



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

***“Lecciones del Progresar para contribuir a
la mejora educativa y laboral de las
juventudes en Argentina”
(2015-2021)***

Autora: Lucía Knorre

Legajo: 36.530.614

Director: Lic. Javier Curcio

Buenos Aires, Julio 2022

Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

“Lecciones del Progresar para contribuir a

la mejora educativa y laboral de las

juventudes en Argentina”

(2015-2021)

Lucía Knorre

Legajo: 36.530.614

Director: Lic. Javier Curcio

Promoción XX

Buenos Aires, Julio 2022

Agradecimientos

La motivación que me ha llevado a realizar este trabajo radica en la reflexión e interés que me despiertan las problemáticas sociales de exclusión que persisten en nuestro país, sobre las cuales siento un compromiso y convicción de aportar desde mi formación profesional. En particular, creo que no es concebible un futuro sin que las y los jóvenes se conviertan en protagonistas políticos y de transformación de la realidad.

Quiero agradecer, en primer lugar, a mi director de tesis Javier Curcio, quien me ha acompañado y motivado a lo largo del proceso de investigación, dedicándole su valioso tiempo y aportando constructivamente a esta investigación. También a Fabián Repetto por haberme guiado amablemente en el planteo y posibles respuestas de la pregunta de investigación.

Por otro lado, agradecer al cuerpo docente de la MAPP y, en especial, a Marcelo Leiras, por la especial dedicación a responder inquietudes, por el conocimiento teórico brindado y por impulsar la participación y reflexión del estudiantado en torno al proceso de elaboración de políticas públicas en nuestro país. También a las y los compañeros de cursada, en especial, a Rosario Sacomani y Sol Goldstein.

Debo realizar un agradecimiento especial a Priscila Makari por su acompañamiento incondicional y por ser una referente en temas de economía y política. A Fernando García Díaz por sus aportes teóricos y la generosidad por ayudarme y colaborar en la investigación.

A mis compañeras y amigas economistas y de la vida con quienes he tenido los mejores intercambios que han nutrido el pensamiento crítico y el debate sobre las problemáticas y políticas sociales de inclusión.

Por último, a mi mamá, mi papá y mi hermana porque son un ejemplo de fuerza y compromiso por construir una sociedad con más oportunidades.

Índice

Introducción.....	5
A. Objetivo general.....	6
B. Objetivos específicos.....	7
C. Estructura del trabajo.....	7
1. Marco teórico y problema de investigación.....	9
A. Acerca del enfoque de derechos de protección social.....	9
B. Acerca de las juventudes y sus riesgos de exclusión.....	14
2. Respuestas a la pregunta de investigación en trabajos previos.....	22
A. Recomendaciones de políticas de protección social para juventudes.....	22
B. Acerca del Progresar.....	27
3. Pregunta e hipótesis de investigación.....	30
4. Investigación y Resultados.....	32
C. Diagnostico juventudes en Argentina (2011-2021).....	32
i. Juventudes y bono demográfico.....	33
ii. Trayectorias educativas de las juventudes argentinas.....	34
iii. Brechas laborales en jóvenes.....	40
B. Marco general de políticas sociales destinadas a las juventudes.....	48
C. Progresar como respuesta a la problemática educativa y laboral.....	50
a. Primera etapa: (2014-2017): Inclusión y ampliación de derechos.....	50
b. Segunda etapa (2018-2020): Hacia un sistema de becas meritocrático.....	55
A. Tercera etapa (2020-2021): recuperación parcial del programa.....	58
B. Resultados: alcance, presupuesto y poder adquisitivo.....	60
D. Impacto Progresar a partir de EPH.....	65
5. Lecciones del Progresar.....	71
6. Bibliografía.....	75
7. Anexos.....	79
A. Anexo I.....	79
B. Anexo II.....	81
A. Anexo III.....	82

Referencias

- Progresar = Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina
- EPH= Encuesta Permanente de Hogares
- AUH= Asignación Universal por Hijo
- PJMyMT=Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
- OCDE=Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- CAF=Banco de Desarrollo de América Latina
- SMVM = Salario Mínimo Vital y móvil
- IGF= Ingreso Grupo Familiar
- IPCGF=Ingreso Per Cápita Grupo Familiar
- IFE= Ingreso Familiar de Emergencia



Introducción

El presente trabajo se propone analizar y problematizar las intervenciones públicas que buscan minimizar los riesgos de exclusión de las personas jóvenes en Argentina en su proceso de transición a la edad adulta. Para ello, se concentra el análisis en un programa público en particular, el Progresar, creado por el Gobierno Nacional en 2014.

El interés por la inclusión de los y las jóvenes toma relevancia en la agenda política actual. Este grupo es especialmente vulnerable dentro de la población en edad activa. Desde el punto de vista laboral, presentan mayores niveles de desocupación, mayores niveles de informalidad y son retribuidos con menores salarios; situación socioeconómica que viene deteriorándose en los últimos años. La falta de inserción en un puesto de trabajo de calidad depende, entre otros factores, de la dificultad para adquirir una educación de calidad y consolidar aprendizajes técnicos y profesionales requeridos por un mercado de trabajo cada vez más exigente y orientado al cambio tecnológico, sobre todo tecnologías de la información y comunicación.

La falta de oportunidades de inserción para las juventudes implica un desaprovechamiento de una coyuntura demográfica particularmente oportuna para el desarrollo económico. Actualmente, Latinoamérica atraviesa un periodo “bono demográfico”, es decir, un contexto de mayor peso relativo de la población productiva en relación con la dependiente, lo que implica una reducción del gasto en esta última y mayor acumulación de capital.

Dicho esto, la intervención estatal en pos de brindar protección social a quienes transitan hacia la adultez se vuelve fundamental para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza (estructuralmente mayor en niñez y adolescencia), garantizar la efectiva integración

socioeconómica al llegar la edad adulta y aprovechar la oportunidad del contexto demográfico para desplegar las fuerzas productivas y generar un proceso virtuoso de crecimiento sostenible.

Ahora bien, las políticas públicas destinadas a reducir riesgos de exclusión de las juventudes parten de la base de que existen 5 sucesos que definen las transiciones hacia la edad adulta: (a) la terminalidad educativa (b) el ingreso al mercado laboral (c) la salida del hogar de origen (d) la conformación de un hogar propio y (e) la definición sobre la fase reproductiva. Desde un enfoque de derechos, el Estado a través de las políticas de protección social tiene la obligación de garantizar el desarrollo y la integración social de las personas jóvenes, evitando que estas etapas de emancipación se concreten en situación de privación, de forma abrupta, por medio de secuencias problemáticas o en condiciones de vulnerabilidad. El Progresar es una de las políticas más importantes que apuntan a este objetivo.

El interés particular por este programa está asociado, en primer lugar, a la magnitud del presupuesto asignado y la amplia cobertura que busca alcanzar. En segundo lugar, al diseño innovador de la intervención, reflejado sobre todo en el enfoque original y relacionado al reconocimiento multidimensional de las problemáticas de las juventudes, la articulación interestatal instituida en su marco regulatorio y la búsqueda por construir una respuesta integral.

A. Objetivo general

En función de lo antedicho, este trabajo se propone analizar las lecciones que deja el Progresar para contribuir a reducir los riesgos de exclusión de las personas jóvenes en su transición a la vida adulta. Se hace hincapié en el impacto del programa en la finalización de la educación obligatoria, continuidad y finalización educativa superior y mejor inserción laboral.

B. Objetivos específicos

- Indagar sobre políticas y programas de protección social para jóvenes bajo la concepción de garantía de derechos ciudadanos.
- Explorar los grados de integralidad micro, meso y macro del Progresar en el escenario de políticas sociales destinadas a fortalecer trayectorias más inclusivas para las juventudes.
- Estudiar los riesgos de exclusión que busca reducir el Progresar en su marco regulatorio y los instrumentos que dispone para hacerlo.
- Estudiar la arquitectura institucional sobre la cual se implementó el programa.
- Estimar impacto estadístico del Progresar en trayectorias educativas de jóvenes.
- Desprender aprendizajes y desafíos para el diseño e implementación de políticas de protección social destinadas a las juventudes.

C. Estructura del trabajo

El trabajo se estructura en cinco grandes secciones. En la primera, se revisa el marco teórico que sustenta la investigación. Para ello se incluye un recorrido de la evolución conceptual de protección social hasta la noción de derecho ciudadano. Luego, se recopilan distintas formulaciones teóricas que definen que significa ser joven y se presentan los condicionantes que afectan el ejercicio de los derechos y el desarrollo de este grupo poblacional.

En la segunda sección, se presentan aportes de la literatura que indagan sobre las intervenciones públicas de protección social destinadas a mitigar los riesgos de exclusión de las juventudes, puntualizando en las políticas de Argentina y encuadrando el Progresar en un marco más general.

En lo relativo a este último, se recopilan antecedentes que estudian el impacto, las implicancias y desafíos del programa que se pretende analizar.

En la tercera sección, se presentan las hipótesis que busca contrastar la investigación para responder al interrogante en torno a las lecciones del Progresar en su contribución a alcanzar mejoras educativas y laborales de la población joven.

En la cuarta sección se desarrolla el trabajo de investigación, que se organiza en 4 subsecciones. En la primera de ellas, se presenta un diagnóstico educativo y laboral de las juventudes en la Argentina en el periodo 2011-2021, destacando brechas de desigualdad e identificando los grupos de mayor vulnerabilidad de integración social. Luego, se presenta el marco institucional y normativo más general de las políticas nacionales destinadas a esta etapa de vida en Argentina, sobre el cual subyace el programa bajo estudio. En la tercera subsección se analiza el Progresar, a partir de un recorrido histórico de las tres etapas que marcaron su diseño e implementación. En la última subsección, se presenta el estudio de impacto cuantitativo del programa sobre variables educativas.

Para finalizar, se esbozan los principales hallazgos y se contrasta las hipótesis formuladas, presentando algunos aprendizajes y desafíos del Progresar de cara al futuro.

Cabe mencionar que el estudio no pretende suministrar un análisis acabado de las políticas de protección social ni tampoco acerca de los programas educativos y laborales destinados a las personas jóvenes. Estas problemáticas tienen raíces complejas, interrelacionadas y multicausales, sobre todo en país federal y desigual. Por tanto, no puede ser explicada a partir del análisis de un único programa. Dicho esto, el estudio tiene un fin exploratorio; busca problematizar, plantear interrogantes y señalar desafíos en la materia a partir de este antecedente, que es relevante en términos de diseño y alcance.

1. Marco teórico y problema de investigación

En esta sección se presenta el marco teórico que indaga acerca del rol del Estado como garante de protección social, los aspectos característicos del enfoque de derechos y los problemas de exclusión que tiene ser joven.

A. Acerca del enfoque de derechos de protección social

A pesar del creciente rol del mercado como actor económico en Latinoamérica, existe cierto consenso de que el Estado viene ganando centralidad en garantizar un nivel básico de bienestar económico y social a toda la población. Tal como sugieren Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel (2015), frente a nuevos riesgos, persistencia de problemáticas estructurales y aumento de brechas sociales, los esfuerzos públicos por extender cobertura de protección social a toda la población y la noción derecho como fin último van adquiriendo fuerza.

El concepto de protección social ha sido delimitado históricamente por la forma de producción y distribución de los problemas y riesgos sociales entre las esferas del mercado, la familia y el Estado. Según Cecchini y Martínez (2011) se pueden distinguir cuatro enfoques que han marcado el debate conceptual.

El primero el de *protección social basado en el empleo formal*, vinculado únicamente al universo contributivo. Esta visión fue la más difundida en el siglo XX, durante el auge de los Estados de Bienestar. Particularmente, en Latinoamérica se dio en el marco del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. El Estado cumplía un rol de complemento de la estructura de bienestar garantizada por el mercado laboral y la familia. Entre los instrumentos de protección

desplegados, se destacan las legislaciones laborales, seguros sociales y mutuales, que surgen a la par de mayor organización y sindicalización laboral.

De la mano del derrumbe de la ilusión del pleno empleo, el Estado comienza a pensar de qué forma puede brindar protección social a quienes han quedado por fuera del mercado formal de empleo. Así, surge la segunda noción de *protección frente a situaciones de emergencia*. Las intervenciones públicas buscan dar respuestas al contexto de intensificación de la pobreza y vulnerabilidad social desencadenada a fines de la década del noventa en Latinoamérica, a través de las denominadas *redes mínimas de protección social*. Estas son políticas y programas de naturaleza no contributiva, focalizados y compensatorios, que tienen como fin aumentar el ingreso de los grupos más vulnerables en periodos de crisis económica. Se trata de medidas de carácter transitorio, que se implementan en momentos de emergencia. Este modelo prevaleció en América Latina en contextos políticos de disciplina y austeridad fiscal. Se materializó con políticas como sistemas de capitalización en la seguridad social, focalización de esfuerzos en los sectores más pobres, la descentralización de servicios sociales y el rol del Estado como subsidiario y mitigador.

El tercer enfoque desarrollado por los autores es el de *protección social como asistencia y acceso a la promoción*. Surge a fines del siglo pasado, en un escenario de persistente pobreza, como instrumento para dar respuestas que vayan más allá de lo coyuntural. Si bien la intervención del Estado se siguió centralizando en el combate a este flagelo específico, lo innovador es que el fenómeno pasa a ser considerado dinámico, multicausal y enraizado. El accionar estatal no es ad hoc, sino que las políticas son formuladas en el largo plazo, incluyendo medidas de prevención y de transformación socioeconómica, que estén más articuladas entre actores y abarcativas a la totalidad de la población que vive en condiciones de vulnerabilidad. A su vez, estas medidas

buscan fortalecer los activos de las familias, el capital humano y mejorar la empleabilidad de los grupos más desfavorecidos. Entre las intervenciones que ganan terreno se destacan las transferencias no contributivas a adultos mayores, seguros de desempleo y regulación de mercados laborales.

Por último, el cuarto enfoque de *protección social como garantía ciudadana* incorpora una mirada más inclusiva y sustentable en las intervenciones de política, donde el Estado tiene papel de garante, a través de políticas de orientación universal que buscan asegurar niveles de protección al conjunto de la ciudadanía. Tal como sostiene Abramovich (2006) este enfoque representa un cambio en el punto de partida del accionar estatal. El primer paso aquí es reconocer que los grupos excluidos son titulares de derecho que obligan al Estado. De esta forma, cambia la lógica de elaboración de políticas, dado que no se trata de mandatos morales o políticos que buscan asistir necesidades, sino que las personas tienen derecho a ejercer su ciudadanía y pueden exigirle al Estado instrumentos para cumplirlos. En este marco, la protección social se vuelve una política fundamental para alcanzar los derechos establecidos en la declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (Abramovich y Pautassi, 2009). Es decir, los Estados están obligados a desplegar su máximo esfuerzo para garantizar efectivamente los derechos económicos, sociales y culturales que aseguren una vida digna y el desarrollo personal de la población. Entre sus principales deberes, los autores destacan la obligación de garantizar derechos en normas jurídicas, la aplicación de políticas progresivas, la inclusión de principios de igualdad, no discriminación, universalidad en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y la definición acciones en base a la participación ciudadana.

Pese a la diversidad en formas de intervención estatal, entre los rasgos característicos del enfoque de derechos, Cecchini y Martínez (2011:47) encuentran: (a) esquemas de protección social contruidos a partir de la noción de ciudadanía social y de derechos, con el Estado con un rol de garante, (b) una orientación universal de la protección social como objetivo último, (c) estándares mínimos de acceso y calidad de protección social, y (d) medidas diseñadas a partir de la identificación de riesgos de grupos específicos y su contribución a la realización plena de derechos, requiriendo integralidad, interseccionalidad y adaptabilidad en las intervenciones y conformando sistemas de políticas de protección y promoción, en lugar de programas e intervenciones aisladas.

A pesar del avance conceptual, Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel (2015) observan que las políticas de protección social pocas veces se plantean explícitamente desde una perspectiva universalista en la práctica y todavía falta avanzar en modalidades más integrales. Latinoamérica se encuentra en una etapa de construcción progresiva de intervenciones de protección social basadas en derechos ciudadanos. Hay esfuerzos que tienen como base el fortalecimiento del pilar solidario como mecanismo de financiamiento, que buscan coberturas más amplias (aunque no universales) y que tienen como finalidad garantizar la igualdad. Sin embargo, son iniciativas en su mayoría fragmentadas y poco articuladas.

Como se remarcó previamente, uno de los aspectos fundamentales del enfoque de derechos en la política social es la integralidad de las intervenciones. Tal como sostienen Repetto y Bronzo (2014), la creciente complejidad de los fenómenos que afectan a las sociedades (pobreza estructural, vulnerabilidad, exclusión, desigualdad) y que privan al individuo de la plena realización de derechos básicos (educarse, acceder a la salud, trabajo o un lugar donde vivir) exige que las políticas de protección social se piensen entendiendo la complejidad de los

problemas pero que logren abordarlo como una unidad. En este sentido, toman relevancia las políticas nacionales que tienen una mirada multidimensional del bienestar y se llevan a cabo mediante una efectiva coordinación entre actores, logrando superar la lógica sectorial.

Cecchini y Martínez (2011) consideran dos niveles conceptuales de integración de los sistemas de protección social: oferta y demanda. Por el lado de la oferta, las políticas y programas deben ser diseñados e implementados con integración horizontal y vertical. La primera modalidad refiere a la coordinación entre distintos sectores de intervención de la política social- salud, educación, empleo, etc. La integralidad vertical se vincula a la articulación de distintos niveles administrativos -nación, provincia, departamentos, sector privado y pública. Desde el punto de vista de la demanda, los autores sostienen que las políticas deben contemplar de manera integral los requerimientos de la sociedad. Para ello, deben incorporar un eje de integración transversal, que contemple la existencia de grupos poblacionales heterogéneos a la hora de elaborar medidas (según área de residencia, nivel de ingreso, tipo de inserción laboral, etnia, etc). Por su parte, resaltan la necesidad de alcanzar una integralidad longitudinal, que contemple y articule los riesgos específicos de cada etapa del ciclo de vida de las personas.

Tal como sostienen Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015) incorporar un enfoque integral en la protección social requiere, entre otros aspectos, de la existencia de procesos más densos de gobierno, mayor coordinación y gestión de los sectores y niveles gubernamentales. A su vez, sostienen que el éxito de la coordinación muchas veces se logra de la mano de un actor con respaldo político y liderazgo técnico institucional que funcione como rector en las políticas, definiendo prioridades y objetivos de forma precisa, analizando factibilidad de las acciones y monitoreando resultados. Este órgano rector debe contar con el respaldo y compromiso de quien administre el presupuesto y tomar decisiones con planificación intersectorial de carácter

participativo. En definitiva, incorporar la dimensión de integralidad supera el diseño y ejecución de una oferta programática específica, siendo el objetivo la construcción y coordinación de un sistema de política de protección social.

Repetto (2012) diferencia tres escenarios de coordinación pro-integralidad de políticas sociales: micro, meso y macro. El plano macro refiere al conjunto de políticas sociales (políticas universales, seguridad social y acciones frente a la pobreza). El plano meso, a un subconjunto de intervenciones, que las denomina de protección social (intervenciones más focalizadas a la población en situación de pobreza). El tercer escenario de coordinación pro-integralidad micro, se da en el marco de un programa de gran escala y alta visibilidad. Cuanto mayor es el escenario, mayor la dificultad de alcanzar integralidad de las intervenciones.

Un último aspecto importante para señalar y que ha sido sujeto de numerosos debates en el marco de los sistemas protección social desde un enfoque de garantía ciudadana es la relación entre focalización y universalismo. Se destacan los aportes de Cecchini y Martínez (2011) y Repetto y Bronzo (2015) que sostienen que incorporar un enfoque de derechos no es incompatible con la focalización de las intervenciones, es decir, no significa que el estado deba proveer servicios de manera uniforme a una sociedad cada vez más heterogénea y desigual, sino que su accionar este orientado a reducir brechas para asegurar el pleno goce de los derechos. Es efecto, la focalización es una herramienta más para alcanzar el fin último que es una protección social universal.

B. Acerca de las juventudes y sus riesgos de exclusión

Incorporar la integralidad longitudinal a la formulación de políticas de protección social permite identificar para cada etapa de vida cual es el rol del Estado, el mercado, la familia y las

organizaciones sociales para garantizar el ejercicio pleno de los derechos (Rossel, 2017:6); considerando que la edad es una de las bases de organización y estratificación social (Soroskin,1996).

La sociología de la edad distingue cuatro etapas del ciclo de vida: infancia, juventud, adultez y vejez. Esta investigación se centra en la etapa de la juventud.

¿Qué significa ser joven? El concepto de juventud es una construcción social, histórica, cultural y relacional, que en distintos momentos ha adquirido significados y restricciones diferentes. Tal como sugiere Bourdie (2002,164) *“la juventud y la vejez no están dadas, sino que se construyen socialmente en la lucha entre jóvenes y viejos”*, siendo la relación entre edad biológica y edad social una de las más complejas. Si bien la palabra juventud parece asociarse de forma lineal y simplificada a un determinado rango etario, su definición es compleja, ambigua, manipulada y está en permanente cambio.

Rossel y Filgueira (2015) sostienen que son los roles y posiciones en la estructura social los que delimitan los ciclos vitales, y no la edad en abstracto. Así, identifican como rasgo característico de la etapa juvenil un periodo donde *“hay una mayor exposición a las esferas en que los derechos y los accesos al bienestar se definen a partir del estatus y el desempeño individual, y en que la mediación de la familia se vuelve más tenue”*. Es decir, una etapa de mayor autonomía económica y emocional.

Desde la sociología de las transiciones, se identifican 5 acontecimientos críticos que definen las transiciones de los adolescentes a la adultez y que se relacionan con decisiones que toman las personas jóvenes en función de los recursos que brinda la sociedad. Estos son: 1) la terminalidad

educativa, 2) el ingreso al mercado laboral, 3) la salida del hogar familiar de origen 4) la formación de un hogar propio 5) el inicio de la fase reproductivo (Filgueira y Mieres, 2011).

Estos procesos de transición no se dan de forma uniforme para todas las personas. En este sentido, Margulis y Urresti (1998: 1) consideran que *“hay distintas maneras de ser joven en el marco de la intensa heterogeneidad que se observa en el plano económico, social y cultural”*. Es decir, el transitar la juventud varía en función de la situación socioeconómica, el lugar donde viven, la generación, las referencias identitarias, el marco institucional, las pautas de consumo, el género y formas de sociabilidad, entre otros aspectos. Por lo tanto, sostienen que es más preciso hablar de juventudes. De esta forma se habilita las múltiples formas de ser joven y distintas construcciones del objeto juventud.

Evaluar como ocurren los acontecimientos mencionados permite visibilizar las formas de exposición a la exclusión que atraviesan los jóvenes en su tránsito a la vida adulta: *“la juventud pasa a ser objeto de discusión y análisis cuando los mecanismos de tránsito etario no coinciden con los de integración social”*, es decir, cuando los *“canales de tránsito de la educación al empleo, o de la dependencia a la autonomía, o de la transmisión a la introyección de valores, se vuelven problemáticos”* (CEPAL, 2004:17).

Siguiendo las recomendaciones de Filgueira y Rossel (2015), este análisis debe contemplar al menos tres dimensiones: temporalidad, secuencia y calidad de eventos. Sólo para citar un ejemplo de análisis de la temporalidad de las transiciones, las personas jóvenes de estratos socioeconómicos bajos que tienen hijos antes de finalizar la educación obligatoria e insertarse en el mercado de trabajo tendrán mayor exposición a la exclusión y a desarrollarse en el futuro.

En Latinoamérica, los adolescentes y jóvenes se consideran un grupo especialmente vulnerable, dado que el punto de partida es un desequilibrio etario de la pobreza¹ y un arraigo de la transmisión intergeneracional de la desigualdad. En esta etapa de tránsito se empieza a entrever la acumulación de exposición que tuvieron en el pasado. Por eso, la inclusión de los jóvenes a la sociedad en su proceso de autonomía se vuelve uno de los retos más importantes en la región. Cuando el punto de partida es una situación de vulnerabilidad, las trayectorias son más *accidentadas*, dado que se fuerza a asumir funciones precariamente. Las personas jóvenes que llegan a esta etapa en condiciones precarias enfrentan mayores dificultades para acceder a la salud sexual, experimentan más violencia, tienen mayores dificultades para terminar la escuela obligatoria y continuar con un estudio pos secundario e insertarse en un trabajo de calidad. (Repetto, Langou y Fiorito, 2016).

Históricamente, estas transiciones se han entendido como un proceso lineal, considerando que la estructura de roles estaba definida a nivel social y cultural. Sin embargo, las generaciones más recientes atraviesan trayectorias más heterogéneas hacia los procesos de autonomía. Esta diversidad no se da por cuestiones puramente voluntarias, sino por las distintas situaciones que rodean a los jóvenes según estrato socioeconómico, etnia, género, entre otros (Trucco y Ullman, 2015).

Según Tedesco (2010) el tránsito de la niñez a la adultez se vio afectado por una crisis de institucionalización y transformaciones en los procesos de socialización. En la juventud actual, existe una ausencia de proyección a futuro frente a las fracturas del orden simbólico de la sociedad, ausencia de legitimidad del mundo adulto, una modernidad más líquida, centralidad en el presente ante un futuro incierto y nuevas pautas de sociabilización con el auge de los

¹ Existe sobrerrepresentación de los niños y jóvenes en la pobreza en comparación con otros grupos de edad.

intercambios virtuales. Esto se traduce en nuevas identidades y cambios de patrones normativos de la sociedad. Esta situación pone en crisis la transmisión intergeneracional. La erosión de los mecanismos institucionales de integración y la no generación de nuevas bases de cohesión social dificultan el proceso de integración.

Entre los factores que explican este fenómeno, Stubert (2001) remarca el impacto crítico que ha tenido la transformación de los procesos de integración social de una sociedad fordista a posfordista, donde se dan dos fenómenos particulares: segmentación y flexibilización. La segmentación refiere a las distintas oportunidades que brindan los mercados laborales según nivel socioeconómico, nivel educativo, género, edad, etnia y región. Por su parte, la flexibilización aparece como una alternativa para romper con la segmentación, brindando oportunidades de ingreso a quienes no han podido acceder a los sistemas formales. No obstante, el autor reconoce que este proceso implica muchas veces condiciones laborales precarias.

A su vez, otro factor que incide en la falta de transmisión intergeneracional y que impacta en las trayectorias de los jóvenes es la debilidad del proceso integrador que tienen los espacios de educación formal, en particular, la escuela (Tedesco, 2010; Gallart, 2010; Terigi, 2007). Al respecto, se observa un fenómeno contradictorio: a pesar de los grandes avances en términos de cobertura y obligatoriedad de escolaridad secundaria, se observan signos claros de exclusión social y cultural, verificados en los altos y persistentes niveles de abandono, repetición y bajos logros de aprendizaje. Entre las causantes que inciden en la calidad educativa y la deserción escolar, Tedesco (2008) remarca el agotamiento de los sistemas e instituciones para orientar el sentido de la acción educativa, en un contexto de mayor exclusión generado por un capitalismo globalizado. Así, conceptualiza esta exclusión *“no tanto en términos de ausencia completa de lazos o de relaciones, sino de ausencia de participación en las estructuras que tienen algún*

sentido para la sociedad” (2008,9). En este escenario, el autor sostiene que el reto de los sistemas educativos es realmente complejo y debe redefinirse en base al fortalecimiento de la solidaridad y la responsabilidad ciudadana, dado que los desafíos no son solo cognitivos sino también emocionales.

La pérdida de sentido de la educación se refleja en el creciente hiato que tiene con el empleo. En Latinoamérica viene dándose un doble fenómeno que da una sensación de desilusión a los jóvenes: mayores niveles de escolaridad y mayor desempleo.

“Más educados y más desempleados o mal empleados simultáneamente, los jóvenes probablemente viven esta paradoja con sabor a injusticia, ya que el mismo proceso educativo les ha transmitido también la idea de que los mayores logros se traducen en mejores opciones de empleo a futuro.”

(Martin Hopenjajn, 2008: 84).

Las personas jóvenes que sí logran insertarse en el mercado laboral tienen grandes dificultades para hacerlo en un empleo de calidad, ya sea porque en las etapas previas no lograron adquirir las competencias requeridas en el mundo del trabajo, o bien porque las mismas características del mercado laboral no son propicias para las personas con poca experiencia. (Martin Hopenjajn, 2008).

Frente a este panorama, Jacinto (2013) remarca que uno de los desafíos que enfrentan los sistemas educativos en Latinoamérica es consolidar una oferta educativa secundaria y postsecundaria más flexible que responda a la demanda de los sistemas productivos de la economía global, que están en constante cambio y donde prevalecen las nuevas tecnologías de la comunicación e información. En relación con la escuela secundaria específicamente, el autor

sostiene que la “*uniformidad institucional o el currículo único*” (52) no contribuyen a la equidad de oportunidades en este nivel. Como propuesta plantea la necesidad de discutir y fortalecer la formación escolar para el trabajo, superando la falsa dicotomía que se plantea entre conocimiento general y específico, entre práctica y teoría, y mejorando la articulación de la escuela con el contexto.

En el marco de trayectorias que se van fragmentando, Walther y Pohl (2005) señalan que la capacidad del individuo de autogestionar su paso a la vida adulta radica en el capital social y cultural, el apoyo recibido por su familia de origen y las oportunidades o restricciones relativas a la educación, el género, la situación socioeconómica de partida y etnia. Quienes tuvieron menos oportunidades pasadas, enfrentan mayores desventajas para integrarse a la sociedad en el presente.

Un ejemplo en este sentido se observa en los distintos significados que tiene el arreglo estudiar y trabajar para diversos grupos de jóvenes (Abramo, Trucco, Ullman y Espejo, 2021), decisión sobre la cual el apoyo familiar cumple un rol central. Las trayectorias configuradas pueden ser múltiples: estímulo familiar para concluir secundario y continuar trayectorias educativas, necesidad de trabajar para brindar apoyo familiar o sustentar un hijo/a, motivación de trabajar para tener más autonomía o respeto social, trabajar para solventar gastos educativos posteriores, entre otras.

En este contexto de trayectorias desiguales, la literatura identifica como grupo de mayor vulnerabilidad relativa a jóvenes que han quedado desvinculados de instituciones claves de inclusión social: la educación y el trabajo. Tal como destacan Trucco y Ullman (2015), en la región, 2 de cada 10 jóvenes de 15 a 24 años no forma parte del sistema educativo ni del mercado laboral. Sin embargo, parte de la literatura ha categorizado de forma estigmatizante a

estas personas bajo el concepto de *NINI*, invisibilizando los problemas sociales reales que transitan estas personas y asociando la problemática a la vagancia, el abuso de alcohol y drogas y la delincuencia. Esta caracterización oculta la heterogeneidad del grupo y el hecho de que la mayoría de las personas en esa situación son mujeres, que debieron interrumpir sus trayectorias escolares y laborales para encargarse de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. Tal como sostiene De León (2017), el inicio de la vida reproductiva tiene un efecto sobre las trayectorias educativas, laborales y de conformación de un hogar, siendo la maternidad y paternidad temprana un riesgo de exclusión, que afecta en mayor medida a las mujeres. Frente a este acontecimiento, las jóvenes dejan de estudiar, a la par que aumenta la presión para insertarse en el mercado de trabajo (principalmente en puestos precarios) frente a la necesidad de generar un ingreso para sostener el nuevo núcleo familiar. El 15% restante de jóvenes que no estudian ni trabajan son los que la OIT ha llamado, el núcleo duro de exclusión social (OIT, 2013) y se trata principalmente de hombres, de zonas urbanas y de los quintiles más bajos, que han sido afectados por el carácter expulsivo y discriminatorio de las instituciones educativas formales y que por ello han visto reducidas sus posibilidades de inserción laboral.

Otro grupo que también es identificado con altos niveles de vulnerabilidad, son aquellos que ingresan tempranamente al mercado laboral, impulsados por la necesidad de contar con un ingreso de forma para lograr cierta autonomía económica de forma temprana. Este fenómeno afecta las oportunidades futuras de estos jóvenes (Weller, 2006), que en muchos casos no terminaron sus estudios obligatorios o bien no continuaron sus trayectorias educativas.

Por último, es relevante realizar una aclaración respecto al fenómeno de prolongación de la etapa juvenil. La denominada moratoria social refiere a la postergación de la edad de matrimonio y procreación para extender la etapa de cursada de estudios, cada vez más demandantes. Si bien

este hecho es una realidad, no es extrapolable a toda la población. Por el contrario, esta es estratificado según condición socioeconómica, verificándose en jóvenes de sectores relativamente acomodados. Como esta juventud es la paradigmática dada que representa la mayoría de los símbolos mediáticos, se intenta hacer abarcativo el fenómeno, invisibilizando los verdaderos riesgos que atraviesa la población joven en su conjunto (Margulis y Urresti, 1998).

2. Respuestas a la pregunta de investigación en trabajos previos

A continuación, se sintetizan aportes teóricos que exploran políticas de protección social destinadas a las juventudes. A su vez, se realiza un diagnóstico general de la Argentina en la materia. Finalmente, se recopilan trabajos que analizan la importancia y eficacia del Progresar para contribuir a reducir riesgos en las transiciones a la adultez.

A. Recomendaciones de políticas de protección social para juventudes

La adolescencia y la juventud no es una etapa en donde se concentran esfuerzos integrales y sostenidos para generar sistemas de protección social en Latinoamérica. Los Estados se han focalizado en mayor en adultos mayores e infancias.

Biggart, Stauber y Walther (2001) afirman que un aspecto predominante que reproduce trayectorias desiguales de los jóvenes-adultos es la ausencia de políticas efectivas que tengan en cuenta la crecientemente desalineada naturaleza de estas transiciones. En virtud de ello, los autores sugieren que garantizar su paso al trabajo requiere la integración de políticas que aborden mínimamente tres aspectos: aprendizaje y competencias, trabajo y seguridad social, y apoyo social. Entre las medidas concretas, sugieren la promoción de la capacitación permanente, reformas a los sistemas educativos para mayor adaptabilidad a los requerimientos del mercado de

trabajo y reconocimiento de educación no formal en temas de cultura e sistemas de la información. A su vez, sugieren atacar problemas estructurales del mercado de trabajo mediante la consolidación de un *mercado de transiciones* que incluya opciones de trabajo part time, subsidios al trabajo real, reconocimiento de tareas no remuneradas, servicios para el cuidado de niños y soporte a emprendimientos y cuentapropismo. Por último, agregan como aspecto fundamental la implementación de políticas sociales que brinden seguridad de ingresos, consejerías a las juventudes y la posibilidad de generar una agencia específica para jóvenes-adultos.

Por su parte, Cecchini, Holz y Soto de la Rosa (2021: 238) parten del diagnóstico de que la inclusión de jóvenes y el ejercicio pleno de su ciudadanía “*se debe comprender desde una perspectiva multidimensional e integral*” y que la inversión social es un pilar fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible con igualdad. Así, plantean dos objetivos prioritarios de política para reducir desigualdades en el tránsito de la educación al trabajo. El primero es alcanzar una mayor retención educativa para que las personas jóvenes puedan terminar la secundaria, e idealmente, la educación terciaria, que es clave para la inserción laboral. Para ello, es importante lograr una ampliación curricular que incorpore habilidades necesarias para el actual mundo de trabajo (habilidades tecnológicas, digitales, de formación ciudadana y educación financiera). Además, plantean la importancia de programas transferencias monetarias a jóvenes para fomentar la permanencia en el sistema educativo, sobre todo si provienen de familias de bajos recursos. El segundo objetivo apunta a lograr una mayor capacitación para el trabajo e inserción laboral en trabajos decentes. Entre las medidas propuestas se incluyen transferencias monetarias a jóvenes para compensar los bajos ingresos de las primeras experiencias en el mercado de trabajo, programas de pasantías para prácticas en ámbitos laborales, oferta de formación de

competencias técnico profesionales para mayor empleabilidad, capacitaciones bajo modelos de educación dual que combinen formación y experiencia laboral y capacitación laboral a mujeres jóvenes que no lograron acceder a educación formal para promover su autonomía económica.

Otro aporte relevante surge del estudio realizado por Abramo, Trucco, Ullman y Espejo (2021) quienes desarrollan una serie de recomendaciones de políticas para promover transiciones más favorables para las juventudes. Como punto de partida sugieren la consolidación de una institucionalidad dedicada a políticas dirigidas a este grupo. Este debe contemplar necesariamente un marco legal que reconozca sus derechos y organismos que articulen y visibilicen sus necesidades, promoviendo la participación de jóvenes en la formulación, implementación y monitoreo de políticas. A su vez, sugieren la consolidación de fuertes sistemas de protección social, tanto en su pilar contributivo como no contributivo. Destacan los programas de transferencias condicionadas por sus efectos positivos para cerrar brechas educativas, alentar la conclusión del nivel obligatorio y continuidad educativa, reducción del trabajo infantil, la seguridad alimentaria y la salud, entre otras. Sin embargo, una de las críticas que realizan los autores a este tipo de programas es que alcanzan a jóvenes de hasta 18 años, cuando para abordar las brechas de bienestar de las familias se debería extender la protección social a familias con hijos de hasta 29 años de edad. Otro eje fundamental que destacan es el fortalecimiento de la educación pública de calidad y las políticas de inclusión educativa, tanto para garantizar el acceso como la permanencia en el sistema escolar. Medidas como la ampliación de la red pública de instituciones de formación profesional (sobre todo secundaria y pos secundaria), políticas destinadas al ingreso de la educación terciaria de jóvenes en situación de vulnerabilidad, las políticas de asistencia estudiantil para apoyar la permanencia de los jóvenes de bajos ingresos a la educación. En relación con el empleo, consideran prioritario promover políticas de trabajo

decente para jóvenes y más derechos laborales. Desde el lado de la protección social, sugieren avanzar en la integración de sistemas no contributivos que consideren las realidades de las personas jóvenes informales y desocupadas. En lo que respecta a la transición de la educación al trabajo, proponen complementar políticas de oferta (capacitación y formación profesional) con políticas de demanda de trabajo que signifiquen una efectiva ampliación de oportunidades laborales para los jóvenes (políticas de creación de empleo directo, subsidios para la contratación de jóvenes y aprendizaje profesional sobre todo para aquellos más excluidos). A su vez, debería fortalecerse la fiscalización laboral para impedir jornadas intensivas y el incumplimiento de licencias escolares. Finalmente, los autores enfatizan la necesidad de que las políticas educativas y de inserción laboral incluyan una perspectiva de género y se complementen con políticas de distribución equitativa del cuidado y trabajo doméstico.

Con hincapié en la situación de Argentina, Repetto y Langou (2014) sostienen que predomina una visión errónea de la problemática de inserción de los jóvenes. La principal confusión es la conceptualización de los jóvenes como *NINI* que genera un estereotipo asociado a que no quieren trabajar por vagancia (sobre todo en zonas vulnerables y grandes ciudades), consumen alcohol y se drogan. Ligado a lo anterior, otro error es la asociación de esta inactividad con la inseguridad, el delito y el narcotráfico. Tal como sostiene Comari (2015) este grupo poblacional no sólo se encuentra en situación de riesgo, sino que también se vuelve un riesgo para los demás. Esta visión no sólo es estigmatizante y discriminatoria, sino que oculta los verdaderos riesgos que enfrentan los jóvenes en su paso a la vida adulta. A su vez, invisibiliza que las personas que se encuentran en este grupo son fundamentalmente mujeres dedicadas a tareas del hogar y cuidado, por ende, es un uso productivo de su tiempo.

Profundizando el análisis, los autores observan las políticas del Ejecutivo Nacional destinadas a los jóvenes *“son fragmentadas, de distinta magnitud y, en algunos casos, ambiguas en sus objetivos”* (Repetto y Langou, 2014:6), con una preponderancia de las intervenciones dirigidas a la educación y al trabajo. Respecto a las instituciones, sostienen que hay desarticulación de las políticas y una debilidad del Consejo Federal de la Juventud como organismo rector. En cuanto a lo Legislativo, si bien existen leyes sectoriales importantes, como la obligatoriedad de la educación secundaria y la protección del trabajo adolescente, hay un déficit de proyectos dirigidos a los jóvenes, y los presentados mantienen este sesgo a lo laboral y educativo.

Frente a este panorama, recomiendan avanzar en tres frentes: institucional, programático y normativo. Así, esbozan 10 recomendaciones de política. En primer lugar, la creación de un Consejo Nacional de los Jóvenes como órgano rector y coordinador para el desarrollo de las juventudes. A su vez, el fortalecimiento de la gestión a través de un sistema integrado de información social y sistemas de monitoreo y evaluación. En tercer lugar, promover una mayor articulación entre los gobiernos nacionales y jurisdiccionales. En cuarto lugar, mejorar el tránsito de la escuela al trabajo, a través de una mayor articulación de políticas existentes como la Asignación Universal por Hijo y el Progresar, pero, principalmente, iniciando una transformación estructural de la educación media. La quinta recomendación apunta al fortalecimiento de las capacidades laborales en los jóvenes, principalmente a través de intervenciones estatales que promuevan prácticas profesionales. En sexto lugar, recomiendan promover el acceso a la primera vivienda. En séptimo lugar, sugieren fortalecer las políticas de salud sexual y reproductivas, a sabiendas de que los jóvenes son quienes menos acceden a los servicios de salud. En octavo lugar, proponen considerar a la familia como unidad de intervención, considerando que las madres jóvenes son las que tienen mayor dificultad para

insertarse en el mercado laboral. La novena recomendación es la generación de una red de tutores que acompañe las decisiones más importantes de las transiciones de las personas jóvenes. Finalmente, mencionan la necesidad de sancionar una ley federal de desarrollo integral de jóvenes, que plasme sus derechos fundamentales y ratifique la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

B. Acerca del Progresar

Dentro de la amplia oferta programática de políticas sociales destinadas a las juventudes, la creación del Progresar fue de interés académico desde el momento de su implementación debido a su envergadura y su diseño novedoso.

Roxana Mazzola (2014) realiza un análisis cualitativo del Progresar y concluye que se trata de una medida innovadora dado que reconoce el enfoque multidimensional de la problemática que afecta a los jóvenes. Destaca que el programa combina dos objetivos: lograr una mayor terminalidad educativa y mejorar la capacitación/orientación laboral. Además, su marco regulatorio parte desde un enfoque de derechos explícito, formando parte de un conjunto más amplio de medidas que busca nivelar inequidades en un país federal (siendo la principal la AUH). Sin embargo, reconoce que estos avances no logran revertir las situaciones de exclusión y baja calidad de inserción laboral que enfrentan los jóvenes, en un contexto donde persiste desigualdad social y geográfica como un problema estructural. Sobre la base de que no existe una política *ideal* a favor de las juventudes y que la conquista de derechos de nuestro país no fue siempre lineal o ascendente, la autora identifica al Progresar como relevante para su momento histórico debido a que es insoslayable la “*orientación de recursos a la temática y el horizonte de justicia al cual se orienta*” (Mazzola, 2014:21).

Por su parte, Di Giovambattista, Gallo y Panigo (2014) a pocos meses del lanzamiento del programa, realizan una micro simulación estadística y cuantifican el impacto distributivo que tendría el Progresar a partir del análisis de la EPH. Así sostienen que el diseño del Progresar tiene un adecuado nivel de focalización sobre los sectores más vulnerables, ya que el 40% más pobre de la población concentra cerca del 70% de quienes califican para el programa; y las regiones con mayor representación relativa de titulares de derecho (jóvenes que califican en proporción al total de jóvenes en cada región) son también las de menores ingresos medios per cápita. A su vez, destacan el alto alcance potencial del programa, cerca de 1,5 millones de destinatarios. En cuanto al impacto distributivo, sostienen que la medida posibilitará una reducción de la desigualdad de hasta el 14% para el conjunto de la población y disminuirá potencialmente hasta un 32% la inequidad distributiva entre los jóvenes. No obstante, remarcan que el impacto real dependerá de la capacidad del Estado para incluir a quienes no se han inscripto, debido a que el alta no es automática. A su vez, su impacto en el empleo a nivel agregado dependerá en mayor medida de factores macroeconómicos y no tanto del desempleo individual del nivel educativo. De forma similar los autores aclaran que la mejor manera de lograr la adherencia educativa tiene que ver con la utilidad que tienen los diplomas, siendo fundamental no caer la reprimarización de la economía y promover una estructura productiva que demande trabajo calificado.

A tres años de su implementación, Lombardía (2017, 2018) destaca que el valor del Progresar se encuentra en las oportunidades brindadas a aquellas personas jóvenes que parten de un origen desventajoso, dado que las habilita a convertirse en primeras generaciones que logran terminar el secundario y realizar estudios posteriores. A su vez, del análisis de los resultados del alcance, poder adquisitivo y erogación presupuestaria, concluye que los cambios normativos

implementados a partir de 2018 marcaron una desinversión en el programa y un retroceso en términos de cobertura. En este sentido, encuentra que el endurecimiento de los requisitos de ingreso y permanencia y la anulación de acciones complementarias pensadas inicialmente (tutorías, los espacios de cuidado y la desarticulación de la red territorial a cargo de Anses) fueron aspectos fundamentales que marcaron este retroceso. Finalmente, resalta que uno de los aspectos de mayor debilidad del diseño del programa fue la falta de actualización periódica de la prestación, dado que genera fuertes desincentivos a mantenerse en el circuito educativo frente a la presión de incorporarse al mercado laboral.

Para terminar, Olmedo (2016) analiza el enfoque de derechos que subyace en el programa. Al respecto, observa que el Progresar amplia derechos para las juventudes y cumple parcialmente con los principios de universalidad, igualdad, razonabilidad y capacidades estatales. En cuanto a la universalidad, la intervención no establece cupos por destinatario y tiene como fin alcanzar una amplia cobertura. A su vez, el programa busca una mayor igualdad, protegiendo a población excluida de los ámbitos de protección social. En lo que refiere a capacidades estatales, implica un fortalecimiento de la articulación intersectorial debido al trabajo coordinado en los comités y los intercambios de información ministerial para el cumplimiento de responsabilidades. Este avance en términos de capacidades fue facilitado por la provisión de una fuente de financiamiento más sustentable a cargo del Tesoro Nacional. Finalmente, el autor señala que el programa cumple con el principio de razonabilidad debido a la simplificación de acceso al programa llevada adelante en 2015, con la flexibilización de los requisitos de IGF.

3. Pregunta e hipótesis de investigación

En este marco de diversidad de formas de ser joven y multidimensionalidad de experiencias de tránsito, el presente trabajo se propone explorar las lecciones que deja el Progresar en su contribución a la mejora educativa e de inserción laboral de los y las jóvenes en Argentina, considerando que la forma en que se dan estos acontecimientos es definitiva para su desarrollo futuro en la vida adulta.

El trabajo tiene como hipótesis que **el Progresar no ha logrado un impacto significativo en mejoras de la terminalidad educativa obligatoria ni en la continuidad de estudios superiores de la población joven en situación de vulnerabilidad. Tampoco ha incidido en una reducción significativa de brechas con la población joven que se encuentra en una mejor situación socioeconómica a nivel familiar.** Dada la interrelación que hay entre nivel educativo y formas de inserción laboral, se deriva de los anterior que el programa tampoco ha incidido significativamente en una mejor inserción laboral de la población beneficiaria².

La falta de un impacto significativo del Progresar sobre trayectorias educativas y laborales se debe a los siguientes motivos:

Baja intensidad en la integralidad del programa. Si bien representa un avance sustancial en términos protección social desde un enfoque de derechos y de integralidad micro, no forma parte de un sistema de políticas más abarcativas y articuladas destinadas a la juventud.

- Esto se debe, entre otros factores, a la **inexistencia de una institución fuerte a nivel nacional** que tenga liderazgo suficiente y defina las prioridades de políticas para este grupo

² Cabe destacar que las trayectorias laborales dependen fundamentalmente de otros factores, además de lo educativo: género, región geográfica, normativa laboral, educación familia de origen, contexto macroeconómico, estructura productiva, entre otros.

poblacional. De esta forma, el Progresar presenta cierta debilidad en su campo de intervención, quedando aislado del resto de la estructura programática de políticas sociales y expuesto a los vaivenes de las gestiones gubernamentales.

- A su vez, la **inexistencia de un marco legal** que proteja los derechos individuales y colectivos de la población joven da lugar a mayor inestabilidad, menor permanencia de institucionalidad y de recursos para las políticas.
- Sin embargo, el programa en sí mismo significó una **propuesta innovadora en términos de coordinación y de participación intersectorial**. Si bien este espíritu estuvo presente en su creación, fue desmantelado con los cambios normativos de 2018.

Insuficiente jerarquización de riesgos educativos y laborales. Si bien se trata de una medida focalizada en hogares en situación de vulnerabilidad (aunque con un fin universal), no dimensiona en su magnitud las principales problemáticas que limitan el desarrollo de la población objetivo.

- **En un contexto de asignación insuficiente de recursos destinados a las juventudes, el Progresar no prioriza la finalización de la educación obligatoria y la continuidad de formaciones profesionales no universitarias, como principales y primeras problemáticas.** Por el contrario, en su segunda etapa, adopta un sesgo meritocrático y a favor de la educación superior, premiando la excelencia, el promedio y el grado de avance.
- A su vez, **el diseño del programa no incorpora apoyo y acompañamiento para aliviar la responsabilidad del cuidado en ámbitos familiares.** Por ello, presenta debilidad para impactar en las trayectorias educativas y laborales en las personas que no estudian ni trabajan. Estas son en su mayoría mujeres, dedicadas a tareas de cuidado debido a que tienen niños/as a cargo y se ven obligadas a retirarse de la educación formal y actividad laboral.

4. Investigación y Resultados

Como punto de partida para contrastar las hipótesis planteadas se presenta un diagnóstico de los riesgos que afectan a las juventudes en Argentina en el periodo 2011-2021. El objetivo es plasmar las desigualdades que enfrentan, la heterogeneidad de sus trayectorias y las distintas causantes de exclusión. Se focaliza en la relación que existe entre educación y trabajo, dado que es la problemática que intenta abordar el Progresar.

En segundo lugar, se presenta el marco general de políticas sociales de juventudes en Argentina, con el fin de contextualizar el escenario donde subyace este programa en particular.

En tercer lugar, se realiza un análisis histórico del Progresar. Se lo caracteriza en función de su marco regulatorio, actores intervinientes, arquitectura institucional y los principales resultados de su implementación.

Finalmente, se incluye un análisis del impacto del programa en base a datos de EPH-Indec. En particular, se analiza el impacto sobre la mejora de la situación educativa de las personas jóvenes, en especial, de bajos ingresos y la reducción de brechas al interior de este grupo poblacional.

C. Diagnostico juventudes en Argentina (2011-2021)

En este apartado, se analizan cuáles son las desigualdades que atraviesan las juventudes en términos educativos y laborales. Para ello, se considera población joven a aquellas personas que

tienen entre 15 y 29 años. Este rango permite dar mayor exhaustividad al análisis de las transiciones. Este criterio fue el adoptado en los estudios recientes de la CEPAL³.

Se utilizan datos del Censo Nacional de 2010, del Ministerio de Educación y de la EPH. Esta última se limita a grandes centros urbanos, contando con una cobertura aproximada del 70% de la población urbana y del 62% de la población total⁴.

Es importante destacar que la investigación no indaga sobre disparidades educativas y laborales a nivel jurisdiccional. Sería relevante profundizar este análisis incorporando la dimensión federal; teniendo en cuenta que la educación y la salud están descentralizadas, que el desarrollo económico es muy heterogéneo a lo largo y ancho del país y que existe gran cantidad de intervenciones de política social para las juventudes bajo la órbita gobiernos provinciales y municipales,

i. Juventudes y bono demográfico

Los y las jóvenes representan un 25% población total y un 45% de la población económicamente activa, de acuerdo con los datos del Censo 2010 del INDEC. La población joven creció menos que lo creció la adulta si comparamos 2010 con 2001. Es decir, transitamos un periodo moderado de transición demográfica (denominado bono demográfico). Esto significa que la población en edad de trabajar es superior que los niños y adultos mayores retirados, representando un periodo de relativamente baja tasa de dependencia, donde hay proporcionalmente más población activa que dependiente. Tal como sugiere la Organización Iberoamérica de la Juventud de CEPAL (2012), el bono demográfico que está ocurriendo en Latinoamérica representa no solo una

³ No obstante, difiere de lo establecido por la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) en su Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, que considera como población joven a quienes tienen entre 15 y 24 años.

⁴ Aclaración metodológica: No se contempla la situación de jóvenes que viven en zonas rurales

reducción del gasto en personas dependientes, sino que también significa una oportunidad para el incremento de las tasas de ahorro y crecimiento de las economías. Para que “*las generaciones cuantitativamente mayores sean también cualitativamente más productivas*” (CEPAL 2012: 28), los países deben aumentar sus inversiones en capital humano, especialmente incrementar la cobertura y calidad educativa y crear más empleo de calidad para las personas jóvenes.

ii. Trayectorias educativas de las juventudes argentinas

Como se mencionó, en este contexto favorable para el desarrollo económico, la educación de las juventudes tiene un rol protagónico en la agenda política. Si bien en Argentina ha habido aumentos significativos en el acceso y cobertura de todos los niveles educativos formales, aunque particularmente en el secundario, se presentan dificultades para alcanzar una finalización universal.

El sistema educativo se rige por la Ley N° 26.206⁵ sancionada en 2006. Esta declara como obligatoria la educación secundaria dado que reconoce 13 años de escolarización obligatoria, representando un avance respecto a la anterior Ley N° 24.195⁶ de 1993. La obligatoriedad de transitar la escuela secundaria delimita las trayectorias de quienes tienen edad para asistir a ella y se vuelve una prueba estructural de integración social de las y los adolescentes. En otras palabras, significa darle la legitimidad a la institución secundaria para “*albergar e integrar a este rango etario a un espacio público más amplio, aunque diferenciado y atravesado por profundas desigualdades*” (Novile, 2016:112). Así, la obligatoriedad legal marca un cambio en los procesos de desigualdad educativa. Antes de 2006, la principal brecha de desigualdad se

⁵ Ley de Educación Nacional 26.206: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>

⁶ Ley Federal de Educación 24.195 que establecía 10 años de obligatoriedad de escolaridad: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24195-17009>

encontraba entre quienes asistían o no a la escuela; ahora también adquieren relevancia las trayectorias desiguales y aparece el concepto de *integración excluyente* (Bayón, 2015).

Si bien ha tenido lugar una democratización del acceso al nivel secundario, sobre todo de los sectores más bajos de la estructura social, este efecto se ve opacado por otros indicadores. Según Unicef-FLACSO (2019), si bien 8 de cada 10 adolescentes asisten al colegio secundario, todavía cerca de 500 mil están fuera de la escuela, y muchos de los que asisten tienen dificultades en sus trayectorias educativas o no logran terminarla. La ampliación de la cobertura se está viendo limitada por el fracaso escolar selectivo, que se observa, por ejemplo, en los indicadores de promoción efectiva, repitencia y abandono (Cuadro 1). Si bien 8 de cada 10 estudiantes logra promocionar el ciclo lectivo, 2 de cada 10 abandona o repite.

Cuadro 1: Indicadores anuales de Educación Común. Nivel Secundario.
Total Nacional. Años lectivos 2011 y 2018

Período	Tasa de promoción	Tasa de repitencia	Tasa de abandono
2011/2012	77,5%	10,9%	11,6%
2018/2019	81,3%	10,0%	8,7%

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación

Otro indicador relevante que ilustra esta realidad son los altos porcentajes sobreedad por año de estudio. En 2019, el 32% de los y las estudiantes que cursaron estudios secundarios tenían una edad superior a la edad teórica correspondiente al año de estudio que cursan. Este es un indicador acumulativo, es decir, que, si el estudiante repitió algún ciclo lectivo anterior de cualquier nivel educativo, será parte del indicador hasta finalizar su educación. La tasa de sobreedad avanzada representa un riesgo crítico de exclusión de la población adolescente; a la vez que, tal como sostiene Terigi (2007), conducen a reflexionar acerca del orden temporal y expectativas de cumplimiento de la escuela secundaria. Esto significa que atender esta problemática encierra cierta complejidad, dado que implica cuestionar la organización teórica de los tiempos de

acreditación, teniendo en cuenta que el tiempo preestablecido no resulta suficiente para que los y las estudiantes alcancen los objetivos de aprendizaje.

A esto se le suma el desempeño poco satisfactorio de las pruebas nacionales educativas, que muestran que la escuela secundaria en Argentina no logra asegurar las habilidades y conocimientos esperados. Esto puede verse en los resultados que se desprenden del programa Aprender, evaluación nacional que mide logros de estudiantes que están por finalizar primario y secundario en conocimientos como matemática, lengua, ciencias naturales y ciencias sociales. De los resultados obtenidos para el ciclo lectivo 2019, se desprende que el 4 de cada 10 estudiantes se encuentran por debajo del nivel satisfactorio de lengua y 7 de cada 10 estudiantes no alcanzan el nivel satisfactorio de matemática. Esto significa que un alto porcentaje de estudiantes tiene dificultades para adquirir los conocimientos básicos para integrarse plenamente en la escuela y, consecuentemente, dificultades posteriores para continuar estudios en el nivel superior. Terigi (2007:18) asocia este fenómeno a las rigidez y exclusión que generan las trayectorias teóricas de institución secundaria: *“trayectorias escolares signadas por la discontinuidad o sancionadas por el fracaso escolar generan una base endeble para afrontar los aprendizajes requeridos”*.

Relacionado con lo antedicho, Van Zanten (2008) sostiene que el sustento meritocrático sobre la cual se organiza el modelo educativo del secundario, en un contexto de cada vez mayor heterogeneidad y desigualdad social, se vuelve un problema para dar respuesta a la obligatoriedad y universalización previstas en la Ley N°26.206. Observa que el sistema educativo obligatorio no ha tenido grandes transformaciones desde lo pedagógico ni lo académico con el nuevo marco legal. Lo clasifica como esquemático y estigmatizante, con predominio de rigidez respecto a cómo debe ser el desempeño escolar y organizado en base a trayectorias preestablecidas.

La deserción de la escuela obligatoria, que ya es preocupante desde la adolescencia, se afianza con el transcurso de los años, a medida que la necesidad de los jóvenes de conseguir un trabajo y tener autonomía económica van desplazando los esfuerzos por continuar trayectorias escolares abandonadas en el pasado. Esto se da en un marco de relativa debilidad de políticas de reinserción por fuera de las alternativas que brinda la escuela secundaria tradicional. Estas últimas son tanto instituciones que fomentan vínculos más estrechos con los estudiantes y promueven la pertenencia, como aquellos programas destinados directamente a la finalización educativa obligatoria para quienes tienen más de 18 y aún adeudan materias del primario o secundario, por ejemplo, el Plan FiNEs.

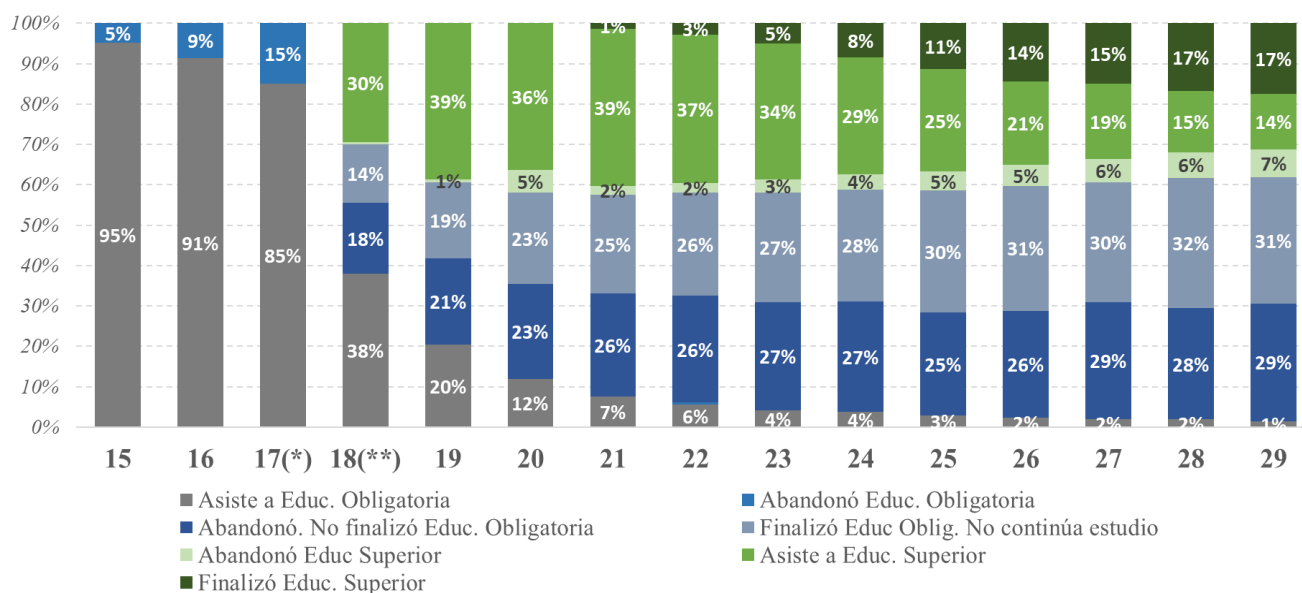
En el Gráfico 1 se ilustra la situación educativa de la población desde los 15 hasta los 29 años, considerando el promedio de los segundos trimestres del periodo 2011-2021. Se observa que, si bien casi la totalidad de la población de 15 y 16 años asiste a la escuela obligatoria, a medida que avanza la edad, crece el porcentaje de la población que no logra terminarla. En el extremo etario, a los 29 años, el 30% de la población no había finalizado la educación obligatoria y casi la totalidad de estas personas tampoco están estudiando para concluirla. Es definitiva, si bien la escuela secundaria logra constituirse legítimamente como obligatoria y como espacio de pertenencia de casi todos los adolescentes, la reincorporación de aquellos que no han logrado terminarla todavía es un desafío de la política educativa.

Otro fenómeno relevante para destacar es que la elevada proporción de aquellos que sí logran concluir el secundario, pero no continúan sus trayectorias educativas en estudios superiores (31% de los jóvenes de 29 años). Este porcentaje se incrementa a medida que aumenta la edad.

En este sentido, se observa que en el nivel educativo superior también se da un fenómeno de deserción/abandono. Los motivos que explican el fenómeno son diversos. Entre los que podemos

destacar jóvenes no han podido acumular los conocimientos necesarios para superar un estudio superior, falta de contención de los padres en esta etapa educativa, jóvenes con dificultades compatibilizar educación superior con la necesidad de un trabajo para mayor autonomía económica o jóvenes inmersos en otras situaciones que presionan la dedicación del tiempo hacia otras tareas y generan interrupciones de las trayectorias escolares (por ejemplo, maternidad).

Gráfico 1. Caracterización de jóvenes según situación educativa.
Promedio 2011-2021. II trim.



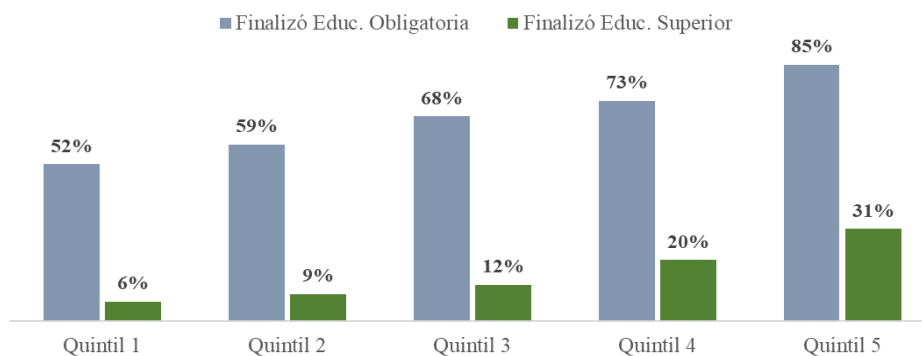
Fuente: Elaboración propia en base a EPH Indec.

Notas: (*) Incluye un pequeño porcentaje de adolescentes en el terciario. (**) La edad teórica formal en la cual las personas jóvenes dejarían de asistir a la educación obligatoria es 17 años y la de empezar educación superior 18 años.

Estas trayectorias educativas son heterogéneas al interior de las personas jóvenes según condición socioeconómica (Gráfico 2). Mientras que casi la mitad de las personas del decil más bajo de IPCGF no logran superar los niveles obligatorios a los 29 años, sólo un 15% del decil más alto se encuentra en esta situación. A su vez, en lo relativo a los estudios superiores, también se aprecia una marcada diferencia. Sólo un 6% de las personas de 29 años del quintil más bajo logra finalizar este nivel, mientras que el 31% de quienes están en el quintil más rico concluyen

el terciario o la universidad. Esto denota que las mayores situaciones de exclusión se presentan en jóvenes de menor nivel de ingreso.

Gráfico 2. Evolución educativa jóvenes 29 años según quintil de IPCGF.
Promedio 2011-2021. II trimestres.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH Indec

Las profundas desigualdades que se observan en la finalización de la educación obligatoria y la continuidad de formaciones superiores plantean desafíos e interrogantes. El primero de ellos se relaciona con la forma que debiera adoptar el sistema educativo, las instituciones y los saberes que busca brindar, considerando que la finalidad es brindar las herramientas socioculturales adecuadas para integrarse en el mundo moderno de forma universal. Otro interrogante, se relaciona con magnitud e integralidad que deben tener las intervenciones públicas destinadas a promover a permanencia, finalización y continuidad educativa de la población más excluida.

Para abordar el tema educativo en su real dimensión, se debe tener presente lo que ocurre con la formación profesional. Tal como sugiere Jacinto (2015) la introducción de la perspectiva de protección social en los 2000 trajo aparejado un crecimiento de la oferta de formación profesional, implementado por el Estado frente a la presión de movimientos sociales y sindicatos. Sin embargo, esta reconfiguración se llevo adelante bajo lógicas diversas, a veces contradictorias y superpuestas, dando como resultado un sistema segmentado con participación de distintos actores. En un mundo donde la innovación y la tecnología son las claves del

progreso, el fortalecimiento de la formación profesional es una pieza clave para mejorar la capacitación y mejora continua de recursos humanos. El reconocimiento, la actualización y la acreditación de estas instancias de aprendizaje debieran ser temas fundamentales en la agenda política; no sólo para el desarrollo económico, sino también para generar capacidades en los jóvenes para un futuro promisorio e incluir una oferta más flexible e interrelacionada directamente con las posibilidades laborales. Esta necesidad se vuelve prioritaria en el contexto explicado, vinculado con un sistema educativo tradicional caracterizado por la discontinuidad y el fracaso.

iii. Brechas laborales en jóvenes

La combinación entre condición laboral y situación educativa es uno de los criterios más utilizados para identificar la población joven con mayores riesgos de exclusión en su transición a la adultez (Gráfico 3).

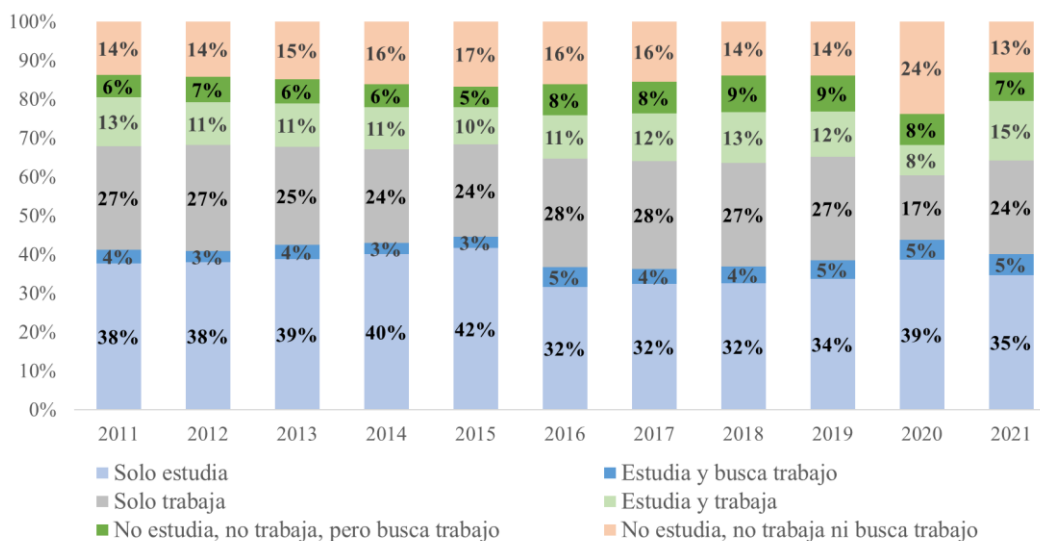
Al respecto, se identifica al grupo de quienes no estudian y no trabajan como uno de los de mayor vulnerabilidad relativa. Este representa en promedio del periodo⁷ un 23% de la población entre 18 y 24 años. Como se desarrolló en los apartados precedentes, parte de la literatura y hacedores de políticas categoriza a este grupo como *NINI*, etiqueta que ha crecido en la agenda mediática, pero que invisibiliza la heterogeneidad de problemáticas que atraviesan las personas que están en esta situación. En este sentido, es preciso destacar que 60% de las son mujeres (cifra que asciende al 70% si consideramos sólo a quienes no buscan empleo). Si a esto le sumamos que el 36% de las mujeres tiene un hijo antes de los 30 y casi la totalidad de ellas viven

⁷ Se excluye el II trimestre de 2020, debido a que el ratio fue excepcionalmente alto por la crisis generada por la pandemia (cierre de establecimientos educativos y productivos).

con ellos⁸, se deduce que dentro del grupo de mujeres que no estudia y no trabaja hay una gran proporción de madres. Tal como sostiene De Leon (2017:11) “*la responsabilidad de brindar cuidados de manera muy temprana tiene consecuencias decisivas en las trayectorias*”. Muchas mujeres se ven obligadas a retirarse de la educación formal y mercado laboral, frente al déficit de políticas públicas que reconozcan la distribución inequitativa del cuidado y brinden respuestas integrales e infraestructura para aliviar a la familia de esta responsabilidad.

También se identifica, dentro del grupo que no trabaja, a aquellas personas que están estudiando y por eso no buscan insertarse en el mercado laboral (representan en promedio 36% del total). Por su parte, alrededor del 38% de las personas jóvenes entre 18 y 24 años sí trabaja, proporción que se mantiene relativamente estable en el periodo analizado. Finalmente, se encuentran quienes están estudiando y están buscando trabajo, con una incidencia promedio del 4%.

Gráfico 3. Caracterización de jóvenes 18 a 24 incl. según trabajo y asistencia educativa.
Promedio 2011-2021. II trimestres



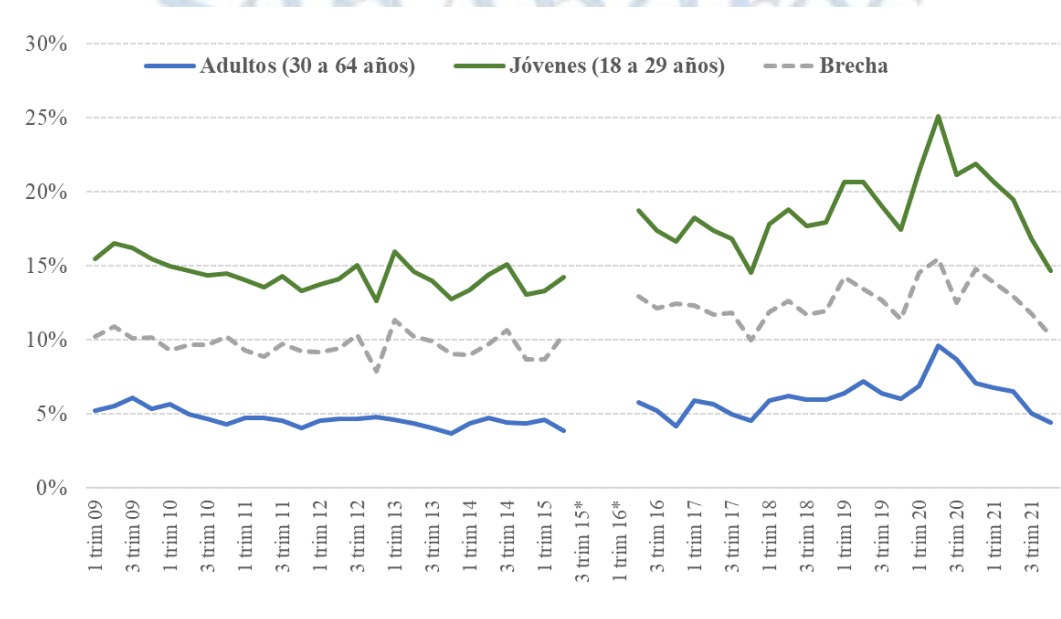
Fuente: Elaboración propia en base a EPH Indec

⁸ Datos de la Encuesta Nacional de Jóvenes de 2014:
https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/resultados_enj_2014.pdf

Ahora bien, existe una falta de oportunidades de empleo para las juventudes, y más si es de calidad. El desempleo, la inestabilidad y la precariedad laboral son realidades cada vez más presentes en la sociedad y de mayor recurrencia entre las personas jóvenes. Además, este grupo está más expuestos a los vaivenes del ciclo económico y presentan trayectorias laborales más interrumpidas, en comparación con adultos y en relación con jóvenes del pasado (Otero, 2009).

Un indicador que ilustra esta realidad es la brecha de la tasa de desempleo entre personas jóvenes de 18 a 29 años inclusive y adultos de 30 a 64 inclusive, que promedia en 13 puntos porcentuales entre 2009 y 2021 (Gráfico 3). Como se puede ver, en los periodos de crisis económica la brecha se incrementa, denotando el mayor impacto de la recesión en jóvenes. A partir de 2016, la tasa de desempleo de la población joven comenzó a incrementarse a un mayor ritmo que la de las personas adultas, situación que se ve profundizada notoriamente durante la pandemia. Con la recuperación económica iniciada en 2021, la brecha se achica debido a una mejora proporcionalmente mayor de tasa de desempleo de las juventudes.

Gráfico 4. Tasa de desempleo por tramo de edades.
I trim 09-IV trim 21



Fuente: Elaboración propia en base a EPH Indec

(*) No hay información disponible desde el 3er trim. 2015 al 2do trim. 2016

Asimismo, al interior de las personas jóvenes, el desempleo perjudica más a ciertos grupos específicos. Como se observa en el siguiente Cuadro 2, el género y el nivel educativo alcanzado son aspectos definatorios en las brechas de las tasas de desocupación. Las mujeres son más afectadas por la falta de empleo que los varones (33% mayor en el promedio del periodo considerado)⁹. Esta desigualdad persistió en todo el periodo, mostrando una reducción en el segundo trimestre 2019 (a pesar del aumento de la desocupación general). Las altas tasas de desempleo de las mujeres se relacionan a factores culturales y sociales vinculados entre sí: la existencia de paredes de cristal que segmenta su participación laboral en sectores menos dinámicos y peor remunerados, la menor disponibilidad de tiempo debido a la dedicación de tareas del hogar y cuidado (trabajo no reconocido como productivo) y la existencia de techos de cristal que dificultan que logren alcanzar puestos jerárquicos.

Por su parte, también se observan mayores tasas de desempleo para jóvenes de menor nivel educativo, que, como se ilustró precedentemente, suelen pertenecer a familias de menor poder socioeconómico. Con excepción del II trimestre de 2021, la tasa de desempleo fue mucho mayor para quienes no finalizaron la educación obligatoria. La población que finalizó la educación superior presentó tasas de desempleo significativamente menores (entre 5 y 10 pp. menos que la población con nivel obligatorio incompleto).

⁹ No se analiza lo que sucede en el mercado laboral de las otras diversidades de género debido a que no hay suficientes datos actuales disponibles. No obstante, de lo que se deriva de la primera Encuesta sobre Población Trans: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans (INADI e INDEC, 2012) se observa una mayor fragilidad en términos de empleo y de acceso a coberturas de salud.

Cuadro 2. Tasa de desempleo según género y nivel educativo.
2011-2015-2019-2021. II trimestres

Período	Total JOVENES de 18 a 29 años inc.	MUJERES	VARONES	Educ. Obligatoria Incompleta	Educ. Obligat. Completa/ Superior Incompleta	Educ. Obligatoria y Superior Completa
2° trim 2011	13,6%	16,5%	11,5%	15,7%	13,0%	10,6%
2° trim 2015	14,2%	16,6%	12,8%	16,1%	14,1%	9,0%
2° trim 2019	20,7%	22,9%	19,1%	22,7%	20,7%	14,4%
2° trim 2021	19,5%	23,0%	16,8%	17,8%	21,5%	11,5%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH Indec

A su vez, las personas jóvenes que sí obtienen un trabajo lo realizan en peores condiciones que las adultas. Como podemos ver en el Cuadro 3, las personas jóvenes tienden a trabajar en empleos de peor calidad: presentan mayores niveles de subocupación no intencional y tienen un menor porcentaje de asalariados con vacaciones pagas, aguinaldo, días pagos por enfermedad, obra social y descuento jubilatorio. Esta brecha crece levemente en los años más recientes (2019 y 2021).

Cuadro 3. Déficit de trabajo decente según tramo de edades.
II trimestres. 2011-2015-2019-2021

Indicador	2°trim 2011		2°trim 2015		2°trim 2019		2°trim 2021	
	Jóvenes	Adultos	Jóvenes	Adultos	Jóvenes	Adultos	Jóvenes	Adultos
Tasa de subocupación	12%	9%	12%	9%	17%	11%	15%	10%
Asalariados con vacaciones pagas	57%	72%	57%	74%	50%	74%	45%	76%
Asalariados con aguinaldo	56%	72%	57%	74%	48%	74%	43%	76%
Asalariados con días pagos por enfermedad	57%	72%	57%	74%	49%	73%	45%	77%
Asalariados con obra social	55%	71%	56%	75%	49%	74%	46%	77%
Asalariados con descuento jubilatorio	55%	71%	54%	73%	47%	72%	43%	75%

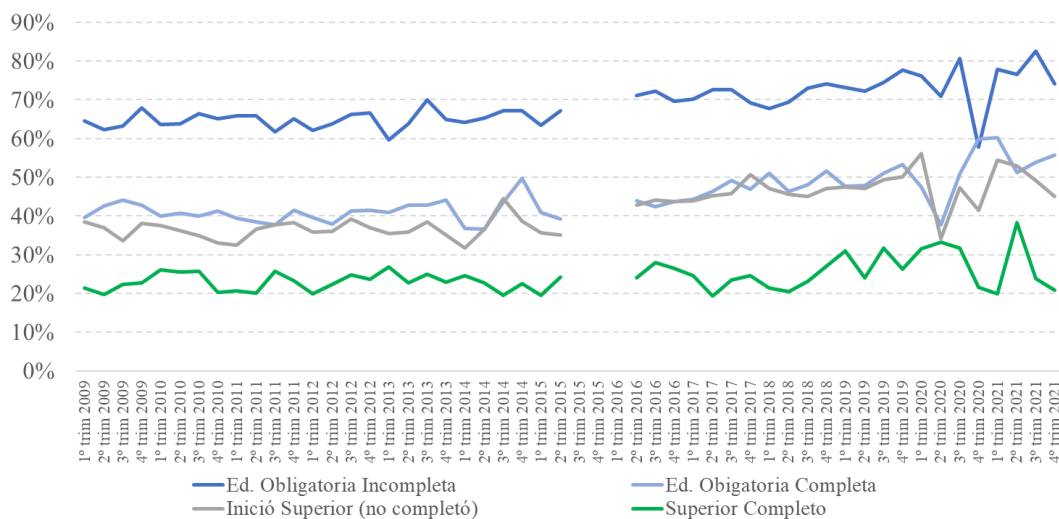
Fuente: Elaboración propia en base a EPH Indec

De forma similar a la dinámica del desempleo, como podemos ver en el Gráfico 5, la tasa de trabajo asalariado no registrado de jóvenes (sin contribuciones a la seguridad social) se acentúa

en los grupos de menores niveles educativos. En promedio, 7 de cada 10 jóvenes asalariados que no completaron el nivel obligatorio no están registrados. Mientras que, la tasa de no registración de asalariados para jóvenes que no finalizaron el nivel superior es sólo del 20%. En el medio de ambos grupos, se encuentran aquellos que finalizaron el nivel obligatorio y no continuaron estudios, o bien, iniciaron el nivel superior pero no lo completaron.

En definitiva, a pesar de lo mencionado en el marco teórico vinculado a la existencia de un hiato creciente entre empleo y educación, el nivel educativo alcanzado es una condicionante de inserción laboral de calidad de las personas jóvenes. La precariedad laboral de la población joven podría relacionarse, entre otros factores, con la presión por insertarse tempranamente al mercado de trabajo para alcanzar su autonomía económica y la dificultad de continuar las trayectorias educativas. Tal como sostiene Beltranou, Jiménez y Jiménez (2017:18), las personas jóvenes deben decidir entre *“invertir en su educación, aumentando de esta manera sus posibilidades de encontrar un empleo de calidad en el futuro y entrar en el mercado de trabajo inmediatamente después de concluir el período de educación obligatoria para contribuir a la acumulación de ingresos del hogar aun cuando, con ello, reduzcan sus potenciales ingresos y oportunidades futuras de progreso en el empleo”*. Sin embargo, aclaran que decisión depende de múltiples factores como la estructura del mercado de trabajo, la oferta y posibilidades educativas o la situación socioeconómica y educativa de la familia de origen.

Gráfico 5. Tasa de empleo asalariado no registrado en jóvenes s/ nivel educativo
I trim 09-IV trim 21



Fuente: Elaboración propia en base a EPH Indec

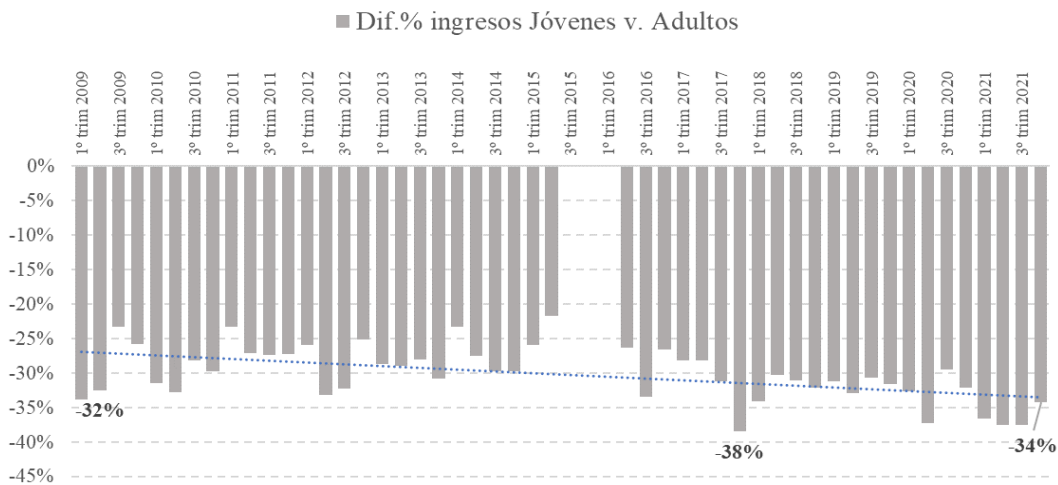
Cabe resaltar que para tener una mejor dimensión de la informalidad laboral en jóvenes deberíamos incluir el análisis de lo que ocurre con el cuentapropismo. Según las estimaciones realizadas por Beltranou, Jiménez y Jiménez (2017), si bien el porcentaje de ocupados que se desempeña como cuentapropistas es más bajo entre los jóvenes (aproximadamente 13%) que los adultos (alrededor de 20%), las tasas de informalidad en este tipo de empleo, es superior para la población joven¹⁰. Los trabajadores jóvenes informales independientes representaron en 2017 alrededor del 70% del total de los cuentapropistas, mientras que en el caso de los adultos la proporción fue el 60%.

El último elemento que confirma el déficit de trabajo decente de la población joven se observa en la brecha que tienen sus salarios en comparación con las remuneraciones de los adultos (Gráfico 6). En el último trimestre de 2021, los y las jóvenes percibieron ingresos de la ocupación

¹⁰ Aclaración metodológica: Estos autores consideran como trabajadores independientes informales a los cuentapropistas que trabajan en relación con una empresa del sector informal, es decir que declaran en la EPH no pagar una obra social o trabajar en una empresa familiar que no está constituida como sociedad legal, y a los empleadores que trabajan en una empresa familiar no constituida como sociedad legal y que tiene menos de cinco empleados.

principal 34% inferiores que los adultos. Cabe mencionar que la brecha muestra una tendencia creciente a lo largo del periodo.

Gráfico 6. Brecha de ingresos de asalariados. Jóvenes v. Adultos
I trim 09-IV trim 21



Fuente: Elaboración propia en base a EPH Indec

A su vez, dentro del grupo de jóvenes se observan sesgos de género y nivel educativo. Las mujeres registran en promedio del periodo considerado ingresos laborales 22% por debajo que el percibido por los varones. Esta brecha es aún mayor para aquellos que no terminaron la educación obligatoria, que verifican salarios de la ocupación principal 36% inferiores que los recibidos por quienes sí terminaron este nivel educativo.

A modo de síntesis, el diagnóstico precedente muestra dos grandes fenómenos. Por un lado, la existencia de significativas y persistentes brechas de acceso y calidad laboral entre jóvenes y adultos. Por el otro, una gran desigualdad en términos de acceso al empleo, precariedad laboral y remuneraciones al interior de los jóvenes en perjuicio de las mujeres, de quienes alcanzan menores niveles educativos y/o pertenecen a los quintiles más bajos de ingresos.

B. Marco general de políticas sociales destinadas a las juventudes

Argentina presenta debilidades normativas, institucionales y de oferta de políticas destinadas a la población joven (Repetto y Langou, 2014).

En lo que respecta a la cuestión normativa, no existe un marco legal que contemple las problemáticas y reconozca los derechos de la Convención Iberoamericana de los Jóvenes (firmado en 2005, con vigencia a partir 2008). Se trata del único tratado internacional centrado en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las juventudes.

En lo que respecta a la institucionalidad, se observa que, a partir de a partir del lanzamiento de la AUH y otros programas de transferencia condicionada, hay un fortalecimiento del entramado institucional dedicado a implementar un sistema de protección social ampliado y que tiene una orientación de derechos ciudadanos. La construcción de capacidades institucionales se refleja en la mayor articulación interestatal para garantizar el alta y permanencia a los derechos, los intercambios constantes de información entre organismos, la construcción de bases de personas más completas, las mayores capacidades administrativas para la liquidación de prestaciones monetarias y la mayor bancarización de la población beneficiaria. A pesar de estos avances en un plano más general de ejecución de programas de protección social, no existe una institución que defina prioridades y coordine las intervenciones estatales dirigidas a las personas jóvenes. Si bien en 2007, mediante la Ley 26.227 se creó el Consejo Federal de la Juventud, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social; en la práctica se observa un rol secundario de este organismo. Su dependencia en un Ministerio específico (sin intervención de otros actores), la falta de asignación presupuestaria de partidas propias, la debilidad institucional para liderar la agenda y la fuerte exposición a cambios de rumbo políticos son algunos de los motivos que explican su

debilidad para actuar como articulador y centralizador de las demandas de las juventudes. Tal es así, que los principales programas destinados al grupo poblacional bajo su injerencia no dependieron de este organismo (por ejemplo, PJMyMT, AUH o Progresar). La ausencia de una institución que cumpla el rol rector dificulta la generación de una política integral que contemple la multiplicidad de formas de ser joven y los distintos riesgos en el tránsito a la edad adulta.

Por el contrario, tal como sostienen Repetto y Langou (2015) el escenario de fragmentación y desarticulación ha llevado a una *inflación programática* que se va extendiendo a lo largo del país a medida que la problemática de exclusión se magnifica. Al respecto, sólo en lo que compete a la Administración Pública Nacional, se encontraron 55 intervenciones estatales dirigidas a personas jóvenes (Anexo 1). Más de la mitad de ellas tienen como fin la educación y el empleo y una porción minoritaria se destina a la vivienda. En lo que respecta a la salud, si bien históricamente estas medidas han tenido un lugar menor, se ven avances significativos con la Ley 27.610 de Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo y la Ley 27.611 conocida como 1.000 días. Si bien no es objeto de este trabajo ahondar en las características de cada línea de acción, se observan a grandes rasgos una fuerte fragmentación de políticas en función de problemáticas específicas y, en algunos casos, superposición de objetivos para la misma población destinataria. Esto se amplifica si se incorporan programas de otras jurisdicciones.

La relevancia de un actor que establezca prioridades, defina metas concisas y monitoree la implementación de los programas es un paso necesario para la construcción de un sistema de protección social con enfoque de derechos dedicado a esta etapa de vida. Como también para lograr la intersectorialidad e integralidad necesaria para resolver una problemática multidimensional y compleja. Esta institucionalidad, además, debiera ser promotora de la participación de los jóvenes en el diagnóstico, implementación y evaluación de intervenciones.

C. Progresar como respuesta a la problemática educativa y laboral

Desde el lanzamiento del Progresar en 2014, podemos identificar tres etapas de diseño normativo e implementación, que coinciden con vaivenes de la política social y, a la vez, cambios de gestiones gubernamentales. En cada una de ellas, el programa presenta diferencias sustanciales. Difiere el diagnóstico de la problemática, el enfoque de intervención, los riesgos a mitigar, los actores intervinientes y la relevancia política al programa.

En esta sección se desarrollan las características fundamentales de cada etapa y los resultados en términos de cobertura, presupuesto destinado y poder adquisitivo de la prestación.

a. Primera etapa: (2014-2017): Inclusión y ampliación de derechos

El Progresar fue creado mediante el Decreto 84/2014¹¹, con el objetivo de brindar oportunidades de inclusión social y laboral a través de una mayor educación de los jóvenes de 18 a 24 años. En concreto, se establece como fin colaborar a finalizar la escolaridad obligatoria, facilitar la continuidad de la educación superior y realizar experiencias de formación en ámbitos de trabajo.

Se trata de una de las estrategias políticas para extender la protección social del Estado a los jóvenes, concebidos como sujetos de derecho. Busca garantizar el derecho de acceder a la oferta educativa y de insertarse en un trabajo de calidad. El enfoque de derechos subyacente en el programa se manifiesta en la cobertura que pretendía alcanzar: *“en sus inicios las estimaciones oficiales del programa proponían que llegase a abarcar un total de 1.5 millones de jóvenes, lo cual significaba un 30% de los cuatro millones de jóvenes de 18 a 24 años del país”* (Otero, 2017:71).

¹¹ Decreto 84/2014: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-84-2014-225728>

Además, fue una medida de protección social innovadora por el grupo poblacional que pretendía alcanzar. Históricamente, la mayor cantidad de recursos e iniciativas de la política de protección social se destinó a niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores. El universo destinatario en este caso eran jóvenes de 18 a 24 años; siempre que ellos y su grupo familiar no trabajen o trabajen y reciban un ingreso inferior o igual al valor de 1 SMVM o trabajen en la economía informal. Tampoco tenían acceso a la prestación quienes perciban otros planes sociales nacionales, provinciales o municipales (con excepción del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo). Entre otros requisitos de acceso se requiere, además, ser argentino nativo o naturalizado o con una residencia legal de 5 años como mínimo.

Cabe mencionar que, mediante el Decreto 505/2015¹², el control de ingresos mencionado ascendió a 3 SMVM. Además, esta norma reconoció como grupo familiar autónomo a jóvenes con hijos, a quienes trabajan en casas particulares y habilita la posibilidad de desvincularse del grupo familiar a través de una declaración jurada.

Para alcanzar el objetivo propuesto, el programa establece una transferencia económica condicionada para jóvenes en situación de vulnerabilidad. El monto de la prestación tenía un valor no retributivo de \$600, igualitario para todos los niveles educativos, que se abona de forma mensual durante 12 meses. Este monto se incrementó a \$900 en 2015. No se prevé en su marco regulatorio un mecanismo de actualización de la prestación. Este mecanismo difiere del tratamiento que tienen otras prestaciones de protección social (jubilaciones y pensiones y asignaciones familiares¹³).

¹² Decreto 505/2015: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-505-2015-245620/texto>

¹³ Los montos se actualizan de acuerdo a la fórmula de movilidad establecida por Ley (en el pasado, 26.417 de 2008 y Ley 27.426 ; y actualmente, Ley 27.609 de 2021)

Cabe destacar que transferencia mensual corresponde al 80% del total de la prestación. El restante 20% se paga al acreditar las corresponsabilidades educativas tres veces al año (asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación acreditados ante el MTEySS) y los requisitos de salud una vez al año (inscripción al Plan Sumar¹⁴ o bien presentar una declaración jurada que acredite controles sanitarios). Estas corresponsabilidades se establecieron como requisito para permanecer en el programa. La no presentación de estos formularios implicaba, no sólo el no cobro del 20% reservado, sino también la suspensión del 80% para el periodo siguiente. No obstante, en sus orígenes, una vez regularizada la tramitación de estos requisitos, se recuperaba el pago del 80% para el mes subsiguiente.

Tal como establece su norma de creación, el financiamiento del programa proviene del Tesoro Nacional, habilitando a Jefatura de Gabinete de Ministros a realizar adecuaciones presupuestarias durante el ejercicio. Esta fuente le da mayor sustentabilidad financiera al programa.

Los niveles educativos contemplados son aquellos habilitados por la Ley de Educación Nacional. Es decir, 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. También se incluyen los cursos de Orientación e Introducción al Mundo de Trabajo brindados desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

La gran cobertura pretendida en la intervención se refleja en la elección del organismo de administración, gestión y pago de las prestaciones, la ANSES. Este cuenta con una expansión

¹⁴ Programa nacional de atención a la salud para personas sin cobertura por obra social o prepaga, bajo la órbita del Ministerio de Salud de la Nación.

territorial, con bases de datos de información de titulares y grupos familiares y tenía como antecedente reciente la implementación exitosa de la AUH.

Además de constituirse en un programa novedoso en términos de ampliación de protección social a otras etapas de vida y con fines universales, se destaca el grado de integralidad micro que tuvo el Progresar en su diseño original. De forma adicional a la prestación monetaria el programa contaba con dos componentes adicionales: (a) Red de Tutores (brinda asistencia adicional para la formación educativa, orientación profesional e inserción laboral de las personas jóvenes) y (b) Red de cuidado infantil (destinado a jóvenes con niñas o niños a cargo para que pudieran dedicar tiempo al estudio). El primer componente consistía en una red territorial de tutores que debían acompañar de forma personalizada el proceso de finalización educativa obligatorio y orientación profesional. Los tutores tendrían a cargo un máximo de 10 titulares para asistir en su recorrido formativo. También se ocupaba de la articulación con el MTEySS. Estos debían responder a coordinadores territoriales que, a su vez, se encontraban por debajo de la estructura jerárquica de responsables regionales del programa. En lo que respecta a la Red de Cuidado Infantil, esta situación debía ser informada al momento de la inscripción, siendo el Ministerio de Desarrollo Social el organismo encargado de gestionar guarderías/ centros de cuidado. La disponibilidad de guarderías significó un reconocimiento de una situación de exclusión no considerada al momento: el abandono educativo por la tenencia temprana de primer hijo. La inclusión de servicios de cuidado infantil dentro del programa busca aliviar a la familia, en especial a mujeres, de estas responsabilidades y promover que madres/padres puedan así continuar sus trayectorias educativas y laborales. En definitiva, este acompañamiento a través de tutorías y asistencias significaron el reconocimiento de las múltiples problemáticas que afectan a

las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad y representó un desafío en términos de planificación y articulación interestatal.

Otro aspecto que confirma la transversalidad sectorial que caracterizó el programa en esta etapa fue la creación de Comités, espacios institucionales que garantizaban la participación y sinergia de diversos actores institucionales dedicados a múltiples áreas de intervención de política social destinada a las juventudes. Si bien ANSES tenía un rol clave en la implementación y el Ministerio de Economía como coordinador; el programa contaba con un Comité Ejecutivo, que tenía la función de impartir instrucción para la ejecución, seguimiento y evaluación, y un Comité Consultivo, que tenía como función articular acciones para la ejecución del programa y otras políticas en la materia. El primero de ellos estaba integrado por un representante de Jefatura de Gabinete de ministros, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (quien preside el Comité también) y un representante de la ANSES. Por su parte, el Comité Consultivo estaba conformado por un representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio de Desarrollo Social, un representante del Ministerio de Salud, un representante del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva, un representante del ministerio del Interior y Transporte, un representante del Ministerio de Seguridad, un representante del Ministerio de Defensa, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (quien también preside el comité) y un representante de la ANSES.

Además de estas instancias, la articulación inter- organismos se daba en el proceso de acreditación de corresponsabilidades. En cuanto al rol del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, este sería el encargado de certificar la formación de los jóvenes que asistían a los Cursos de Introducción al Trabajo o Formación Profesional. Mientras que el Ministerio de

Educación también debía certificar el cumplimiento de la educación formal de los jóvenes (secundario, terciario y superior). Finalmente, el Ministerio de Salud contribuía con para acreditar la adhesión al Plan Sumar.

En síntesis, el marco regulatorio de esta primera etapa significó un reconocimiento explícito de las múltiples facetas que deben ser consideradas al abordar la problemática de los jóvenes y la necesidad de construir una arquitectura institucional intersectorial con participación de distintos organismos a nivel nacional para resolverlas. Es decir, la medida representó un cambio de paradigma con la introducción del enfoque de derechos para esta etapa de vida y reflejó un avance en términos de integralidad de políticas de protección social para las juventudes.

b. Segunda etapa (2018-2020): Hacia un sistema de becas meritocrático

A través del Decreto 90/2018, se relanzó el Progresar, que pasó a llamarse Becas Progresar. Según la normativa, la motivación de estas modificaciones fue la optimización y simplificación de la gestión del programa. Es decir, la búsqueda por una mayor eficiencia y coherencia del sistema educativo en su conjunto y, en particular, la gestión de los programas de becas educativas. De esta forma, se buscó integrar las diferentes becas del Ministerio de Educación con las Becas Progresar.

El programa pasó a depender del Ministerio de Educación de la Nación, específicamente, el bajo la órbita de la Secretaría de Políticas Universitarias, marcando de antemano el sesgo pro-universitario que se verificará en los resultados de su implementación.

A grandes rasgos, durante esta etapa se observa un retroceso en términos de universalidad, integralidad y garantía de derechos. El programa viró hacia uno con características

meritocráticas, restringido a una problemática específica y destrutado políticamente en términos de asignación de recursos.

Entre los cambios más relevantes que marcan el cambio de rumbo, se destaca la disolución de los Comités Ejecutivo y Consultivo. Esta decisión significó la desarticulación del accionar interministerial, que representaba un avance en términos de integralidad para el abordaje de las problemáticas de las juventudes y el reconocimiento de un enfoque multidimensional para dar respuesta a una problemática compleja.

En lo que refiere a las corresponsabilidades, se eliminó el requisito de permanencia referido a salud, que buscaba garantizar la cobertura médica de jóvenes titulares.

Si bien permaneció el requisito socioeconómico de exclusión para aquellas personas jóvenes y grupo familiar con ingresos superiores a 3 SMVM; la nueva normativa no establecía ningún tratamiento diferencial frente a situaciones particulares. Por el contrario, en su Artículo 2° del Decreto 90/18 se establecía que la exclusión por ingresos se realizará “*con independencia de la conformación del grupo familia*”. Por ende, dejó de tenerse en consideración para el armado del grupo familiar la situación de jóvenes con hijos o jóvenes que declaran de no ser parte de su grupo familiar.

A su vez, se implementaron de ventanas de inscripción y se eliminó la renovación automática del programa en caso de cumplimiento de los requisitos socioeconómicos; confirmando el fuerte retroceso en términos de garantía al acceso. Sumado a esto, se estableció normativamente que el presupuesto destinado limitaría la cantidad de adjudicaciones y que, en caso de superarse este límite, podría abrirse una nueva inscripción a mitad de año.

No obstante a ello, se extendió del programa a jóvenes de hasta los 30 años de edad para niveles avanzados de educación superior, siempre que acrediten el 50% de las materias aprobadas.

A su vez, se endurecieron las exigencias académicas de permanencia en el programa, requiriendo el 50% de las materias aprobadas de educación superior y penalizando a los alumnos que abandonan o pierden condición de alumno regular con la imposibilidad de inscribirse en el programa por un año calendario. Al mismo tiempo, se incorporaron aspectos meritocráticos a favor del progreso educativo, mediante la asignación de un premio a la excelencia (equivalente a 10 mensualidades) para aquellos jóvenes de nivel superior que aprueben todas las materias y alcancen un promedio superior a 8 puntos.

En cuanto al monto de la prestación, se establece una estratificación según nivel educativo, tipo de carrera y grado de avance educativo. Al respecto, si bien se incrementó el monto base un 40%, este no llegó a compensar la pérdida de poder adquisitivo. Asimismo, se redujo la cantidad de mensualidades a percibir, pasando de 12 a 10 y dejando sin cobertura durante dos meses a los destinatarios. A su vez, en línea con el sesgo meritocrático mencionado, los montos diferenciales beneficiaron a los niveles superiores, en detrimento de la formación profesional y el nivel obligatorio.

A modo de síntesis, estos cambios implicaron una transformación estructural del Progresar, pasando de ser una intervención signada por la búsqueda de mayor inclusión y ampliación de derechos, a ser un programa restringido a la cuestión educativa, con sesgos meritocráticos y mayores barreras de entrada y permanencia. Cabe recordar que la población objetivo son jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad, cuyas principales problemáticas en términos educativos se concentran en la dificultad de finalización del nivel educativo obligatorio y continuar algún tipo

de estudio que posibilite una mejor inserción laboral. El sesgo universitario y en beneficio del desempeño académico no parecen ser las respuestas más adecuadas para resolver esta realidad.

A. Tercera etapa (2020-2021): recuperación parcial del programa

A partir de 2020, se inicia una etapa nueva del Progresar de la mano del cambio de la Administración Pública Nacional, que muestra una mayor voluntad política por recuperar la dimensión original del programa en términos de alcance y suficiencia económica. Sin embargo, tal como se demuestra a continuación, estas iniciativas no logran recuperar aún el espíritu inicial del programa pro-integralidad, a la vez que se fueron dando en forma fragmentada y desordenada.

Para empezar, la convocatoria del ciclo lectivo 2020 incorpora algunas modificaciones destacables. Por un lado, se incrementó el monto del nivel obligatorio de \$1.750 a \$2.100 (manteniendo constante el valor de la prestación para el resto de los niveles)¹⁵. Además, se posibilita un tratamiento diferencial de acceso para dos poblaciones específicas: (a) se extiende el programa a 35 años para jóvenes con hijas/os menores a 18 años pertenecientes a hogares monoparentales y (b) se elimina el límite de edad a personas trans, pueblos indígenas, con discapacidad o refugiadas.

El advenimiento de la pandemia generó complicaciones en la inscripción al programa, imposibilidad de asistencia presencial a establecimientos educativos y una parálisis en la implementación de mejoras debido a la focalización de Estado en la contención de la crisis económica a través de iniciativas más transversales (por ejemplo, IFE). No obstante, para paliar los efectos del ASPO se introdujeron otros dos cambios relevantes. Por un lado, se incorporaron

¹⁵ Resolución 70/2020 del Min. Educación:
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226165/20200303>

las instituciones de gestión privada al programa¹⁶. Por el otro, se suspendió de manera excepcional el requisito de aprobación del 50% de las materias, manteniendo como condición la acreditación de su condición de alumno/a regular y/o tener aprobadas al menos 2 materias en el ciclo lectivo 2020.

En el año 2021, se observan avances más sustanciales hacia el fortalecimiento del alcance y suficiencia del Progresar. Para el inicio del ciclo lectivo, se incrementó a \$3.600 el monto inicial de todos los niveles educativos, manteniéndose los mayores montos según grado de avance en estudios universitarios y terciarios y el plus según carrera estratégica. Este monto se reforzó en octubre 2021, con una suma adicional no remunerativa de \$980 en concepto de conectividad, con el fin de colaborar en los gastos asociados a la mayor virtualidad educativa, y en diciembre 2021, con un incremento del 30% del monto (\$4.677) para nivel obligatorio, formación profesional y del 1° a 4° año de carreras de educación superior¹⁷.

A su vez, se crea la línea de becas Progresar Enfermería que tiene montos superiores en hasta 163% que el resto de las formaciones, sin límite de edad, además que adiciona dos pagos por año para los estudiantes.

En términos de alcance, a través del Decreto 857/21¹⁸ se amplió el Progresar a jóvenes de entre 16 y 17 años que quieran terminar sus estudios obligatorios e iniciar su formación. Según el anuncio realizado por el gobierno nacional, esto impactaría en 2022, al menos, en 370 mil titulares adicionales que son beneficiarios de la AUH. A su vez, esta norma restituye el pago de 12 mensualidades de la prestación, ampliándose 2 meses de pago respecto a la etapa anterior.

¹⁶ Resolución N° 470/20 del Min. de Educación.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/230366/20200609?busqueda=1>

¹⁷ Resolución 3808/21 del Min. De Educación.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/254631/20211217?busqueda=1>

¹⁸ Decreto 857/21. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/254603/20211217?busqueda=1>

Otros cambios relevantes se relacionan con la reducción de barreras a la entrada: disminuye a 2 años los requisitos de residencia para formación profesional y se elimina del cálculo del ingreso del grupo familiar las asignaciones familiares. Finalmente, se vuelven a contemplar situaciones especiales para la conformación del grupo familiar cuando la persona tenga hijos/as a su cargo y sea familia monoparental, cuando trabaje bajo el Régimen de Casas Particulares y cuando el/la estudiante se postule para cursos de formación profesional.

A modo de síntesis, durante esta etapa se verifican avances en búsqueda de una mayor cobertura de la población destinataria, a través de menores barreras a la entrada y extensión etaria de acceso; y de una recuperación del poder adquisitivo de la prestación para todos los niveles, en un contexto de alta inflación y frente a la falta de mecanismos automáticos de actualización. A su vez, se intenta fortalecer el nivel de formación profesional, reduciendo requisitos para su adjudicación. Sin embargo, aún no se ven cambios orientados a recuperar y profundizar la integralidad del programa. En este sentido, persiste la limitación a una prestación educativa, no se ha retomado un accionar interministerial para su implementación ni se establecen articulaciones con el resto de los programas y organismos que abordan las otras aristas de la multidimensional problemática de exclusión de las juventudes.

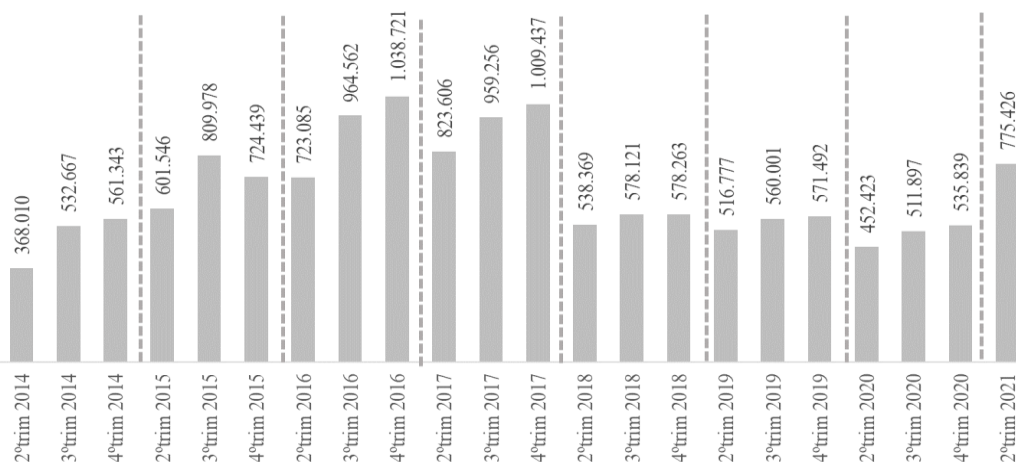
B. Resultados: alcance, presupuesto y poder adquisitivo

Las características mencionadas tuvieron como correlato una diversidad de resultados de implementación del programa según etapa.

En términos de alcance (Gráfico 7), en el primer año de implementación (4º trimestre de 2014), 561.347 jóvenes accedieron al programa. Las modificaciones del perfil del titular de derecho introducidas mediante el Decreto 505/15 impactaron positivamente en la cobertura, que aumentó

un 30% si comparamos el 4º trimestre de 2015 en relación con el mismo periodo del año anterior. En los siguientes años (2016 y 2017) se verifican los mejores resultados en términos de alcance, llegando a más de 1 millón de personas jóvenes a fines de cada año. A partir de los cambios implementados en 2018, el programa redujo notablemente la cantidad de destinatarios. El cuarto trimestre de 2018 finalizó con un total de 578.263 mil jóvenes adjudicados, que representó un 43% menos que el mismo periodo de 2017. En 2020, a raíz de la dificultad de inscripción generada por la pandemia y la falta de modificaciones relevantes en el monto del programa, la cantidad de adjudicaciones fue similar a los dos años previos (535.839 el 4to trimestre de 2021). Cabe mencionar que esta reducción de cobertura se dio a la par de un potencial aumento de la población destinataria debido a un deterioro de la situación socioeconómica de la población joven, siendo de los grupos más afectados por la crisis económica. Finalmente, al segundo trimestre de 2021, el programa llegó a 775.426 personas, representando un incremento del 50% de la cobertura alcanzada a fines de 2020. Los cambios normativos mencionados y la vuelta a la normalidad se tradujeron en un aumento en inscripciones y adjudicaciones.

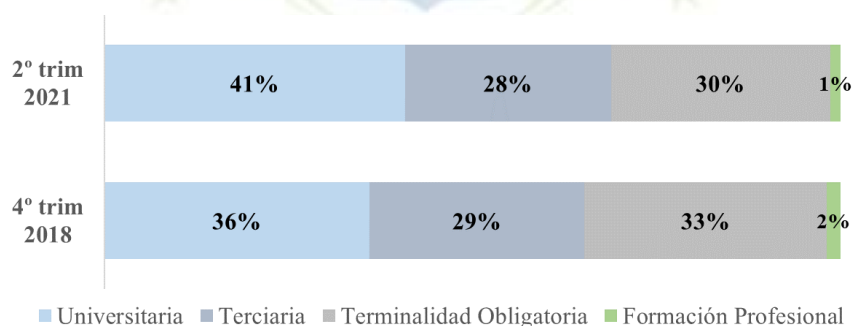
Gráfico 7: Total jóvenes titulares Progresar
2014-2021. Promedio del II al IV trimestre



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto y Siempro.

En lo que respecta a la distribución de destinatarios según nivel educativo (Gráfico 8), si bien no hay disponible información pública de la primera etapa, para el 4º trimestre de ese año se verifica una fuerte concentración de destinatarios/as en el nivel superior (65% del total). En su interior, 29% se destinó a becas por estudios terciarios y 36%, a universitarios. Las becas del nivel obligatorio representaron 33% del total. Por su parte, las becas de formación profesional tuvieron una incidencia mucho menor (2% del total). A pesar del aumento de la cobertura, esta composición no se modificó notablemente si comparamos 2018 con el segundo trimestre de 2021. Sin embargo, se prevé que los cambios implementados a fines de 2021 (extensión del programa a adolescentes entre 16 y 17 años y reducción de barreras a la entrada para formación profesional) podrían generar un cambio apreciable en la composición según nivel de formación.

Gráfico X: Composición Becas Progresar según Nivel Educativo. 8º trim 2018 v. 4º trim 2021



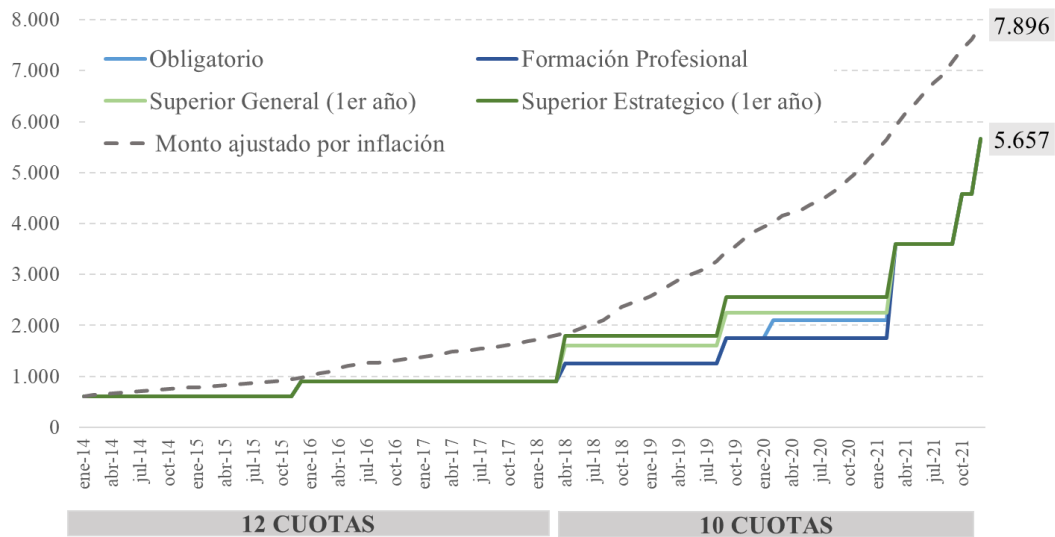
Fuente: Elaboración propia en base a Siempre

En lo que respecta al poder adquisitivo de la prestación, como se mencionó, el monto se fue modificando de manera discrecional según fuese dictando la Autoridad de Aplicación, debido a la falta de mecanismos automáticos de actualización. Al momento de su creación, el monto de la prestación fue de \$600. La primera actualización se realizó en septiembre 2015 (+50%), pasando a \$900, garantizando una recuperación del poder adquisitivo perdido. A partir de 2016, se verifica un proceso continuo de deterioro real de la prestación (Gráfico 9). Si bien en 2018 el

monto se incrementó, las mensualidades se redujeron de 12 a 10 por año. Los niveles educativos de formación profesional y nivel obligatorio fueron los más perjudicados por las actualizaciones insuficientes de la anterior gestión pública nacional. En 2020 la tendencia de pérdida de poder adquisitivo se agravó a pesar del incremento nominal de la beca para Nivel Obligatorio. Como resultado, en febrero 2021 el monto de Formación Profesional perdió un 222% de su poder de compra con relación al momento de lanzamiento del programa. El Nivel Obligatorio perdió un 169% de su poder adquisitivo. Por su parte, el monto base de los primeros años del nivel superior cayó un 121% en carreras estratégicas y 151% en carreras generales. A medida que avanza el grado de cursada de educación superior los montos de la prestación son mayores y, por ende, la pérdida de poder de compra fue menor.

En 2021, se revirtió parcialmente la pérdida de poder real de la ayuda económica. A través de la Resolución 900 y 901 de 2021 del Ministerio de Educación, se unificó nuevamente el valor para las carreras de nivel obligatorio, formación profesional y primeros años de carreras de formación superior. De esta forma, las becas de finalización de estudios obligatorios aumentaron 71% en términos nominales, mientras que en promedio las becas las carreras universitarias se incrementaron 43% y las terciarias 52%. Además, tal como se mencionó en el apartado anterior, se registraron dos actualizaciones adicionales. Por un lado, un refuerzo de \$1.000 por concepto de conectividad puesto al pago a partir de octubre 2021 y un incremento adicional en diciembre del 30% de la prestación (compatible con el adicional de conectividad). Aun así, a diciembre 2021 el monto percibido por los titulares de progresar perdió un 40% del poder adquisitivo en relación con la capacidad de compra que tenía en sus orígenes.

Gráfico 9: Evolución montos Progresar y actualización por IPC.
Según nivel educativo. 2015-2021



Fuente: Elaboración propia en base a normativa consultada e INDEC
Aclaración: para educación superior se considera el monto del primer año de estudio.

En cuanto a su evolución presupuestaria (Gráfico 10), se verifica a lo largo de su implementación una caída de las erogaciones reales realizadas por el Tesoro en la ejecución del Progresar, como también de su participación en el Producto Bruto Interno (con excepción de 2021). En los primeros años, la contracción en términos constantes se debió principalmente a la falta de actualización de los montos del programa, dado que la cantidad de personas adjudicadas creció. A partir de 2018, la reducción presupuestaria en términos reales se debió tanto a la falta de actualización de monto como a la caída del alcance del programa. Si comparamos el presupuesto devengado a precios constantes en 2018 contra 2015, se verifica una caída del 44%. Esta merma se acentúa en 2019 y 2020. Las erogaciones reales en 2020 fueron 73% menores que las realizadas en 2015. Mientras que en 2015 las erogaciones del programa representaban un 0,12% del producto; en 2020 la inversión del Progresar pasó a tener una incidencia de sólo 0,04%. Al cierre del año 2021, se recuperó parcialmente el presupuesto devengado en el programa en términos reales superando las erogaciones de 2017 aunque aún por debajo de 2015.

Gráfico 10: Evolución presupuestaria Progresar. En términos reales.
A precios de dic-2015



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, Siempre e INDEC.

D. Impacto Progresar a partir de EPH

Esta sección analiza si el Progresar, a 7 años de su implementación, ha generado un impacto estadísticamente significativo en la situación educativa de la población joven en su conjunto (jóvenes de 18 a 24 años) y de la población objetivo (jóvenes de 18 a 24 años del primer quintil IPCGF). Los datos utilizados provienen de la EPH para el periodo 2011 a 2021.¹⁹

Las variables dependientes que se intentan explicar son:

- (I) terminalidad educativa obligatoria de jóvenes de 18 a 24 años (*OBLIG*)
- (II) asistencia y terminalidad de educación superior de 18 a 24 años (*SUP*)
- (III) jóvenes que no estudian ni trabajan de 18 a 24 años (*N*)

Cabe resaltar que no se realiza un análisis de impacto del programa sobre variables laborales. Si bien la cuestión educativa es definitoria para trayectorias laborales, el efecto directo del programa podría ser ambiguo. La dinámica del mercado de trabajo depende también de otras cuestiones como el ciclo económico, la estructura productiva, las regulaciones laborales, la educación familiar de origen, la región, entre otros. No obstante, dada la interrelación entre nivel

¹⁹ Aclaración Metodológica: Debido al cambio de metodología, no hay datos publicados desde el periodo que va al 3° trimestre de 2015 al 1° trimestre de 2016. Por ende, estos años están interrumpidos.

educativo y calidad de inserción laboral, podríamos deducir que las mejoras educativas redundarían en mayores oportunidades de inserción laboral y, por ende, una reducción de las brechas de formas de inserción laboral al interior de la población joven.

Como primer paso, se analiza cómo fue la evolución de las variables dependientes mencionadas en las siguientes cuatro etapas²⁰:

- Etapa 0: Inexistencia Progresar - 1er trimestre 2011 al 4to trimestre 2013
- Etapa 1: Progresar - 1º trimestre 2015 al 4º trimestre 2017
- Etapa 3: Progresar - 1º trimestre 2018 al 4º trimestre 2019
- Etapa 4: Progresar - 1º trimestre 2021 al 4º trimestre 2021

Se compara la situación que atravesaron las juventudes correspondientes al primer quintil de ingresos per cápita familiar (potencial receptor del programa) con el resto de la población joven. A su vez, se desagrega la información según género, dada la existencia de brechas de desigualdad entre mujeres y varones (Cuadro 4)

En lo relativo a la terminalidad del nivel obligatorio, se observa que la brecha entre la población joven de menores ingresos familiares que concluyó este nivel educativo versus el resto de los jóvenes se ha amplificado de forma continua a lo largo del periodo. El aumento de la brecha se da en mayor magnitud en varones, aunque las mujeres presentan una mayor desigualdad estructural (12 pp en el promedio del periodo). No obstante, si bien este dato puede estar afectado por el cambio de metodología de IPC de 2015, el ratio de finalización de la escuela obligatoria para toda la población joven mejoró a lo largo de las etapas consideradas.

²⁰ Aclaración metodológica: No se analiza el impacto de 2014 debido a que fue el año de creación del programa y había mayores barreras de ingreso (1 SMVM de IGF). Tampoco se analiza 2020 debido a las condiciones excepcionales generadas por la pandemia Covid-19. Por otro lado, el cambio metodológico de 2015 podría tener un impacto sobre los porcentajes estimados, por eso se analizan brechas con el resto de la población.

Algo similar ocurre con la evolución de la asistencia y finalización de la educación superior. La brecha entre la población joven de menores IPCGF y la de mayores IPCGF se profundiza etapa a etapa. El crecimiento de esta desigualdad se verifica tanto en varones como mujeres. En este caso, también hay una mejora de la proporción que transita y concluye la educación superior, aunque con un mayor efecto positivo para aquellos que se encuentran entre el 2º y el 5º quintil de ingresos.

Finalmente, respecto a la evolución de jóvenes que no estudian ni trabajan, se verifica que la brecha entre ambos grupos se reduce período a período, pasando de 8 pp en la etapa del 2011-2013 a 3 pp en 2021. Esta caída se atribuye fundamentalmente a la menor proporción de jóvenes en esta situación verificada en el primer quintil de IPCGF y, en especial, la caída verificada en mujeres. Para este grupo, la brecha pasó de 10 pp a 1 pp.

De lo anterior, se concluye que si bien a lo largo del tiempo se verifica un aumento de la incidencia de la población que finalizó la educación obligatoria y continuó/finalizó estudios superiores, las brechas entre las personas jóvenes de menores ingresos con el resto de la población se acrecentaron en ambos casos. A su vez, sí se observa una caída de la proporción de población que no estudia ni trabaja y una reducción de la brecha entre ambos grupos según nivel de ingresos.

Cuadro 4: Evolución Variables Dependientes según etapa Progresar
2011-2021

Indicador/ IGF	Etapa 0 (2011-2013)	1ªEtapa (2015-2017)	2ªEtapa (2018-2019)	3ªEtapa (2021)
(I) % . Terminalidad obligatoria (18 a 24 años inclusive)				
Quintil 1 IGF	45%	49%	55%	57%
Varones	39%	43%	48%	51%
Mujeres	48%	54%	61%	62%
Del Quintil 2 al 5 IGF	52%	59%	65%	69%
Varones	46%	53%	59%	64%
Mujeres	59%	65%	71%	74%
Brecha (puntos porcentuales)	-7	-10	-10	-12
Varones	-7	-10	-10	-13
Mujeres	-12	-12	-10	-12
(II) % . Asistencia y finalización educación superior (18 a 24 años inclusive)				
Quintil 1 IGF	30%	32%	33%	35%
Varones	26%	28%	25%	29%
Mujeres	34%	36%	39%	40%
Del Quintil 2 al 5 IGF	33%	36%	41%	44%
Varones	27%	30%	34%	38%
Mujeres	39%	43%	48%	51%
Brecha (puntos porcentuales)	-2	-4	-7	-9
Varones	-1	-1	-8	-8
Mujeres	-5	-8	-9	-11
(III) % . Jóvenes que no estudian ni trabajan (18 a 24 años inclusive)				
Quintil 1 IGF	22%	23%	20%	17%
Varones	14%	15%	12%	13%
Mujeres	29%	31%	26%	20%
Del Quintil 2 al 5 IGF	14%	16%	14%	14%
Varones	8%	10%	9%	9%
Mujeres	20%	22%	20%	18%
Brecha	8	7	5	3
Varones	5	5	3	4
Mujeres	10	8	7	1

Fuente: Elaboración propia en base a EPH INDEC.

¿Qué parte de esta dinámica fue explicada por el Progresar? El siguiente paso para profundizar el análisis es estimar si el Progresar generó un efecto estadísticamente significativo en mejoras educativas de la totalidad de la población joven y de los jóvenes de menores ingresos. Para contrastar este efecto se utiliza el método de mínimos cuadrados ordinarios que es el más difundido para estimar los parámetros del modelo de regresión lineal. Así, se analiza los

coeficientes de correlación presentados en las siguientes regresiones para el periodo de implementación del Programa (2015-2021)²¹.

Para evaluar el impacto sobre la finalización del nivel obligatorio:

$$OBLIG: \emptyset + \alpha * ipcf + \beta * ch04 + \gamma * ch06 + \delta * ch06^2 + \varepsilon * prog$$

Para evaluar el impacto sobre la asistencia y finalización de la educación superior:

$$SUP : \emptyset + \alpha * ipcf + \beta * ch04 + \gamma * ch06 + \delta * ch06^2 + \varepsilon * prog + \theta * oblig$$

Para evaluar el impacto sobre la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan:

$$N: \emptyset + \alpha * ipcf + \beta * ch04 + \gamma * ch06 + \delta * ch06^2 + \varepsilon * prog + \theta * oblig$$

Donde las variables independientes son

- a. Ingreso Per Cápita del Grupo Familiar (CODOSU *ipcf*);
- b. Género (CODOSU *ch04*);
- c. Edad (CODOSU *ch06*),
- d. Edad elevada al cuadrado (CODOSU *ch06*²)²²,
- e. Percepción de beca o plan social superior al monto del Progresar (*prog*: dummy a partir de CODOSU *v5_m* -subsidio o ayuda social en dinero- y *v11_m* -beca de estudio-)
- f. Finalización educativa obligatoria (*oblig*: dummy a partir de *nivel_educ* que indica si la persona superó nivel secundario)²³.

Es importante mencionar un supuesto respecto a la variable *prog*. Dado que no hay una pregunta de la EPH referida específicamente al Progresar, se analiza si, el hecho de que la persona acceda a un plan social o una beca y que la suma de estos ingresos sea superior al monto del Progresar, incide significativamente en las variables dependientes mencionadas. Esta variable independiente se construye como binaria y se desprende de la suma de los ingresos de los CODOSU *v5_m* y *v11_m* de la base de individuos de la EPH. Si bien no se puede derivar de este análisis que el efecto buscado sea causado efectivamente por el Progresar (y no por otro plan social o beca

²¹ Aclaración metodológica. No se incluye 2020 dado que por su contexto excepcional podría distorsionar los resultados. En este año, los jóvenes fueron receptores del IFE.

²² Aclaración metodológica: Elevando al cuadrado se busca aislar el efecto lineal de la edad.

²³ Aclaración metodológica: Esta sólo se incorpora como variable de control para explicar la dinámica de las variables dependientes (II) y (III).

provincial o nacional²⁴), en caso de no encontrarse efectos estadísticamente significativos o que este efecto no cause una mejora en las variables dependiente (efecto contrario) se puede deducir que el Progresar no ha logrado impactar en mejoras en la situación educativa de la población bajo análisis.

Resultados para el total de la población joven (coeficientes estadísticos en Anexo 2)

De los resultados que arroja la primera regresión, con un intervalo de confianza del 100%, se desprende que percibir un plan social y/o una beca por un monto superior al progresar es estadísticamente significativo; aunque, de forma opuesta a lo deseado, incide negativamente en la finalización educativa obligatoria de las personas jóvenes de 18 a 24 años. Esto indica que el Progresar, siendo parte de la oferta de planes y becas a jóvenes, no ha contrarrestado el efecto de las otras variables que definen trayectorias desiguales al interior de este grupo poblacional (como por ejemplo, el IPCGF).

En cuanto a su incidencia sobre asistencia y finalización del nivel superior, se observa algo similar. El hecho de ser destinatario de un plan social y /o beca impacta negativamente en la determinación de esa variable, aunque con un efecto mucho menor que en el caso anterior. Por ende, podemos afirmar que el Progresar no ha generado mejoras en la educación superior del conjunto de los jóvenes. Se encuentra una relación significativa y positiva entre esta variable y el IPCGF, el hecho de ser mujer y, lógicamente, la finalización del secundario.

Finalmente, se observa que recibir un programa o ayuda social impacta significativa y positivamente sobre el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan. Esto indica que, de forma inversa al efecto deseado, el conjunto de programas destinados a la juventud (y por ende,

²⁴ Podría tratarse de becas educativa distintas al Progresar o que no provengan del Gobierno Nacional, titulares de AUH u otros programas sociales de alimentos, empleo,

el Progresar) no fue suficiente para reducir el porcentaje de jóvenes que se encuentran en esta situación. Por su parte, la finalización de la educación obligatoria, ser varón y los mayores IPCGF reducen significativamente el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan y, como se mencionó a lo largo del trabajo, son factores que explican trayectorias desiguales.

Resultados para población joven del 1º quintil IPCGF (coeficientes estadísticos en Anexo 3)

Cuando se analiza la significatividad estadística de la beca/programa social para jóvenes de 18 a 24 del 1º quintil de IPCGF, con un nivel de confianza del 100%, tampoco se observan impactos significativos y positivos en la conclusión del nivel obligatorio ni en la asistencia y finalización de la educación superior. Por el contrario, la variable *prog* incide de forma significativa pero negativamente sobre estos niveles educativos. Al mismo tiempo que el impacto de percibir un programa/beca sobre las personas jóvenes que no estudian ni trabajan del primer quintil de IPCGF es significativo y positivo. Es decir, quienes perciben esta ayuda tienen más probabilidades de no trabajar ni estudiar.

En síntesis

De los resultados presentados, se concluye que el hecho de percibir una beca de estudio o plan social no incide estadísticamente en una mejora en términos educativos. De esto se deriva que el Progresar no tuvo a lo largo de sus siete años de implementación un efecto en trayectorias educativas más inclusivas para aquellos de menores IPCGF, y mucho menos, para el conjunto de las personas jóvenes.

5. Lecciones del Progresar

Como se desarrolló en la investigación, la situación educativa y laboral de las juventudes argentinas está atravesada por profundas desigualdades, que perjudican principalmente a quienes

acumulan o transitan situaciones de vulnerabilidad. Las brechas educativas se reflejan en la insatisfactoria incorporación de aprendizajes, las altas tasas de sobreedad, la significativa deserción de la escuela obligatoria y la baja incidencia de la población que finaliza los estudios superiores. En el frente laboral se observa un déficit de trabajo, y más si es de calidad, para la población joven en su conjunto, pero que afecta mayormente a quienes alcanzaron menores niveles educativos, pertenecen a menores quintiles de IGFPC o son mujeres. Todo esto se da en un marco de derrotero cultural, caracterizado por la pérdida de lazos intergeneracionales y la sensación de un futuro incierto y cambiante; y cambios productivos y del trabajo, de la mano de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

El Progresar es una iniciativa ambiciosa del Gobierno Nacional que surge con la intención de brindar mayores oportunidades educativas y laborales a las personas jóvenes de menores ingresos individuales y familiares. Se destaca por haber sido una de las primeras medidas de protección social destinado a esta etapa de vida que introduce un enfoque de derechos, anunciado explícitamente en el decreto de su creación y reflejado en la amplia cobertura que pretendía alcanzar y en la intervención pro-integralidad de su enfoque original.

Como demuestra el trabajo, el diseño inicial sufrió transformaciones sustanciales frente a los vaivenes de la política social, en un contexto de ausencia de un marco legal general para esta etapa de vida y de un organismo rector que defienda los derechos de las juventudes. Estos cambios restringieron el campo de intervención a la problemática meramente educativa (de programa a beca), significaron la desarticulación del accionar intersectorial y marcaron un claro sesgo meritocrático y a favor del progreso educativo. La promoción a la finalización obligatoria y la formación profesional quedó desatendida, en un contexto de menor asignación de recursos e

insuficiente actualización del valor nominal de la prestación. El resultado más directo fue una caída de la cantidad de adjudicaciones, principales para estos dos niveles.

A partir de 2021, si bien hay intentos por recuperar el poder adquisitivo y el alcance del Progresar, no se observan medidas que busquen restaurar la intervención intersectorial y el enfoque multidimensional que caracterizó al programa en su etapa inicial.

Como resultado, a siete años de su implementación, el Progresar (ni el resto de las ayudas sociales monetarias o becas) ha generado un impacto estadísticamente significativo en mejoras educativas o reducción del porcentaje de personas jóvenes que no estudian ni trabajan, ya sea para aquellas personas con menores ingresos, como para el total de la población joven. Dada la interrelación que existe entre el acceso a un trabajo de calidad y los niveles educativos alcanzados, tampoco se desprende un efecto positivo sobre la inserción laboral.

La experiencia del Progresar invita a reflexionar acerca de la necesidad de recuperar el horizonte de integralidad en las intervenciones de protección social destinadas a mejorar oportunidades para transitar esta etapa de vida. Es decir, que sean diseñadas de forma tal que incorporen una transversalidad de los factores de exclusión. Para alcanzar este objetivo, los programas de protección social de alcance nacional y la voluntad política son piezas claves. Sin embargo, para que sean sostenibles y se profundicen con el tiempo, requieren ampararse en un conjunto de derechos reconocidos y legislados, estar coordinados por un órgano rector para superar el carácter fragmentario y tener objetivos complementarios entre sí. A su vez, la heterogeneidad de formas en la que dan los procesos de tránsito educativos y laborales en jóvenes exige diseñar programas que contemplen con claridad donde se verifican las principales brechas y cuáles son las causas que conducen a la exclusión. Esto facilitará la selectividad de destinatarios, los

criterios de acompañamiento intersectorial y la orientación de recursos a brindar respuestas integrales y efectivas.

En definitiva, a pesar de que la agenda pendiente es larga y compleja, el Progresar es una iniciativa sumamente destacable en la propuesta programática del Gobierno Nacional y el enfoque de derechos de su diseño significa un avance en términos de protección social. Sin duda, perfeccionarlo y retomar su noción de integralidad constituyen pasos necesarios para consolidar una política de ampliación de derechos y de igualdad de oportunidades que favorezca el desarrollo futuro de las juventudes.



6. Bibliografía

- Abramo, Laís , Trucco, Daniela, Ullmann, Heidi y Espejo, Andrés. 2021. Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión. En *Serie Políticas Sociales N°241*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura. 2009. *El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Abramovich, Víctor. 2006. *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Revista CEPAL N°88: 35-49.
- Acosta, Olga Lucía y Ramírez Jaramillo, Juan Carlos. 2004. Las redes de protección social: modelo incompleto. En *Serie financiamiento del desarrollo N°141*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Argentina. Ley 26.206 de Educación Nacional, 2006. Boletín Oficial 28 de diciembre. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9102545/20061228?busqueda=1>
- Argentina. Decreto 84/2014, 27 de enero. Boletín Oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/101157/20140127?busqueda=1>
- Argentina. Decreto 5005/2015, 6 de abril. Boletín Oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/122666/20150408?busqueda=1>
- Argentina. Decreto 90/2018, 30 de enero. Boletín Oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/178240/20180131?busqueda=1>
- Argentina. Resolución 70/2020 del Ministerio de Educación, 28 de febrero. Boletín Oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/178240/20180131?busqueda=1>
- Argentina. Decreto 857/2018, 16 de diciembre. Boletín Oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/178240/20180131?busqueda=1>
- Bertranou, Fabián y Casanova, Luis. 2015. *Trayectoria hacia el trabajo de los jóvenes en Argentina. Contribuciones de las políticas públicas de educación para el trabajo y protección social*. Ginebra: OIT.
- Bertranou, Fabián y Vezza, Evelyn. 2011. *Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina: radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Biggart, Andrew, Stauber, Barbara y Walther, Andreas .2001. Avoiding misleading trajectories: Transition dilemmas of young adults in Europe. *Journal of Youth Studies*, 4 (1), 101-118
- Bourdieu, Pierre. 2002. La juventud no es más que una palabra. En *Sociología y Cultura*. México: Grijalbo, Conaculta.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo. 2011. Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. En *Libros de la CEPAL N° 111*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cecchini, Simone, Filgueira, Fernando, Martínez, Rodrigo y Rossel, Cecilia, eds. 2015. Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización. En *Libros de la CEPAL N° 136*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Convención Iberoamericana de Jóvenes. 2005. Organismo Internacional de Juventud. <https://oij.org/wp-content/uploads/2017/01/Convenci%C3%B3n.pdf>
- Comari, Claudio. 2015. *La generación de los nini: ¿existe? Una desmentida desde la demografía mediante un enfoque dinámico*. Lima: Asociación Latinoamericana de Población, VI Congreso de la ALAP.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2004. *La juventud en Iberoamérica Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2016. *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: Bases y propuesta inicial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2017. *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2019. *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cunill-Grau, Nuria, Repetto, Fabián y Bronzo, Carla. 2015. “Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social” en Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, 407-468. Santiago: CEPAL
- Di Giovambattista, Ana Paula, Gallo, Pablo y Panigo, Demián. (2014). *El Impacto Distributivo del PROG.R.ES.AR en Argentina. Una Primera Aproximación en Base a Microsimulaciones*. VII Jornadas de Economía Crítica, vol. VII. La Plata: ResearchGate.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1993. *Los tres mundos del estado de bienestar*. En Los tres regímenes del Estado de bienestar, 25-81. Valencia: Alfons, el magnamin.
- Filgueira, Fernando y Mieres, Pablo, ed. 2011. *Jóvenes en tránsito: oportunidades y obstáculos en las trayectorias hacia la vida adulta*. Uruguay: Fundación Rumbos.
- Filgueira, Fernando. 2014. *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. En *Serie Políticas Sociales, N°188*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hopenhayn, Martín. 2008. *La juventud ante el desafío de la inclusión y la amenaza de la exclusión*. En *Inclusión y ciudadanía: perspectivas de la juventud en Iberoamérica*, 49-72.. Pensamiento Iberoamericano, N° 3. Consultado: 2 de julio de 2022. Disponible en: <https://fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/07/PensamientoIbero3.pdf>
- Jacinto, Claudia. 2013. *La formación para el trabajo en la escuela secundaria como reflexión crítica y como recurso*. En *Propuesta Educativa*, núm. 40, noviembre, 2013, pp. 48-63. Consultado: 2 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4030/403041711005.pdf>

- Lombardía, María Laura. (2017). *¿PROG.R.ES.AR... o Volver al pasado?* II Convocatoria para la divulgación científica sobre Marginaciones Sociales. Programa Interdisciplinario de la UBA Sobre Marginaciones Sociales. Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Margulis, Mario y Urresti, Marcelo. 1998. La construcción social de la condición de juventud. En AAVV, *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Bogotá: Universidad Central – DIUC, Siglo del Hombre Editores.
- Maurizio, Roxana. 2011. *Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina, ¿Dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mazzola, Roxana. 2014. *PROGRESAR, Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva*. Revista Estado y Políticas Públicas (2), 91-113.
- Novile, Mariana. 2016. *La Escuela Secundaria Obligatoria en Argentina: Desafíos Pendientes para la Integración de todos los Jóvenes*. Revista Última Década N°44, Proyecto Juventudes, PP. 109-131..
- Olmedo, Gonzalo. 2016. *El PROG.R.ES.AR. Desde el Enfoque de Derechos Humanos*. Revista Administración pública y Sociedad (2), 24-37.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. *R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social*. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524
- Otero, Analía. 2009. *Procesos de transición a la vida adulta: un estudio cualitativo con jóvenes argentinos*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Otero, Analía. 2017. Agenda joven en Argentina. *El caso del "Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina" PROG.RE.S.AR*. Revista METAMORFOSIS N° 6, 62-75. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud de la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción. Recuperado de <http://revistametamorfosis.es/index.php/>.
- Pautassi, Laura. 2010. El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. En *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*. Debates actuales en la Argentina, coord. Pautassi, Laura. Buenos Aires: Biblos.
- Repetto Fabián y Bronzo Carla. 2015. *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Madrid: Programa EUROsociAL.
- Repetto, Fabián. 2014. *Panorama general de la coordinación de la política social en América Latina*. mimeo.
- Repetto, Fabián. 2012. *Integralidad de políticas sociales: retos y oportunidades en América Latina*. Politai. Revista de Ciencias Política.
- Rossel, Cecilia y Filgueira, Fernando. 2015. Adolescencia y juventud. En *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, 127-167. Santiago de Chile: CEPAL

- Rossel, Cecilia. 2017. *Enfoque de derechos y ciclo de vida*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Consultado: 2 de julio de 2022. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/mie24_s5_enfoque_de_derechos_y_ciclo_de_vida_y_proteccion_social.pdf
- Saad, Paulo Murad, Miller, Tim, Holz, Mauricio y Martínez, Ciro. 2012. *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Madrid: Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Steinberg, Cora, Tiramonti, Guillermina y Ziegler, Sandra. 2019. *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. Buenos Aires: UNICEF-FLACSO.
- Tedesco, Juan Carlos. 2010. Prioridad de las políticas educativas. En *Educación secundaria. Derecho, inclusión y desarrollo. Desafíos para la educación de los adolescentes*, 39-45. Argentina: UNICEF. Consultado: 2 de julio de 2022. Disponible en: [https://www.unicef.org/argentina/spanish/Educacion_Secundaria\(1\).pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/Educacion_Secundaria(1).pdf)
- Tedesco, Juan Carlos. 2012. Educación, tecnología y justicia social en la sociedad del conocimiento. Revista e-Curriculum, vol 10, num 3. Universidad Católica de San Pablo. Consultado: 2 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/766/76624994002.pdf>
- Tenti Fanfani, Emilio, Steinberg Cora y Frederic, Sabina. 2009. Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria. Buenos Aires: PNUD – IIPE UNESCO.
- Terigi, Flavia. 2007. *Los desafíos que plantean las trayectorias escolares*. Ponencia presentada en el II Foro Latinoamericano de Educación “Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy”. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- Trucco, Daniela y Ullmann, Heidi, eds. 2015. Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad. En *Libros de la CEPAL N° 137*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNICEF. 2019. *UNICEF’s Global Social Protection Programme Framework*.
- Van Zanten, Agnes. 2008. ¿El fin de la meritocracia? Un análisis de los cambios recientes en las relaciones de la escuela con el sistema económico, político y social. En *Nuevos tiempos y nuevos temas de la agenda de política educativa*, comp. Tenti Fanfani, Emilio. 173-192. Buenos Aires, IIPE-Unesco-Siglo Veintiuno Editores.
- Weller, Jürgen. 2006. Problemas de la inserción laboral de la población juvenil en América Latina. En Scielo. Vol12. N°49. Consultado: 2 de julio de 2022. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252006000300002

7. Anexos

A. Anexo I

Oferta de Programas Sociales Nacionales a la Juventud

Intervenciones	Organismos de Aplicación
Regimen de Asignaciones Familiares (inc. AUH y AUE)	ANSES
Seguro de desempleo	
Tarifa Social	
Ingreso Familiar de Emergencia	
Refuerzo de Ingresos / IFE	
Conectar Igualdad	Ministerio de Educación
Becas Progresar	
Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES)	
Nuestra Escuela	
Programa Nacional de Educación Sexual Integral	
Programa Nacional Educación Solidaria	
Programa Nacional de Orquestas y Coros Infantiles Juveniles	
Programa Nacional de Medios Escolares	
Parlamento Juvenil del Mercosur	
Servicio de Educación a Distancia	
Participá y organizate	
Juventudes y Derechos	
Libros para aprender	
Programa Nacional Vuelve a la Escuela	
Programa Nacional de Ferias de Ciencias y Tecnología	
Programa Nacional de Olimpiadas	
Programa de Prevención y Cuidados en el Ámbito Educativo	
Acompañar	Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad
Programa Producir	
Programa Mi Pieza	Ministerio de Desarrollo Social
Rennyra	
Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales (PAE)	
Potenciar Trabajo	
Inclusión Joven	Ministerio de Desarrollo Productivo
Te sumo	
Argentina Programa	
Plan Sumar	Ministerio de Salud
Plan Materno Infantil	
Programa Remediar	
Programa de Salud Reproductiva y Procreación Responsable (PPSR y PR)	
Acceso a la interrupción del embarazo: IVE/ ILE	
Encuesta sobre uso de métodos anticonceptivos	

Intervenciones	Organismos de Aplicación
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social
Fomentar Empleo	
Erradicación de las Violencias y el Acoso Laboral en el Sector Cooperativo	
Programa de Empleo Independiente (PEI)	
Programa Trabajo Autogestionado	
Nuevos Oficios para Mujeres	
Inclusión laboral para personas travesti-trans	
Regimen de Casas Particulares	
Programa para la Promoción e Inclusión de Mujeres en la Actividad del Transporte	
Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo	
Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo para personas con discapacidad	
Programa de Empleo Independiente para personas con discapacidad	
Programa de Inserción Laboral para personas con discapacidad	
Casa Propia	Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat
Procrear	Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y ANSES
Plan Enia	Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación
Plan 1000 días	Ministerio de Salud, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social
Vuelve a Estudiar	Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Educación

B. Anexo II

Coefficientes estadísticos de regresiones para total jóvenes (18-24 años inclusive)

Impacto sobre porcentaje de jóvenes que terminan la educación obligatoria

$$OBLIG: \emptyset + \alpha * ipcf + \beta * ch04 + \gamma * ch06 + \delta * ch06^2 + \varepsilon * prog$$

Nombre coeficiente	Valor coeficiente	Error Estándar	T-value	Significatividad 100% confianza
\emptyset	-8,368e+00	1,548e-01	-54,06	**
α	5,264e-06	1,128e-07	46,69	**
β	1,520e-01	2,505e-03	60,66	**
γ	8,046e-01	1,485e-02	54,20	**
δ	-1,799e-02	3,534e-04	-50,91	**
ε	-2,135e-01	4,568e-03	-46,74	**

Codigos de significatividad: 100% confianza **

F – estadístico: p – value < 2,2e – 16 **

Impacto sobre porcentaje de jóvenes que asisten o terminan educación superior

$$SUP: \emptyset + \alpha * ipcf + \beta * ch04 + \gamma * ch06 + \delta * ch06^2 + \varepsilon * prog + \theta * oblig$$

Nombre coeficiente	Valor coeficiente	Error Estándar	T-value	Significatividad 100% confianza
\emptyset	-4,692e-01	1,275e-01	-3,680	**
α	2,542e-06	9,261e-08	27,442	**
β	6,844e-02	2,069e-03	33,083	**
γ	5,047e-02	1,223e-02	4,218	**
δ	-1,420e-03	2,907e-04	-4,885	**
ε	-4,831e-02	3,753e-03	-12,875	**
θ	6,208e-01	2,161e-03	287,277	**

Codigos de significatividad: significativo 100% confianza **.

F – estadístico: p – value < 2,2e – 16 **

Impacto sobre porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan

$$SUP: \emptyset + \alpha * ipcf + \beta * ch04 + \gamma * ch06 + \delta * ch06^2 + \varepsilon * prog + \theta * oblig$$

Nombre coeficiente	Valor coeficiente	Error Estándar	T-value	Significatividad 100% confianza
\emptyset	-7,960e-01	1,227e-01	-6,489	**
α	-2,057e-06	8,911e-08	-23,083	**
β	1,005e-01	1,990e-03	50,479	**
γ	8,850e-02	1,176e-02	7,523	**
δ	-2,022e-03	2,797e-04	-7,230	**
ε	1,714e-01	3,611e-03	47,475	**
θ	-7,369e-02	2,079e-03	-35,444	**

Codigos de significatividad: significativo 100% confianza **.

F – estadístico: p – value < 2,2e – 16 **

A. Anexo III

Coefficientes estadísticos de regresiones para Jóvenes 1º quintil de IPCGF (18-24 años inclusive)

Impacto sobre porcentaje de jóvenes 1ºquintil que terminan la educación obligatoria

$$OBLIG: \emptyset + \alpha * ipcf + \beta * ch04 + \gamma * ch06 + \delta * ch06^2 + \varepsilon * prog$$

Nombre coeficiente	Valor coeficiente	Error Estándar	T-value	Significatividad 100% confianza
\emptyset	-8,431e+00	3,950e-01	-21,35	**
α	2,269e-05	7,423e-07	30,57	**
β	1,603e-1	6,456e-03	24,82	**
γ	8,064e-01	3,792e-02	21,26	**
δ	-1,820e-02	9,034e-04	-20,15	**
ε	-2,170e-1	9,599e-03	-22,6	**

Codigos de significatividad: 100% confianza **

F – estadístico: p – value < 2,2e – 16 **

Impacto sobre porcentaje de jóvenes 1ºquintil que asisten o terminan educación superior

$$SUP: \emptyset + \alpha * ipcf + \beta * ch04 + \gamma * ch06 + \delta * ch06^2 + \varepsilon * prog + \theta * oblig$$

Nombre coeficiente	Valor coeficiente	Error Estándar	T-value	Significatividad 100% confianza
\emptyset	-5,178E01	2,964e-01	-1,747	
α	6,255e-01	4,942e-03	126,576	**
β	4,549e-02	4,861e-03	9,357	**
γ	1,312e-05	2,845e-02	1,716	
δ	1,261e-03	6,772e-04	-1,863	
ε	-5,175e-02	7,212e-03	-7,175	**
θ	6,255e-01	4,942e-03	126,576	**

Codigos de significatividad: significativo 100% confianza **.

F – estadístico: p – value < 2,2e – 16 **

Impacto sobre porcentaje de jóvenes 1ºquintil que no estudian ni trabajan

$$SUP: \emptyset + \alpha * ipcf + \beta * ch04 + \gamma * ch06 + \delta * ch06^2 + \varepsilon * prog + \theta * oblig$$

Nombre coeficiente	Valor coeficiente	Error Estándar	T-value	Significatividad 100% confianza
\emptyset	-1,099e-00	3,346e-01	-3,284	**
α	-1,368e-05	6,353e-07	-21,535	**
β	1,168e-01	5,488e-03	21,276	**
γ	1,175e-01	3,212e-02	3,659	**
δ	-2,549e-03	7,645e-04	-3,335	**
ε	1,552e-01	8,142e-03	19,058	**
θ	-9,002e-02	5,579e-03	-16,135	**

Codigos de significatividad: significativo 100% confianza **.

F – estadístico: p – value < 2,2e – 16 **