discutidos en términos de su veracidad (como aquellos que corresponden al período de intervención del INDEC). Por ello, en el presente trabajo se optó por usar fuentes oficiales y no oficiales aclarando en cada caso la fuente que ha sido consultada. En algunos casos, los datos obtenidos refieren a un período particular del PROGRESAR, pero se incluyeron al considerarse ilustrativos de determinadas problemáticas (como las dificultades referidas a rechazos).

Además, se realizaron entrevistas cualitativas semi-estructuradas a distintos actores clave tanto de la sociedad civil como referentes locales del Programa PROGRESAR y directores y ex

directores con responsabilidades técnicas y políticas en el Programa. En el Anexo II se presenta el instrumento de recolección utilizado en las entrevistas.

Con esta información se avanzó, en primer lugar, en la elaboración del marco conceptual, incluyendo la explicitación de los supuestos y teorías que dan forma a la investigación. Luego, se analizaron los datos e información disponible para aplicar dicho marco conceptual a la situación de la juventud en Argentina. A continuación, se realizó



ANEXO II - CUESTIONARIOS A ACTORES CLAVES

Se utilizó información disponible en fuentes secundarias y se decidió realizar una serie de entrevistas cualitativas semi-estructuradas a actores claves que han participado en el programa, tantos perfiles políticos como técnicos e incluso aquellos que han realizado tareas territoriales. También se realizaron entrevistas cualitativas semi-estructuradas a referentes clave de la sociedad civil y academia.

Cuestionario para entrevistas cualitativas semi-estructuradas a actores claves involucrados en el PROGRESAR.

Diseño y planificación

1. ¿Cómo fue el proceso de diseño del PROGRESAR? ¿Qué actores, tanto del nivel nacional como subnacional, del sector público como de la sociedad civil, participaron? ¿Qué lecciones se pueden extraer de este proceso?
2. Progresar, ¿cuenta con respaldo normativo en todas las áreas intervinientes?
3. ¿Cómo es el proceso de planificación del PROGRESAR? ¿Cuál es la relación con otros planes para Jóvenes como Más y Mejor trabajo?
4. ¿Cuál es la característica principal del PROGRESAR?

Institucionalidad

1. ¿Cómo es su diseño institucional? Organismos que intervienen, roles según corresponda
¿Qué características debería tener para logre un abordaje integral de la toda la juventud?

2. ¿Cuál es el rol de los niveles subnacionales en la implementación del PROGRESAR?
¿Cuál es el rol de la sociedad civil? ¿Qué aprendizajes y desafíos se identifican?
3. ¿Cómo se constituyen los equipos del PROGRESAR tanto en el territorio como en áreas centrales o técnicas? ¿Hay relación contractual, como es su relación contractual? ¿Qué ventajas y desafíos supone este esquema?
4. ¿Cuál es la visión y el rol que se asigna a las familias y a las mujeres? Existencia o no de una noción de corresponsabilidad y perspectiva de género.

Implementación y cobertura

1. ¿Cuál es el alcance del PROGRESAR en materia de cobertura? ¿Existen desafíos al respecto? ¿Cuáles? ¿Cómo los llevaría a cabo?
2. ¿Cómo se actuó ante el encuentro de obstáculos en el territorio que no fueron previstos?
¿Y antes desvíos en la oferta y demanda del programa?

Recursos

1. ¿Cómo se conforma el presupuesto del PROGRESAR? ¿Quiénes participan?
2. ¿Qué ventajas y desafíos supone este esquema? ¿Alguna recomendación al respecto?

Monitoreo y evaluación

1. El PROGRESAR, ¿cuenta con un sistema de registro de la información? En tal caso, ¿cómo se articula con los sistemas de información de otros actores sectoriales y de los niveles subnacionales? ¿Lo considera eficiente? ¿Qué cambios recomendaría?

2. ¿Se realizan acciones de monitoreo y evaluación del Programa? ¿Qué tipo de indicadores se utilizan? ¿Permiten los resultados detectar desvíos y subsanarlos?

Logros y desafíos

1. ¿Cuáles son los principales logros que ha generado el Programa PROGRESAR en la universalidad de la prestación? ¿Cuáles son los principales desafíos?
2. ¿Qué se requiere en Argentina para contar con una política integral de la juventud a nivel federal, con estándares de calidad?



ANEXO III - POLITICAS SOCIALES QUE ANTECEDEN AL PROGRAMA PROGRESAR

➤ Prestación previsional anticipada (25 de Noviembre de 2005)

En ese sentido, la Ley 25.994 (prestación previsional anticipada), cuyos requisitos son: a) Edad: Haber cumplido sesenta (60) años de edad los varones o cincuenta y cinco (55) años de edad las mujeres; b) Servicios: Acreditar treinta (30) años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes jubilatorios comprendidos en el régimen de reciprocidad; c) Situación de desempleo: Acreditar encontrarse en situación de desempleo al 30 del mes de noviembre de 2004; y por el otro lado, el Decreto N° 1.454/05, permitieron ampliar la cobertura de jubilados y pensionados incluyendo a más de dos millones y medio (2.500.000) de personas logrando la mejora de los principales indicadores sociales relacionados con el bienestar de los titulares de derecho de prestaciones previsionales.

➤ Unificación del sistema previsional (25 de Noviembre de 2005)

Por otra parte la Ley N° 26.425 dispuso la unificación del sistema previsional argentino en un único régimen de administración estatal, de reparto, solidario y orientado a la protección de los derechos de los titulares de jubilaciones y pensiones. El artículo 1° de dicha Ley, dispone “Dispónese la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la

fecha idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional”

“En consecuencia, eliminase el actual régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto, en las condiciones de la presente ley”

➤ **Sistema integrado de jubilaciones y pensiones**

El Decreto N° 1454 /05 modifica la ley N°24.476, en relación a los trabajadores autónomos, el régimen de regulación voluntaria de deudas y la determinación de la mismas. “Para la determinación de la deuda se deberá tener en cuenta la categoría mínima obligatoria en la que debió encuadrarse el trabajador autónomo o la que optó en el caso de ser mayor, el valor del aporte personal vigente, para la respectiva categoría, al mes de junio de 1994 y lo regulado por la Ley N° 25.865 en su Título II y sus normas reglamentarias, no siendo de aplicación la limitación temporal establecida en su artículo4º, con los intereses y en las condiciones dispuestas hasta el día 31 de julio de 2004, inclusive”.

➤ **Asignación universal por Hijo (29 de Octubre de 2009)**

En la misma línea, el Decreto N° 1.602/09 creó la **Asignación Universal por Hijo para Protección Social**, incluyendo en el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley N° 24.714 a los grupos familiares no alcanzados por las mismas, en la medida que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

Dicho decreto establece que la incorporación del inciso c) de la Ley N°24.714, creando “C) Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para la protección social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no

tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”

En el mencionado decreto quedan excluidos aquellos trabajadores que se desempeñen en la economía informal percibiendo una remuneración superior al salario, mínimo, vital y móvil.

También establece que la asignación universal por hijo para la protección social, es una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual que se abanará a uno de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 18 años que se encuentre bajo su responsabilidad (a cargo) o sin límite de edad en caso de ser una persona discapacitada, para ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo prestaciones previstas por la Ley N° 24.714, modificatorias o complementarias . Esta prestación se abona por cada menor por grupo familiar hasta un máximo de 5 menores.

Los requisitos de para acceder a este beneficio son:

- a) Que el niño, niña o adolescente sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud.
- b) Acreditar identidad del titular del beneficio y del menor mediante Documento nacional de identidad.
- c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibe el beneficio y el menor, mediante la presentación de partidas de nacimiento y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes.
- d) Hasta los cuatro años inclusive deberá acreditarse, además, el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorios. Desde los 5 años y hasta los

18 inclusive, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores a establecimientos educativos públicos.

- e) Finalmente, el titular debe presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa vigente. En caso de comprobarse falsedad de algunos de estos requisitos se producirá la pérdida del beneficio sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

El decreto prevé, que el 80% del monto previsto se abonara mensualmente a los titulares a través de un sistema de pago de la ANSES, y el 20% restante será reservado a una caja de ahorro del titular en el Banco de la Nación Argentina percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios.

Las sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite para los menores de 5 años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación; y en el caso de los que tienen edad escolar cuando acrediten el cumplimiento del ciclo lectivo correspondiente. La falta de acreditación produce la pérdida del beneficio

Es importante destacar que la percepción de este beneficio resulta incompatible con el cobro de cualquier otra suma organizada por prestaciones contributivas y no contributivas Nacionales, Provinciales o Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Otro aspecto legal importante es que dicha norma faculta a la ANSES a dictar normas complementarias, de implementación operativa, la supervisión, el control y pago de esta prestación.

➤ **Conectar Igualdad (6 de abril de 2010)**

Dentro del grupo etario de los niños escolarizados (y también a los docentes), el Decreto N° 459/10 dispuso la creación **del Programa Conectar Igualdad** (inicialmente llamado

programa conectar igualdad.com.ar) destinado a proporcionar una computadora a los alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de institutos de formación docente con el fin de capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y elaborar propuestas educativas que favorezcan la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Este programa lanzado en el 2010 estaba enfocado en recuperar y valorizar la educación pública, reduciendo la brecha digital, educativa y social en nuestro país. Se trató de una política de estado donde intervienen el Poder Ejecutivo, la ANSES, la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, ya que la norma crea un comité ejecutivo que será presidido por el señor Director Ejecutivo de la ANSES e integrado, además, por un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y un representante de la ANSES (ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL). Este comité será el encargado de crear un reglamento interno para su funcionamiento. Asimismo tiene la obligación de promover los acuerdos con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el adecuado funcionamiento del programa.

El primero de Julio de 2015 se entregaron 5 millones de computadoras y se construyeron 1428 aulas en todo el país.

Dicho programa recibió premios en el extranjero y en diferentes organismos internacionales, entre ellos, el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) entre otros.

Conectar Igualdad fue financiado con ingresos generados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES.

En marzo de 2016, el Presidente anunció la continuidad del programa. Sin embargo, meses después el ministro de educación [Esteban Bullrich](#) anunció el fin de los Programas de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES), Conectar Igualdad, Centro de Actividades Juveniles e Infantiles.

El futuro de Conectar Igualdad se ha visto comprometido luego de asumir el cargo en 2016, debido a que su gobierno ha transferido a la órbita de las provincias la ejecución del programa, siendo que las mismas no cuentan con fondos para solventarlo.

➤ **Asignación Universal por Embarazo (18 de Abril de 2011)**

Luego de la Asignación Universal por Hijo, en abril de 2011 el Decreto N° 446/11 creó **la Asignación por Embarazo para Protección Social** con el objeto de darles cobertura a las mujeres embarazadas que se encuentran en similares condiciones a quienes acceden a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

La Asignación por Embarazo para Protección Social prevista en el artículo 6°, inciso j) de la Ley N° 24.714, se abonará desde la decimosegunda (12) semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, siempre que no exceda de seis (6) mensualidades.

Los requisitos para percibir dicha prestación:

- a) Presentar la solicitud respectiva dentro del período indicado en el artículo que antecede a través del Formulario que a tal fin diseñe la Gerencia Diseño de Normas y Procesos.
- b) Acreditar el estado de embarazo mediante la inscripción en el Plan Nacer del Ministerio de Salud.

- c) Acreditar que tanto ella como su cónyuge o concubino son desocupados, o monotributistas sociales o se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico percibiendo una remuneración igual o inferior al salario mínimo, vital y móvil.
- d) No encontrarse alcanzada por alguna de las incompatibilidades mencionadas en el artículo 9º del Decreto N° 1602/09, ni ser beneficiarios de ninguna otra asignación familiar, excepción hecha de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.
- e) No tener cobertura de Obra Social, a menos que la embarazada, su cónyuge o concubino sean monotributistas sociales, personal del servicio doméstico o trabajadores de temporada declarados con reserva de puesto de trabajo.

➤ **PRO.CRE.AR (12 de Junio de 2012)**

El Decreto N° 902/12 constituyó el fondo fiduciario público denominado “Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR.)” cuyo objeto es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

Nuestra constitución nacional en su artículo 14 bis de la CONSTITUCION NACIONAL determina que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral, y entre sus componentes se incluye el acceso a una vivienda digna”

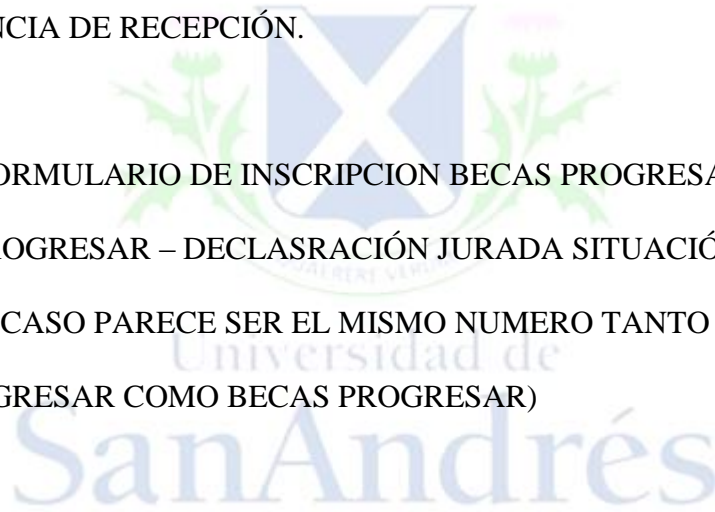
También el decreto menciona “...se implementaron trece programas de vivienda concretando a la fecha 900.700 soluciones habitacionales entre mayo de 2003 y diciembre de 2011”.

Gran parte de estas medidas tuvo por finalidad lograr mejoras significativas en los procesos de inclusión social y redistribución del ingreso de nuestro país.



ANEXO IV- LISTADO FORMULARIOS

1. PS 2.76 FORMULARIO DE SOLICITUD – PROGRESAR
2. PS-2.77 ACREDITAFCIÓN E INSCRIPCIÓN DE ESCOLARIDAD DE PROGRESAR
3. PS 2.78^a ACREDITACIÓPN DE CONTROL DE SALUD – PROGRESAR
4. PS 2.78^a ACREDITACIÓPN DE CONTROL DE SALUD – PROGRESAR código de SISA DEL ESTABLECIMIENTO
5. PS 2.78^b ACREDITACIÓPN DE CONTROL DE SALUD – PROGRESAR CONSTANCIA DE RECEPCIÓN.
6. PS. 2.86
7. PS. 2.87 FORMULARIO DE INSCRIPCION BECAS PROGRESAR
8. PS 1.57 PROGRESAR – DECLASRACIÓN JURADA SITUACIÓN FAMILIAR (EN ESTE CASO PARECE SER EL MISMO NUMERO TANTO PARA LO QUE ERA PROGRESAR COMO BECAS PROGRESAR)



ANEXO V

CUADRO COMPARATIVO ENTRE BECAS PROGRESAR Y SUS VARIABLES

PROGRAMA	REQUISITOS	MONTO, CÓMO Y CUÁNDO SE COBRA	DOCUMENTACIÓN
<p style="text-align: center;"><u>BECAS</u> <u>PROGRESAR PARA</u> <u>EDUCACIÓN</u> <u>OBLIGATORIA</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tener entre 18 y 24 años. No se tendrá en cuenta la edad máxima en caso que se trate de un estudiante con certificado de discapacidad y posea el Certificado Único de Discapacidad vigente al momento de la Inscripción. • La suma de todos los ingresos y los del grupo familiar no debe superar los 3 salarios mínimos vitales, y móviles. • Ser argentino nativo o naturalizado con DNI o residente legal con al menos 5 años. • Lo jóvenes no podrán cobrar planes sociales nacionales, provinciales o municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • No cobrar planes sociales nacionales, provinciales o municipales. • Se cobra el 80% mensualmente, y el 20% restante cuando se acredita que el joven es alumno regular • Se cobra el 80% mensualmente, y el 20% restante cuando se acredita que el joven es alumno regular. • Una vez aprobada la inscripción se comienza a cobrar a los 30 días. <p>Para realizar el trámite se debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Actualizar los datos personales y vínculos familiares: se deben revisar todos los datos personales y vínculos familiares actualizados en MI ANSES⁷⁶ o llamando al 130. En caso de no estar actualizados se deberá llevar la documentación a una oficina de la ANSES (Originales y copias). ✓ Luego se debe descargar el formulario de inscripción de Becas PROGRESAR Disponible en https://www.anses.gob.ar/sites/default/fil 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario de inscripción Becas PROGRESAR PS 2.87⁷⁸ • En caso de que los jóvenes no dependan económicamente de los padres, de debe completar el Formulario PS 1,57 "Declaración Jurada Situación Familiar y alguna de esta documentación: ✓ Información sumaria judicial emitida por Juzgado de Familia (debe constar desconocimiento del paradero del padre/madre; o ✓ Documentación de Juicio por alimentos, o ✓ Denuncia por violencia familiar; o o Certificado que avale la residencia en un Instituto u Hogar de menores.

⁷⁸ Disponible en https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/formulario/2019-02/becas_progresar_2-87.pdf

		<p>es/formulario/2019-02/becas_progresar_2-87.pdf</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El tercer paso es llevar el formulario a la institución educativa. (escuela, instituto o universidad) para que completen los datos de educación y lo firmen ✓ Finalmente se puede subir el formulario vía web⁷⁷ 	
<p><u>BECAS</u> <u>PROGRESAR PARA</u> <u>CURSOS DE</u> <u>FORMACIÓN</u> <u>PROFESIONAL</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tener entre 18 y 24 años. No se tendrá en cuenta la edad máxima en caso que se trate de un estudiante con certificado de discapacidad y posea el Certificado Único de Discapacidad vigente al momento al momento de la inscripción. • La suma de todos los ingresos y los del grupo familiar no debe superar los 3 salarios mínimos vitales, y móviles • Ser argentino nativo o naturalizado con DNI. • Lo jóvenes no podrán cobrar planes sociales nacionales, provinciales o municipales. 	<p>Para realizar el trámite se debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Actualizar los datos personales y vínculos familiares: se deben revisar todos los datos personales y vínculos familiares actualizados en MI ANSES o llamando al 130. En caso de no estar actualizados se deberá llevar la documentación a una oficina de la ANSES (Originales y copias). ✓ Luego se debe descargar el formulario de inscripción de Becas PROGRESAR Disponible en https://www.anses.gov.ar/sites/default/files/formulario/2019-02/becas_progresar_2-87.pdf ✓ El tercer paso es llevar el formulario a la institución educativa. (escuela, instituto o universidad) para que completen los datos de educación y lo firmen <p>Finalmente se puede subir el formulario vía web⁷⁹</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario de inscripción Becas PROGRESAR PS 2.87. • En caso de que los jóvenes no dependan económicamente de los padres, de debe completar el Formulario PS 1,57 "Declaración Jurada Situación Familiar Y alguna de esta documentación: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Información sumaria judicial emitida por Juzgado de Familia (debe constar desconocimiento del paradero del padre/madre; o ✓ Documentación de Juicio por alimentos, o ✓ Denuncia por violencia familiar; o ✓ Certificado que avale la residencia en un Instituto u Hogar de menores.

⁷⁷ Se puede subir por este link <https://servicioscorp.anses.gov.ar/clavelogon/logon.aspx?system=progresar2>

⁷⁹ Se puede subir por este link <https://servicioscorp.anses.gov.ar/clavelogon/logon.aspx?system=progresar2>

<p style="text-align: center;"><u>BECAS</u> <u>PROGRESAR PARA</u> <u>EDUCACIÓN</u> <u>SUPERIOR Y</u> <u>FORMACIÓN</u> <u>DOCENTE</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes de 18 a 24 años. Se extiende de 30 años para estudiantes avanzados para cubrir aquellos casos de jóvenes que ingresaron de más grandes a la universidad. • Los ingresos del grupo familiar no puede superar tres veces el salario mínimo, vital y móvil. • Ser argentino nativo o naturalizado con DNI. • No ser titular de un plan social nacional, provincial o municipal. 	<p>EDUCACIÓN SUPERIOR:</p> <p>Las áreas estratégicas son las comprendidas en las Ciencias Exactas; Ciencias Aplicadas y Enfermería que buscan que cada comunidad satisfaga necesidades puntuales para impulsar el desarrollo de áreas prioritarias que ayuden al proceso del país.</p> <p>Becas de \$1600 a \$1900 para estudiantes de carreras universitarias o terciarias.</p> <p>Las becas aumentan a medida que los estudiantes avanzan en la carrera con montos especiales para fomentar el estudio de áreas estratégicas para el desarrollo nacional.</p> <p>Para el caso de estudiantes de nivel superior deben tener al menos el 50% de las materias aprobadas según el plan de estudio y el año de cursada.</p> <p>Para los estudiantes que reciben Beca Progresar que no alcancen la cantidad de materias necesarias podrán durante el año 2018 (año de creación del programa) recibir una beca de \$1600 pesos como estímulo para alcanzar los requisitos.</p> <p>BECAS PROGRESAR DOCENTE:</p>	<p>LA TRAMITACIÓN DE ESTAS BECAS NO SE HACEN POR MEDIO DE LA ANSES SINO DEL MINISTERIO DE EDUCACION</p> <p>https://becasprogresar.educacion.gob.ar/</p> <p>Para la Inscripción el sistema envía la página mencionada el sistema envía el siguiente mensaje:</p> <p>“Aquí podrás registrarte para ingresar al sistema de gestión personalizado donde encontrará el formulario de inscripción y toda la información sobre tu gestión de la beca. Si te registraste durante el 2017 en el Programa Argentina Beca, debes ingresar con el mismo usuario.”⁸⁰. Esto es lo que más arriba se denominó ArBe (Argentina Beca, y fue absorbido por BECAS PROGRESAR PAR ADUACION SUPERIOR Y DOCENTE)</p> <p>Se observa que se debe crear un correo electrónico (o uno existente) un usuario y una contraseña. Luego de crear el usuario se puede iniciar la sesión.</p> <p>También figuran números de teléfono de la mesa de ayuda de las Becas de lunes a viernes de 8 a 20 hs a los números 4129-2038/2046/2048/2075</p>
--	---	---	--

⁸⁰ Para la inscripción el ministerio de Educación y completar los datos se debe ingresar aquí <https://becasprogresar.educacion.gob.ar/>

		<p>Las becas para el fomento de la formación docente van de \$5300 a \$7400 en áreas estratégicas.</p> <p>Las becas aumentan a medida que los alumnos avanzan en la carrera del 50% al 70% del salario docente. En el último año el estudiante recibe una beca equivalente al 70% del salario que tendrá al ingresar a la docencia.</p> <p>Los postulantes deben rendir un examen académico; y las becas serán asignadas de acuerdo al mérito académico.</p> <p>Los estudiantes avanzados en profesorados estratégicos definidos por INFOD podrán postularse con hasta 30 años para ingresar al programa y certificar el año que cursan según el porcentaje de materias aprobadas.</p>	
--	--	--	--

Fuente de elaboración propia en función de la información suministrada en la página de Anses y la normativa vigente.

En relación al universo que puede acceder a las Becas Progresar también se diferencia con el Programa PROGRESAR, ya que los estudiantes avanzados que no sean ingresantes a la carrera del nivel superior pueden tener hasta 30 años inclusive (en el PROGRESAR era hasta los 24 inclusive).

Bibliografía

- ABRAMOVICH, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista CEPAL 88*, PP 35-49.
- ABRAMOVICH, V., & PAUTASSI, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En L. PAUTASSI, *El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales* (pág. Cap. 5). Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- ACOSTA, O. L., & Ramirez, J. C. (2004). Las Redes de protección social: modelo incompleto. *CEPAL SERIE 141*, 17-59.
- ACOSTA, S., ESQUIVEL, V., FAUR, E., & JEIN, E. (2012). Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado IDEs, UNFPA, Unicef, Argentina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* -.
- ACUÑA, C., & REPETTO, F. (2006). "*La Institucionalidad de de las políticas los programas de reducción de la pobreza en América Latina*". Washington DC: BID.
- ARANCIBIA, M. (2013). *Las condiciones habitacionales de la Juventud en el Conurbano*. FLACSO, Programa de Investigación de Juventud.
- ARANCIBIA, M. (2016). *Trayectorias habitacionales de las y los jóvenes, contruir un hogar propio en el área metropolitana de Buenos Aires entre 1999 y 2013. pp 171-193*. Valparaiso: Centro de estudios sociales Última década (44), 171-193.
- ARCIADIACONO, P. (2012). *Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales*. Buenos Aires: Revista SAAP vol.6 no.2.
- AULICINO, C. (2015). *El Desafío es hoy: un análisis y retos hacia la integralidad en las políticas de primera infancia en la argentina. El caso del programa nacional "Primeros años"*. Buenos Aires: Tesis UdeSA.
- BALARDINI, S. (02 de 1999). Políticas de juventud: Conceptos y experiencia argentina En 1. Políticas de Juventud. Buenos Aires. Recuperado el 25 de 12 de 2018, de <https://www.redalyc.org/html/195/19501004/>
- Bampi, J. A. (2015). *El programa jóvenes por más y mejor trabajo y su incidencia en las trayectorias laborales de beneficiarios y ex beneficiarios.(Tesis de Grado)* . La plata : Universidad Nacional de la Plata.
- BARRIENTOS, A., & HUME, D. (2005). *Social Protection for the Poor and Poorest.(2005), "Chronic poverty and social protection: introduction", The European*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- BECCARIA, L. (2011). El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y Desafíos En cap. IX. En C. -C. proyectos, *Crisis, recuperacion y nuevos dilemas. La Economía Argentina, 2002-2007* (págs. 359-391). Buenos Aires: CEPAL.
- BENDIT, R. (1988). «República Federal Alemana: ganar credibilidad». *Revista de Estudios de la Juventud N°30.*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Juventud.
- BERTRANOU, F., SOLORIO, C., & VAN GINNERKER, W. (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales, Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay*. Santiago: OIT.
- BERTRNOU, F., & CASANOVA, L. (2015). *Trayectoria hacia el trabajo de los jóvenes en Argentina. Contribuciones de las políticas publicass de educación para el trabajo y protección social*. Ginebra: OIT.
- BONFIGLO, J., TINOBRAS, C., VAN RAAP, V., & SALVIA, A. (2007). Educación y Trabajo ¿Para todos los jóvenes por igual? *VIII congreso nacional de Estudios de Trabajo (ASET)*. ASET .
- Bordieu. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: ANAGRAMA.
- BOTTO, C. (5 de Noviembre de 2018). *Mujeres y varones, desiguales también en lo económico*. . Obtenido de www.economiafeminita.com: <https://economiafeminita.com/mujeres-y-varones-desiguales-tambien-en-lo-economico/>
- BRONZO, C., & REPETTO, F. (2015). *Coordinación de políticas sociales; desafíos para la gestión pública*. Madrid: Colección de estudios N°18 EuroSocial Serie; Análisis; Area: Protección Social.
- BROSIO, M., D'Alessandro, M., & Guigart, V. (4 de Septiembre de 2015). *Economiafeminista La economía con mirada de género*. Recuperado el 20 de 8 de 2018, de <http://economiafeminita.com/la-economia-con-mirada-de-genero/>
- CASAL, J., MERINO, R., QUESADA, M., & GARCIA, M. (2006). Una perspectiva de la transición de la escuela al trabajo. *Trayectorias* , VII (22), 9-20.
- CECCHINI, S., & MARTÍNEZ, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral; un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL/GIZ.
- CECCHINI, S., & RICO, M. N. (2015). El enfoque de derechos de la proteccion social. En S. CECCHINI, F. FILGUEIRA, R. MARTINEZ, & C. ROSSEL, *Instrumentos para la protección. Caminos Latinomaericanos hacia la universalizacion* (págs. 331-362). Santiago de Chile: CEPAL 136.
- CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; ROBLES, Claudia. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Santiago de Chile: Políticas Sociales.
- CECHINI, S., FILGUEIRA, F., MARTINEZ, R., & ROSSEL, C. (2015). Derechos del Ciclo de Vida: reordenando los instrumentos de la protección social . En S. Cecchini, , F. Filgueira, R. MARTINEZ, & C. Rossel, *Introduccion a la Proteccion Social* (págs. 25-46). Santiago: CEPPAL.

- CENTRALOGO, O., & ANLLO, G. (2011). Políticas sociales en la Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos. En CEPPAL, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La Economía Argentina, 2002-2007* (págs. 395-424). Buenos Aires: CEPPAL.
- CEPAL. (2006). Evolución del empleo asalariado en América y tendencias recientes de la ocupación. En CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (págs. 19-39). Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2011). La Jueventud en el Caribe: Nucleos de exclusión y vulnerabilidad en Panorama Social de América Latina. SANTIAGO DE CHILE.
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Trigésimo período de sesiones de la CEPAL*. San Salvador: CEPAL 2012.
- CEPAL. (2012). *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. CEPAL.
- CEPAL-. (2014). *Inestabilidad y desigualdad. La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL - COOPERACIÓN ESPAÑOLA-COOPERACIÓN ALEMANA.
- CEPAL, 2. (26 de OCTUBRE de 2006). *La Matriz de desigualdad en la Argentina*. Santo Domingo: cepal. Obtenido de CEPAL.ORG: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina>
- COHEN, E., & FRANCO, R. (2005). EL MARCO DE LA GESTIÓN SOCIAL ¿COMO LOGRAR EFICIENCIA E IMPACTO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES? En E. COHEN, & R. FRANCO, *A GESTIÓN SOCIAL ¿COMO LOGRAR EFICIENCIA E IMPACTO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES?* (págs. CAP 2. POLÍTICA SOCIAL : FUNCIONES Y PRINCIPIOS PP 43-70 y Cap 4 El marco de la gestión social pp 99-130). BUENOS AIRES: CEPAL-SIGLO XXI EDITORES.
- COOK, S., & KABEER, N. (2009). *Socio-economic Security over the Life Course: A Global Review of Social Protection*. Institute of Development Studies, Brighton UK.
- DAVILA, O., & GHIARDO, F. (2012). *TRANSICIONES A LA VIDA ADULTA: GENERACIONES Y CAMBIO SOCIAL EN CHILE*. Santiago de Chile: Centro de estudios sociales CIDPA.
- DE LEON, G. (2017). *Jóvenes que cuidan*. Buenos Aires: CIPPEC .
- DEL VALLE, A. (2010). Comparando regímenes de bienestar. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 88, 61-76.
- Díaz Langou, G., Sachetti, F. C., & Karczmarczyk, M. (2018). *Transferencias del Estado a la niñez; herramientas para reducir la infantilización de la pobreza*. BUENOS AIRES: CIPPEC.
- ESPGIN-ANDERSEN, G. (2004). Consecuencias de la evolución Demográfica en la Economía N. 815. En *La políticas familiar y la nueva demografía* (págs. 45-60).

- ESPING-ANDERSEN, G. (1993). Los tres mundos del estado de bienestar. En G. ESPING-ANDERSEN, *Los tres regimenes del estado de beinestar* (págs. 25-81). Valencia: Alfons, el magnamin.
- ESQUIVEL, V. (2014). *a pobreza de ingreso y tiempo en Buenos Aires, Argetina. Un ejercicio para la medición de la pobreza para el diseño de políticas públicas*. Panamá: PNUD.
- FILARDO, V. (2015). Cambios y permanencias en las transiciones en la vida adulta de los jovenes en paraguay(2008-2013). *Cuadernos temáticos de la ENAJ* , 11-32.
- FILGUEIRA, F. (2007). *“Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FILGUEIRA, F. (2007). *Cohesion, riesgo y arquetectura de la proteccion social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL Division de desarrollo social N°135.
- FILGUEIRA, F. (2014). *Hacia un modelo de proteccion social universal en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y el Gobierno de Noruega, "Promoting equality in Latin America and the Caribbean".
- FILGUEIRA, F., & AULICINO, C. (2015). *La primara infancia en Argentina: desafios desde los derechos, la equidad y la eficiencia*. Buenos Aires: CIPPEC.
- FILGUEIRA, F., & ROSSEL, C. (2015). ADOLESCENCIA Y JUVENTUD. En C. SIMONE, F. FILGUIRAS, R. MARTINEZ, & C. ROSSEL, *Instrumentos de la Protección Social . Caminos latinoamericanos hacia la Universaclización* (págs. 127-167). SANTIAGO: CEPAL.
- FILGUEIRA, F., JIMENEZ, M., & CICCARIRO, J. (2014). Jóvenes y transiciones a la vida adulta. *Documento de Trabajo del CIPPEC*.
- FILGUEIRAS, F. (2002). Estructura de riesgo y arquitectura de bienestar. En F. FILGUEIRAS, *l desarrollo maniatado en América Latina Estados superficiales y desigualdades profundas* (págs. pp 153-175). BUENOS AIRES: CLACSO .
- FILGUERIA, F. (2000). ELEMENTOS PARA UN MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL. En F. Filguira, *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe, pp. 15*. (pág. CAP 1 pp15). MECICO DF: CEPAL .
- Filguiera, F. (2000). Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. En F. FILGUEIRAS, *JUVENTUD, POBLACIÓN Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE* (pág. CAP 1 PP 15). MEXICO DC: CEPAL.
- FORTALEZA, P. (2012). *La implementacion del programa Jovenes con M{as y mejor Trabajo en ámbitos subnacionales*. Buenos Aires: CIPPEC DOCUMENTO DE TRABAJO N° 94.
- GALLART, M. A. (2010). *Competencias, Productividad y Crecimiento del Empleo. El caso de América Latina*. Ginebra: OIT.

- GONTERO, S., & WELLER, J. (2015). PARTE F ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes. En J. Weller (compilador), *Empleo en America Latina y el Caribe Textos seleccionados 2006-2017* (págs. Cap I pp 13-21). Santiago de Chile: CEPAL.
- GOVEA BACH, J. (2015). Dinámica Demográfica de la población de los niños niñas y adolescentes en la Argentina. En J. López, *Dinámica Demográfica de la Niñez y la Adolescencia en la Argentina* (pág. 112). EdUNLU: Luján.
- HUBER, E., & STEPHENS, J. (2012). reformas neoliberales y La vuelta al universalismo básico. En E. HUBER, & J. STEPHENS, *Democracy and the Left SOCIAL POLICY AND INEQUALITY IN LATIN AMERICA* (pág. Cap. 2). Chicago: Universidad de Chicago.
- INDEC . (segundo trimestre 2018). *Mercado de trabajo, tasas e indicadores socioeconómicos, EPH. INFORME TECNICO vol. 2 n°6*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. (2010). *Jovenes que no trabajan ni estudian*. Buenos Aires.
- INDEC. (2018). *Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes 2016-2017*. CABA: INDEC.
- Kabber, C. y. (2008). *Para protección y promoción: el diseño e implementación de redes de seguridad efectiva*. Washington, DC:: Banco Mundial.
- LEPORE, E., & SCHELESER, D. (2005). *LA HETEROGENEIDAD DEL CUENTAPROPISMO EN LA ARGENTINA*. Buenos aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales MTEySS.
- Levy, S. (2011). *¿Universalización de la salud o de la seguridad social?* Washington, D.C.: Gaceta Médica México "Some remarks on social policies from Latin America", 2009 documento Foundation/China International Capital Corporation Limited (CICC)/East.
- MAODEORY, OSCAR; OIT, PROGRAMA CEA -. (2011). *Más y Mejor Trabajo para todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina, 2003-2010*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argetnina: PROGRAMA CEAL-OTI- 1ra edición.
- MARCUS, J. (2006). Ser madre en los sectores populares, una aproximación al sentido que las mujeres le otorgan a la maternidad . *Revista Argentina de Sociología Vol.4 (7)*, 100-119.
- MAURIZIO, R. (2011). *Trayectorias laborales de los jóvenes en Argetnina, ¿Dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?* Santiago de chile: CEPAL.
- MINISTERIO DE TRABAJO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES- MTEySS. (2008). *Evaluación del Programa Jovenes con Más y Mejor Trabajo. La mirada de los participantes*. La Plata.
- MORO, J. (1997). *La definición del problema en la elaboración de las poltiicas publicas: los "Menores"en la agenda de gobierno*. La Plata, Argentina: Equipo NA y A.

- NAJMAN, M. (2018). *Construcción de la vivienda social: ¿ Motor para la inclusión? Impactos sobre el territorio y las estructuras de oportunidades de sus habitantes*.
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/13308/TFLACSO-2017MAN.pdf?sequence=2&isAllowed=y>: Tesis de Maestría FLACSO. Sede Académica Argentina .
- NORTON, A., & CONWAY, T. (2002). En R. L. Nets. Overseas Development Institute.
- OCDE/CEPAL/CAF. (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento*. PARIS : OECD .
- OIT. (2011). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet*. GINEBRA: OIT (Organización Internacional del Trabajo).
- OIT. (2018). *El trabajo de cuidados y los trabajadores de cuidado para un futuro con trabajo decente*. OIT.
- ONU. (2000). *Comision Nacional de Desarrollo Social de las Naciones unidas*.
- PNUD. (2014). *Informe sobre desarrollo humano 2014: Sostener el progreso humano, reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. New York: Programa de Naciones Unidas para el desarrollo .
- REPETTO, F. (2008). El Marco Institucional de las poltiicas sociales; Posibilidades y restricciones para la gestion social. En *Manual de la gestion de la política social* (pág. Cap V.).
- REPETTO, F. (2012). *Coordinacion de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires : CIPPEC.
- REPETTO, F. (s.f.). *HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCION SOCIAL EN ARGENTINA: ALGUNOS RETOS POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS*.
- REPETTO, F., & BRONZO, C. (2015). Enfoque integral de la proteccion social y desafios para América Latina. En F. REPETTO, & C. BRONZO, *Coordinacion de políticas sociales: desafíos de la gestión pública N° 18* (págs. 9-23). Madrid: PROGRAMA EUROsocial N.
- REPETTO, F., DIAZ LANGOU, G., & AULICINO, C. (2012). *Documento de Trabajo N° 93*. Buenos Aires: CIPPEC.
- REPETTO, F., DÍAZ LANGOU, G., & MALAZZI, V. (2009). *¿Hacia un sistema de protección social integral?* Buenos Aires: Documento de Políticas Públicas N° 67, CIPPEC.
- REPETTO, Fabian; DIAZ LANGOU, Gala. (2017). Recomendaciones integrales de política pública para las juventudes en la Argentina en CIPPEC. *Area de Desarrollo CIPPEC, NRO 137*.

- ROGRIGUEZ ENRIQUE, C. (2015). El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo Remunerado. *Serie de Documentos de Trabajo Políticas Públicas y Derecho al Cuidado*.
- SALVIA, A., & TUNON, I. (2006). Jóvenes excluidos y políticas fallidas de inserción laboral e inclusión social. *Revista Acceso Directo* , 1 89-115.
- SALVIA, A., & TUÑON, I. (2005). Los Jóvenes y el mundo del trabajo en la Argentina Actual. *Revista Encrucijadas Vol 36*, 36 25-50.
- SCHKOLNIK, M. (2006). TRAYECTORIAS LABORALES DE LOS JOVENES CHILENOS. En F. -N. CEPAL, *Juventud y mercado laboral: brechas y barreras* (págs. 83-127). Santiago de Chile.
- SEGURA-UBIERGO, A. (2012). The Historical Evolution of Welfare Systems in Latin America:. En A. SEGURA-UBIERGO, *The Political Economy of the Welfare State in Latin America*: (págs. 24-66). Cambridge : Cambridge University Press.
- SVAMPA, M. (2005). *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- TOKMAN, V. (2010). *El empleo en la crisis: efectos y políticas* . SANTIAGO DE CHILE: CEPAL 2010.
- TOURAINÉ, A. (1998). Juventud y Democracia en Chile. *Revista Iberoamericana de Juventud N°1*.
- TRUCO, D., & ULLMAN, H. (2017). Jóvenes; Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad. En J. Weller (compilador), *Empleo en América Latina y el Caribe Textos seleccionados 2006-2017* (págs. Cap I Sec C pp 39-50; 12 paginas). Santiago de Chile: CEPAL.
- UNICEF . (2016). *Abuso Sexual contra niños, niñas y adolescentes. Una guía para tomar acciones y proteger sus derechos* . Buenos Aires : UNICEF, Argentina.
- UNICEF . (2017). *Situación de los adolescentes en Argentina*. CABA: UNICEF.
- UNICEF. (2018). *Un análisis de los datos dle programa " Las Víctimas Contra Las Violencias"*. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF, & CEPAL. (2014). *CEPAL Y UNICEF plantean políticas orientadas a la igualdad en educación secundaria*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-unicef-plantean-politicas-orientadas-la-igualdad-educacion-secundaria>.
- VALDÉS, M., MERCADO, R., PASSERINI, D., & CACERES, P. (2014). *Presentación del informe Mundial sobre desarrollo Humano. Perspectivas para la Argentina*. PNUD.
- VEZZA, E., & BERTRANOU, F. (2011). *Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina. Radiografía del mercado de trabajo y principales intervenciones*. Buenos Aires: Oficina de país de la OIT para la Argentina.

WELLER, J. (2006). PARTE G Los jóvenes y el empleo en América Latina, desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral. En J. WELLER, *Empleo en America Latina y el Caribe Textos seleccionados 2006-2017* (págs. Conclusiones pp 269-281). Santiago de Chile: CEPAL.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del Instituto Nacional de Estadísticas Censos (2010)

Encuesta de Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia 2011-2012, UNICEF

PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) 2012

Pruebas APRENDER 2016

EANNA (Encuesta de actividades niñas, niños y adolescentes) 2017

Encuesta Permanente de Hogares – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2012-2013-2014-2015-2016-2017

Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) 2014

Censo nacional de Población, Hogares y Viviendas del INDEC 2010

Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) 2008-2013

NORMATIVA Y LEYES

Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Asamblea General de las Naciones Unidas 1985 (Año internacional de la Juventud)

Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños (1989)

Ley N° 24.714 de Asignaciones Familiares (1996)

Ley N° 25.673 crea el programa de salud sexual y Procreación Responsable (2002)

Ley N° 25.994 Prestación previsional anticipada (2005)

Ley N° 26.061 Protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (2005)

Ley N° 26.206 Ley de Educación Nacional (2006)

Ley N° 26.150 Crea el Programa nacional de Educación Sexual Integral (ESI) (2006)

Ley N°26.390 Ley de prohibición de trabajo infantil y Protección del Trabajo Adolescente (2008).

Ley N° 26.425 Unificación del sistema previsional. SIPA (2005)

Decreto N° 1.454/05 Modifica la Ley N°25994 ampliando la cobertura de jubilados y pensionados. También modifica la ley 24.476 en relación a los trabajadores autónomos

Decreto N° 1602/09 Crea la Asignación Universal por hijo.

Decreto 459/10 Se crea conectar igualdad.

Decreto N°446/11 Crea la Asignación Universal por Embarazo.

Decreto 505/15 Obligación de la acreditación escolar del Progresar.

Decreto N° 902/12 Crea PROCREAR.

Decreto N° 902/12 constituyó el fondo fiduciario público denominado “Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR.)” cuyo objeto es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

Decreto N°84/2014 Crea el programa PROGRESAR

Decreto N°80/2018 Transfiere el programa PROGRESAR, de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que depende del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, siendo reemplazado por el Becas Progresar

D.E N° 51/2014: aclaraciones Decreto 84/14.

Resolución N° 1460/2012 “Programa Sumar” y “Programa Nacional de Desarrollo de Seguros de Salud

Resolución N° 1991/2005 Plan médico obligatorio

Convenio Marco 002/2016: Convenio Marco de cooperación entre la ANSES y el Gobierno de la Provincia de Misiones

PÁGINAS WEB

www.ar.undp.org Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ARGENTINA

www.unicef.org/argentina/

www.trabajo.gob.ar/estadisticas/eanna

<http://www.ossyr.org.ar/index.html> Observatorio de Salud Sexual y Reproducción

www.cedes.org Centro de Estudios de Estado y Sociedad

www.economiafeminita.com

www.anses.gov.ar

www.cipec.org

<https://www.cippec.org/programas/proteccion->

<https://www.indec.gob.ar/> Sitio web del INDEC utilizado para estadísticas.

<https://becasprogresar.educacion.gob.ar/> el cambio de progresar a becas progresar-

<https://www.cippec.org/proyecto/mujeres-en-el-mercado-de-trabajo/>

<http://www.observatorio.unr.edu.ar/encuesta-permanente-de-hogares-eph/>

INFORMES INTERNOS DE ANSES Y PROGRESAR MISIONES:

- Informe interno de presentación del programa PROGRESAR.
- Informe Interno de ANSES por bajas de incumpliendo de materias. Mayo 2016
- Informe interno de capacitación para operativos PROGRESAR – DETALLES DE TAREAS (CIRCULAR N° 23/2015).
- Informe interno estadísticos de la distribución territorial de PROGRESAR 201-2015-2016 y 2017. Comparativos mensuales. Motivos y cantidad de los expedientes rechazados.
- Plan Operativo Anual Programa Territorial Progresar ANSES 2016
- Informe entregado al Jefe de Gabinete de Ministros para el congreso.
- Protocolo de respuesta por los problemas detectados vía mail. Procesamiento de correo electrónico.

- Protocolo de seguimiento telefónico
- Informe interno de proyección progresar 2014-2016
- Informe Interno General (agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2016): evolución desde 2014; evolución año actual según mes, liquidado y no liquidado, por provincia y motivo de la no liquidación; liquidados por rango etario, nivel educativo y sexo.
- Informe Interno General (enero, febrero y marzo de 2017) evolución año actual según mes, liquidado y no liquidado, por provincia y motivo de la no liquidación; liquidados por rango etario y nivel educativo

MISIONES

- Informe progresar misiones 2014: municipios; titulares y potenciales titulares.
- Informe interno progresar misiones marzo 2015 (evolución julio 2014 y diciembre 2015). Casos potenciales en Misiones. Institutos públicos de gestión privada incorporados al programa. Municipios. Grado de avance marzo 2015: liquidados y no liquidados.
- Informe Coordinación Provincial abril 2015: Estructura del concejo consultivo, comité operativo que funciona en la subsecretaría de salud, Grado de avance en institutos.
- Informe Coordinación provincial misiones: creación, estructura consejo consultivo comité general, estrategia de trabajo, resultados, diagrama de flujo de la estructura operativa
- Informe de articulación de la Coordinación Provincial del Programa Provincial con la Universidad Nacional de Misiones (2015)
- Informe progresar Misiones julio 2016:
- Convenio Marco ANSES Y GOBIERNO DE MISIONES 0002-16
- Infografía datos 2014 a 2017 (2018 sin datos)
- Informe: Misiones, convenio de traspaso de datos para las BECAS PROGRESAR nivel primario, secundario y cursos de formación.
- Informe Becas Progresar de Misiones 2017: información, carreras estratégicas, diferencias con el progresar, tipos, requisitos, montos, educación superior, inscripción,

obligaciones del becario adjudicación de becas, cese de la beca cálculo de los 3 salarios mínimos vitales y móviles y pagos de becas.



Universidad de
San Andrés