

REVISTA
INTERAMERICANA
de Educación de Adultos

DE EDUCACIÓN DE ADULTOS

Revista Interamericana de Educación de Adultos

ISSN: 0188-8838

ISSN: 2448-7384

luzmargaritamendietaramos@gmail.com

Centro de Cooperación Regional para la Educación de
Adultos en América Latina y el Caribe

México

Otero, Analía

Políticas destinadas a las Juventudes: un análisis del Programa
de Respaldo a Estudiantes de Argentina PRO.G.RES.AR

Revista Interamericana de Educación de Adultos, vol. 41, núm. 1, 2019, -Junio, pp. 65-86
Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe
México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457566118004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEAM
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

ANALÍA OTERO *

Recepción: 25 de mayo, 2018

Aprobación: 8 de octubre, 2018

Políticas destinadas a las Juventudes: un análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina PRO.G.RES.AR

Este artículo pretende aportar al debate sobre políticas públicas destinadas a las juventudes en América Latina. Aborda el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina PRO.G.RES.AR (2014). Un programa de transferencia condicionada, surgido en un marco donde se impulsó el enfoque de derechos y cobró relevancia la orientación hacia un paradigma de protección social integral. Aquí presentamos hallazgos de una investigación que partió de un trabajo cualitativo donde se relevaron entrevistas a gestores y expertos académicos, durante 2016. Como corolario destacan que la propuesta muestra avances sobre la magnitud de las intervenciones destinadas a la franja etaria joven y que persisten limitaciones en materia de políticas de juventud en el país.

Palabras clave: política pública, jóvenes, educación, trabajo; política de juventud.

Policies for Youth in Argentina: an analysis of the Student Support Program of Argentina, PRO.G.RES.AR

This article aims to contribute to the debate on public policies for young people in Latin America. It addresses the Student Support Program of Argentina, PRO.G.RES.AR (2014), which is a conditioned transference program that appeared within a rights approach, emphasizing a comprehensive social protection paradigm. Findings from a qualitative investigation done in 2016, focusing on interviews with managers and academic experts are presented. As corollary, the proposal shows progress regarding the magnitude of interventions aimed at the young age group as well as the fact that there continue to be limitations when it comes to policies for youth in the country.

Keywords: public policy, youth, education, work; youth policies.

*Dra. en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina (FLACSO). Investigadora Adjunta Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires, Argentina e Investigadora Principal del Programa Juventud, IICSAL, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Argentina. CE: aotero14@gmail.com

Introducción

Este artículo tiene como objetivo aportar al debate acerca de las orientaciones en materia de políticas públicas destinadas a las juventudes en América Latina. Parte de tomar en cuenta que la edad es uno de los ejes en lo que hace a las desigualdades y que existen amplias brechas intergeneracionales e intrageneracionales, es decir, entre los jóvenes que comparten por su edad una misma franja etaria. En este sentido, estadísticamente puede observarse que en el sector socioeconómico, el sexo, el territorio de hábitat resultan algunas de las variables que operan sesgando las situaciones y los logros. De allí que las intervenciones de la política pública cobren sentido como respuesta a las problemáticas y actúen intentando morigerar los efectos de dichos sesgos ampliando el abanico de oportunidades.

Este esquema de desigualdades se funde con que hace aproximadamente cuatro décadas, el tema juventud se ha tornado un verdadero desafío para las políticas públicas porque el segmento de jóvenes presenta —a la escala regional, mundial y en Argentina—, problemas de carácter estructural en lo que se refiere a sus posibilidades de inserción al empleo siendo uno de los grupos poblacionales más afectados por la desocupación, la informalidad y la precarización (Bertranou y Casanova, 2015). Lo cual se cruza con que a pesar de los avances en materia educativa son exiguos los logros respecto a la finalización de los niveles educativos obligatorios. La complejidad del mapa contemporáneo torna relevante profundizar el debate sobre las medidas puestas en marcha, sobre todo considerando que recientemente, durante el 2003-2013, asistimos a un periodo de cierta ampliación y reorientación de los sistemas de protección social en la región de América Latina.

Este artículo está orientado al análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina PRO.G.RES.AR creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PE) N.º 84/2014 (BO 27/01/2014) (en adelante Progresar), cuyo objetivo explícito es brindar un apoyo a los jóvenes de 18 a 24 años, para culminar sus estudios o atender a su formación/capacitación laboral.¹ En lo

¹ El texto es parte del marco del proyecto: “Políticas públicas y jóvenes. Apuestas, balances e interrogantes de cara al futuro” (2015-2017) Dir. Analía Otero, que tiene como objetivo contribuir al campo de los estudios de juventud a través de una investigación sobre las intervenciones públicas destinadas a atender sus problemáticas en el contexto actual. Gira en torno a describir y analizar -él referido programa-, como una estrategia destinada a promover la inclusión educativa – laboral. Atiende a profundizar en las innovaciones, límites y obstáculos de la medida considerando su ubicación en el esquema de intervenciones públicas destinadas a dicho sector poblacional. Y, postula analizar su contenido técnico, así como, indagar en las opiniones de actores (gestores/ académicos expertos) sobre el mismo, partiendo del supuesto que tal sondeo permitirá identificar pautas claves en la trama estratégica de abordaje de lo joven y sus vacíos pendientes. Como advertiremos en posteriores apartados el programa bajo análisis ha sufrido reorientaciones sustantivas durante 2018, que dado el periodo que

que va del texto partimos de caracterizarlo como una estrategia de atención/apoyo a las trayectorias educativas y laborales de jóvenes vulnerables y proponemos un análisis reflexivo sobre puntos nodales del mismo. Lo haremos, tomando en cuenta por un lado su estructura general, diseño y normativas en un contexto de cambios del esquema de políticas públicas. Por otro, exponiendo el análisis de las opiniones de expertos consultados a lo largo de la investigación.

La estrategia metodológica adoptada ha sido eminentemente cualitativa y documental. Complementariamente, se utilizaron fuentes primarias y secundarias de información. Por un lado, con el objeto de indagar en la opinión de actores clave, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a una muestra no representativa e intencional, a gestores y expertos académicos argentinos del campo de la juventud generando un corpus de 13 registros recogidos a fines de 2016. El proceso de análisis se guió por una estrategia analítica reflexiva profundizando en puntos comunes y divergencias, como hilo conductor buscó trazar posiciones respecto al esquema de protecciones sociales y específicamente sobre el Progresar. Por otro lado, como fuentes secundarias se analizó el decreto de creación.

Respecto a la organización del texto, en los primeros apartados proponemos contextualizar la orientación de las políticas públicas en el escenario social, económico, político, abierto desde principios de este siglo en la región. Luego, entablaremos un diálogo sobre las políticas públicas destinadas a la juventud en dicho contexto histórico, considerando las especificidades locales desde el 2003. En los próximos apartados nos adentraremos en el Progresar, viendo más de cerca su perfil y reflexionando en los aspectos propositivos y controversiales a la luz del análisis. En este recorrido tomaremos los relatos de los expertos consultados centrándonos en tres ejes nodales: *Visibilidad y masividad; Institucionalidad: una propuesta de articulaciones; Guarderías y Tutorías: nuevos componentes*. Finalmente, como conclusión sintetizaremos algunas de las principales claves del análisis y retos que se desprenden de lo realizado.

1. Claves del mapa regional

Los análisis de la CEPAL acerca del desarrollo económico y social de la región advierten el peso histórico de una estructura productiva poco diversificada, muy heterogénea, con vastos sectores de baja productividad; ligado a ello, un mercado de trabajo con acceso fuertemente estratificado al empleo de

comprende el trabajo de campo desarrollado no serán objeto de profundización en el presente texto.

calidad. Empleo, que en rigor constituye un eslabón central al acceso de los sistemas de protección social, al tiempo que es clave en la alta desigualdad de ingreso en los hogares. Como ratifican los recientes informes cepalinos América Latina sigue siendo en nuestros días una región de altos niveles de desigualdad social y si bien ello atraviesa al conjunto social se evidencia con creces en la población de jóvenes de los países de la región, allí radica el interés del debate por las políticas públicas destinadas a ellos (CEPAL, 2016)

Aun sin adentrarnos en la discusión sobre la juventud como concepto o categoría, cabe mencionar su relevancia en el curso de vida pues resulta una etapa en la que —típicamente— se finalizan los estudios obligatorios y se inician las trayectorias laborales, lo cual resulta significativo en la vida de las personas. Tramo donde las combinaciones de desigualdades sociales, como el abanico de oportunidades y accesos a la protección social pueden incidir en la reproducción, profundización o reducción de situaciones de vulnerabilidad respecto al ejercicio pleno de derechos ciudadanos.

Los sistemas de protección social son clave para repensar el tema y las posibilidades de intervención a través de distintos dispositivos de planes y programas destinados a las juventudes. De acuerdo con especialistas como Cecchini (2014) “El objetivo fundamental de la protección social es procurar un nivel mínimo de bienestar y contribuir a la realización de los derechos económicos y sociales de todos los miembros de la sociedad.” (Cecchini, 2014: 52), advirtiendo, además, que sus principales funciones son proteger y asegurar ingresos que permitan un nivel de calidad de vida básico, así como fomentar el trabajo decente y garantizar el acceso a los servicios sociales para toda la población.

Ahora bien, desde esta misma perspectiva, para lograr una cobertura de calidad para el conjunto de la población ante un esquema de desigualdades sociales tan palpables, se requiere avanzar en dos vértices centrales: lo “horizontal” que refiere a la necesaria coordinación entre los distintos sectores de acción de la política social (educación, salud, desarrollo social, etc.) y; lo “vertical”, dada la necesidad de coordinación entre los distintos niveles administrativos de las mismas intervenciones (nacional, municipal, etc.). Al tiempo que, para atender de manera integral una demanda heterogénea es necesario tomar en cuenta la necesidad de promover una “integración transversal”, es decir, ofrecer prestaciones diferenciadas para satisfacer las distintas necesidades de protección de diversos grupos poblacionales con situaciones específicas; así como la necesidad de promover una “integración longitudinal,” es decir, atender a los requerimientos diferenciales de cada etapa del ciclo de vida individual y familiar “desde la primera infancia hasta la vejez.” (Cecchini, 2014: 53).

En este plano, el debate y las transformaciones desde principios del siglo XXI, así como en la década de 2003 a 2013, han estado orientadas por cierto

retorno del universalismo como un paradigma de la política social ligado a los derechos sociales. Se trata del establecimiento de pisos de protección social como elemento de los sistemas nacionales de seguridad social “para garantizar el acceso universal a la atención básica de salud y una renta básica para todos durante el ciclo de vida” (OIT, 2012 en Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017: 11).

Este reciente trabajo de Ocampo y Gómez-Arteaga (2017), acerca de la situación de los sistemas de protección social de América Latina aporta evidencia —aun con profundas disparidades por país— de la expansión de estos sistemas en lo que va de 2003 a 2013. El documento expone que los indicadores sociales mostraron mejorías en la mayoría de los países de la región en dicho periodo, que coincidió con un crecimiento económico con condiciones externas favorables y se dio en conjunción con la puesta en marcha de programas innovadores de protección social (pensiones de base amplia; expansión de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC);² transferencias universales, etc.) (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017: 8). Como contraparte, advierte que pese a la expansión persisten desigualdades con relación al acceso a dichos sistemas en función del tipo de empleo y el nivel de ingresos familiares, además, las coberturas de los sistemas contributivos son bajas y la de los no contributivos siguen siendo reducidas.

De acuerdo con los mismos autores, Argentina junto (Uruguay, Chile, Costa Rica y Brasil) han sido los países con los índices más elevados categorizándose como aquellos que tienen los sistemas de protección social más integrales.³ En este sentido, en Argentina,⁴ dos de los cambios más significativos en materia de protección social han sido la combinación de programas de transferencias condicionadas (ej. Progresar) con Asignación

² Siguiendo a Cecchini los PTC, son programas de reducción de la pobreza que se han expandido y consolidado en los últimos veinte años en la región, buena parte de ellos, lo han hecho en un período de bonanza económica, con mayores ingresos fiscales y crecimiento de la inversión social, y son hoy una clave de los sistemas de protección social de muchos países de América Latina. Estos programas mostraron efectos incrementando las tasas de matriculación y de retención en educación. Además, son considerados como “puertas de acceso” de las familias y personas en situación de pobreza, a los sistemas integrales de protección social. (Cecchini, 2014)

³ Para la elaboración del análisis se ha utilizado un índice multidimensional que mide el progreso de 18 países de América Latina tomando tres dimensiones de los sistemas de protección social: universalidad, solidaridad y gasto social, utilizando indicadores como: cobertura en salud, planes y pensiones, % de hogares pobres con acceso a programas de asistencia social, gasto social en protección social como % del PBI, etc. Resta decir que, los datos de base son del Panorama Social de América Latina 2013 (CEPAL, 2013). (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017: 12).

⁴ Incluso entre los países con sistemas integrales “Argentina fue el que más mejoró, principalmente gracias a la expansión del sistema de pensiones, que introdujo una jubilación básica obligatoria para todos, independientemente de si el beneficiario había cumplido o no el periodo mínimo de cotizaciones requerido” (moratoria previsional 2004/5) (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017: 15).

Universal por Hijo (AUH)⁵ ampliando el sistema no contributivo. También, de acuerdo con informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica, en Argentina la inversión social dirigida a la juventud alcanzó 3.3% (porcentaje de Producto Bruto Interno PBI) lo cual lo posiciona como el país con la mayor inversión en políticas públicas de juventud en Sudamérica. En este encuadre ambos organismos destacan el Progresar como ejemplo de “una de las formas de inversión a través de la cual el Estado se vale para apoyar a jóvenes de menos recursos (económicos) en el marco de la heterogeneidad de las trayectorias juveniles, de tal manera que logren concretar sus proyectos de vida.” (CEPAL/OIJ, 2014: 30).

2. Miradas recurrentes o perspectiva renovada sobre las problemáticas en juventud

Considerando el marco local cabe decir que desde los primeros años del siglo XXI Argentina se vio atravesada por transformaciones del modelo de desarrollo producidas a nivel socioeconómico, político y cultural y un contexto de reordenamientos de la agenda estatal. A partir del 2003 asistimos a cambios de envergadura donde se inicia, entre otros, un proceso de marcada recuperación económica con una mejoría en los indicadores de ocupación. Paralelamente, fue un escenario donde se promovió el pasaje de un modelo neoliberal a uno de desarrollo con inclusión social, centrado en el fortalecimiento del protagonismo estatal.

En este contexto, el Estado Nacional como principal agente de transformación promovió nuevos lineamientos de política social, cuya estrategia se apoyó, entre otros, en una intervención integral, un abordaje territorial, una articulación interjurisdiccional, una masividad de las prestaciones, una planificación de abajo hacia arriba, un fortalecimiento de espacios participativos, un reconocimiento de los jóvenes y los adultos mayores como los grupos de mayor vulnerabilidad, y una promoción del desarrollo local en clave con la economía social (Ruíz del Ferrier y Tirenni, 2007).

⁵ La AUH, es una Asignación destinada a las niñas, niños y adolescentes cuyos padres/tutores/curadores estén desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil. Lo sustantivo de esta medida es que posibilitó ampliar el régimen de Asignaciones Familiares, incluyendo a trabajadores informales y desempleados, modificando así el esquema tradicional de cobertura de la seguridad social orientada al trabajador formal. Logró incluirse como parte del subsistema no contributivo y consolidarse como cobertura del ciclo obligatorio de educación formal hasta 18 años. Entró en vigor a través del Decreto del Poder Ejecutivo de la Nación N°1602/09. A partir de 2011, se complementó con la “Asignación Universal por Embarazo (AUE) para protección social” otorgada a futuras madres que se encuentren entre las 12 o más semanas de gestación.

En este marco se desarrollaron distintas medidas en pos de una búsqueda por ampliar y fortalecer líneas de acciones integradas, entre otras, entre los sectores poblacionales de niños y jóvenes que abrevan un nuevo impulso por extender la cobertura de los sistemas de protección social. Como señalan algunos autores, ese paradigma de protección social se ha ido delineando progresivamente con la implementación de distintos programas apuntalados en los derechos desde el ministerio de Desarrollo Social, el ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social, así como desde otros organismos del Estado (Di Giovambattista *et al.*, 2014).

Ahora bien, en ese marco fue donde cobró asidero cierta apertura ligada a la concepción del joven como actor estratégico y sujeto de derecho. Aunque en rigor en nuestro país la visibilidad de la temática joven comienza a mitades de los años 80 con la celebración del Año Internacional de la juventud (AIJ) impulsado por las Naciones Unidas en 1985, es decir en los primeros años de la democracia.⁶ Y, los debates en torno a las políticas públicas dirigidas al sector cobran creciente difusión al calor de la problemática del empleo joven y surgieron políticas y programas de apoyo lanzadas desde el Estado Nacional en función de atenderlo. Entre otros, el Proyecto Joven (1993-2001); el Programa Incluir (2004-2007). Posteriormente, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo PJMYMT (2008) y el Progresar (2014). Sin embargo, la finalización de los estudios, aún menos de estudios superiores, no han tenido antecedentes similares en los noventa.

En los 2000 nos hallamos ante un cambio que impulsa otros enfoques y entramados institucionales que hacen hincapié en los derechos y en lo que respecta a políticas de niñez y juventud. Algunos autores coinciden en que se produjo un cambio de paradigma, y que estamos ante un panorama ampliado de la protección social cuyas manifestaciones se verifican, entre otras, en la extensión de medidas de cobertura como la Asignación Universal por Hijo (AUH)⁷ y AUE, así como también en la reconfiguración de las políticas públicas orientadas a la franja etaria de la juventud como en la magnitud que adquieren programas destinados a la misma como PJMYMT⁸ y el Progresar. (Mazzola, 2014).

⁶ Por entonces, en 1987 se crea la Subsecretaría de la Juventud y en 1988 la Comisión Interministerial de la juventud.

⁷ A mediados del año 2015, más de 3,5 millones de niños y adolescentes se encontraban cubiertos por esta la AUH.

⁸ El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo PJMYMT (2008) está destinado a jóvenes de 18 a 24 años que no terminaron sus estudios primarios o secundarios y está orientado a promover oportunidades de inclusión social y laboral por medio de diferentes acciones que posibiliten finalizar estudios obligatorios y construir un perfil profesional, realizar experiencias de formación, prácticas calificantes, iniciar una actividad productiva independiente y/o insertarse en un empleo.

Si en rigor la centralidad de las acciones enfocadas en educación y trabajo dominaron el escenario en cuanto a las intervenciones de políticas públicas destinadas a los jóvenes vulnerables⁹ hasta fines de los dos mil, cuestiones como la amplitud de la cobertura, el acento en la finalización de los niveles de estudio y la incorporación de distintas herramientas de acompañamiento a las trayectorias comenzaron a ser aspectos clave de las discusiones y acciones estatales. Es más, de acuerdo con Jacinto (2016) desde el 2010 asistimos a una reformulación de las orientaciones en las políticas de educación, formación y empleo donde tiene prioridad la terminalidad educativa; la orientación sociolaboral y la capacitación. Esto, básicamente responde a un quiebre que tiene que ver con el reconocimiento de los requerimientos mínimos del mercado de trabajo respecto a los títulos del nivel medio como condición de inserción laboral, al tiempo que refuerza el reconocimiento y visibilidad de la magnitud de los complejos y diversos fenómenos en tensión que atraviesan los sectores poblacionales jóvenes de cara al mercado de trabajo en el escenario actual. Es decir, se apunta a disponer de mayores herramientas para atender la heterogeneidad de situaciones e impulsar la finalización de niveles educativos obligatorios.

También se enfatiza en la escolarización a través de nuevos formatos escolares CENS¹⁰ y FINES (2008)¹¹ y en este viraje de las políticas quedan implícitos el creciente esfuerzo por trascender las limitaciones del formato escolar típico, así como la prioridad de promover logros educativos. Y, esto marcha en línea con una política institucional donde se verifican nuevas normativas vertebrales en materia de educación, entre otras, durante el 2005 asistimos a la sanción de la Ley de Formación Profesional N.º 26058/05 y posteriormente la Ley de educación Nacional N.º 26206/06 que fundamentalmente estableció la extensión de la educación obligatoria a los 12 años. Conjuntamente al impulso que adquieren los programas de finalización de los estudios, las intervenciones en materia de empleo joven adquieren una reconfiguración de la mano del diseño de políticas activas que se contraponen a las del periodo anterior caracterizadas como asistencialistas y compensatorias. En las políticas de empleo este cambio de paradigma se manifiesta en un viraje hacia la promoción de la activación gestionándose un conjunto de acciones que tuvieron como una de las principales poblaciones a los jóvenes en condiciones de desempleo y/o bajos niveles educativos. (Roberti, 2016: 3). Esto se vio reflejado en PJMYMT y Progresar, ambas

⁹ Véase entre otros (Repetto y Diaz Lagou, 2014).

¹⁰ Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) son la institución principal de Secundaria de Adultos mayores de 18 años. Están destinados a personas que quieran retomar o iniciar los estudios secundarios y cuentan con un plan de estudios de tres años de duración.

¹¹ El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinES) es un plan argentino para finalización de la Escuela Primaria y Escuela Secundaria llevado a cabo por el gobierno nacional a partir del año 2008, de alcance nacional que funcionó en todas las jurisdicciones de Argentina. En el año 2010, se creó el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios 2 (FinES).

políticas orientadas a promover oportunidades de inclusión, que conviven articulándose y superponiéndose y en las cuales los jóvenes pueden finalizar sus estudios, realizar experiencias de formación y capacitación, cursos orientados a lo sociolaboral, etcétera.

3. A cerca del PROG.RE.S.AR: Requisitos, componentes y condicionalidades

El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina Progresar¹² comenzó a implementarse en 2014, se creó por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PE) N.º 84/2014.¹³ En su lanzamiento se entendió como parte de las estrategias de acción para extender la protección social del Estado hacia los jóvenes concebidos como sujetos de derechos. En particular, se encuadra en el acceso al derecho a la educación (Terigi, 2014), su eje central es la promoción de la asistencia y finalización de los ciclos educativos, y su fin es atender a la problemática juvenil en múltiples facetas: acceso real y flexible a la oferta educativa y acompañamiento para una inserción laboral de calidad.

Siguiendo la información oficial, (al momento de lanzamiento) podían acceder a Progresar todos los jóvenes argentinos de entre 18 y 24 años inclusive, que acrediten estar inscriptos o asistan a instituciones educativas habilitadas, siempre que, al momento de la solicitud, sean: desocupados o trabajadores formales en relación de dependencia; trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo; se desempeñen en la economía informal; sean monotributistas sociales; trabajadores del servicio doméstico; titulares de la Prestación por Desempleo; autónomos o monotributistas; perciban una jubilación, pensión o una pensión no contributiva nacional, provincial o municipal; sean titulares de la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo para Protección Social. En todos los casos el ingreso que perciba el titular debe ser inferior o igual al valor de 3 (tres) Salarios Mínimos, Vital y Móvil. Las mismas condiciones se aplican al grupo familiar.¹⁴

¹² En América Latina existen otros ejemplos de PTC orientados a la población joven entre otros PROJOVEN Integrado de Brasil, Jóvenes en Acción de Colombia, Jóvenes PROSPERA de México, Avancemos de Costa Rica. Una revisión ampliada de los mismos puede verse en (D'Alessandre y Duer: 2015).

¹³ Desde sus orígenes la administración y el otorgamiento de prestaciones de pago se hace a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) pero financieramente los fondos son derivados del Tesoro Nacional. Además, como señalan otros autores debe considerarse que “si bien el PROGRESAR ha sido creado como beneficio no contributivo, a diferencia de la AUH y AUE no forma parte del sistema de Seguridad Social, en ninguno de sus componentes.” (Danani, 2016: 22).

¹⁴ Para algunos autores propuestas de este estilo resultan “innovaciones que buscan eliminar la segmentación del acceso a la protección social por tipo de empleo.” Contemplar el trabajo

Específicamente, entre los requisitos para su acceso se formula: a) Ser argentino nativo o naturalizado o con una residencia legal en el país no inferior a cinco años previos a la solicitud. b) Acreditar la asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación acreditados ante el MTEySS (al momento de la solicitud y en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año). Los jóvenes pueden inscribirse en todos los niveles educativos habilitados por la Ley de Educación Nacional 26.206, 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. Así como en los cursos estipulados dentro de la propuesta desde el MTEySS.

El programa contempla la asistencia para la formación profesional, orientación e intermediación laboral incluyendo cursos de Orientación e Introducción al Mundo del Trabajo del MTEySS brindados a través de Oficina y Gerencia de Empleo. Forma parte de la oferta la inscripción en líneas de: Entrenamiento para el trabajo, como prácticas en ambientes de trabajo que incluyen procesos de formación y tutoría cuyo objetivo es mejorar sus condiciones de empleabilidad. Y, en el programa de Inserción Laboral: que promueve la inserción en empleos mediante la implementación de incentivos económicos a las empresas. Ambos de origen en el MTEySS.

Como decíamos, se trata de un PTC y desde su diseño implica la corresponsabilidad educacional y sanitaria. Es decir, la condicionalidad se basa en que el beneficio está atado a la certificación de asistencia a los circuitos educativos en el que se inscribe cada joven y el cumplimiento del plan de salud SUMAR.¹⁵

Además, como otros componentes, ofrece una red de tutores y estrategias de cuidado infantil para aquellos jóvenes a cargo del cuidado de niños/as. En este sentido, sobre todo la posibilidad de atención al cuidado de niños/as a cargo constituye un elemento no contemplado en otros programas relativos a la promoción de educación y trabajo destinados a las juventudes. Lo cual le otorgó cierta peculiaridad.

Con base en el diseño normativo-institucional, origen del Progresar, la promoción de la articulación institucional queda expresada en la promoción de la articulación de éste con otros programas vigentes destinados y/o que abarquen a la misma población y, en la conformación de distintos consejos. En esta dirección se estipula la creación de dos comités interministeriales, ambos

informal, por ejemplo, “es una evidencia más de la reorientación y cambio hacia el retorno del paradigma universalista en la región.” (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017: 17).

¹⁵ Se trata de un programa nacional de atención a la salud para personas que no cuentan con obra social o prepaga. Está destinado a asegurar la atención y el cuidado en salud cubriendo diferentes prestaciones para niños, adolescentes, embarazadas, mujeres y hombres de 20 a 64 años.

presididos por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, organismo que tiene a su cargo la dirección del programa. El Comité Ejecutivo tiene a su cargo el dictamen de las instrucciones para la ejecución del programa, su seguimiento y evaluación. Por su parte, el Comité Consultivo es el encargado de articular las acciones tendientes a la ejecución del programa y las articulaciones con las políticas ya existentes.

Más específicamente, según decreto, el Comité Ejecutivo estará conformado por un representante de cada una de las siguientes instituciones: Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Administración Nacional de la Seguridad Social. Mientras que el Comité Consultivo estará integrado por representantes de: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Ministerio de Educación de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Ministerio de Salud de la Nación, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, Ministerio de Seguridad de la Nación, Ministerio de Defensa de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y Administración Nacional de la Seguridad Social.

En breves palabras este programa presenta aspectos que le otorgan peculiaridad. Su diseño comprende ciertos componentes que agregan un plus distintivo, en materia educativa promueve la terminalidad de los distintos tramos: primario, secundario, terciario y universitario. La inclusión de estos dos últimos resulta una ampliación en cuanto a las ofertas típicas de programas del tipo. A ello suma la promoción de acciones de capacitación que se articulan con las ofertas propias al PJMyMT. Por eso, el programa cuenta con una oferta de diferentes acciones integradas de orientación, formación e inserción laboral. También ofrece un apoyo que si bien sigue centrado en los mismos ejes que otras políticas, educación-trabajo, permite cierta flexibilidad, abarcando la terminalidad de tramos educativos superiores. Y, en el plano laboral incluye capacitaciones y puentes con prestaciones de otros programas además del PJMyMT ya mencionado.¹⁶

Al analizar la normativa del Progresar observamos que, al menos desde el decreto de creación, encara aspectos centrales, como la apuesta por la integralidad que plantea una intervención multidimensional; la búsqueda de construcción de sinergias entre las distintas líneas de acción joven; la construcción de articulaciones y complementaciones intersectoriales a través de estipular la intervención conjunta de diferentes ministerios e instituciones;

¹⁶ Este programa conlleva una reconfiguración en las líneas de acción articuladas con otros programas. Los jóvenes, pueden, por ejemplo, participar en el marco del programa integral de promoción y protección del empleo registrado PROEMPLEAR. Proemplear es un programa que se complementa al Progresar en el caso de los jóvenes que realizan prácticas laborales contratados por empresas por medio de este, y el estado financia parte de los ingresos percibidos por los jóvenes.

la creación de consejos (ejecutivo y consultivo); la promoción de acciones que articulen con políticas vigentes siendo este armado una condición para su ejecución.

Muy sintéticamente, entonces, pueden delinearse algunos ejes destacables de la propuesta como: a) una visión enraizada en el enfoque de derechos; b) el aporte monetario directo estipulado bajo la transferencia de dinero;¹⁷ c) las condicionalidades requeridas (en educación y salud); d) el acompañamiento psicosocial y sociolaboral.¹⁸ En este sentido, distintos autores han hecho su aporte para describir y definir las características de los aspectos técnicos e institucionales de este programa, entre otros, (Mazzola; 2014; Aguirre y Marzonetto, 2014; Di Giovambattista *et al.*, 2014; Roberti, 2016; Becher, 2016).

Ahora bien, si en este apartado exponemos los puntos centrales de la arquitectura del Progresar, los próximos se enfocan en el análisis del material recogido entre los gestores y académicos consultados. Identificamos tres ejes de interés que vertebran posiciones: uno, hace referencia a la cobertura del programa; otro, tiene que ver con las articulaciones interinstitucionales que promueve y, un último, se refiere a los componentes de tutorías y guarderías, sobre todo como componentes novedosos que prevé en su lanzamiento.

4. Del Análisis

4.1. Visibilidad y masividad¹⁹

Un primer punto de convergencia que vertebra las opiniones de nuestros entrevistados en función de las características centrales y rasgos distintivos de

¹⁷ La prestación económica mensual al inicio era de \$600, posteriormente se elevó a \$900 cifra que representó un incremento del orden del 50%. Cabe decir que junto con el incremento de la suma mensual a los jóvenes participantes se elevó el techo de ingresos de \$4716 a \$ 14.148 para acceder al programa.

¹⁸ El 30 de enero del 2018 el presidente Argentino actual Mauricio Macri, conferencia de prensa mediante, presentó una serie de modificaciones que aun sin revertir la vigencia del Progresar alteran su fisonomía. En principio se anuncia como un programa de Becas Progresar que deja de formar parte de la órbita del ANSES para pasar a ser coordinado desde el Ministerio de Educación. Entre otras reorientaciones, se ha cambiado la franja etaria a quienes está destinado, ya que contemplará de 18 a 30 años, es decir, en el caso de los estudiantes de educación superior no universitaria y universitarios la edad puede extenderse hasta los 30 años. Además, hay nuevas reorientaciones donde el foco está puesto en reforzar el seguimiento del rendimiento escolar, el buen desempeño escolar es evaluado y se vuelve doblemente en una clave tanto para dar continuidad a la beca como para obtener incluso un plus monetario por ejemplo privilegiando al alumnado de mayores promedios, entre los universitarios.

¹⁹ Las entrevistas se han nombrado mediante números correlativos en función de preservar el anonimato de los gestores y expertos académicos que formaron parte de la muestra.

la propuesta que materializa el Progresar es la visión positiva de su alcance y cobertura desde las cifras estimadas en su mismo lanzamiento. En esta dirección, si bien el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, como su antecesor más directo y próximo, logró constituirse en una intervención relevante y de magnitud en términos de la población destinataria de las políticas dirigidas a la franja etaria de 18 a 24 años del país, el Progresar constela un esfuerzo aun mayor que avanza sobre la población de jóvenes vulnerables. Lo cual resultó una notoriedad para todo el espectro de los actores consultados.

Al respecto de la cobertura se indicaba:

[...] en sus inicios las estimaciones oficiales del programa proponían que llegaría 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. Para enero del 2015 había incorporado un aproximado de 565 mil jóvenes. Luego, en junio del presente año (2016) considerando el total país eran 702,867 aquellos que accedían a la prestación por haber acreditado la escolaridad. En cuanto a la composición del total de titulares que reciben la prestación, el 63% son mujeres y el 78% tiene 22 años o menos. Mientras que la distribución territorial indicaba que, Buenos Aires era la provincia con mayor cantidad de casos (232,872), seguida por Salta (48.809) y Tucumán (39.171). En cuanto a las actividades, es decir, qué hacen esos jóvenes, la mayor parte está cursando estudios universitarios (44%), un 29% finalizando el secundario, mientras que el 23% restante se entra inscripto en capacitaciones, cursos y oficios. (Otero, 2017: 71).²⁰

Si bien el conjunto de los entrevistados ha hecho una primera referencia a este punto, para algunos la masividad del programa indica el esfuerzo del Estado Nacional por atender a una problemática en ascenso y poco visibilizada hasta el momento, vale decir una deuda pendiente en materia de intervenciones de políticas públicas.

[...] me parece una política innovadora en materia de juventud, porque se los trata como un sujeto de derecho que estaba pendiente porque no se los visibilizó. Y el Progresar justamente lo que viene es a visibilizar a un sector etario que estuvo postergado dentro de las políticas públicas y las políticas sociales. Haber logrado implementar una política que esté destinada a este segmento me parece que primero es reconocerlos como sujetos de derechos. (Ev. N°6).

Para otros, el énfasis está puesto en los desafíos que involucra repensar acciones reconociendo la envergadura de las temáticas que se enfrentan y el apoyo monetario en función de un horizonte de justicia distributiva. En este sentido, atender el problema de la escasa finalización de los estudios

²⁰ Datos Oficiales públicos disponibles.

obligatorios, así como las problemáticas laborales bajo un conjunto de rasgos que trascienden lo coyuntural, por ejemplo fenómenos como la informalidad, la precariedad y la amplia gama de desprotecciones sociales y laborales.

Cabe agregar que la materialización de la propuesta ha sido relevante desde el decreto que deja enunciada, no sólo la perspectiva de derecho como eje orientador de la intervención, sino la necesaria mirada integral de la complejidad de los jóvenes en situación de vulnerabilidad económica en el marco de políticas que conviven a veces en superposición, otras bajo distintos intentos de articulación como PJMyMT y Progresar. En este sentido, como decíamos, desde los orígenes del programa las estimaciones oficiales proponían que llegaría a abarcar un total de 1.5 millones de jóvenes. El alcance y la masividad de éste fueron una característica destacada notablemente por los entrevistados.

Una que viene a fortalecer algo que no estaba con mayor presupuesto, tratar de atender lo que tiene que ver con la finalización de estudios básicos, y formación de los jóvenes. Los programas que históricamente teníamos en Argentina tenían pequeños alcances y pequeñas partidas presupuestarias. Entonces si vos decías en invertir y te planteaban el horizonte llegar a 1,500,000 de chicos, estás planteando una política con dimensiones muy diferentes a las que históricamente se fueron planteando a estas poblaciones. Entonces vos partís del presupuesto, apoyando dos cuestiones. Una que tiene que ver con promover igualdades de oportunidades, pero también hacer justicia distributiva en términos económicos porque los chicos no van a poder salir por sí mismos de esta situación por más que uno lo forme, o sea, cierto apoyo monetario se necesita. (Ev. N°1).

El tema de las juventudes y su presencia en la agenda política, así como la emergencia de esta intervención destinada a la franja de 18-24 años, parece considerada por su significativa amplitud que contrasta y/o marca una diferencia con las antecesoras experiencias. Ello se conjuga con un enfoque de derechos y una mirada integral de la problemática, tomando en cuenta además la diversificación de las trayectorias socioeducativas y laborales del sector. En correspondencia con lo que destacan los entrevistados sobre la expansión de su cobertura, el Progresar fue y sigue siendo aún el principal programa de transferencias condicionadas destinadas a esta población etaria. Algunos testimonios dicen:

La novedad del Progresar me parece que estaba en el alcance, en el volumen, más allá que era una política que apuntaba no solamente a que el que estaba

fuera del sistema educativo ingresara o reingresara al sistema, sino que algunos se sostuvieran. (Ev. N°11).

(Del Progresar) Sin dudas su importante masividad es una nota distintiva que resulta significativa teniendo en cuenta la cantidad de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban —al menos formalmente— antes de la percepción del programa. (Ev. N°5).

En breves palabras, puede decirse que uno de los aspectos destacados por los expertos entrevistados estuvo en relación directa con la amplitud de esta política en función del volumen de población joven que potencialmente estimaba abarcar. En este sentido, remite a cierto avance en términos de visibilidad de la franja etaria, así como también las acuciantes y complejas problemáticas que enfrentan las juventudes del país, aún más aquellas de los sectores más vulnerables. Al mismo tiempo, y como contracara, muestra cierta ausencia hasta —el momento— de políticas más integrales para el sector en la agenda de las políticas públicas nacionales.

4.2. Institucionalidad, una propuesta de articulaciones

Un segundo punto indicado por el conjunto de los expertos consultados como característica distintiva de la propuesta del Progresar es la articulación institucional que éste promueve. Cabe recordar aquí, como señaláramos en apartados precedentes, que desde su mismo diseño el programa expresamente apunta a la necesidad de generar articulaciones interinstitucionales que se intentan promover visiblemente a través de la creación de dos Consejos Consultivos estipulados en el decreto origen del Progresar, así como el establecimiento de articulaciones con otros planes y programas vigentes que actúen en la misma línea (por ejemplo, PJMyMT).

La expresa convocatoria a la articulación interinstitucional forma parte de la normativa y es, al mismo tiempo, un aspecto recurrentemente señalado por nuestros entrevistados como una fortaleza o desafío de coordinaciones entre distintos organismos y niveles estatales. Incluso, este programa se ha señalado como una primera experiencia de este tipo en el marco de las políticas sociales destinadas a la población de esta franja etarea.

En esta última dirección, más allá de la efectiva implementación, es significativo resaltar la valoración de esta experiencia como un esfuerzo por promover intervenciones que, lejos de la unidireccionalidad y centralización, estimulen la confluencia de múltiples organismos interministeriales estatales y redes sociales, así como organismos de los distintos niveles nacionales, provinciales y municipales que se conjugan para el tratamiento de las problemáticas de jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad.

Claro que, como contracara de estos aspectos recomendables como políticas de apoyo joven, la implementación de este tipo de intervenciones parece resultar una tarea sumamente compleja de llevar a cabo en la práctica concreta y cotidiana. Una parte fundamental de la complejidad es que requiere la articulación real de múltiples actores sociales; responsabilidades interinstitucionales comprometidas en la tarea; consenso de los funcionarios; gestores y ejecutores, etc. Lo ilustraremos a partir de la selección de algunos relatos:

Una política que, por primera vez dentro del marco de las políticas sociales, se articula con distintos ministerios, no es de una gestión exclusiva o de un organismo, sino que está gestionada entre varios. Hoy el Progresar tiene un comité ejecutivo que lo define el decreto que lo constituye, que esta Anses, Economía y Jefatura de Gabinete y después hay un comité consultivo abierto al resto de los organismos que tienen programas, políticas o trabajan con este grupo etario. Entonces, hay una articulación institucional muy fuerte porque al pedirle a los jóvenes, que cumplan con un requisito que es el requisito de la escolaridad, vos necesitás articular con aquellos organismos que están habilitados para certificar la educación de los jóvenes, en este caso, educación y trabajo. Después armar los esquemas alrededor de estos dos organismos para ofrecer la oferta educativa y eso implica un laburo de articulación interinstitucional muy interesante.” (Ev. N°6)

Otra cosa que me parece muy interesante del Progresar es el desafío de articulación de agencias del Estado. Porque por ejemplo la ANSES te da la plata para los incentivos, pero la articulación con educación es necesaria. Hay como un desafío muy grande de coordinación entre los distintos niveles de gobierno que implica enfrentar situaciones muy distintas. Porque una cosa es enfrentarte al colegio público en la ciudad de Buenos Aires, de Mendoza, de Córdoba y otra cosa es enfrentarte a un colegio público en el medio del campo en el norte del país. Entonces es un desafío que lo hace explícito el programa en su normativa, dice que se va a crear una comisión para resolver nunca se dice cómo se resuelve, pero da cuenta de esa problemática. De cómo el Estado nacional trata de hacer una política para sostener algo que en realidad son de las provincias. Y entender que no sólo basta con la transferencia de ingresos, que hay que hacer estas redes de tutores, da cuenta de que es necesario un acompañamiento adicional al que puede dar el sistema escolar que está bastante colapsado. Es positiva esta idea de que tenemos que articularnos todos los actores estatales para poder sostenerlo. Y nos están diciendo a nosotros el estado nacional que nos tenemos que hacer cargo, no nos están diciendo que es un problema de las provincias. Les vamos a dar un incentivo económico y vamos a tratar de crear a través del Ministerio de Desarrollo Social las guarderías para los chicos, a través del Ministerio de Educación de la Nación, la red de tutores.” (Ev. N°2).

Varios de los entrevistados marcaron como fortaleza del Programa la articulación que se entabló entre distintas agencias del Estado. Esta

vinculación en pos de abordar el programa desde varias aristas aparece con frecuencia en los testimonios. Es que este tema resulta un punto novedoso a la hora de emprender el diseño y la construcción de una política con una mirada transversal e integral.

Me parece que fue una política de todos los estamentos del Estado. Nos sentábamos en el Ministerio, me parece que en ese sentido fue una buena política de Estado porque estaban representadas todas las áreas del propio Ministerio de Educación y todas las áreas del Estado Nacional involucradas en esa política. Absolutamente intersectorial. Y en ese sentido, me parece que fue una de las políticas que llegaron a ser absolutamente transversales.” (Ev. N°11).

La compleja articulación que supone el programa entre múltiples sectores, organismos institucionales y actores sociales, tomando en cuenta los distintos niveles territoriales (local -nacional) no deja de ser desafío y fuente de tensión entre el ideal de diseño y las practicas efectivas. El día a día de cada agencia y las tensiones que involucra el desarrollo configuran aspectos que requieren atención. Estos, fueron advertidos como la brecha entre lo explícito en la orientación normativa y lo que se despliega en la implementación del programa. Si bien las articulaciones institucionales en función de una programación e implementación más tendiente a la integralidad son señaladas como una orientación positiva por los expertos no deja de ser una dimensión conflictiva. Lo cual parece advertir que una articulación a nivel nacional como estrategia, es un trabajo complejo.

4.3. Guarderías y Tutorías, nuevos componentes

Un tercer eje y punto destacado que se desprende del análisis resulta de la convergencia de las opiniones de los entrevistados en términos de destacar dos componentes del programa: las guarderías y las tutorías como elementos positivos incluidos en la propuesta. Es decir, por un lado, el acompañamiento y seguimiento para el destinatario de la política a través de tutorías incentivando la participación. Y por otro, la posibilidad de gestionar espacios de cuidado de niños/as para aquellos jóvenes que tienen hijos/niños/niñas a cargo; resultan aspectos contemplados por el Progresar que suman rasgos valuados y significativos bajo las opiniones de los expertos.

En este sentido el programa más allá de la transferencia monetaria contempla una trama de aspectos que lo hacen destacable. Sobre todo, los espacios de cuidado a niños/as.

Puede decirse que, desde el diseño se contemplan dispositivos que permiten un espacio para que las jóvenes madres/padres accedan a mecanismos encargados del cuidado de sus niños mientras estudian o participan de actividades contempladas por los programas; es un signo

positivo para el reconocimiento de un sector clave entre los sectores jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad social: las jóvenes madres. Más allá de la importancia del mecanismo previsto de cuidado para los niños aún no encontramos claras pautas sobre su implementación en terreno, lo cual sin duda llevara un gran esfuerzo de articulaciones para su viabilidad.

Una que me parece muy interesante, y hasta donde entiendo, y que no lo han logrado resolver es la de hacer un acompañamiento con jardines maternos para los hijos de las mujeres que dejaron en buena medida porque tuvieron familia. Es una de las causas de mayor incidencia en la deserción escolar en las mujeres y en los varones en alguna medida también. Esa idea de articular un programa de finalización de la escolarización con acompañamiento a los chicos a través de jardines maternos me parece muy innovador y de funcionar bien tendría muchas potencialidades". (Ev. N°2).

Pensar una política de Estado sea cual sea desde el sector que se esté pensando, lo que tiene que hacer es ampliar los márgenes de participación de inclusión de los jóvenes" (Ev. N°11).

Para mí una de las cuestiones que no se llegaron a desarrollar en el marco del Progresar fue poder evaluar el impacto que eso tenía en los estudios de la persona [...] más allá de encontrar al sujeto de derecho, de que se inscriba y la transferencia. Me parece que lo que nos faltó fueron estrategias de acompañamiento y de presencia del Estado con esa política. Me parece que faltó la posibilidad de poder desarrollar mecanismos de acompañamiento." (Ev. N° 11).

Una política donde las marcas de la contención cobran prioridad. Más allá de la cuestión económica, es decir, sostenimiento de recursos materiales vía ingreso monetario directo, los mecanismos de acompañamiento como las tutorías y las guarderías, son advertidos no sólo como necesarios sino también como elementos de peso en la arquitectura del programa. Es más, para algunos de los expertos consultados, el desarrollo de mecanismos de acompañamiento es un punto pendiente, una falta con relación a la implementación del programa.

A modo de cierre

En el marco de una región atravesada por desigualdades, crisis y emergencias sociales recurrentes, la revisión de intervenciones sociales destinadas a las juventudes son materia de vital interés, por su situación actual y el horizonte de las nuevas generaciones. Sobre el panorama regional, expertos indican que en la actualidad se han expandido las acciones de los PTC dirigidas a la juventud concentradas fundamentalmente en las áreas de educación-trabajo; no obstante, las iniciativas encuentran sus límites de corto alcance en tanto

“el mercado laboral no ofrezca oportunidades de inserción a los jóvenes o no se logre avanzar en una educación de calidad.” (Cechini, 2015: 4).

Ahora bien, este texto considera esta advertencia e intenta aportar al debate a partir de un análisis enfocado en una medida —Progresar 2014— relativamente reciente en el contexto argentino. Se entiende que existen ciertos rasgos innovadores de la arquitectura del programa que permiten distinguir un avance en el reconocimiento de la necesidad de considerar la multidimensionalidad de problemáticas que afectan a jóvenes y los desafíos que ello conlleva desde un enfoque de derechos explícito en su normativa originaria.

Como hemos visto, a la luz del análisis identificamos ciertas características distintivas del programa referido sobre diseño, normativa, trama institucional, así como tensiones y desafíos pendientes en materia de políticas de juventud. El Progresar en sus inicios tiene como horizonte la terminalidad educativa y la capacitación/orientación en la búsqueda de empleo, es decir, que combina dos lógicas de acción. Comprende distintos dispositivos en una misma política como son la promoción de la finalización de la educación y la capacitación laboral. Al mismo tiempo, suma la más ambiciosa política de promoción destinada a la población joven durante los dos mil; en este sentido, la mirada de los expertos consultados recalca en esta dimensión dado que uno de los consensos hallados es en torno a la amplitud de la cobertura estimada, lo cual abreva al reconocimiento de la magnitud de la población del sector que potencialmente requiere de intervenciones estatales que promuevan la ampliación de oportunidades para el desarrollo de sus trayectorias educativo-laborales. En paralelo, da cuenta de los vacíos existentes a través de políticas más integrales destinadas a la franja de 18 a 24 años.

A la luz del análisis desde el mismo diseño técnico-institucional este programa asumí un desafío pendiente en materia de articulaciones interinstitucionales que bajo las opiniones de los entrevistados establece un punto de inflexión dado que la propuesta promueve articulaciones entre diferentes agencias estatales, distintos niveles de ejecución y otros programas ya existentes, lo cual es un aspecto necesario y de cierta novedad respecto a las políticas antecesoras destinadas a las juventudes.

Componentes del programa como guarderías y tutorías se refieren como ampliaciones positivas y necesarias en el marco de programas destinados a la población joven en situación de vulnerabilidad. A pesar de ello no se constataron avances respecto a su implementación e incluso algunos consultados mencionan que falta desarrollar acciones de acompañamiento.

En función de lo desarrollado, entendemos que el Progresar es

una política que marcha en correspondencia con la ampliación de protección social y la promoción de la escolaridad que implicó una extensión

de la cobertura de las políticas públicas dirigidas al sector poblacional de jóvenes vulnerables. No obstante, el carácter estructural y persistencia de las problemáticas serán sin duda un desafío para sucesivas gestiones. Más allá de las reflexiones sugeridas en el campo y sobre el caso retomado, estimamos que resulta imprescindible que las políticas públicas destinadas a las juventudes tengan un horizonte de continuidad, articuladas con otros ciclos vitales. En breve repensar un esquema de protección social integral bajo el horizonte del curso vital. Cechini (2014). Pero además, retomar la noción de integralidad como horizonte alcanzable, no solo conceptualmente. La cuestión depende de dotar de sustentabilidad el enfoque de derechos que recorre el diseño de la propuesta. En función de ello se concentran múltiples desafíos en clave no solo de las desigualdades entre la población joven sino también en lo que respecta al avance sobre una mirada de las políticas públicas en un horizonte de universalidad y con la inclusión de un eje generacional. Allí, confluyen desafíos tanto por plantear políticas más articuladas e integrales, al decir de Rodríguez “plantear políticas sectoriales de una manera más articulada de modo de transversalizar los esfuerzos programáticos”. (Plesnicar, 2016:1652)

Referencias bibliográficas

- Aguirre, Julio y Marzonetto, Gabriela (2014). Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR. Serie Análisis de Coyuntura, N° 25, CIEPP (Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas públicas). Buenos Aires. Recuperado de http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new1.tpl&product_id=281&category_id=9&option=com_virtuemart&Itemid=21&lang=es
- Becher, Yussef (2016). Políticos de juventud(es): entre la autonomía y la asistencia. Un análisis desde el enfoque de derechos. *Revista Administración Pública y Sociedad* (2), 38-59. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/15303/16180>
- Bertranou, Fabio y Casanova, Luis (2015). *Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina: contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo OIT. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_454395.pdf
- Cechini, Simone (2015). *Programas de Transferencias Condicionadas: panorama regional y su impacto en la población*. Buenos Aires: SITEAL IIPE-Unesco. Recuperado de http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/siteal_dialogo_simone_cecchini.pdf

- Cecchini, Simone (2014). Educación, Programas de Transferencias Condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe, en Feijoó, María del Carmen y Poggi, Margarita (coords.) (2014). *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: SITEAL IIPE-Unesco, 49-74. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002297/229756s.pdf>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016). Panorama Social de América Latina, 2016. Santiago de Chile: autor. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/S1700567_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013). Panorama Social de América Latina, 2013. Santiago de Chile: autor. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/S2013868_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica) (2014). Invertir para transformar: la juventud como protagonista del desarrollo. Santiago de Chile: autor. recuperado de <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39314/invertirparatransformar.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- D'Alessandre, Vanesa y Duer, Carolina (2015). Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes. El caso del PROGRESAR. *CUADERNO Nº 22*, Buenos Aires, IIPE, Unesco, OEI. Recuperado de http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_22_progresar_20160121.pdf
- Danani, Claudia (2016). Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *ANÁLISIS Nº 12*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/12771.pdf>
- Di Giovambattista, Ana Paula; Gallo, Pablo y Panigo, Damian (2014). Empleo, desempleo & políticas de empleo. *El impacto distributivo del "PROG.R.ES.AR" en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones*. Buenos Aires: CEIL, Conicet. Recuperado de http://www.ceil-conicet.gov.ar/?attachment_id=7133
- Jacinto, Claudia (2016). De los derechos a las garantías en las transiciones de los jóvenes al empleo Alcances y límites de las tramas entre educación secundaria, formación para el trabajo y protección social. Jacinto, Claudia (coord.) (2016). *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: entramados, alcances y tensiones*. Buenos Aires: Libros Ides. 9-30. Recuperado de <http://ides.org.ar/wp-content/uploads/2016/11/Libros-del-IDES-2016-PREJET-Jacinto.pdf>

- Marzonetto, Gabriela y Aguirre, Julio (2014). Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR. *Serie Análisis de Coyuntura* Nº 25, Buenos Aires: CIEPP. Recuperado de http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new1.tpl&product_id=281&category_id=9&option=com_virtuemart&Itemid=2&lang=es&vmcchk=1&Itemid=2
- Mazzola, Rossana (2014). PROGRESAR: Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. *Revista Estado y Políticas Públicas*, II (2). 91-113. Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8598/1/RFLACSO-EPP2-05-Mazzola.pdf>
- Ocampo, José Antonio y Gómez-Arteaga, Natalie (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. *Revista CEPAL* (122). 7-34. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42030/1/RVE122_Ocampo.pdf
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012). Social Security for All: Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems. The Strategy of the International Labour Organization. Ginebra: autor. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_30892.pdf
- Otero, Analía (2017). Agenda joven en Argentina. El caso del "Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina. *PROG.RE.S.AR. METAMORFOSIS*, Nº 6. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud de la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción. 62-75. Recuperado de <http://revistametamorfosis.es/index.php/metamorfosis/article/view/63>
- Plesnicar, Lorena (2016). Juventudes y políticas públicas en América Latina: Conversación con Ernesto Rodríguez. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14 (2). 1651-1657. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77346456049>
- Repetto, Fabián y Díaz Langou, Gala (2014). Recomendaciones integrales de política pública para las juventudes en la Argentina. *Documento de Políticas Públicas* Nº137, Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1320.pdf>
- Roberti, Eugenia (2016). Políticas de empleo juvenil en Argentina. Una aproximación a los dispositivos de orientación sociolaboral para jóvenes (PROGRESAR Y PJMMT). Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo (ALAST), 3 al 5 de agosto de 2016, Ciudad de Buenos Aires. Argentina. En Memoria Académica. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.7540/ev.7540.pdf
- Ruiz del Ferrier, Cristina y Tirenni, Jorge (2007). Las políticas sociales en la Argentina contemporánea: ¿Planes o planeamiento estratégico? Ponencia presentada en el III Encuentro del Foro Federal de investigadores y docentes. La Universidad y la

Economía Social en el desarrollo local, 2 y 3 de agosto de 2007, Centro Cultural San Martín, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Terigi, Flavia (2014). La inclusión como problema de las políticas educativas, en Feijoó, María del Carmen y Poggi, Margarita (coords.) (2014). Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión. Buenos Aires: IIPE-Unesco 217-234. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002297/229756s.pdf>