



FLACSO
ARGENTINA

MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

**Análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina -
PROGRESAR: aciertos, desaciertos y vicisitudes de una política
social innovadora (2014-2018)**

**Tesis para optar por el grado académico de Magister en Diseño y Gestión de
Programas Sociales**

Autora: María Laura Lombardía

Directora de Tesis: Adriana Clemente

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 de febrero de 2018

Resumen

Esta tesis plantea un análisis integral del Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), política social de carácter nacional implementada en el año 2014. Para ello, recurre a distintos tipos de fuentes, tanto cuantitativas como cualitativas.

El PROGRESAR marcó la continuidad de las políticas de ampliación del sistema de protección social desarrolladas entre 2003 y 2015, basadas fundamentalmente en transferencias monetarias directas y sostenida en una concepción simbiótica de la política social y el crecimiento económico. Partiendo de un diagnóstico novedoso sobre la situación juvenil y con objetivos de carácter integral, en su concepción inicial priorizó la finalización de la educación obligatoria, aunque por el abandono de algunos de los componentes más ambiciosos previstos en el diseño original (redes de tutores y de cuidado infantil) y por distintas barreras de acceso, en los hechos la población atendida perteneció mayoritariamente a jóvenes de sectores medios-bajos ya insertos en la educación superior.

Entre los aportes de esta tesis, puede mencionarse la revisión crítica de los enfoques que sustentan los programas de ingreso y de las categorías asociadas a la problemática de los jóvenes que son objeto de las políticas sociales, particularmente la noción de los jóvenes “ni-ni”. Adicionalmente, se hacen aportes específicos sobre el perfil de los jóvenes titulares y su participación en el programa y un análisis del Programa en clave de accesibilidad.

Palabras clave: PROGRESAR – POLÍTICA SOCIAL – JUVENTUD – PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS - ACCESIBILIDAD

Agradecimientos

A Adriana Clemente, mi directora de tesis, por su generosa dedicación, su acompañamiento y sus investigaciones comprometidas con los sectores populares.

Al área de Diseño y Gestión de Programas Sociales de FLACSO, por colaborar brindando el soporte institucional y académico para el desarrollo de esta tesis.

Al viejo Ministerio de Economía, el “MECON”, por financiar parte de la formación recibida en esta Maestría.

Al equipo del PROGRESAR, por su entrega y entusiasmo, y especialmente a Fabiana Rubinstein, por su amor y compromiso con la gestión pública.

A mi familia y amigxs, por su apoyo y arenga constantes.

A Diego, por su insistencia (fundamental), su tiempo, sus lecturas y devoluciones, sus ideas y su amor.

A Violeta, por su alegría, que es la mía.

Índice de la tesis

Agradecimientos	3
Introducción.....	7
Tema y fundamentos	7
Objetivos	11
Metodología y fuentes	11
Estructura de la investigación	13
Principales hallazgos	16
CAPÍTULO 1. Categorías de análisis para aproximarse al análisis de las políticas sociales dirigidas a la juventud	19
Modernidad líquida: el fin de las certezas	20
La educación a contramarcha	24
Juventudes, escuela y mercado de trabajo: la tensión entre integrar y excluir	28
Las distintas miradas sobre la protección social	33
La noción de accesibilidad y su importancia en la definición de políticas públicas	44
CAPÍTULO 2. El “modelo de desarrollo con inclusión social” y la centralidad del gasto público entendido como inversión social	47
Política económica y política social (y viceversa) en el periodo 2003-2015	47
Las diferentes etapas de la política social entre 2003 y 2015.....	50
La evolución de la inversión social (2003 - 2015).....	52
Los programas de transferencia monetaria y su importancia en la recomposición del sistema de seguridad social.....	57
Los Programas de Transferencia de Ingresos: recursos ante un mercado de trabajo segmentado	59
CAPÍTULO 3. Juventud y política social en Argentina	68
La “cuestión social” de los jóvenes: contra el diagnóstico dominante de los “ni-ni”	69
Los números de la juventud	72
a. Jóvenes con alto riesgo de vulnerabilidad social (RV alto)	80
b. Jóvenes con riesgo de vulnerabilidad social medio (RV medio)	84
c. Jóvenes con riesgo de vulnerabilidad social bajo (RV bajo).....	88
d. Jóvenes sin riesgo de vulnerabilidad social (sin RV).....	92
CAPÍTULO 4. El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR). Diseño, características e implementación.....	98
Fundamentos del PROGRESAR.....	98
Características del programa y su implementación	101

Componentes originales del PROGRESAR	102
Transversalidad institucional y articulación interministerial	105
Complementariedad con programas vigentes	107
Modificación al decreto de creación y evolución de los titulares.....	108
CAPÍTULO 5. EL PROGRESAR. Del diseño a la implementación. ¿Quiénes eran los jóvenes PROGRESAR de la primera etapa?.....	113
Características socio-demográficas.....	114
Hogares y familias de los jóvenes PROGRESAR.....	118
Situación laboral.....	124
Situación y trayectorias educativas.....	132
Usos de la transferencia monetaria	141
La cuestión de género	143
Dos perfiles diferenciados en el PROGRESAR	147
CAPÍTULO 6. Facilitadores y barreras en torno a la accesibilidad de los programas de terminalidad educativa.....	150
El PROGRESAR en el contexto del cambio de paradigma en políticas sociales	151
Modalidades alternativas para cursar los estudios secundarios	154
Trámites de ingreso al PROGRESAR. Barreras y facilitadores.	157
Evaluación y monitoreo del Programa como herramientas para potenciar la accesibilidad: desburocratización y presencia territorial	162
Los registros digitalizados de alumnos y la migración desde otros programas.....	167
El valor de las prestaciones en contextos inflacionarios como barrera.....	169
Una barrera irresuelta: dificultad para la reinserción escolar y sesgo hacia estudiantes del nivel terciario	170
La escuela media y sus barreras simbólicas	174
El contexto como barrera para acceder y las Redes que no fueron	176
Las urgencias del modelo económico y los tiempos de la política social.....	182
CAPÍTULO 7. EL PROGRESAR en el cambio de época (2015-2018)	185
PROGRESAR 2016-2017. El declive.....	185
PROGRESAR 2018. La meritocracia como bandera.....	192
Conclusiones	201
La ampliación del sistema de protección social como contexto de implementación del PROGRESAR.....	201
El PROGRESAR: expectativas y realidades.....	205
Los desafíos de la accesibilidad.....	208
Nuevos fundamentos y objetivos: el viraje hacia la meritocracia	211

Notas finales.....	213
Anexo metodológico	215
Anexo estadístico	216
Bibliografía.....	224

Introducción

Tema y fundamentos

El tema general en el que se inscribe esta Tesis es el de **política social y juventudes**, con particular interés en las políticas de transferencia que se constituyen a su vez como un campo específico de la política social. Ambas cuestiones centrales sobre la que se propone reflexionar aquí a partir del análisis de un caso emblemático como es el **Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina** (PROGRESAR, Decreto N° 84/2014).

El interés en esta temática radica en que la juventud resulta una etapa clave en términos de “decisiones a tomar” en cuestiones como la vida laboral, educativa, familiar, y en la que los contextos entendidos como condicionamientos sociales, culturales, económicos, familiares, geográficos, permean absolutamente dichas decisiones. El abanico de opciones posibles entre las diferentes juventudes varía tanto como contextos diferentes sociales, en sentido amplio, existen.

Desde su origen en 2014, el PROGRESAR fue pensado como un eslabón más en la estrategia de ampliación del sistema de protección social mediante programas de transferencias de ingresos hacia los sectores más vulnerables que se desarrolló entre 2003 y 2015. En este periodo, la política social funcionó como uno de los motores clave para el desarrollo de un modelo económico que potenciaba el consumo de los sectores populares y el desarrollo del mercado interno. El fuerte crecimiento de la inversión social y la simbiosis entre la política económica y la política social fueron transformando el sistema de protección social, incorporando a un número cada vez mayor de personas a partir de

mecanismos diversos y, muchas veces, novedosos. De ahí la importancia de constituir el Programa en caso de estudio, ya que se trata de una política que por su escala e integralidad ocupó un lugar destacado en el menú de programas de transferencia de ingresos.

Los programas de transferencias de ingresos jugaron un papel fundamental, ya que fueron la herramienta por excelencia que se utilizó para sortear las rigideces de un sistema de protección social cuya puerta de ingreso estaba dada por la inserción laboral formal, en un mercado de trabajo segmentado que dejaba a más de un tercio de sus trabajadores (y familias) por fuera de los derechos sociales bienestaristas.

El PROGRESAR se propuso como meta principal la ambiciosa tarea de reinsertar al mundo educativo a los jóvenes que habían abandonado los estudios, especialmente a aquellos que no habían concluido los niveles obligatorios de la enseñanza. Y es que uno de los desafíos centrales del sistema educativo, una vez garantizada una cobertura primaria casi universal, pasa por lograr la permanencia y egreso de los alumnos, es decir, por evitar que los jóvenes abandonen la escuela antes de graduarse del nivel medio, de carácter obligatorio a partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación en el año 2006. En este sentido, al momento de implementarse el PROGRESAR, más de la mitad de los jóvenes entre 18 y 24 años no asistía a instituciones educativas, y la mayoría (52,9%) no había completado el nivel medio.

Por su nivel de cobertura, el volumen de la transferencia monetaria y, con esto, la magnitud de la inversión social involucrada, el PROGRESAR se constituyó como la principal política de ingresos destinada a los jóvenes de la Argentina, lo que lo convierte en un caso

de relevancia para la investigación social. Pero, además, se dirigió a una población diferente de la que típica e históricamente la política social se había dirigido (niños y adultos mayores, y en las últimas décadas desocupados) al centrarse en los jóvenes de 18 a 24 años con una propuesta masiva y novedosa. En este sentido, se relaciona con su diseño novedoso, conformado por un conjunto de dispositivos (red de tutores, red de cuidado infantil, chequeos de salud, participación interministerial) que consideraban diferentes dimensiones de la problemática juvenil, superando la visión meramente economicista que implica la transferencia monetaria.

Sin embargo, el Programa evidenció dificultades para acceder a los sectores más vulnerables dentro del amplio abanico que conformó su población objetivo: tuvo un impacto moderado a la hora de reincorporar a jóvenes al sistema educativo, especialmente entre aquellos que no habían finalizado los estudios obligatorios, mientras que estuvo más extendido entre los estudiantes del nivel superior. En este punto, resulta interesante analizar el recorrido de esta política y el relativo "desencuentro" entre el diseño original y lo que efectivamente pasó, lo que implica adentrarse en los factores de accesibilidad, tanto en los positivos entendidos como facilitadores, como en los obstáculos o barreras.

En este marco, esta Tesis procura generar aportes a la discusión en torno a la complejidad del diseño y la gestión de iniciativas públicas integrales que abordan problemáticas de poblaciones en situaciones de vulnerabilidad como el caso de los jóvenes más pobres y su permanencia en el sistema educativo.

En línea con esta cuestión, este pretende aportar respecto al voluntarismo en políticas sociales: ni las políticas sociales en sí mismas, ni las buenas intenciones y ni siquiera un presupuesto holgado son garantía para lograr los objetivos propuestos. Las transferencias monetarias por sí solas actúan en colectivos ya integrados socialmente, pero es difícil que logren romper el cerco de años de exclusión social en familias con varias generaciones en situación de vulnerabilidad social. Por esto, la motivación de esta Tesis resulta del convencimiento de la importancia fundamental de seguir desarrollando estudios que investiguen e indaguen en los diferentes aspectos de la accesibilidad de las políticas sociales, entendida como ese particular vínculo que se construye entre los individuos y los servicios y programas sociales estatales, ya que el desarrollo bibliográfico no se equipara a la importancia de la temática en términos de impacto de las políticas públicas, más aún cuando la aceleración vertiginosa del tiempo social (y económico) hace que el conocimiento generado quede rápidamente obsoleto.

En otro orden, el interés en investigar el PROGRESAR se relaciona con la propia trayectoria laboral de la autora de esta Tesis, que se desempeña en el Ministerio de Hacienda y, desde ese rol, ha participado en distintas instancias del diseño y el monitoreo inicial del Programa. De hecho, parte de los documentos y análisis realizados en ese marco, han sido críticamente revisados y nutren esta investigación.

Objetivos

El objetivo general de esta Tesis fue **describir y analizar el diseño, la implementación y el desarrollo del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) entre 2014 y 2018.**

Para dar cuenta de este objetivo general, se han planteado los siguientes objetivos específicos. En primer lugar, describir y analizar las transformaciones acaecidas en el sistema de protección social durante el periodo 2003 – 2015, con foco en la especial relevancia que asumieron los programas de transferencias de ingresos. En segundo lugar, describir el estado de situación de los jóvenes en la Argentina al momento de implementación del PROGRESAR, en discusión con los diagnósticos de la juventud más difundidos. En tercer lugar, analizar los fundamentos, características y componentes del PROGRESAR en su versión original y con sus modificaciones a lo largo del tiempo. Como cuarto objetivo, se propuso conocer y describir las características socioeconómicas de los titulares del PROGRESAR y sus familias en la primera etapa de implementación del Programa. Finalmente, se procuró identificar facilitadores y barreras a la accesibilidad, que habrían promovido u obstaculizado tanto el acceso como la permanencia en el Programa, con impacto diferencial en los distintos segmentos de la población objetivo.

Metodología y fuentes

Con la finalidad de generar respuestas a los interrogantes que se derivan de los objetivos planteados, cuya naturaleza es heterogénea, la investigación se nutrió de información

cuantitativa y cualitativa proveniente de diversas fuentes. Acorde con las reglas del estudio de caso, se utilizaron y combinaron diferentes fuentes destinadas a contextualizar los sucesos, a la vez de abordar comprensivamente las particularidades del caso y sus claves.

Para la construcción de la información estadística que permitió la caracterización de la juventud y la elaboración de una tipología de jóvenes según diferentes situaciones de vulnerabilidad se apeló a encuestas a hogares (especialmente la Encuesta Anual de Hogares Urbanos) y datos censales, generados por el INDEC

Además, se recurrió a la información provista por la “Encuesta a Jóvenes PROGRESAR 2014” del Ministerio de Hacienda, que con una muestra de más de 1.700 casos, que permitió avanzar en el marco de esta tesis en la caracterización de los titulares de derecho de la primera etapa del PROGRESAR.

A su vez, se utilizó información presupuestaria disponible en la página web de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, así como información fiscal cuyo insumo fueron las series de Gasto Público de la Administración Nacional que publica dicho Ministerio.

Con respecto a la información cualitativa, a mediados de 2014 se realizó una serie de grupos focales a jóvenes que participaban en los Cursos de Introducción al Mundo del Trabajo (CIT) en el marco del Plan Jóvenes con Más y Mejor Empleo. Además, se obtuvo información de informantes clave, especialmente de referentes y autoridades del PROGRESAR. La información provista tanto por estos grupos focales como por los

informantes clave fue fundamental a la hora de (re)interpretar muchos de los datos cuantitativos del Programa.

Adicionalmente, se examinaron los documentos normativos (decretos, resoluciones) vinculados al PROGRESAR.

Estructura de la investigación

A continuación se presenta la estructura de la investigación y se exponen los contenidos que se desarrollan en cada uno de los siete capítulos que la conforman.

En el **primer capítulo**, se presenta el escenario conceptual que enmarca esta Tesis y se exponen las categorías de análisis consideradas en las diferentes etapas de la investigación. Así, se desarrolla brevemente el contexto de surgimiento de la “cuestión social” juvenil, enmarcada en el fin de la sociedad salarial y el advenimiento de la “modernidad líquida” y se enfoca el análisis en el rol del sistema educativo. También se delimitan los alcances de la categoría “juventud” y se identifican los principales factores de vulnerabilidad que condicionan el bienestar de los jóvenes. Además, se describen los principales enfoques en el análisis de los sistemas de protección social y se los vincula con los modelos económicos que se implementaron a lo largo del tiempo en Argentina, prestando especial atención a cómo fueron variando los componentes de seguridad y ayuda social al interior de la protección social. Finalmente, se introduce el concepto de “accesibilidad” y se comenta su importancia para el diseño de las políticas públicas.

En el **segundo capítulo**, se describe y analiza el modelo económico implementado entre 2003 y 2015 y, en particular, el rol otorgado en este contexto a la política social y su vinculación (en simbiosis permanente) con la política económica. El nexo en esa asociación entre política económica y política social estuvo dado por la expansión de los programas de transferencia de ingresos, de los que el PROGRESAR formó parte, y que transformaron el sistema de protección social vigente hasta entonces. Como herramienta indispensable a la hora de este tipo de análisis, se examina la evolución y composición del gasto público (especialmente el gasto social) durante este periodo, así como la evolución de los programas de transferencia monetaria.

El **tercer capítulo** se centra en la juventud como sujeto de análisis, entendiéndola como una categoría heterogénea. Con el fin de captar los matices de este grupo etario, se construyó el Índice de Riesgo de Vulnerabilidad, que ubica a los jóvenes dentro de una escala de riesgos que van desde una situación de alto riesgo de vulnerabilidad, hasta la inexistencia de riesgo. Este análisis sirvió como diagnóstico al momento de la implementación del PROGRESAR, y su mirada acerca de la juventud, en términos de abarcar su complejidad, significó un aporte que se contrapuso a los diagnósticos y discursos más peyorativos y estigmatizantes que dominaban el escenario local en ese momento, bajo la categoría de los jóvenes “ni-ni”.

En el **cuarto capítulo**, se describen las características generales, fundamentos y componentes del PROGRESAR, tanto en su versión original como en las modificaciones que se fueron plasmando a lo largo de sus dos primeros años de existencia, en el marco de la gestión del anterior gobierno nacional.

En el **quinto capítulo** se realiza una descripción minuciosa de los jóvenes inscriptos en la primera etapa del Programa. Allí se presentan aspectos sociodemográficos de los jóvenes, se caracterizan sus hogares y familias y se reconstruyen sus trayectorias educativas. También se indaga acerca de su experiencia y situación laboral, sobre los diferentes usos de la transferencia monetaria y sus vivencias con relación al trámite de incorporación al programa. Esta información permite esbozar perfiles diferenciados de jóvenes titulares que dan cuenta de la existencia de situaciones de vulnerabilidad disímiles en las condiciones de vida de los jóvenes titulares. A su vez, con el objetivo de identificar características intrínsecas a los titulares del PROGRESAR, se compara sus características con las de la totalidad del universo de jóvenes a partir, principalmente, de la información relevada por la Encuesta de Hogares Urbanos, en los casos en que sea pertinente y se cuente con información. Adicionalmente, se esbozan algunas reflexiones respecto a la cuestión de género entre los jóvenes titulares y sus familias. En relación a este capítulo, cabe mencionar que al final de la Tesis, se presenta un anexo metodológico, en el cual se detallan aspectos relevantes sobre el tamaño y el diseño de la muestra sobre la que se realizó la Encuesta a Jóvenes PROGRESAR 2014; y un anexo estadístico, en el que se presentan en detalle los resultados de la información relevada en dicho estudio.

En el **sexto capítulo** se analiza al PROGRESAR desde el punto de vista de su accesibilidad, tanto inicial (de ingreso al programa), como ampliada (de permanencia en el programa). Se indaga acerca de los facilitadores y obstáculos, entendidos como barreras administrativas, geográficas y/o simbólicas, que se presentaron tanto en la puesta en marcha como a lo largo del desarrollo del Programa y que, presumiblemente, terminaron

delineando un perfil predominante entre los participantes al menos parcialmente distinto al que originalmente se apuntó.

En relación al **séptimo capítulo** cabe mencionar que no se encontraba previsto en el Plan de Tesis original y que fue adicionado a partir de las recientes (y radicales) modificaciones implementadas en el Programa, a fines de enero de 2018. Allí se analizan, en términos comparativos con la versión inicial (2014-2015), los avatares del PROGRESAR a partir del cambio de gobierno en diciembre de 2015, y se identifican dos claros momentos: una primera etapa de “congelamiento”, que se desarrolla entre 2016 y 2017; y una segunda etapa de “relanzamiento” y modificación de los fundamentos y componentes del Programa a partir de 2018.

Principales hallazgos

El recorrido de esta Tesis muestra cómo el PROGRESAR surgió como política de ingresos para los jóvenes, en el contexto de ampliación de la protección social que se desarrolló durante el periodo 2003-2015, en el que las políticas de ingresos desempeñaron un rol estratégico. El Programa se erigió como una política novedosa, tanto por su enfoque original, que discutía con las representaciones estereotipadas de los jóvenes, especialmente las que se hacían eco de la categoría “nini”; como por la integralidad de su propuesta, que contaba con componentes que buscaban incidir en dimensiones diversas de la problemática juvenil.

Si bien esta política se caracterizó por su masividad, se revelaron como relativamente escasos sus resultados en términos de lo que inicialmente fue su objetivo prioritario vinculado a la reinserción educativa de los jóvenes que no habían finalizado el nivel secundario. Así, convivieron en la primer etapa del PROGRESAR dos perfiles marcados: por un lado, en una situación de mayor vulnerabilidad relativa, aquellos jóvenes que asistían al nivel primario y secundario o a los cursos de formación profesional; y, por otro lado, un grupo mayoritario conformado por los estudiantes del nivel superior, que se encontraban en una mejor situación socioeconómica que los primeros.

Los menores niveles de cobertura respecto a los potenciales destinatarios durante el primer año de su implementación y la brecha entre el perfil esperado y el efectivamente incorporado al Programa pueden entenderse a partir del relegamiento del Programa de los dispositivos novedosos, reduciéndolo casi exclusivamente a una prestación económica. En este punto se privilegiaron las necesidades de un modelo económico que requería incentivar el consumo interno, en detrimento de aspectos de la accesibilidad del Programa. Sin embargo, las transferencias monetarias por sí solas no suelen lograr aisladamente romper el cerco de años de exclusión social: los contextos de aplicación de las políticas sociales son parte de la problemática y su abordaje y requieren integralidad en las intervenciones sociales.

Con el cambio de gobierno hacia fines de 2015, y luego de dos años (2016-2017) de virtual parálisis del Programa, su relanzamiento en 2018 implicó un drástico cambio de enfoque, más orientado a una perspectiva meritocrática de premios y castigos que de derechos, y

que plantea serios interrogantes en torno a la accesibilidad de los sectores más vulnerables.

CAPÍTULO 1. Categorías de análisis para aproximarse al análisis de las políticas sociales dirigidas a la juventud

A continuación se Presenta el escenario conceptual que enmarca esta investigación con la intención de dar a conocer las categorías que se tuvieron en cuenta a la hora de pensar los objetivos, generar los instrumentos de recolección, elaborar las hipótesis de trabajo y seleccionar los ejes de análisis.

Por un lado, se desarrolla brevemente el contexto de surgimiento de la “cuestión social” juvenil, enmarcada en el fin de la sociedad salarial y el advenimiento de la modernidad líquida y su falta de certezas; a continuación, se centra el análisis en el rol de la escuela durante la modernidad y los desafíos que se le presentan en el cambio de época.

En este capítulo también se delimitan los alcances de la categoría “juventud” y se identifican los principales factores de vulnerabilidad que condicionan el bienestar de los jóvenes, especialmente aquellos ligados con la educación y el trabajo. Además, se describen los principales enfoques en el análisis de los sistemas de protección social y se analiza su relación con los diferentes modelos económicos que fueron desarrollándose a lo largo del tiempo en Argentina, considerando también cómo fue variando el peso de los componentes de seguridad y ayuda social en el sistema de protección social y el rol que jugaron los programas de transferencia de ingreso a los largo de los últimos veinte años.

Finalmente, se introduce el concepto de “accesibilidad” y se explica su importancia para el diseño y análisis de las políticas públicas.

Modernidad líquida: el fin de las certezas

Hacia fines del siglo XX y principios del XXI se produce, en palabras de Bauman (2007), la transición desde la “modernidad sólida” a la “modernidad líquida”; o, siguiendo a Castel (2004), la “crisis de la modernidad organizada”, cuya característica principal es, a grandes rasgos, el derrumbe de todas las certezas que acompañaban el desarrollo de la sociedad capitalista-industrial o sociedad salarial¹.

La organización social “estado-céntrica” (Tiramonti, 2004) se correspondió con la conformación de la sociedad industrial capitalista. En esta formación social, los marcos institucionales estaban dados por lo que Foucault (2000) denominó “instituciones disciplinarias” (escuela, familia, fábrica, etc.) que regulaban y contenían la existencia de los individuos, funcionando como una red de dispositivos que producían y reproducían las costumbres, las prácticas y las subjetividades, a la vez que reglamentaban los espacios de socialización de los individuos, delineando sus trayectorias vitales.

La “ética del trabajo” (Bauman, 1999b) permeaba todas las relaciones sociales. El trabajo era el eje de la vida individual, era el garante del orden social, definía una posición en el

¹ Esta gran transformación tiene como contexto la caída del muro de Berlín como símbolo de la desintegración del bloque socialista y una revolución tecnológica que desafía los conceptos de tiempo y espacio existentes hasta ese momento; y está enmarcada en un proceso de globalización que profundiza las desigualdades sociales, premiando a los inquietos y móviles -con recursos para serlo- y relegando a una existencia de incertidumbre involuntaria y desprotección a aquellos que no acceden a los nuevos lenguajes y “ritmos” sociales.

mundo y construía identidades; era, en definitiva, el principal referente a partir del cual se estructuraban las otras esferas de la vida y el principal ámbito de integración.

La escuela funcionaba como un dispositivo ideológico que intentaba paliar las notables contradicciones de la Modernidad, en cuyo corazón se hallaba la de fomentar la idea de igualdad en una sociedad desigual: la escuela se hizo cargo de esa promesa, alimentando el mito de una sociedad integrada e igualitaria, autoproclamándose como la institución que generaba las posibilidades de igualdad a futuro y teniendo como prueba irrefutable de ello el ingreso irrestricto y obligatorio a ella de todos los niños.

El potencial emancipatorio de la escuela fue una realidad que atravesó a la sociedad argentina durante más de la primera parte del siglo XX y que posibilitó la conformación de una extensa clase media: eran momentos de certezas. La educación fue el motor que estimuló el desarrollo de esta clase, conformada por los hijos de inmigrantes que lograron desacoplarse de su origen social a través de una estrategia que combinaba la obtención de credenciales educativas y la incorporación a un mercado de trabajo en permanente expansión (Tiramonti, 2004). En esta dinámica social, la escuela actuó como referente universal, delineando subjetividades en un determinado patrón cultural y normativo compartido que regulaba las relaciones entre individuos socializados en una visión compartida de la realidad.

Con la crisis de la sociedad salarial, la matriz estado-céntrica se vio fuertemente debilitada en favor de una sociedad organizada en torno a las leyes y los valores propios de la “lógica del mercado” (competencia, privatización, desregulación), relegando al Estado a un rol subsidiario. Esta ruptura de la matriz societal característica de la Modernidad se traduce

en el deterioro del entramado de instituciones que la sostenían y que regulaban y contenían la existencia de los individuos, guiándolos continuamente a lo largo de su trayectoria vital. El fenómeno de la desafiliación social (Castel, 2004) aparece como una nueva “cuestión social” asociada a la falta de protecciones sociales, tanto de los que trabajan (debido a la precarización del mercado de trabajo, entendido como pérdida de derechos de la clase trabajadora), como de la creciente masa de desocupados.

La heterogeneización de las categorías ocupacionales favorece el fenómeno de la descolectivización, entendida como la pérdida de lazos y relaciones, y la identificación con un colectivo más amplio que asegure una serie de protecciones por el sólo hecho de pertenecer a él (Castel, 2004). Esta complejización de las identidades sociolaborales promueve, a su vez, la individualización de las experiencias y la competencia entre trabajadores. La pertenencia a un colectivo solidario permitía controlar la incertidumbre del porvenir, pero el fin de las regulaciones colectivas abrió paso a la precarización laboral y a un permanente temor de pasar a engrosar la fila de desempleados.

En la sociedad salarial, los individuos estaban arraigados a una red institucional (familia, escuela, fábrica, y demás “instituciones totales”) que comprometía a los individuos con una determinada ética y un conjunto de normas y valores que delineaban subjetividades, regulaban sus conductas y los incorporaba funcionalmente al orden social (Tiramonti 2004). Las nuevas transformaciones han vuelto obsoleto al conjunto de normas, principios, saberes y valores propiciados por la sociedad salarial. La “estética del consumo” ha barrido a la “ética del trabajo” en la función de articular socialmente a los individuos; el consumismo reina y construye un mundo a su medida: volátil, frágil,

“líquido”, multicéntrico y desintegrado, en el que lo que es de utilidad hoy, es seguro que no lo sea mañana.

Mientras que en la modernidad sólida las instituciones totales constituían los mecanismos de control y disciplinamiento social, en la modernidad líquida, la dominación estará garantizada a un menor costo: la “incertidumbre producida”, la construcción de sujetos cada vez más inseguros y vulnerables será el nuevo núcleo de la estrategia de dominación (Bauman, 2007), reasegurado por la desintegración de espacios colectivos de integración y participación, y por la deslegitimación del compromiso y la acción política como una potencial herramienta de transformación social.

Los rasgos con los que Castel (2004) caracterizó el “fin de la sociedad salarial” se vivencian, potenciados, entre los jóvenes y, especialmente, entre aquellos de orígenes económicamente desventajosos. Dos de las instituciones que atraviesan en mayor medida a los jóvenes (la escuela y el trabajo) se encuentran en crisis hace décadas.

La precarización laboral, el crecimiento del desempleo, la conformación de una población desafiada de toda red social, la fragmentación social y la pérdida de expectativas de integración fueron nuevas realidades con las que la sociedad debió lidiar, incluida la escuela, y que favorecieron la construcción de códigos culturales fragmentados y la imposibilidad de encontrar algún referente común de integración entre esos fragmentos. Prácticamente, ya no existen vestigios de ese imaginario más o menos compartido por los

niños y jóvenes de la misma edad, pero diferente clase social; lo que hoy existen son diferentes sistemas normativos y sentidos dentro de cada fragmento.²

La educación a contramarcha

El conocimiento no es inmune a la rápida muerte que se le declara a los objetos en la sociedad líquida y consumista: el aprendizaje y la pedagogía fueron creados a la medida de un mundo durable y hoy ya no resulta atractiva una educación sólida y estructurada, basada en la acumulación de conocimientos. La solidez de las cosas resulta amenazante en esta época de fluidez y saturada de información. Esta situación, sin dudas, presenta un desafío enorme para los profesionales de la educación. La volatilidad del conocimiento y la fluidez que permiten las nuevas tecnologías de comunicación y los nuevos formatos contradicen la esencia misma de una educación basada en la escuela, en la relación jerárquica docente – alumno, con un rígido sistema de estudios y una sucesión predefinida de procesos de aprendizaje.

Los contenidos de la escuela resultan “vacíos de contenido” para chicos que mucha veces no logran proyectar un uso concreto de las herramientas que la escuela les provee; los saberes antiguos han perdido su valor pragmático, y la escuela no logra aún aggiornarse a los nuevos requerimientos. La escuela ya no tiene la fuerza que supo tener en otras

² Según Pérez Sosto y Romero (2016) “los procesos de desinstitucionalización, desocialización, despolitización y el desdibujamiento y la fragmentación de los imaginarios sociales que afectan particularmente a los jóvenes constituyen la base de actitudes de apatía, crisis de participación, marcado individualismo, descreimiento de las organizaciones e instituciones y de la eficacia de la acción colectiva, todos estos transcurso que terminan impulsando a los jóvenes a una abandono a priori de la ciudadanía.”

épocas, ya no está en condiciones de cumplir con las nuevas expectativas sociales. Las demandas sociales chocan con los recursos (obsoletos y escasos) con los que cuenta la escuela (Tenti Fanfani, 2008). Hoy existen numerosos agentes que transmiten conocimientos y saberes, la escuela ha perdido ese monopolio y los saberes socialmente relevantes ya no son transmitidos en forma hegemónica en el aula: la escuela ha perdido peso específico en la construcción de las identidades de los jóvenes (Balardini, 2014). En el contexto de inestabilidad de horizontes y liquidez generalizada, la cuestión de la reproducción cultural y política de la sociedad se ha tornado un problema para la escuela, que es incapaz de asumir estas responsabilidades y pone en riesgo su propia legitimidad como institución de socialización privilegiada (Dussel, 2007). La escuela compite con otras agencias culturales (como por ejemplo, los medios de comunicación de masas, las redes sociales e internet) por la transmisión de saberes y la socialización de los chicos; pero lo hace en condiciones de desventaja por su formato rígido e inmóvil .

El fracaso que significó la “esperanza educativa” de las teorías del capital humano se tradujo en el vaciamiento de sentido de la educación, la construcción de nichos educativos, entendidos como espacios escolares diferenciados y más competitivos; y una necesidad cada vez mayor de obtener más y más títulos educativos para ocupar los mismos cargos de antes, por la devaluación de las credenciales educativas.

En este contexto, la escuela empieza a adquirir funcionalidades diferentes: ya no será una condición para la movilidad social, sino que asumirá (casi explícitamente) la función de controlar el riesgo social que implica la existencia de una amplia población de jóvenes que no encuentran su lugar en el mercado de trabajo y tampoco perciben motivos válidos para

esforzarse en el estudio, que ya no es garantía de progreso. Si antes la escuela se decía garante de la igualdad de oportunidades para todos, ahora, ante la evidencia de la derrota de la ilusión igualitarista, su pretensión será la de “integrar”, “contener”, “controlar” y, en algunos casos, “alimentar” a los excluidos del sistema y a la franja cada vez mayor de aquellos que se encuentran en los “bordes”.

Si hasta mediados de los años setenta la educación media garantizaba la movilidad social ascendente, a partir de ese momento la oferta de egresados de los colegios secundarios comenzó a ser mayor a la demanda del mercado de trabajo. De esta manera, un sector que culminaba la escuela secundaria comenzó a estar sobrecalificado para las tareas que desempeñaba, produciendo dos procesos: la devaluación de las credenciales educativas y un importante deterioro en las tasas de rendimiento económico del nivel secundario.

La espectacular ampliación de la matrícula educativa generó paralelamente mecanismos de diferenciación cada vez más evidentes, como la migración de los sectores altos y algunos sectores medios desde la educación pública a la privada que se cristalizó definitivamente en la década del noventa (momento en el cual, además, encuentra su basamento teórico-filosófico en el pensamiento neoliberal). De esta manera, ya desde los años sesenta comenzó a resquebrajarse, en un camino al parecer sin retorno, la matriz de integración igualitaria que había caracterizado hasta allí al sistema educativo argentino. La educación media ya no podrá, a diferencia de años atrás, cumplir con sus promesas: no garantizará la inserción laboral, no constituirá un puente para continuar estudios superiores, ni tampoco capacitará para el ejercicio de una ciudadanía activa (Filmus y Moragues, 2003).

Este proceso de fragmentación se afianzó en la década del noventa, pero de la mano de una mayor heterogeneidad social que profundizó la existencia de circuitos de calidad diferenciada. El escenario económico, político, familiar, ético y cultural se transformaba radicalmente, y en la base de estas transformaciones estaba el derrumbe de la sociedad salarial (Castel, 2004): la escuela parecía incapaz de entablar un diálogo fructífero con esta nueva realidad.

La reforma en el sistema educativo argentino se inició en 1992, con su descentralización definitiva (que dio lugar a grandes desigualdades regionales) y se instituyó legalmente en 1993, con la Ley Federal de Educación. El discurso que se desplegó en la escuela en la década del noventa era fuertemente economicista, más ligado a la formación de individuos capaces de actuar en este mundo ultracompetitivo. Estas transformaciones, lejos de dejar inmune a la cultura escolar, la transformarían radicalmente. Sintetizando, estas reformas -de las que participaron activamente mediante su financiamiento y la definición de sus lineamientos principales los organismos multilaterales de crédito- pueden resumirse en el desplazamiento, en determinados sectores sociales, del Estado como proveedor de servicios sociales (con su correlato de fuertes incentivos al desarrollo de un mercado privado en la educación); el pasaje de la organización burocrática a la valoración de la competencia como principio organizador y legitimador de la distribución de los bienes sociales y el pasaje de la idea de una ciudadanía universal, a la discriminación entre “asistidos” y “competitivos” (Tiramonti, 2001).

El contexto local en el que se desarrolló esta reforma estaba ligado al agotamiento del modelo de acumulación keynesiano y a la instalación (con antecedentes en la última

dictadura militar) del modelo económico y social neoliberal. La transnacionalización de la economía impuso la necesidad de ser competitivos (incrementar la productividad, bajar los costos –sobre todo los de la mano de obra- y mejorar el perfil educativo de los trabajadores) y supuso la promoción de determinados valores como la eficiencia, el éxito personal, la competitividad individual, la libertad de elección: los individuos pasan a ser “tomadores de riesgos” y únicos responsables de su suerte. Este discurso “antisolidario” (y las prácticas que lo acompañaron) se instaló fuertemente en el sentido común, con consecuencias destructivas para la integración social.

Juventudes, escuela y mercado de trabajo: la tensión entre integrar y excluir

La “juventud” como objeto de investigación y categoría de análisis trasciende la mera delimitación etaria, sobre la cual tampoco hay un consenso unánime, ya que varía de acuerdo a las diferentes instituciones y objetivos de investigación. Por ejemplo, la definición de UNICEF (2011) afirma que la juventud es el período que se extiende de los 15 a los 24 años; mientras que la Organización Interamericana de la Juventud y la CEPAL suelen ampliar su definición hasta los 29 años (OIJ-CEPAL, 2015) (OIJ-CEPAL-IMJUVE, 2014). En todos los casos, el recorte etario es una decisión instrumental, indispensable para lograr uniformidad estadística y poder construir un sujeto de análisis. En esta investigación, la edad de los jóvenes bajo análisis está definida por los requisitos para acceder al Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), esto es, a partir de los 18 y hasta los 24 años.

En sentido amplio, la juventud es una condición histórico-cultural en la cual conviven características biológicas ligadas a la edad, características culturales relacionadas con compartir los códigos de una generación, además de cuestiones asociadas al género y a la procedencia socio-económica (Urresti, 2005; Urresti y Margulis, 1996). Así, para los jóvenes de sectores medios y altos existe, por lo general, la oportunidad de estudiar e ingresar, sin apuro, al mercado de trabajo, retrasando responsabilidades de la vida adulta que generalmente emergen más tempranamente entre los jóvenes de sectores populares, con trayectorias escolares y laborales más inestables y accidentadas.

La educación es una de las principales herramientas que define las posibilidades laborales de los jóvenes. Las reformas estructurales de carácter neoliberal consolidadas en la década del noventa tuvieron un fuerte impacto a nivel social (Basualdo, 2003), y profundizaron un proceso de fragmentación social y socavamiento de los lazos sociales que se había iniciado con el modelo de valorización financiera de la última dictadura militar. El sistema educativo no fue inmune a la impronta neoliberal y, en este periodo, se registró un incremento de la desigualdad educativa, en un país que se caracterizaba por haber logrado niveles de integración altos (Svampa, 2005).

En el mismo sentido, las transformaciones experimentadas en el mercado de trabajo generaron procesos de segmentación productiva que requirieron flexibilización laboral y que derivaron en altas tasas de desempleo, subempleo y precariedad laboral, siendo los jóvenes el grupo en el que dichos procesos se plasmaron con mayor intensidad (Jacinto, 2008; Miranda, 2008). El desempleo masivo y la precarización de las relaciones laborales conllevaron procesos de descolectivización (Castel, 2004), entendido como la pérdida del

amparo en “lo colectivo”, esto es, estar protegido por un sistema de regulaciones colectivas preexistentes. La contracara de la descolectivización son los procesos de individualización, que abolen la pertenencia a un todo más amplio y provocan la autoculpabilización por las situaciones de desamparo, o sea, la responsabilización de los propios sujetos (desocupados, precarizados) de su situación indeseada. Estos procesos aíslan y abandonan a los sujetos al romper las inserciones sociales que los mantienen en contacto con otros individuos.

Los jóvenes, que son los que se inician en la vida laboral, han sido especialmente afectados por la crisis del empleo, aunque estos efectos no impactan de manera homogénea. Los jóvenes que no lograron terminar sus estudios secundarios, por ejemplo, se encuentran al final de la fila entre los postulantes a empleos formales. Doblemente difícil es su inserción laboral: por ser jóvenes, y por contar con una trayectoria educativa inconclusa. Y esta no es una situación excepcional: más de la mitad de los jóvenes entre 18 y 24 años no finalizaron sus estudios secundarios.

Mientras que desde hace décadas la escolarización primaria se encuentra cercana a niveles de universalidad en Argentina, la educación secundaria muestra una masificación mucho más reciente. En la literatura académica se suele señalar la existencia de una tensión entre dos tendencias en el nivel secundario: por un lado, una tendencia tradicional que incita al elitismo y la distinción y, por otro lado, una tendencia más actual que aspira a la inclusión educativa (Tiramonti, 2006).

A partir de 2003, el cambio de orientación en las políticas públicas y el nuevo contexto económico y social permitieron dirigir el patrón de crecimiento en una dirección más

inclusiva de los sectores más postergados, a través de políticas concretas y en el marco de la recuperación del protagonismo estatal en las decisiones de política económica. Con la vuelta del Estado a su rol interventor y el despliegue de un modelo de desarrollo más inclusivo, la orientación que asumieron las políticas educativas se encuadraron en el segundo componente de la tensión elitismo-inclusión, complejizando los desafíos de las instituciones educativas, al imponérseles nuevas responsabilidades, como la universalización y la inclusión (Born y Di Piero, 2014).^{3 4}

Uno de los principales desafíos del sistema educativo se enfocó en la permanencia y egreso de los alumnos, es decir en evitar que los jóvenes abandonen la escuela antes de finalizar el nivel medio. Lo que se verificó en el periodo 2003-2015 fue, además de una ampliación de la cobertura, una complejización de las trayectorias escolares de los alumnos: mayor cantidad de jóvenes con atraso escolar, mayor cantidad de estudiantes que trabajan, y el incremento de la matrícula en la modalidad de educación de Jóvenes y Adultos (Dirección de Información y Estadística de la Dirección General de Escuelas, 2009). A su vez, continuó el proceso de devaluación de las credenciales educativas y la conformación de circuitos de calidad educativa diferenciada que profundizaron la brecha entre los jóvenes de orígenes socioeconómicos diferentes. (Filmus, 2010)

³ Estos cambios de contexto se desarrolla con mayor nivel de especificidad en el siguiente capítulo.

⁴ Como por ejemplo, la obligatoriedad del nivel secundario a partir de la ley de Educación Nacional N° 26.206/ 2006 y la inclusión de los sectores más desfavorecidos a través de políticas de transferencias monetarias que involucran directamente al sistema educativo y sus actores, como la expansión de las becas universitarias, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el PROGRESAR, entre otras medidas.

Por lo tanto, el desafío que se le asignó al sistema educativo fue romper con la lógica “endogámica” de sus instituciones. Los aportes de la Sociología de la Educación echan luz sobre esta cuestión al abordar el carácter reproductivo del sistema educativo en relación al origen social de los estudiantes, ya que son los jóvenes provenientes de familias con trayectorias educativas exitosas y, por lo tanto, que disponen de un clima educativo favorable en sus hogares, los que, a su vez, transitan exitosamente el mundo educativo (Bourdieu y Passeron, 2009). En este sentido, el éxito o fracaso escolar no provienen únicamente de las diferencias en cuanto a la posesión de capital económico, sino también de la distancia que separa la cultura de cada grupo de estudiantes de la cultura dominante, puesto que las instituciones educativas consagran como legítimos los privilegios sociales de los privilegiados.⁵

Cabe señalar que estas críticas dirigidas al sistema educativo no fueron realizadas en el marco de la crisis de la sociedad salarial, sino en la época dorada de la sociedad industrial. Sin embargo, su vigencia resulta notoria, ya que la escuela funciona legitimando desigualdades de origen, rol que resulta potenciando por la matriz individualista y el ensalzamiento a la meritocracia que se distingue en el discurso dominante.

Así, las representaciones que asocian a la juventud de los sectores populares con jóvenes que “no estudian porque no quieren” o que repiten o abandonan la escuela “porque no se

⁵ En Los Herederos, Bourdieu y Passeron (2004) afirman que: “la eficacia de factores sociales de desigualdad es tal que la igualación de los medios económicos podría realizarse sin que el sistema universitario deje por eso de consagrar las desigualdades a través de la transformación del privilegio social en don o mérito individual. Mejor aún, habiéndose cumplido con la igualdad formal de posibilidades, la educación podría poner todas las apariencias de la legitimidad al servicio de la legitimación de los privilegios” (Bourdieu y Passeron, 2004: 45).

esfuerzan” ayudan a justificar las características expulsivas de las instituciones educativas bajo una lógica supuestamente meritocrática, que suprime las diferencias de origen de los jóvenes a quienes juzgan⁶. Es el empujón final que necesitan esos jóvenes para culpabilizarse y “autoexcluirse” de un sistema que no genera los mecanismos necesarios para retenerlos.

El desafío para las políticas públicas está planteado: garantizar la finalización de la escuela secundaria de los jóvenes de los sectores más desfavorecidos y asegurar su ingreso al mercado laboral, en un contexto en el cual, si bien la escuela media dejó de ser una condición suficiente para una inserción laboral plena, continúa siendo una condición necesaria.

Las distintas miradas sobre la protección social

Existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que cubren a las personas ante los riesgos de la existencia (Pérez Sosto y Romero, 2016). La mayoría de

⁶ Chaves (2006) señala que, entre las formaciones discursivas vigentes acerca de la juventud aparece la referencia al joven como ser desinteresado y/o sin deseo. La estigmatización de los jóvenes, y especialmente de los jóvenes de sectores populares, emergió en el discurso mediático bajo la noción de los jóvenes “ni-ni” (jóvenes que no estudian ni trabajan). Este enfoque ayuda a fijar la idea de una juventud abúlica e indiferente, muchas veces caracterizada como una amenaza y ligada a cuestiones delictivas. Los llamados “ni-ni” son, en contraste con esta imagen, en su gran mayoría mujeres de bajos ingresos, que dedican gran parte de su tiempo a la crianza de niños, al cuidado de familiares y a las tareas domésticas (Ballester et al, 2013; Minujín et al, 2016). Además de inexacta, esta categoría invisibiliza a jóvenes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad laboral y educativa, pero que no se encuadran en la categoría “no estudia ni trabaja”, como por ejemplo los jóvenes que trabajan en condiciones de informalidad, con empleos con alta carga horaria y salarios bajos, provenientes, en general, de familias de bajos ingresos.

los jóvenes salta de trabajo en trabajo y son pocos los que conocen la protección legal y la seguridad social (Miranda, 2008).

Persiste un mercado de trabajo segmentado, en el que una parte de los trabajadores accede a salarios relativamente altos y en crecimiento real leve pero permanente, estabilidad laboral, oportunidades de avance, derecho a la sindicalización y protección de la seguridad social, mientras que otro conjunto de trabajadores queda confinado a puestos de trabajo con salarios bajos (o bien actividades por "cuenta propia" de muy baja productividad y formalidad), inestabilidad, sin posibilidades de sindicalización ni seguridad social y que da lugar a una clase trabajadora de "segunda calidad". Esta situación pone en evidencia los límites del sistema de seguridad social para garantizar los derechos de todos los trabajadores (Neffa, 2008).^{7 y 8}

Un mercado de trabajo segmentado tiene como contraparte un sistema de políticas sociales igualmente fragmentado, en el cual conviven componentes ligados a la seguridad

⁷ Pese a los avances en términos de indicadores sociales, en los últimos años se consolidó una proporción cercana al tercio de trabajadores que no realiza aportes jubilatorios (elaboración propia en base a EPH-INDEC).

⁸ Las teorías de la segmentación del mercado de trabajo surgen como críticas al modelo neoclásico del funcionamiento del mercado de trabajo, que explica la existencia del desempleo y las diferencias salariales y de condiciones laborales como anomalías o imperfecciones dentro de un mercado que naturalmente/esencialmente tiende al equilibrio. Los segmentaristas, por el contrario, afirman que las empresas juegan un papel activo en la conformación y persistencia de los mercados segmentados, al entender a la mano de obra como un costo que es deseable minimizar. Dentro de las teorías de la segmentación se sitúan los "dualistas" tradicionales, pero también hay autores que afirman que no solo hay dos segmentos, sino muchos más, según diferentes atributos que se pueden poner bajo análisis (género, credenciales educativas, nacionalidad, edad, entre otras). Para mayor información, véase Neffa (2008).

(que promueven la inclusión social de los sujetos) y componentes ligados a la ayuda social, encarnados en políticas de tipo residual.

La amplia idea de “protección social” desdibuja las diferencias entre los componentes de “ayuda” y “seguridad” que forman parte del sistema de políticas sociales (Clemente y Maglioni, 2016). Para Castel (2004) la ayuda refiere a la asistencia subsidiada para aquellos que no están protegidos por la propiedad o vía su inserción en un empleo registrado, mientras que la seguridad es un medio de socialización generalizada de riesgos para los trabajadores registrados y sus familias.

Repetto (s/d) identifica tres enfoques en el debate latinoamericano sobre protección social. El “Manejo social del riesgo” es un enfoque sustentado por instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial que promueve garantizar ingresos mínimos y acceso a servicios básicos a los sectores más pobres. El rol del Estado debe subsumirse al “combate a la pobreza” y se enfatiza en la respuesta individual (emprendedurismo), familiar y en algunos casos de Organizaciones de la Sociedad Civil para asegurarse contra los riesgos. En definitiva, este enfoque reduce la responsabilidad pública a políticas de subsistencia focalizadas en población pobre.

El segundo enfoque es el que denomina de “Protección social y el mercado de trabajo” para referirse a aquellos sistemas donde la protección social está garantizada por la inserción formal al mercado de trabajo. Es lo que comúnmente se denomina “Seguridad social”, donde el trabajo registrado es el mecanismo de protección de la población frente a los riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento. En estos sistemas, el pleno empleo es el objetivo ineludible, y ante el crecimiento de la

informalidad laboral emergieron nuevas estrategias de incorporación de los individuos a la protección social, como por ejemplo las transferencias de ingresos no contributivas.

Por último, el tercer enfoque es el de “Protección social con base en derechos”, visión propia de los organismos internacionales como CEPAL, que afirma que la protección no debe focalizar en la extrema pobreza, como propone el primer enfoque, ni debe estar ligada al mercado de trabajo, sino que el acceso a programas y prestaciones se realiza en torno a la figura de ciudadano, retomando la tradición del universalismo básico. De esta manera, el sistema de protección social debe garantizar un umbral mínimo de protección al cual todo miembro de la sociedad, por el solo hecho de ser ciudadano, debe tener acceso.

En el devenir del sistema de protección social argentino se encuentran influencias de las tres corrientes mencionadas, de acuerdo a los diferentes modelos de desarrollo que se impulsaron.

Argentina, junto con Uruguay, ha sido uno de los países “pioneros” en materia de protección social en América Latina (Filgueira, 1998) y se caracteriza por poseer una cobertura casi universal en servicios de protección básicos, junto con una marcada estratificación en la calidad y en las condiciones de acceso a éstos. Tomando como referencia el análisis de Belmartino, Levri y Repetto (2002) se puede afirmar que el sistema de protección social no se ha desarrollado de manera homogénea, sino que ha adoptado una forma institucional específica para cada una de las grandes áreas de la protección social, constituyéndose una estructura de carácter mixto. De esta manera, las características corporativas predominaron en la organización de los regímenes de

jubilaciones y pensiones, así como en las instituciones ligadas a la protección social de la salud (las obras sociales) y en las asignaciones familiares; mientras que rasgos típicos del modelo social-demócrata primaron en el área de educación, que ha mantenido –pese a los reiterados embates- su orientación universal; y en salud pública, especialmente en sus orígenes y durante el primer peronismo, momento en que tuvo su mayor expansión. Sin embargo, y más allá de este carácter “mixto”, un modelo de ciudadanía estratificado, articulado alrededor de un sector integrado al mercado formal de trabajo fue el que predominó. Tal y como se define en el segundo de los enfoques descriptos, la figura del trabajador asalariado estaba asociada a una serie de derechos sociales con base jurídica.

El así definido “universalismo estratificado” refiere a un sistema de prestaciones sociales en el que existe una fuerte estratificación de los beneficios, de las condiciones de acceso y del rango de protección en materia de salud y seguro social (Filgueira, 1998). La conformación de este sistema de bienestar encuentra su explicación en el desarrollo de un régimen de producción con determinadas características asociadas a altos requerimientos de mano de obra y a un importante peso asignado al consumo de los asalariados: el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, estrategia económica que tenía un fuerte anclaje en el desarrollo del mercado interno y en la redistribución del ingreso hacia el sector asalariado. Dadas las características del modelo económico y del sistema bienestarista acorde a éste, la asistencia social se caracterizó por ser residual: eran aquellos que no tenían acceso a los beneficios otorgados por el sistema de seguridad social restringido a los asalariados quienes recibían la asistencia social, siempre con el

horizonte de inclusión social a través de su incorporación al mercado de trabajo formal en el corto plazo y a través del desarrollo económico.

La llamada “crisis del estado de bienestar” comienza a insinuarse en la Argentina hacia mediados de la década de los setenta. El agotamiento del modelo económico basado en el consumo de la clase trabajadora y orientado al mercado interno asume diferentes expresiones a partir de la década del cincuenta para entrar en una etapa de crisis terminal hacia la década del setenta y en el arribo de las políticas neoliberales en la década del noventa. Apertura económica y financiera, desindustrialización, endeudamiento externo y un aumento en la desigualdad económica y social constituirán las características relevantes del período. El Estado mermó su intervención en la regulación de las cuestiones relacionadas con el empleo mediante la flexibilización laboral, que modificó la regulación del salario y el alcance y contenidos de la negociación colectiva, a la vez que se crearon distintas modalidades contractuales temporarias que se plasmaron en rebajas o eliminación de las contribuciones a la seguridad social y que en algunos casos eliminaban la indemnización por despido. La crisis de la sociedad salarial se cristalizó en este periodo.

En términos de protección social, se adopta la mirada del Manejo social del riesgo: se pretende instalar la idea del rol subsidiario del estado, esto es, la idea de que la intervención en materia social del estado debía restringirse a la asistencia a los más pobres mediante políticas fragmentadas, focalizadas y transitorias, ya que los trabajadores debían tener la capacidad de proveerse por sí mismos de los servicios y bienes necesarios para la satisfacción de sus necesidades.

Además, se produce el desmantelamiento de ciertos servicios sociales a través de las privatizaciones (sistema provisional) y desregulaciones (como en el caso de las obras sociales); a la vez que otros son delegados hacia los niveles provinciales y municipales de gobierno (como en el caso de la salud y la educación) sin la contrapartida de transferencia de recursos y con el consecuente deterioro de su calidad.

Entre 2003 y 2015 se produjo un cambio en el modelo de desarrollo, que adquirió como pilares: la revalorización del rol del Estado como herramienta del desarrollo, una fuerte política de desendeudamiento y el estímulo a políticas reindustrializadoras y que potenciaran el mercado interno. Este modelo se basó en la preeminencia del consumo de bienes y servicios por parte de los sectores populares, que funcionó como motor de la economía del país al estimular la expansión de un mercado interno que, a su vez, demandaba una mayor cantidad y variedad de bienes y servicios, impulsando la actividad económica y el empleo. Uno de los puntos clave fue la inclusión de los sectores vulnerables al mercado formal y al acceso al consumo, con un mercado interno activo y demandante.

Bajo este modelo de desarrollo, la generación de empleo permitió el acceso a los derechos sociales vinculados a la seguridad social de buena parte de la sociedad que había quedado excluida de las prestaciones bienestaristas por los altos índices de desocupación y precarización laboral heredados del periodo anterior. Sin embargo, pese al crecimiento del empleo, la persistencia de altos índices de informalidad laboral ponían en cuestión la capacidad del sistema de seguridad social para cubrir a todos los trabajadores.

Tomando nota de esta cuestión, durante el periodo bajo análisis se verificó la ampliación del sistema de protección social y la modificación de su lógica de funcionamiento, en favor de uno más acorde a la realidad segmentada del mercado de trabajo. El instrumento de política social utilizado para lograrlo fue el desarrollo de los Programas de Transferencia de Ingresos (PTI), que fueron adoptando diferentes características, mucho más acordes a la idea de derechos sociales, dada su amplia cobertura, que a la lógica residual y asistencialista del "plan social", cubriendo a poblaciones heterogéneas y logrando traspasar la clásica distinción entre políticas contributivas y no contributivas.

En las últimas décadas se verificó en América Latina la proliferación de los PTI, que pueden definirse como "iniciativas de carácter no contributivo, en el sentido de que las familias destinatarias reciben transferencias monetarias del Estado, independientemente de su participación en el mercado de trabajo formal y de la cotización en los seguros sociales. A los programas, financiados por las rentas generales mediante tributación tanto directa como indirecta, se puede acceder tanto por criterios de necesidad como de ciudadanía" (Filgueira en CEPAL, 2014:7).

Los PTI comenzaron como iniciativas de tipo "focalizado" y fueron adquiriendo, en algunos casos, una masividad que puso en duda su carácter "residual" e hizo converger a los sistemas de seguridad y ayuda social, tanto en lo conceptual como en su evolución institucional, a partir de la centralidad que paulatinamente fueron adquiriendo en los sistemas de protección social (Clemente y Maglioni, 2016).

En el caso argentino, se verificó, además, la permanencia de la ligazón con el mercado de trabajo, aunque de una manera indirecta: no desde su financiamiento (ya que no

constituyen las tradicionales prestaciones contributivas asociadas a la seguridad social) sino desde sus requisitos o fundamentos: son iniciativas que apelan, en la mayoría de los casos, a la figura del trabajador informal o desocupado y no a la de “ciudadano”, por lo que no se ajustan a la perfección en la definición mencionada anteriormente.

El sistema de protección social en Argentina adquirió, entonces, una conformación más inclusiva, aunque ambigua, donde la permanencia del enfoque ligado al mercado de trabajo se fortaleció, dadas las características del modelo de desarrollo vigente, pero que también adoptó ciertos matices ligados al tercer enfoque (el de Protección social con base a derechos), dado que los programas de transferencias monetarias adquirieron una masividad y estructura en los sistemas de protección que los acerca mucho más a la idea de un derecho, que de un plan social residual.

El cambio de paradigma en la política social se verificó no sólo en el fuerte impulso a la inversión social, sino también en el uso de nuevas nociones: conceptos como “plan social”, “beneficiarios”, “asistencialismo” y “focalización”, característicos del enfoque del Social Risk Management que caracterizó la década del noventa perdieron terreno. Por el contrario, se potenció una concepción de la política social inclusiva, donde predominó la idea de “derechos”, “sujetos de derecho”, “inclusión social”, “políticas universales”.

Además, se modificó el destinatario de la política social: el enfoque del Manejo social del riesgo identificó como destinatario exclusivo a la población más vulnerable y limitó al Estado a un rol subsidiario, de mínima intervención en lo social y en lo económico. Desde el enfoque de inclusión social, el Estado debe asumir el rol protagónico en la ampliación

de las fronteras de los sistemas de protección social en favor de los sectores populares y con un objetivo mucho más amplio que el de "asistir" a la población más pobre.

En este sentido, la AUH no es un plan social, es un derecho establecido por ley que se incorporó al sistema de seguridad social, y lo extendió hacia los hijos/as de los trabajadores/as que no contaban con protección social por estar desocupados o trabajando en la informalidad.

El pasaje de la idea de "plan social", o de "asistencia/ayuda social", al "derecho social" se verificó en la inexistencia de "cupos" o "vacantes" en el acceso a muchas de las prestaciones sociales. Todo aquel que cumpliera con los requisitos de acceso, que, en términos generales, consistían meramente en no estar incluido en el sistema contributivo, se transformaría en sujeto de derecho. En este sentido, eran políticas con una clara perspectiva universalista. Adicionalmente, en estos años la figura del "intermediario" que intercedía entre el sujeto de derecho y el Estado dejó de tener un peso relevante. Los nuevos derechos (AUH, PROGRESAR, jubilaciones, etc.) se tramitaban exclusivamente en la ANSES y de manera personal, y el acceso a la prestación monetaria estaba bancarizado. Se debe reconocer que, justamente, gran parte de la legitimidad social con la que cuenta la AUH se debe a que echó por tierra prácticas clientelares enquistadas por décadas e instituyó un derecho sin intermediarios.

Otra de las nuevas características de la política social fue que los derechos sociales no tuvieron una "duración" tras la cual se daban de baja, tal y como sucedía con la mayoría de las prestaciones sociales que caracterizaban el viejo esquema integrado por planes sociales. La prestación se interrumpía únicamente cuando el individuo o la familia lograba

una inserción formal en el mercado de trabajo, pasando de esta manera a percibir la transferencia monetaria desde el subsistema contributivo. En ciertos casos, como la AUH, el no cumplimiento de las condicionalidades en salud y/o educación era motivo de interrupción, pero esto es porque quien recibía la transferencia era la madre (o el padre, o el adulto responsable) y la certificación era la forma que el Estado encuentra para garantizar la satisfacción de esos derechos básicos de niños, niñas y adolescentes.

Sin lugar a dudas, una de las características destacadas de las políticas sociales en la última década estuvo relacionada con el estatus legal que éstas adquirieron. La mayoría de los programas de transferencia monetaria directa no se redujeron meramente a programas sociales discrecionales, intercambiables por otros con facilidad, sino que se trataba de derechos institucionalizados por ley, lo que acotó el margen de discrecionalidad fiscal a la hora de evaluar la continuidad (o no) de estas políticas. A su vez, se pasó de un esquema discrecional en cuanto al monto de las prestaciones, a uno que garantizaba la vigencia del impacto de las prestaciones y brindaba previsibilidad a las familias. La actualización de los montos de las jubilaciones y pensiones a través de la ley de movilidad jubilatoria fue el exitoso antecedente al que le sucedieron las asignaciones familiares y la AUH (hasta ese entonces se actualizaban discrecionalmente). De esta manera, la institucionalización por ley, tanto de las políticas, como de la actualización del monto de las prestaciones, acotó el margen de discrecionalidad a la hora de priorizar decisiones de inversión social, otorgando una "sana" rigidez al gasto público, que priorizó objetivos de inclusión social.

La noción de accesibilidad y su importancia en la definición de políticas públicas

El enfoque universal de una política pública no conlleva, necesariamente, universalidad en la práctica. Existen factores asociados a la accesibilidad de las iniciativas sociales que pueden socavar su impacto. Es por esto que el estudio sobre la accesibilidad de las políticas sociales debe ser tomado en consideración a priori, o podría constituirse en una de las respuestas al porqué de su fracaso.

La accesibilidad es, esencialmente, un concepto relacional, vincular, ya que debe haber como mínimo dos actores interactuando. Se trata de “una relación entre los servicios y los sujetos en la que, tanto unos como otros, contendrían en sí mismos la posibilidad o imposibilidad de encontrarse”. (Comes *et al*, 2007)

Existen barreras geográficas, administrativas, económicas y simbólicas que minan el acceso de la población a la oferta de prestaciones y servicios provistas por el Estado que se deben considerar a la hora de diseñar e implementar una política pública.

La accesibilidad trata del vínculo que se construye a partir de la combinación entre las condiciones, representaciones y discursos de los hacedores e implementadores de las políticas y las condiciones, representaciones y discursos de los sujetos destinatarios de dichas políticas, y se manifiesta en la manera particular que adquiere la utilización del servicio, o, si se quiere, el ejercicio del derecho asociado al servicio o prestación.

Siguiendo a Comes *et al* (2007), existe una “accesibilidad inicial”, que refiere a la posibilidad que tienen los sujetos de acceder a una política social, y una “accesibilidad

ampliada”, que hace a la permanencia de los sujetos en el uso de ese servicio o prestación, y que tiene que ver con la apropiación de la política, la consolidación del vínculo entre la población y la política a lo largo del tiempo. Por ejemplo, barreras administrativas como pueden ser trámites muy engorrosos para acceder a una prestación social, pueden minar la accesibilidad inicial de una política en determinadas poblaciones. Lo mismo sucede si no se tiene en cuenta el contexto económico, social y cultural en el que se implementa. La falta de redes de apoyo y de estrategias de seguimiento y monitoreo en políticas dirigidas a poblaciones de más difícil acceso, como por ejemplo los jóvenes, pueden hacer que una política cuya accesibilidad inicial fue exitosa pierda impulso y comience un proceso de desgranamiento con el correr del tiempo.

El análisis del gasto público es un indicador significativo para deducir cómo desde el inicio se concibe el acceso restringido o no a un beneficio social (Clemente *et al*, 2014). En este sentido, si bien la evaluación de la ejecución presupuestaria de un programa puede ser un primer paso para discurrir acerca de la masividad o no de una política, resulta insuficiente para evaluar su eficacia en términos de accesibilidad. Y esto es así ya que, por ejemplo, una iniciativa que tuviera como población objetivo a jóvenes de determinado rango etario y que se propusiera como meta alcanzar a una determinada cantidad de titulares con determinadas características, deberá corroborar a posteriori de la implementación de la política si las características de esos jóvenes se condicen con los de la población a la que el programa quiso alcanzar desde sus objetivos y su diseño. En definitiva, cantidad no significa necesariamente calidad: los recursos destinados a un programa pueden ir en constante aumento, abarcando cada vez a un mayor número de titulares, pero con

características diferentes a las de los que conformaban la población objetivo del programa. Los errores de inclusión son graves por una cuestión de despilfarro de los siempre escasos recursos públicos, pero más graves son aún los errores de exclusión, ya que implican la desatención de una parte de la población que se encuentra con algún tipo de vulnerabilidad.

CAPÍTULO 2. El “modelo de desarrollo con inclusión social” y la centralidad del gasto público entendido como inversión social

Durante el periodo 2003-2015, el rol otorgado a la política social estuvo relacionado indisolublemente con el modelo de política económica que se desarrolló durante esta etapa, presentado como un “modelo de desarrollo con inclusión social”.

En este segmento se analiza la relación “simbiótica” desplegada entre la política económica y la política social y de qué manera se fue transformando el sistema de protección social de la mano de un Estado en crecimiento y que se veía reflejado en un permanente incremento del gasto público. En línea con esto, se destaca y caracteriza la centralidad que tuvieron en este contexto los programas de transferencia monetaria directa en la trama local y, de esta manera, se describe el escenario de surgimiento del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), que lejos de ser un hecho aislado, constituyó una forma de entender y aplicar la política social en el periodo bajo estudio.

Política económica y política social (y viceversa) en el periodo 2003-2015

Durante el periodo 2003-2015, el rol otorgado a la política social estuvo íntimamente relacionado con el modelo económico que se privilegió durante esta etapa, presentado como un “modelo de desarrollo con inclusión social”. Este modelo tuvo al Estado como su

principal agente de intervención, especialmente a través de la expansión del gasto público, y se basó en la preeminencia del consumo de bienes y servicios por parte de los sectores populares como motor de la economía. Este modelo de desarrollo, se sustentó en la idea de que el consumo popular expandía un mercado interno que, a su vez, necesitaba una cantidad y variedad de bienes y servicios cada vez mayor, impulsando, de esta manera, la actividad económica y el empleo. La generación de empleo se traduciría en una mayor disponibilidad de ingresos por parte de la población, que se trasladaría a la demanda agregada y daría inicio nuevamente al ciclo⁹.

Durante esta etapa, el concepto de “gasto público social” fue reemplazado por el de “inversión social”, otorgándole de esta manera una implícita pero clara connotación positiva¹⁰, y se hizo hincapié en su efecto multiplicador sobre la economía, que implica

⁹ También denominado “modelo de crecimiento con inclusión social”. Fue durante la última etapa del kirchnerismo (especialmente a partir de 2012, cuando comienza la gestión del Dr. Axel Kicillof en el Ministerio de Hacienda) cuando esta denominación se hizo más frecuente, tanto en los discursos políticos como en los ámbitos periodísticos y académicos. Algunos ejemplos se exponen a continuación:

<http://www.telam.com.ar/notas/201509/121119-axel-kicillof-gobierno-nacional-defensa-del-modelo-economico.php>;

<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-86488-2007-06-13.html>;

https://www.clarin.com/economia/axel-kicillof-economia-modelo_0_rybeom_5vXe.html;

<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-277266-2015-07-17.html>;

García Delgado, D. (2011); Vernazza, C. (2011); entre otros.

¹⁰ Por ejemplo, la entonces Ministra de Desarrollo Social refiriéndose a la construcción de un refugio para mujeres víctimas de violencia de género, afirmaba que “este es un claro ejemplo de inversión social que algunos llaman gasto público”

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/noticias/construimos-caminos-cuando-la-comunidad-es-consciente-de-sus-derechos/>

Asimismo, en un documento oficial del Ministerio de Desarrollo Social (2010) que analiza las políticas sociales a partir de 2003 y las compara con la década del noventa, se asocia el concepto de “inversión social” al “Proyecto Nacional y Popular”, mientras que el “gasto social” es identificado como una noción propia del modelo Neoliberal (pag. 275).

que las erogaciones realizadas por el Estado en obra pública, subsidios o política de ingresos, generan retornos a nivel económico, pero también, a nivel social: más empleo, mejores ingresos, mayores niveles de consumo y producción y, entonces, más crecimiento económico (y reducción de la población por fuera del sistema contributivo o economía "informal").

Según la lógica del modelo, cuando el Estado expande las políticas de ingreso -como por ejemplo, mediante la universalización de las jubilaciones y de las asignaciones familiares, o indirectamente, mediante los subsidios a la energía y al transporte- en el contexto de un modelo económico basado en el desarrollo del mercado interno, la política de ingreso cumple una doble función: por un lado, es política social, destinada de manera directa a mejorar la calidad de vida de la población; pero al mismo tiempo es política económica, con foco en la creación de puestos de trabajo, el fomento de la demanda agregada y el impulso al consumo.

De esta forma, la política social durante este periodo no quedó subsumida a la política económica, como en la visión residual y paliativa de la política social que caracterizó el modelo económico desarrollado durante el periodo neoliberal de la Convertibilidad (Golbert, 2010; Aguirre, 2010; Lindemboin, 2010), sino que política económica y política social estuvieron fuertemente implicadas, una no existía sin la otra: la política social era parte estructural del funcionamiento de la economía, no era un apéndice ni un costo que era necesario restringir, era el corazón, era el motor del "círculo virtuoso" de la economía.

En este mismo sentido, la expansión de la seguridad social era condición del crecimiento económico, no un fenómeno posterior, deseable pero esperable en una "segunda

instancia”, como consecuencia del derrame de los beneficios del crecimiento económico.

La seguridad social contribuiría *directamente* al desarrollo económico del país.

Esta “simbiosis” entre política social y política económica trajo aparejadas algunas limitaciones a la hora de abordar la reconstrucción de un sistema de seguridad social desguazado por el modelo neoliberal, y que debía reconstruirse, pero aggiornándose a una nueva realidad del mercado laboral, signada por lo que Castel (2004) denominó el “fin de la sociedad salarial”.

Las diferentes etapas de la política social entre 2003 y 2015

Ciertamente, el periodo 2003-2015 no fue homogéneo en cuanto al desarrollo de la política social, sino que pueden identificarse tres etapas: una primera, que podría denominarse de “salida de la crisis y recomposición social”, una segunda de “complejización de la política social” y un tercer momento de “expansión de corte universalista”. En el primer momento, mantuvieron plena vigencia el Programa Jefes y Jefas de Hogar creado en 2002 (Decreto N°565), así como otros programas que surgieron a partir de la declaración de la emergencia sanitaria (Programa Nacional de Universalización del Acceso a Medicamentos, Decreto N°486/02, posteriormente denominado “REMEDIAR”) y la emergencia alimentaria (Programa de Emergencia Alimentaria, Ley N°25.541, posteriormente denominado Programa Nacional de Seguridad Alimentaria, Ley N°25.724), a los que se sumó en 2004 el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (Res. Ministerio de Desarrollo Social N° 1.375). La segunda fase se caracterizó por el intento de brindar un mayor grado de especificidad a

las políticas, en un contexto de recuperación económica y mejora de los indicadores sociales “con la economía en franco crecimiento, el desempleo en baja y con la convicción de que la mejor política social es la generación de empleo, el gobierno se propuso desactivar el programa Jefes y ubicar a sus beneficiarios en distintos programas” (Golbert, 2010:150). Es así que en 2006 se produce la “migración” de los titulares del Plan Jefes al Plan Familias por la Inclusión Social (Decreto N° 1.506/04) y al Seguro de Capacitación y Empleo (Decreto N°336/2006), de acuerdo al perfil de los titulares. Al Seguro de Capacitación y Empleo migraron, sobre todo, los varones desocupados, con el objetivo de recibir una transferencia monetaria y capacitarse en algún oficio o recibir asesoramiento en la búsqueda de empleo. Al Plan Familias migraron especialmente las mujeres y se trató de una reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (1996), que en 2002 incorporó un componente de transferencias monetarias llamado Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). El Plan Familias fue el antecedente de la Asignación Universal por Hijo (Decreto N°1.602/2009), política que marcó el comienzo de la tercera fase y que incorporó al sistema de protección social a los niños, niñas y adolescentes a través de una asignación para las familias cuyos padres no trabajaran de manera registrada. Junto con la extensión de la cobertura de las jubilaciones a partir de las moratorias previsionales y con el crecimiento de las pensiones no contributivas (PNC), esto implicó la expansión del sistema de protección social a las poblaciones más vulnerables, sin la mediación de “cupos de ingresos”: todo aquel que cumpliera con los requisitos adquiriría el derecho. La Asignación Universal por Embarazo (Decreto N°446/2011), la reforma del Sistema de

Asignaciones Familiares (Decreto N°1.667/2012) y el PROGRESAR (Decreto N°84/2014) representaron una nueva ampliación del Sistema en esos términos.

La evolución de la inversión social (2003 - 2015)

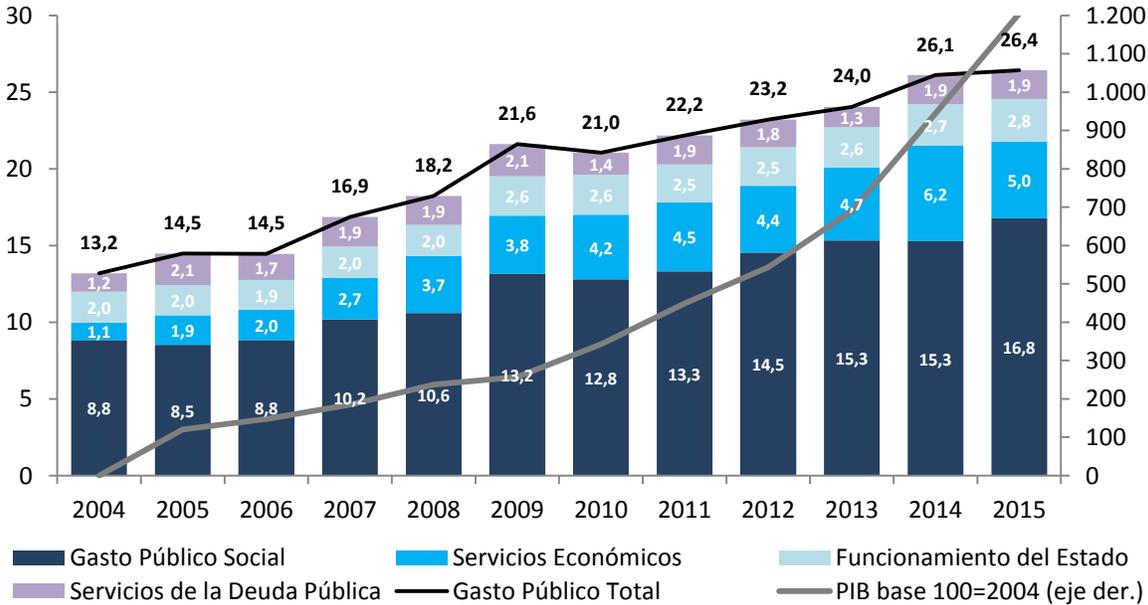
Uno de los indicadores a través de los cuales se verifica la importancia asumida por la intervención estatal durante este periodo es el gasto público de la Administración Nacional (GPAN) y, fundamentalmente, el recorrido del gasto público social de la Administración Nacional (GPSAN)¹¹.

Como se observa en el Gráfico 2.1, entre 2004 y 2015, el GPAN duplicó su participación en el PIB, creciendo de 13,2% a 26,4%, lo que en un contexto de permanente crecimiento del PIB implicó un fuerte incremento en términos reales. De igual manera, el GPSAN prácticamente se duplicó durante ese periodo (8,8% a 16,8%), y los servicios económicos multiplicaron por cinco su participación en el PIB (del 1% en 2004 al 5,0% en 2015), debido al rol fundamental que tuvieron los subsidios durante el periodo bajo análisis. En ambos casos, la participación sobre el PIB muestra crecimientos interanuales casi sin excepciones. En cambio, el gasto en funcionamiento del estado osciló entre 2% y 3% y el de servicios de la deuda en torno al 1% y 2%, con leves alzas en los primeros años (en parte porque partían de pisos muy bajos) y un estancamiento posterior.

¹¹ Como ya se mencionó, en el periodo bajo análisis el discurso oficial privilegiaba el uso de la noción “inversión social” frente a la de “gasto social”. Sin embargo, las series estadísticas publicadas por el Ministerio de Economía no se actualizaron a las nuevas categorías y siguieron referenciando dichas erogaciones como “gasto público social”.

Así, los subsidios a los servicios y los programas de transferencia de ingresos fueron instrumentos intrínsecos al modelo económico, ya que le permitían a la población disponer de ingresos (directamente, a través de la transferencia monetaria o, indirectamente, a través del ahorro que implicaban tarifas de energía y transporte reducidas vía subsidios) para, de esta manera, expandir el acceso a bienes y servicios y, a su vez, volcar al mercado interno y estimular la demanda agregada¹².

Gráfico 2.1. Gasto público de la Administración Nacional por finalidad y PIB, 2004-2015
GPAN en porcentaje del PIB y PIB en base 100=2004



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda

¹² Los subsidios a la energía representaban 73,8% del total de subsidios en 2014. Fundamentalmente involucraban las transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), destinadas a la provisión de energía eléctrica, y las transferencias a Energía Argentina S.A. (ENARSA) destinadas al abastecimiento de energía gasífera. Respecto al sector Transporte, en 2014 representan 24,5% de los subsidios. Al interior de este sector, los subsidios al transporte automotor y, en particular, los destinados a empresas de colectivos del área metropolitana de Buenos Aires, son los más importantes. Le siguen los subsidios al transporte ferroviario y, finalmente, el transporte aerocomercial (destinados a la empresa Aerolíneas Argentinas) (Domeniconi y Lombardía, 2015).

A lo largo de estos años la mayoría de las funciones presupuestarias que componen el GPSAN duplicaron su participación en el PIB (Gráfico 2.2).

En 2015, final del periodo bajo estudio, el gasto en Previsión social representaba más de un tercio del gasto nacional total (34,5%) y más de la mitad del gasto social (54,4%). La política de integración social de los adultos mayores a través de las moratorias previsionales y la actualización regular de haberes a través de la ley de movilidad jubilatoria desde el año 2009 (hasta ese momento, la estrategia consistió en aumentar fuertemente el haber mínimo y escasamente el resto, con el efecto de achatamiento de la pirámide), así como el mayor otorgamiento de PNC hicieron que el gasto en esta función representara en 2015 9,1% del PIB, casi 5 p.p. más que en 2004.

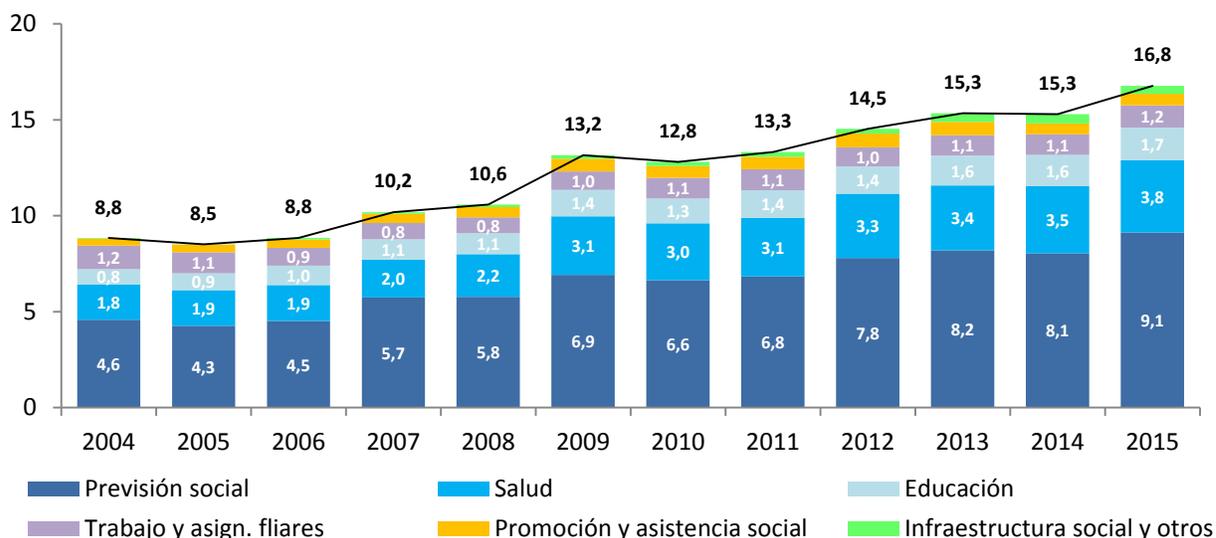
La evolución de la inversión en Salud y Educación también es destacable ya que, pese a ser áreas cuya administración se encontraba descentralizada en las provincias, se duplicaron en términos del PIB. La subfunción “Atención pública de la salud” fue el principal determinante del incremento del gasto en esta función, impulsado tanto por el aumento del gasto en personal como de nuevos programas de salud (por ejemplo el programa “Maternidad Segura” y las políticas de aumento de la cobertura de inmunizaciones). Asimismo, se duplicó el gasto en obras sociales nacionales y en PAMI (1,1% y 0,6% del PIB en 2004 y 2015, respectivamente). Con respecto a la inversión en Educación, fue impulsada, entre otras iniciativas, por la Ley de Financiamiento Educativo (2005), la construcción y el mantenimiento de escuelas, el Fondo para la Educación Técnico-Profesional, el programa de entrega de netbooks, Conectar Igualdad y la creación de nuevas universidades nacionales.

La categoría Trabajo y asignaciones familiares, si bien mantuvo un gasto que representó 1,2% del PIB entre puntas (2004-2015), modificó notablemente su composición interna. A comienzos de la serie, las asignaciones familiares representaban 0,4% del PIB y 32,7% del total de la categoría, mientras que los programas de empleo duplicaban su participación en términos del PIB (0,8%) y representaban más de dos terceras partes de la función (Gráfico 2.3). Con la recuperación de los indicadores ligados al mercado de trabajo y, especialmente, la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009, en 2015 las asignaciones familiares representaron más del 1% del PIB y del 90% de la función, mientras que los programas de empleo sólo el 0,1%¹³.

¹³ El gasto en programas de empleo incluye un único componente contributivo, que es el Seguro de desempleo. En el periodo bajo análisis, esta política fue “congelada”: no se actualizó el monto de la transferencia, se mantuvieron requisitos de difícil cumplimiento para su acceso y no recibió ningún tipo de impulso para su expansión. Por el contrario, las políticas de empleo no contributivas y de tipo “activo” se diversificaron y expandieron, lo que evidencia la voluntad por llegar a la población que había quedado por fuera de los mecanismos contributivos por medio de los cuales la seguridad social protege a los trabajadores. De igual manera, las asignaciones familiares contributivas fueron un componente de la política social que fue dejado al margen durante la mayor parte de esta etapa, privilegiando otro tipo de transferencias no contributivas, como la AUH. Hacia fines del periodo, el sistema de asignaciones familiares contributivas recibe un nuevo impulso a través de su reforma en 2012 y la actualización automática de tramos y prestaciones vía movilidad previsional en 2015 (para ambos tipos de asignación: contributivas y no contributivas –AUH–).

Gráfico 2.2. Gasto público social de la Administración Nacional por función, 2004-2015

En porcentaje del PIB

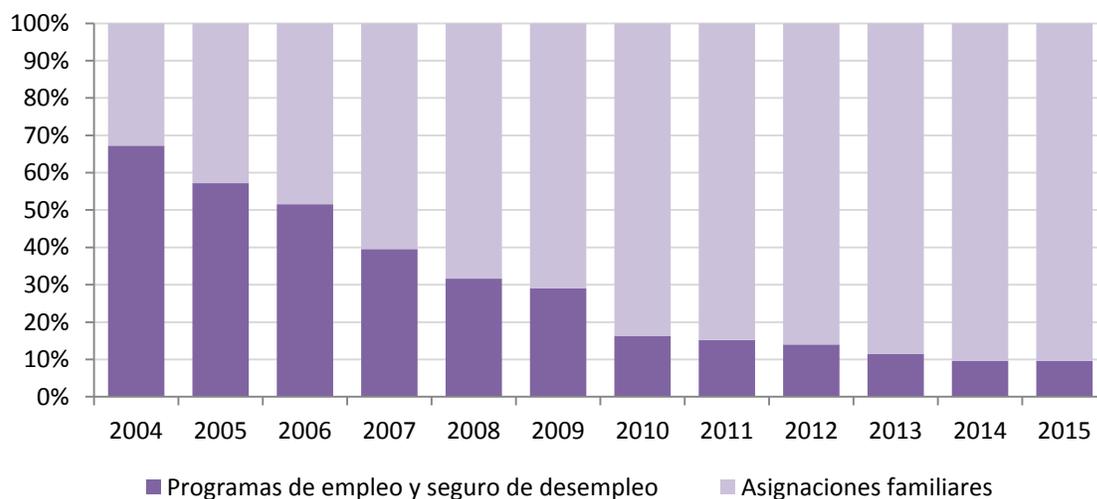


Nota: la categoría Educación incluye los gastos en Cultura y Ciencia y técnica; la categoría Infraestructura social y otros incluye los gastos en Vivienda y Agua y alcantarillado.

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda

Gráfico 2.3. Gasto público de la Administración Nacional en Trabajo y Asignaciones Familiares por subfunción, 2004-2015

En estructura porcentual



Nota: la categoría "Asignaciones familiares" incluye tanto las asignaciones contributivas como no contributivas (AUH)

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda

En la evolución de los indicadores de gasto público, los programas de transferencia de ingresos ocuparon un rol central, ya que fueron el dispositivo destacado del que se valió la política social para ampliar el alcance de la protección social y mantener los niveles de consumo que el modelo económico requería.

Los programas de transferencia monetaria y su importancia en la recomposición del sistema de seguridad social

Los programas de transferencias de ingresos y la ampliación de la cobertura previsional han ocupado un rol central en la disminución de la desigualdad social durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), junto a otros tres pilares: las políticas laborales y de recomposición salarial, la creación de puestos de trabajo y la reducción del empleo no registrado (Kessler, 2014).

Los lineamientos de la política social implementados en esta última década revitalizaron el debate sobre los alcances y modalidades que puede asumir el sistema de protección social y confirmaron, una vez más, la estrecha ligazón entre los modelos de desarrollo económico y las formas que adopta la protección social. En este sentido, en un modelo económico basado en el desarrollo del mercado interno, la base del crecimiento estuvo impulsada por la generación de empleo y el consumo de los sectores de trabajadores de la base de la pirámide sociocupacional. Bajo esta premisa, fue clave en la experiencia argentina la reactivación de las instituciones ligadas al mundo del trabajo: la recuperación de la política de salario mínimo y de los acuerdos por paritarias dieron cuenta de un nuevo

esquema de relaciones laborales donde se priorizó el poder adquisitivo del salario¹⁴. Además, y tras 11 años de inactividad, se constituyó nuevamente el Consejo del Salario, que permitió que el salario mínimo aumentara paulatinamente, casi siempre por encima de la inflación, empujando “hacia arriba” la base de la discusión salarial, no sólo de los asalariados registrados, sino también de los no registrados y los trabajadores por cuenta propia (Kessler, 2014).

La recuperación del empleo, y particularmente del empleo registrado¹⁵, garantizó el acceso a los beneficios de la seguridad social a un número cada vez mayor de familias, reanudando el vínculo de los trabajadores con el sistema de prestaciones sociales bienestaristas que caracterizó históricamente a la protección social en Argentina.

Sin embargo, la persistencia de un mercado de trabajo segmentado¹⁶, en el que una parte de los trabajadores accede a derechos, mientras que otro conjunto de trabajadores quedaba confinado a puestos de trabajo con salarios bajos, inestabilidad y falta de derechos ligados a la seguridad social, evidenció la imposibilidad del sistema de seguridad vigente para garantizar los derechos de la totalidad de los trabajadores.

¹⁴ Así, mientras que en 2003 se homologaron 380 acuerdos y convenios colectivos de trabajo, en 2013 llegaron a 1699. Estas cifras se ubican muy por encima del promedio de 187 negociaciones anuales registradas en la década del noventa (Palomino et al., 2006).

¹⁵ Según datos de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica (Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo) sobre el procesamiento de INDEC de los datos del SIPA, mientras que en 1998 los puestos de trabajo registrados en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones era de 4,9 millones, para finales de 2013 esta cifra ascendía a 7,8 millones. Datos disponibles en: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>.

¹⁶ Pese a los avances en términos de indicadores sociales en 2014 un tercio de los asalariados del sector privado no realizaba aportes jubilatorios (elaboración propia en base a EPH-INDEC).

Los Programas de Transferencia de Ingresos: recursos ante un mercado de trabajo segmentado

Ante esta realidad, a lo largo de la última década los programas de transferencias de ingresos fueron adoptando diferentes características, cubriendo a poblaciones heterogéneas y, en algunos casos, logrando traspasar la clásica distinción entre políticas contributivas y no contributivas.

La estructura tradicional de la seguridad social en Argentina, históricamente vinculada a prestaciones de carácter exclusivamente contributivo, relegó posiciones frente a la irrupción de políticas de transferencias no contributivas o semi-contributivas (moratoria previsional). En este sentido, en 2005 el único programa de transferencias monetarias no contributivo relevante en términos de cobertura era el PJJHD.

En años posteriores, esta matriz se fue complejizando al incorporar nuevas poblaciones sin protección social y en situación de vulnerabilidad, priorizando a los adultos mayores que cumplieran con los requisitos de edad jubilatoria pero no contaran con los años de aportes estipulados (moratoria previsional) y a los niños, a través de la AUH. En este sentido, en 2009, con la AUH y la AUE, se amplió el alcance del sistema de asignaciones familiares hacia los hijos e hijas de trabajadores informales, rompiendo, así, con la lógica netamente contributiva del sistema y extendiendo ese derecho a todos los trabajadores, más allá de sus condiciones de registración e incluso con sesgo progresivo, dado que los titulares de la AUH percibían la prestación de mayor valor entre las asignaciones por hijo (o sea, aquéllas que cobraban los trabajadores formales de más bajos ingresos), más allá

de sus montos salariales (que eran, por otra parte, imposibles de verificar al no estar registrados en la seguridad social).

El empleo se mantuvo como el gran articulador y factor de acceso a la protección social, aunque contemplando la existencia de inserciones laborales precarias que no habían sido contenidas en el sistema de protección social hasta ese momento. En este sentido, previo a la implementación de la AUH, proliferaron una serie de proyectos de ley¹⁷ que plantearon la necesidad de instituir un “ingreso universal”¹⁸ (o “ingreso ciudadano”) desvinculando la prestación del vínculo que el ciudadano tuviera con el mercado laboral. Por el contrario, la AUH fue un dispositivo que se asentó en la figura del trabajador (informal y/o desocupado) y no del ciudadano para equiparar el derecho al cobro de la asignación por hijo entre trabajadores registrados y no registrados. De esta manera, el vínculo de la política social con el mundo del trabajo nunca se rompió, aunque se hizo más flexible para permitir la democratización de derechos. En cierta medida, la AUH fue una reacción ante las presiones del arco político opositor que demandaban un “ingreso universal”, demanda que se instaló con fuerza en la agenda pública y de la que el

¹⁷ Como por ejemplo, los proyectos de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), la Coalición Cívica, la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista.

¹⁸ En su versión más pura, la noción de “ingreso ciudadano” plantea la idea de garantizar ciertas formas de ingreso monetario incondicional a todas las personas. Esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición personal que la de ser ciudadano. Por ejemplo, no se requiere trabajar (como es el caso del salario), ser declarado incapaz (jubilación por invalidez), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, obras sociales), demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo) o ser pobre (programas asistenciales focalizados). Las características de incondicionalidad, universalidad y beneficio monetario, son las que identifican primordialmente a esta propuesta y el acceso a los beneficios de la red sería independiente de la actividad o condición ocupacional de las personas.

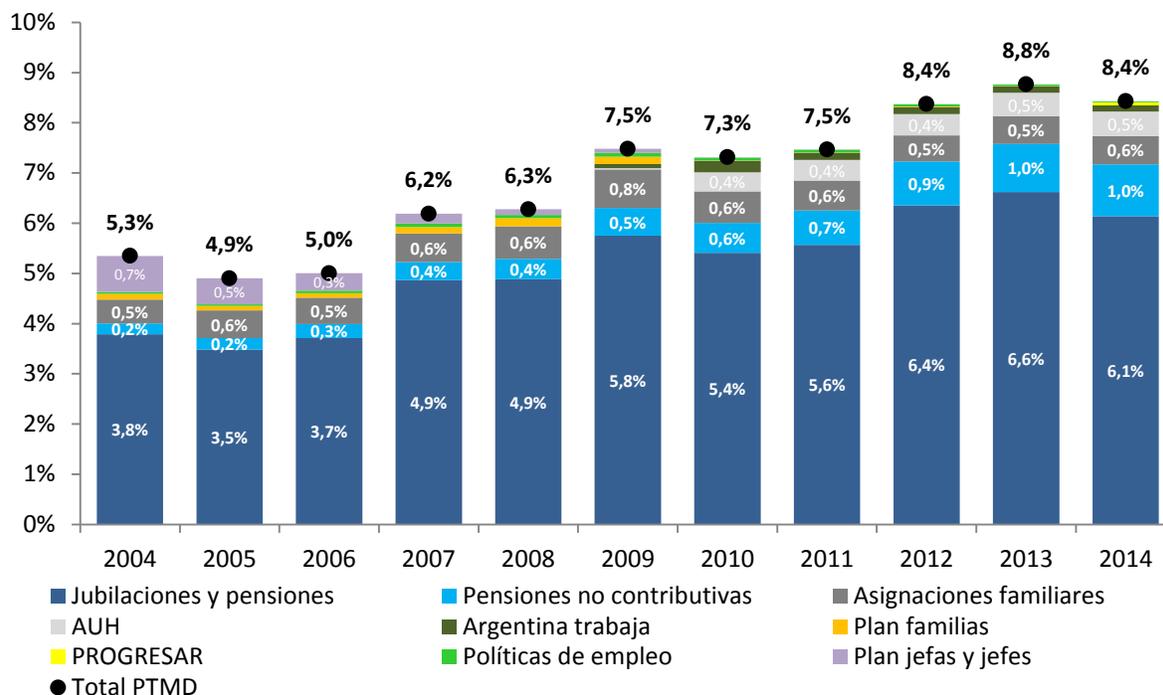
oficialismo se hizo eco, respondiendo con la implementación de la AUH, o sea, otorgándole una impronta propia a dicho reclamo, ligada, a su vez, a la tradición política de pertenencia (el peronismo), con fuerte apego a la figura del trabajador asalariado y sus derechos.

Como se observa en el Gráfico 2.4, en 2014 las políticas de transferencias monetarias representaban 8,4% del PIB (3 p.p. más que al comienzo de la serie), con un claro predominio de las jubilaciones y pensiones, que incrementaron su participación en más de 2 p.p. desde 2005. Las PNC crecieron 0.8 p.p, llegando a representar 1% del PIB en 2014, y transformándose en una herramienta preponderante de la política social del periodo. La incorporación de la AUH aporta desde 2010¹⁹ aproximadamente 0,4% del PIB, proporción que se emparenta con el monto de las asignaciones familiares. Como contrapartida, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y el Plan Familias por la Inclusión Social, programas supuestamente focalizados y vinculados a la estrategia de “contención social” a la salida de la crisis de 2001/2002, pierden incidencia entre las políticas de ingreso.

¹⁹ La AUH se implementa en octubre de 2009, pero su mayor impacto presupuestario se produce a partir de 2010 (en 2009 sólo se ejecutó durante tres meses).

Gráfico 2.4. Gasto público en políticas de transferencias de ingresos por programa, 2004-2014

En porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda

La cantidad de personas cubiertas por las políticas de ingreso creció un 66%: de 10 millones de destinatarios en 2005 a 16,6 millones en 2014. Este crecimiento está asociado fundamentalmente a la inclusión social vía moratoria previsional para las personas de mayor edad y a la implementación de la AUH para los niños, niñas y adolescentes, iniciativas que establecieron un nuevo umbral en las políticas de transferencias monetarias. El dinamismo de las PNC también aportó nuevos titulares (más de un millón, respecto a 2005), y los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social junto con las iniciativas Argentina Trabaja y Ellas Hacen sumaron nuevos destinatarios,

aunque en menor medida. En 2014, la implementación del PROGRESAR vuelve a incrementar el número de personas cubiertas por programas de transferencia monetaria directa²⁰.

Es importante aclarar que, con respecto a la evolución de las asignaciones familiares, si bien se observa un retroceso hasta 2012, el impacto de la reforma del sistema implementada ese mismo año²¹ no sólo permitió detener la merma en las mismas²², sino ampliar la cobertura a los niveles de 2005.

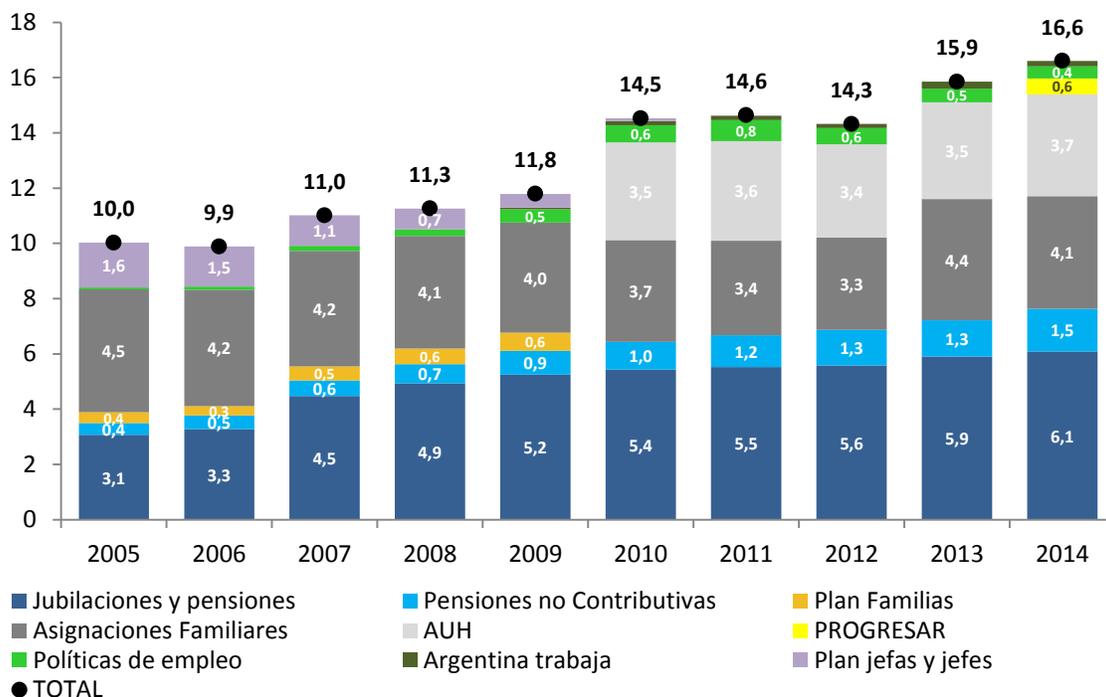
²⁰ A lo largo de esta investigación se realizará un tratamiento pormenorizado del PROGRESAR.

²¹ En 2012 se realiza una importante reforma al régimen de asignaciones familiares (Decretos Nro. 1.667/12 y 1.668/12): por un lado, se modifica el parámetro para calcular el valor de la prestación, que pasa del ingreso individual al ingreso total familiar y, por el otro, se alteran los tramos y topes de ingreso para acceder al cobro de estas transferencias. Esta reforma posibilitó la ampliación de la cobertura, ya que se incluyó en el beneficio al tramo de trabajadores cuyas remuneraciones superaban el tope para cobrar AA.FF. pero tampoco alcanzaban la deducción por hijo correspondiente al Impuesto a las Ganancias. Además, permitió la eliminación de los casos en los que se duplicaba el beneficio para el mismo niño y los casos de familias donde uno de los padres presentaba un ingreso menor al límite para el cobro de la prestación, pero el cónyuge percibía ingresos muy superiores a ese monto. En 2013 se incluyó a un millón de niños por esta medida.

²² La importante disminución en la cantidad de AA.FF. que se observa hasta 2012 se debió principalmente a la falta de actualización de los topes nominales, en el marco de un incremento sostenido de los salarios (que combinaban recuperación de la inflación y aumento real del poder adquisitivo).

Gráfico 2.5. Destinatarios de las políticas de transferencias monetarias por programa, 2005-2014

En millones de personas



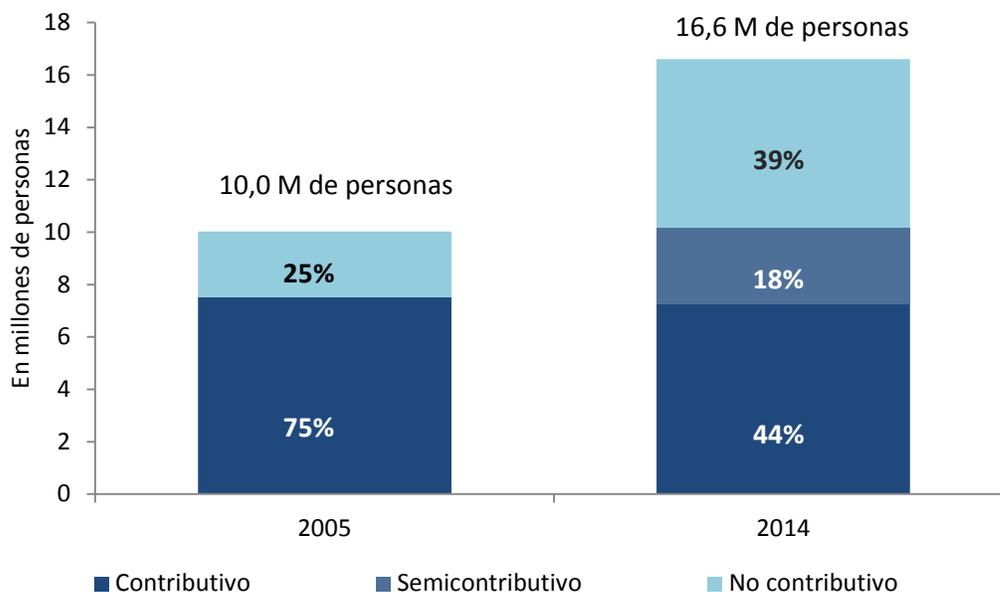
Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda

La estructura de las personas cubiertas en función de su patrón de contribución muestra que, mientras que en 2005 el 75% de los programas de transferencias monetarias correspondían a iniciativas contributivas, en 2014 este valor se redujo al 44%, en tanto que la incidencia de los programas no contributivos era del 39% y los semi-contributivos del 18%.

Si bien se observa una caída en la participación relativa de las políticas contributivas “puras” esto no necesariamente debe advertirse como un aspecto negativo, ya que fue impulsado por un incremento de la cobertura sin precedentes en los otros subsistemas.

Gráfico 2.6. Destinatarios de las políticas de ingresos de acuerdo a su patrón de contribución, 2005 y 2014

En % y en millones de personas



Fuente: Dirección de Política Fiscal y de Ingresos en base a MDS, MTEySS y ANSES.

Este cambio de enfoque en el sistema buscó dar respuesta a la nueva realidad del mundo del trabajo, donde el binomio “contributivo – no contributivo” resultaba insuficiente para albergar las inequidades existentes entre trabajadores registrados y no registrados. De esta forma, el nuevo esquema integró a 6,6 millones personas, amplió el universo de personas pasibles de seguridad social y sumó una nueva categoría de contribución “semi-contributiva” cuyo componente principal fue la moratoria previsional.

Durante este periodo, se produjo un quiebre con respecto a la lógica fragmentada y asistencialista que caracterizó a las intervenciones en materia de políticas sociales de la década del noventa, basadas en el *enfoque residual* de la política social y se reestructuró, aunque de manera desordenada y en algunos casos involuntaria, un sistema de seguridad

social que adquirió características novedosas, ampliando las opciones bienestaristas al reconocer las limitaciones estructurales de un mercado de trabajo que, si bien había mejorado notablemente en todos sus indicadores, mantenía a aproximadamente el 40% de los trabajadores excluidos de los derechos sociales asociados al empleo registrado, haciendo más evidentes las tensiones entre los componentes contributivos y no contributivos de la protección social.

En este contexto, los programas de transferencia monetaria directa masivos rompieron con la lógica estricta de la clasificación de las políticas sociales a través de su forma de financiamiento (contributivo o no contributivo) y empezaron a formar parte estructural de un sistema de protección social que se fue construyendo según los vaivenes de la coyuntura, pero que mantuvo siempre una vocación universalizante.

Los programas no contributivos que se fueron ampliando y desarrollando lo hicieron no bajo el común denominador de “planes sociales” sino que se los presentaba como “derechos” y fueron componentes estructurales de la protección social, adquiriendo cada vez mayor importancia, aunque mantuvieron siempre la voluntad de transitoriedad. Esto es así, dado que se asumía que los programas de transferencias de ingresos no contributivos irían dejando de tener vigencia en la medida en que el mercado de trabajo formal incluyera a una cantidad cada vez mayor de trabajadores. Así como dejaron de existir los “planes” para dar paso a los “derechos”, tampoco hubo más “beneficiarios” (categoría cara a la política social de la década del noventa), sino “titulares de derecho”. De esta manera, la inclusión social también se movió en el plano de lo simbólico para empoderar a los sectores más vulnerables (y más vulnerados históricamente). Esta

transformación en la política social tiene como trasfondo ideológico un cambio de conceptualización del “sujeto” de la política social: mientras que en la década del noventa se responsabilizaba al individuo por su situación de vulnerabilidad (ya que no era lo suficientemente “empleable” para el mercado), en el periodo analizado las causas de la vulnerabilidad social se asumen desde su aspecto macroeconómico y se conciben desde lo colectivo y no desde lo individual. En este sentido, se entiende que la permanencia de la vulnerabilidad tiene su base en desigualdades laborales, educativas y residenciales y en condicionantes macroeconómicos que exceden ampliamente la capacidad de transformarlos que tiene el individuo.

CAPÍTULO 3. Juventud y política social en Argentina

En este capítulo se describe la situación de la juventud en el periodo de implementación del PROGRESAR como política de transferencia de ingresos destinada a este grupo etario. Para captar la heterogeneidad intrínseca a este grupo etario, se generó el Índice de Riesgo de Vulnerabilidad, a partir del cual fue posible clasificar a los jóvenes en cuatro tipos de situaciones, de acuerdo a su situación laboral y educativa: jóvenes en situación de alto, medio y bajo riesgo de vulnerabilidad, y jóvenes sin riesgo²³.

Esta tipología, que funcionó como “diagnóstico de la juventud” y como insumo para el diseño del PROGRESAR, fue a contracorriente del discurso dominante en ese momento sobre la juventud, del que se hacían eco los medios de comunicación y que presentaba a los jóvenes como personas desganadas, cuando no peligrosas, bajo la ambigua e inexacta categoría “ni-ni” (tal y como se denominaba a los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban).

²³ El índice de Riesgo de Vulnerabilidad es de elaboración propia y tiene como antecedente el trabajo realizado en coautoría con Ballester, F.; Domeniconi, C. y Píccolo, M., (2013) a pedido del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y en el marco del mencionado diagnóstico de la situación de la juventud en Argentina. Los datos presentados en dicha publicación provienen de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos de 2012. En esta ocasión, se actualizaron los datos a 2014, año de la implementación del PROGRESAR, y se introdujeron nuevas variables para complejizar el análisis (clima educativo del hogar, género, posición del joven el hogar, etc.).

La “cuestión social” de los jóvenes: contra el diagnóstico dominante de los “ni-ni”

Durante el período estudiado, la apuesta a la ampliación del sistema de seguridad social y el estímulo a las instituciones ligadas al empleo fueron parte de la estrategia de política pública como respuesta a la dualidad del mercado de trabajo y sus consecuencias: el foco siempre se puso en la revinculación de los ciudadanos con el trabajo registrado como ordenador social y garantía de acceso a los derechos sociales. Sin embargo, el camino hacia esa meta de pleno empleo y seguridad bienestarista no sería tan sencillo, especialmente para un sector de la población que, hasta ese momento, había sido sólo marginalmente objeto de las políticas sociales: los jóvenes.

Luego de fortalecer el acceso a derechos de poblaciones específicas como los adultos mayores y los niños y adolescentes, las políticas públicas se orientaron a saldar una deuda pendiente con la juventud, segmento que comenzó a instalarse fuertemente en la agenda pública, aunque principalmente desde la mirada estigmatizante de los medios de comunicación masiva, que se hicieron eco de una categoría en boga en ese momento: los “ni-ni”.

En el debate en torno a la juventud y los problemas de empleo cobró relevancia mediática y académica la categoría “ni-ni” para designar a los jóvenes que no estudian ni trabajan. Este enfoque representa una forma estereotipada y simplificadora de presentar la

cuestión juvenil, al tiempo que ayuda a fijar la idea de una juventud desinteresada, desanimada, cuando no temible y ligada a actividades delictivas y vicios diversos²⁴.

En contraste con esta imagen, al identificar a los jóvenes que no estudian ni trabajan en la EPH y analizar sus características, se observa que los llamados “ni-ni” configuran una categoría fundamentalmente femenina: cerca del 70% son mujeres, la mayoría proveniente de hogares de bajos ingresos y que, en su mayoría, no terminaron la secundaria. Así, resulta evidente la cuestión de género oculta tras esta categoría, que no sólo invisibiliza el trabajo doméstico realizado por estas jóvenes en sus hogares (ya que para este enfoque “no trabajan”), sino que no problematiza los patrones culturales asociados a esta situación de desigualdad de género. El problema radica en que el análisis de los “ni-ni” pretende dar cuenta de la situación de los jóvenes considerando únicamente dos dimensiones de análisis: la condición de actividad y la condición de asistencia escolar, sin ahondar en las situaciones diferenciales al interior de dichas dimensiones. Adicionalmente, al ser binaria (estudia/no estudia; trabaja/no trabaja), la categoría “ni-ni”

²⁴ Algunos ejemplos del tratamiento mediático que se le dio a la cuestión de los “ni-ni” están disponibles en los siguientes links:

<http://www.lanacion.com.ar/1263244-los-nini-jovenes-que-ni-estudian-ni-trabajan>

https://www.clarin.com/opinion/plan-ni-ni-muchas-fallas_0_Hy5Wxiv7e.html

https://www.clarin.com/home/generacion-ni-ni-jovenes-estudia-trabaja_0_ByAZMQenDXg.html

https://www.clarin.com/sociedad/jovenes-Argentina-estudia-trabaja_0_SyoFAcjcDmx.html

https://www.clarin.com/economia/jovenes-estudian-trabajan-alcanzan-millon_0_Sk4MIGQjDml.html

También pueden citarse algunos documentos académicos en una línea similar: http://danielarroyo.blogspot.com.ar/2014/02/con-los-ni-ni-la-argentina-se-juega-su_3.html

http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/2773-Foco%20Social%20N%C2%BA%205.pdf

Millán Smitmans, P. (2012:3)

no sólo engloba situaciones muy disímiles, sino que deja por fuera realidades más graves de las que en algunos casos incluye. Por ejemplo, son “ni-ni” tanto una joven con estudios universitarios completos que tomó la decisión de retirarse temporalmente del mercado de trabajo para dedicarse de manera exclusiva al cuidado de un hijo, como una madre adolescente que se vio obligada a abandonar sus estudios dadas sus nuevas responsabilidades ligadas a la maternidad. A su vez, queda excluido de la categoría y, por lo tanto, del análisis, un joven con bajos ingresos que abandona sus estudios secundarios y trabaja informalmente unas pocas horas a la semana, y cuyo nivel de rotación laboral es muy alto.

Por último, el concepto “ni-ni” resulta ambiguo respecto a los jóvenes que “no trabajan”: ¿refiere únicamente a los que no trabajan ni buscan trabajo, o incluye también a los desocupados? Por estos motivos es fundamental reconocer los límites de esta categoría y tratar de comprender con aproximaciones más precisas las particularidades que presenta “la juventud” como categoría análisis, en un colectivo donde se entrecruzan jóvenes que no terminaron el nivel secundario y que no estudian, jóvenes con rezago educativo que se encuentran en el sistema educativo, jóvenes desocupados que estudian pero cuya permanencia en el sistema educativo está en riesgo debido a los apremios económicos de la familia, jóvenes que no estudian y no trabajan fuera del hogar debido a que deben ocuparse de los hijos, entre otras tantas situaciones.

Si bien en algunos casos de manera efectista y utilitarista, y en otros a partir de una preocupación genuina, la “cuestión juvenil” se instaló como tema de agenda y desde la esfera estatal surgió el interés por diagnosticar su situación.

Los números de la juventud

Según Pérez Sosto y Romero (2016), en la Argentina de la post crisis, caracterizada por el crecimiento económico y la reducción de los niveles de pobreza y desocupación, la problemática juvenil, junto con la precariedad laboral y la fragilización del trabajo asalariado, ocupan el centro de la cuestión social.

La situación de los jóvenes en el mercado de trabajo es claramente peor que la de los adultos, en cualquiera de las dimensiones consideradas. Para dar cuenta de la magnitud de estas diferencias se ha construido una serie de indicadores del mercado de trabajo (relativos al tipo de inserción laboral y a los ingresos) que permite comparar, para el total de la población urbana, lo que sucede con los jóvenes de 18 a 24 años (grupo de referencia del PROGRESAR) y los adultos de 25 a 59 años.

La tasa de actividad es mucho más alta entre los adultos (78,2%) que entre los jóvenes (52,1%), lo cual se explica en parte porque una proporción sustancial de los jóvenes se encuentra inmersa en el sistema educativo. No obstante, entre quienes forman parte del mercado de trabajo, la situación de los adultos es marcadamente más favorable.

La tasa de desocupación entre los jóvenes (18,4%) es tres veces y media mayor que entre los adultos (5,3%) (lo que implica que la brecha de la tasa de empleo sea más marcada que la brecha observada en la tasa de actividad).

Entre quienes tienen trabajo, la subocupación global y la subocupación demandante golpean con mucha más intensidad a los jóvenes (la subocupación demandante entre los

jóvenes ocupados es de 11,5%, frente a sólo el 6,8% registrado entre los adultos ocupados), y lo mismo sucede con la informalidad: en cualquier recorte del universo de ocupados que se observe, la informalidad entre los jóvenes es muchísimo más marcada (por ejemplo, si se considera el indicador típico de informalidad dentro del grupo de asalariados del sector privado, el valor registrado entre los jóvenes es de 65,8%, casi el doble del registrado entre la población adulta, que alcanza al 35,0%).

Los ingresos de los jóvenes ocupados también son claramente inferiores: la mitad de ellos tenía ingresos horarios menores al salario mínimo vital y móvil, situación en la que se encontraban sólo tres de cada diez adultos ocupados. La comparación del ingreso horario promedio muestra que la diferencia no se explica sólo por las mejores posiciones laborales de los adultos, sino que, al interior de estratos ocupacionales homogéneos la distancia se reduce pero lejos está de anularse: así, dentro del mundo de asalariados formales del sector privado el ingreso horario de un adulto es, en promedio, 30% superior al de un joven; si se focaliza más y, por ejemplo, se considera a un asalariado formal del sector privado residente en la región Gran Buenos Aires con calificación ocupacional operativa, la brecha entre el ingreso horario promedio de un adulto y de un joven llega al 17%.

A modo de resumen de esta información se construyó un indicador sintético de "precariedad laboral" entre la población económicamente activa, en el cual se considera en dicha situación a quien está desocupado o bien es ocupado pero cumple con al menos una de las siguientes condiciones: ser un subocupado demandante, trabajar en condiciones de informalidad o bien tener un ingreso horario inferior al salario mínimo vital

y móvil: de acuerdo a la definición adoptada, mientras que la mitad de los adultos se encuentra en situación de precariedad laboral (48,5%), esta situación afecta a cuatro de cada cinco jóvenes (78,5%). En otras palabras, en el mercado de trabajo un joven presenta una probabilidad relativa de encontrarse en situación de precariedad un 60% mayor a la de un adulto.

Adicionalmente, la mirada por género muestra que dentro de cada uno de los dos grupo de edad considerados las mujeres participan en menor medida del mercado de trabajo, les cuesta más encontrar trabajo, y cuando lo hacen tienen mayor probabilidad de conseguir una ocupación por menos horas de las que desearían, de carácter informal y con menores ingresos. Más aún, estas brechas de género resultan más marcadas entre las jóvenes que entre las mujeres adultas, por tanto, la distancia relativa entre jóvenes y adultos se revela mayor entre mujeres que entre hombres: mientras que la precariedad laboral muestra una probabilidad relativa un 58% mayor para un hombre joven en relación a un hombre adulto, la distancia se eleva al 69% al comparar mujeres jóvenes con mujeres adultas.

Tabla 3.1. Indicadores del mercado de trabajo por grupo etario y género, 2014

En % y \$

Indicador	18 a 24 años			25 a 59 años			Total (18 a 59 años)			Ratios ⁵			
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Tipo	Total	Hombre	Mujer
Tasa de Actividad	52,1	63,1	40,4	78,2	92,5	65,1	72,5	85,8	60,1	25a59/18a24	1,50	1,46	1,61
Tasa de Empleo	42,5	53,3	31,2	74,0	88,2	61,0	67,2	80,2	54,9	25a59/18a24	1,74	1,66	1,96
Tasa de Desocupacion	18,4	15,6	22,9	5,3	4,6	6,3	7,4	6,4	8,6	18a24/25a59	3,45	3,41	3,64
Tasa de Subocupacion (entre Ocupados)	17,5	14,0	23,7	10,3	7,5	14,1	11,3	8,5	15,2	18a24/25a59	1,70	1,86	1,69
Tasa de Subocupacion Demandante (entre Ocupados)	11,5	7,7	18,3	6,8	5,1	9,2	7,5	5,5	10,3	18a24/25a59	1,67	1,50	1,98
Tasa de Informalidad Total ¹	64,2	63,3	65,8	36,3	36,0	36,6	40,1	40,1	40,0	18a24/25a59	1,77	1,76	1,80
Tasa de Informalidad del Sector Privado ¹	67,3	66,3	69,0	43,9	41,6	47,3	47,5	45,6	50,3	18a24/25a59	1,53	1,59	1,46
Tasa de Informalidad del Sector Privado Asalariado ¹	65,8	64,4	68,1	35,0	29,4	42,4	40,7	36,4	46,7	18a24/25a59	1,88	2,19	1,60
Tasa de bajos ingresos (menor a SMVM/hora) ^{2,4}	49,7	47,1	54,3	28,7	28,7	28,8	31,5	31,3	31,7	18a24/25a59	1,73	1,64	1,89
Tasa de Precariedad Laboral Total (entre Activos) ³	78,5	75,8	82,8	48,5	48,0	49,1	53,1	52,7	53,7	18a24/25a59	1,62	1,58	1,69
Ingreso Horario Promedio (\$ corrientes) ⁴													
Total Ocupados	\$ 27,1	\$ 27,8	\$ 25,9	\$ 39,5	\$ 39,2	\$ 39,9	\$ 37,9	\$ 37,6	\$ 38,3	25a59/18a24	1,46	1,41	1,54
Asalariados Registrados del Sector Privado	\$ 31,8	\$ 32,8	\$ 30,1	\$ 41,4	\$ 42,0	\$ 40,3	\$ 40,4	\$ 41,0	\$ 39,3	25a59/18a24	1,30	1,28	1,34
Asalariados Registrados del Sector Privado con dedicación Plena, calificación Operativa residente en RGRA	\$ 37,8	\$ 41,2	\$ 31,4	\$ 44,3	\$ 44,6	\$ 43,7	\$ 43,4	\$ 44,1	\$ 42,0	25a59/18a24	1,17	1,08	1,39
Asalariados No Registrados del Sector Privado	\$ 21,6	\$ 21,3	\$ 22,0	\$ 27,5	\$ 28,4	\$ 26,6	\$ 25,8	\$ 26,0	\$ 25,6	25a59/18a24	1,27	1,33	1,21
Trabajadores independientes (patrones y cuentapropias)	\$ 30,8	\$ 32,1	\$ 27,1	\$ 35,7	\$ 34,9	\$ 37,4	\$ 35,4	\$ 34,7	\$ 36,8	25a59/18a24	1,16	1,09	1,38

Fuente: elaboración propia en base a EAHU

Notas:

1-La definición de informalidad varía de acuerdo a la categoría ocupacional: (i) los patrones se consideran formales en su totalidad; (ii) los cuentapropistas informales son aquellos con calificación ocupacional operativa o no calificada); (iii) asalariados privados informales son aquellos sin descuento ni aportes jubilatorios, y se incluye también a los trabajadores familiares sin remuneración fija; (iiii) los asalariados estatales informales son aquellos sin descuento ni aportes jubilatorios.

2-El Salario Mínimo Vital y Móvil en septiembre 2014 era de \$4.400. Considerando 45 horas semanales y 4,3 semanas al mes, el ingreso horario correspondiente al SMVM es \$24,74. Si bien el monto del SMVM es en bruto y la EAHU releva ingresos netos, esto se considera irrelevante en tanto que la elección del SMVM es sólo a modo de ilustrar un umbral mínimo.

3-Se considera en situación precaria a quienes son desocupados o bien a quienes son ocupados y cumplen al menos una de las siguientes condiciones: (i) subocupación demandante, (ii) informalidad o (iii) ingreso horario por debajo del SMVM.

4-Se considera sólo a los ocupados que trabajaron en la semana de referencia y declararon la cantidad de horas trabajadas y que, a la vez, percibieron ingresos por sus ocupaciones actuales (principal o secundarias) en el mes de referencia.

5-El ratio expresa la brecha relativa entre ambos grupos etarios. Cuando el resultado es mejor a mayor valor del indicador, se relaciona el dato de la población de 25 a 59 años contra el dato de la población de 18 a 24, mientras que cuando el resultado es mejor a menor valor del indicador se calcula la relación inversa. Por ej., un ratio de 1,5 en la tasa

de actividad expresa que la probabilidad de encontrar una persona económicamente activa entre la población de 25 a 59 años es un 50% mayor a encontrarla dentro de la población de 18 a 29 años.

La juventud no es sólo una categoría estadística, es una condición histórico-cultural en la cual convergen características biológicas ligadas a la edad, características culturales, cuestiones de género y de clase social (Urresti, 2005; Urresti y Margulis, 1996).

Al analizar a la juventud como un bloque homogéneo se corre el riesgo de generar diagnósticos falsos y, consecuentemente, diseñar políticas públicas que tendrán serias dificultades para impactar en la población objetivo. Dada esta heterogeneidad de juventudes, y la insuficiencia de la categoría “ni-ni”, resulta necesario abordar una caracterización ampliando el espectro de variables a considerar.

Existe un consenso generalizado en torno a que la educación y el empleo conforman el nudo a desentramar para garantizar la inclusión social de los jóvenes (Salvia, 2013; D’Alessandre y Duer, 2015; Weller, 2006 y 2007). Partiendo de esta premisa, se avanzó en la construcción de un índice de mayor complejidad en el que convergieran cuatro variables centrales para diagnosticar el estado de situación de la juventud: la condición de asistencia escolar, el nivel educativo, la condición de actividad y la registración en la seguridad social. El “Índice de Riesgo de Vulnerabilidad” (RV) combina esos cuatro indicadores y da como resultado una tipología que clasifica a la situación de los jóvenes en una escala ascendente cuya primer categoría es al de “jóvenes sin riesgo” y la última identifica a los jóvenes en situación de “alto riesgo de vulnerabilidad”.

En la Tabla 3.2 se pueden diferenciar los cuatro tipos o niveles de RV representados por colores en una escala ascendente donde el verde implica “sin riesgo”; el amarillo, riesgo “bajo”; el naranja, “riesgo medio” y el rojo, “riesgo alto”. Como ya se mencionó, estas categorías surgen de la combinación de dos variables principales: condición de actividad y asistencia escolar, que se complejizan al incorporar el nivel educativo (específicamente, si finalizó o no el nivel medio) y, en el caso de que se trate de jóvenes ocupados, si se trata de un empleo registrado en la seguridad social. La fuente de información para la elaboración de los datos fue la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU)²⁵ del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) del 2014, año de implementación del PROGRESAR.

Tabla 3.2. Tipología de jóvenes entre 18 y 24 años según riesgo de vulnerabilidad social 2014

En porcentajes

JÓVENES	Ocupados registrados	Ocupados no registrados	Desocupados	Inactivos	Total
Asiste	3,4%	6,8%	3,2%	31,5%	44,9%
Secundaria Completa y más	2,8%	4,7%	2,0%	19,2%	28,7%
Hasta secundaria incompleta	0,6%	2,1%	1,2%	12,3%	16,1%
No asiste	11,2%	21,1%	6,4%	16,4%	55,1%
Secundaria Completa y más	7,3%	8,9%	3,0%	6,8%	25,9%
Hasta secundaria incompleta	3,9%	12,2%	3,5%	9,7%	29,2%
Total	14,6%	27,9%	9,6%	47,9%	100,0%

Riesgos de vulnerabilidad social:

Alto	13,2%
Medio	25,2%
Bajo	19,5%
Sin riesgo	42,2%
Total	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a EAHU -INDEC

²⁵ Quedan excluidos del análisis los jóvenes que residen en áreas rurales, dado que la EAHU es representativa de la totalidad de la población urbana del país.

Notas:

1 La suma de los subtotales puede no ser equivalente al cien por ciento debido al redondeo de decimales.

2 Tanto la EPH como la EAHU (que recogen exactamente la misma información, sólo que la última representa al total urbano y la primera a los grandes aglomerados urbanos) registran si los trabajadores ocupados son formales o informales de manera indirecta (indagando sobre si les hacen aportes jubilatorios) y sólo en los casos con categoría ocupacional “asalariados” (87,4% del total de ocupados). Para el caso de los cuentapropistas (9,8%) se decidió utilizar un proxy relacionado con el nivel de calificación de las actividades en las que los jóvenes se encuentren ocupados (en base al Clasificador Nacional de Ocupaciones – versión 2001): los cuentapropistas cuyas actividades fueron catalogadas como profesionales y técnicas, fueron imputados como ocupados registrados, mientras que aquellos abocados a actividades operativas y no calificadas, como no registrados. Por otra parte, los “patrones” (0,9%) fueron clasificados como ocupados registrados mientras que los “trabajadores familiares sin remuneración” (1,8%) como no registrados.

Lo primero que se destaca es que más de la mitad de los jóvenes entre 18 y 24 años (57,8%) tenía probabilidades de estar en situación de vulnerabilidad social (RV), y que en cuatro de cada diez casos el riesgo era alto o medio.

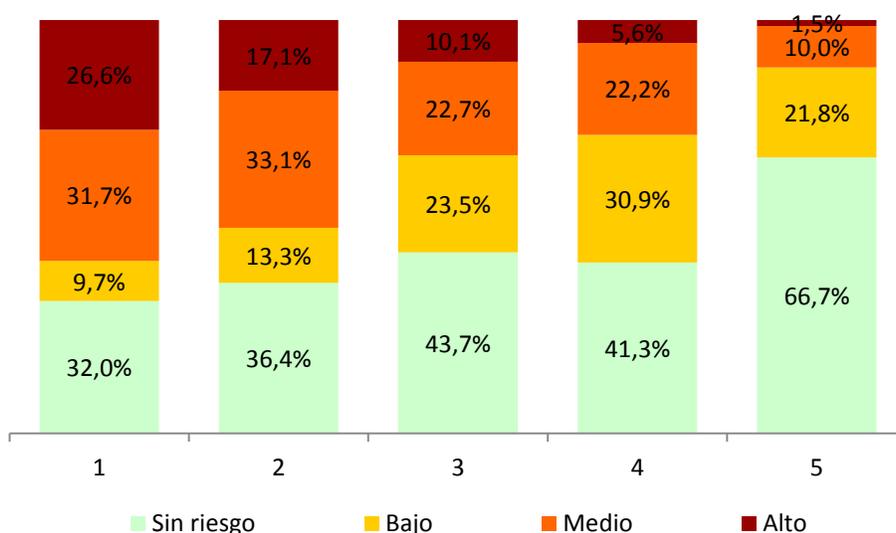
La dimensión educativa refleja que el 44,9% de los jóvenes se encontraba estudiando, la mayor parte (63,9%) para desarrollar estudios superiores, y el resto para finalizar los estudios secundarios, principalmente. El reverso de estos datos implica que más de la mitad de los jóvenes no estaba estudiando (55,1%), entre los cuales cerca de la mitad no había finalizado el nivel medio. A su vez, los datos muestran una situación compleja de los jóvenes respecto al mercado laboral: la desocupación ascendía al 9,6% y, entre los jóvenes que trabajan (42,5%), cerca de 7 de cada diez lo hacían informalmente.

En el Gráfico 3.1 se observa la participación de los diferentes RV en los quintiles de ingreso per cápita familiar. Allí, claramente, se verifica que a medida que los ingresos mejoran, el

peso de los RV alto y medio va decayendo en favor del RV bajo y los jóvenes sin riesgo de vulnerabilidad, que pasan de 32,0% en el primer quintil, al 66,7% en el último. En sentido inverso, los jóvenes con RV alto representan el 26,6% del primer quintil y sólo el 1,5% del quintil de mayores ingresos.

Gráfico 3.1. Jóvenes entre 18 y 24 años por quintil de ingresos según riesgo de vulnerabilidad social, 2014

En estructura %

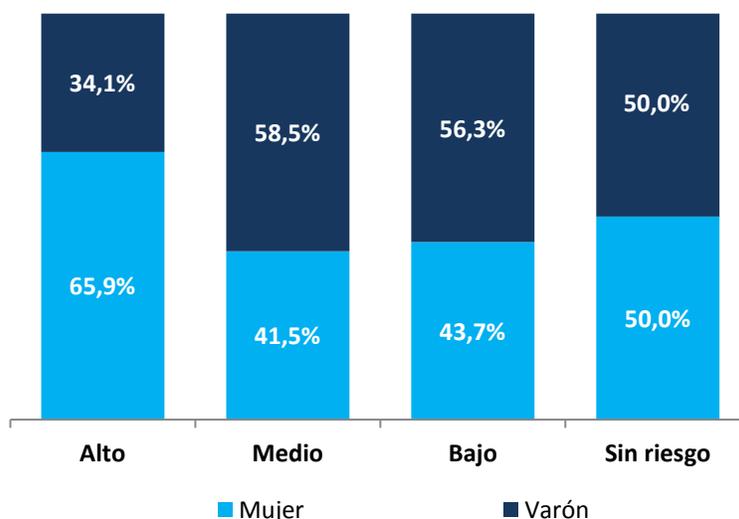


Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

En cuanto a la composición por género de los RV, se observa una clara preeminencia de las mujeres entre los jóvenes con RV alto, donde prevalecían las jóvenes inactivas que no habían terminado la escuela secundaria (las ya mencionadas “ni-ni”); mientras que los varones tenían mayor participación entre los jóvenes con RV medio y bajo, categorías mayormente asociadas con problemas de inserción laboral y condiciones de trabajo precarias.

Gráfico 3.2. Jóvenes entre 18 y 24 años por riesgo de vulnerabilidad social según género, 2014

En estructura porcentual



Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

A continuación se analiza con mayor grado de detalle cada tipo de riesgo de vulnerabilidad, y se incorporan otro tipo de variables al análisis, como el clima educativo²⁶ y la posición del joven en el hogar.

a. Jóvenes con alto riesgo de vulnerabilidad social (RV alto)

Los jóvenes con RV alto no terminaron la secundaria (ni en algunos casos, la primaria) y no estudian ni trabajan. En esta categoría se encontraba el 13,2% del total de jóvenes, la gran

²⁶ El clima educativo del hogar se mide de acuerdo al máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar: hasta secundaria incompleta se considera clima educativo bajo; secundaria completa y estudios superiores, clima educativo alto.

mayoría no estudiaba, ni trabajaba ni buscaba trabajo (9,7%), mientras que el resto (3,5%) no estudiaba ni trabajaba, pero sí buscaba trabajo.

Se trata, en general, de jóvenes de bajos ingresos, ya que cerca del 75% se concentraba en los dos primeros quintiles. Más específicamente, se trataba de mujeres pobres: las mujeres superaba a los varones en todos los quintiles de ingresos y tenían una participación cerca de 17 p.p. más alta que en el total de la población de jóvenes.

Gráfico 3.3 Jóvenes con RV alto según quintil de ingresos y género, 2014

En porcentajes

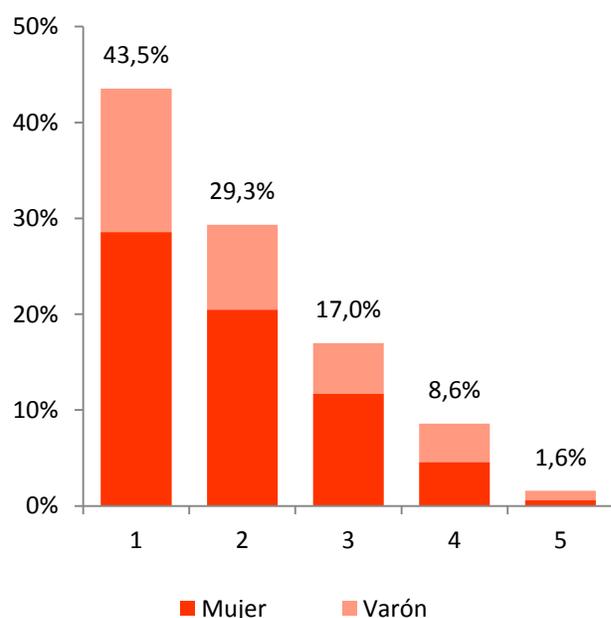
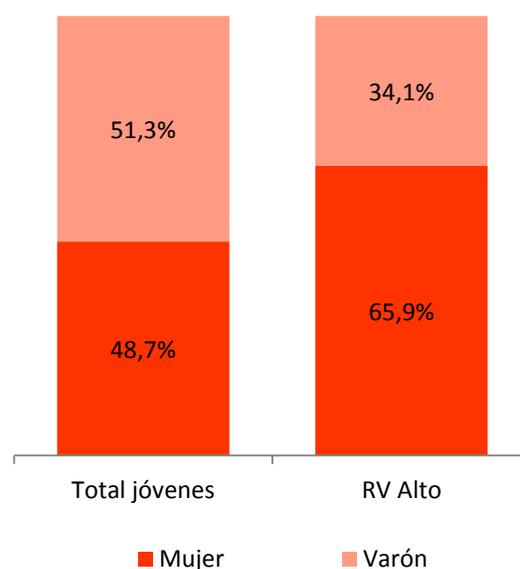


Gráfico 3.4 Jóvenes RV alto y total de jóvenes según quintil de ingresos y género, 2014

En porcentajes



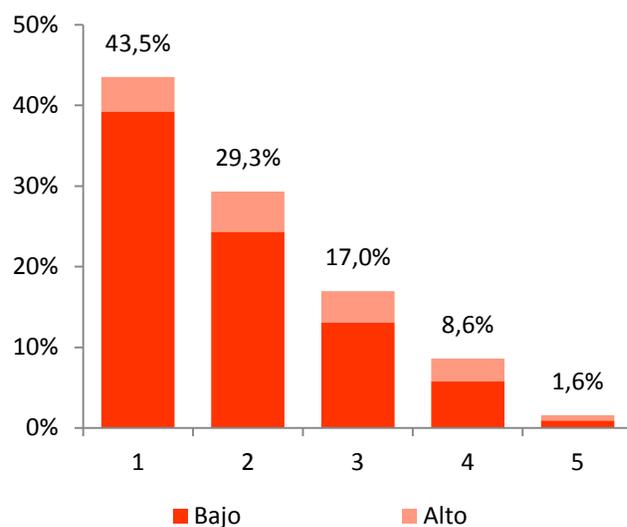
Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

Los jóvenes en situaciones de alto riesgo de vulnerabilidad social viven en hogares cuyo clima educativo es preponderantemente bajo: 8 de cada 10 vivían en hogares cuyo jefe no había terminado el nivel secundario.

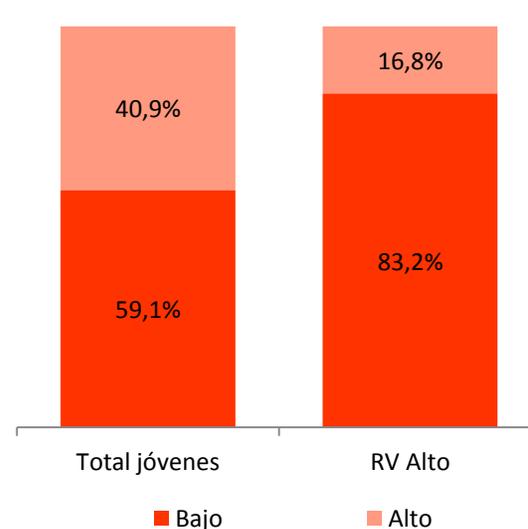
De igual manera, la proporción de jóvenes con este tipo de riesgo que vivían en hogares con clima educativo alto (16,8%) era cerca de 25 p.p. menor al total de la población joven (40,9%).

Gráfico 3.5. Jóvenes con RV alto según quintil de ingresos y clima educativo del hogar, 2014 **Gráfico 3.6. Jóvenes con RV alto y total de jóvenes según clima ed. del hogar, 2014**

En porcentajes



En porcentajes



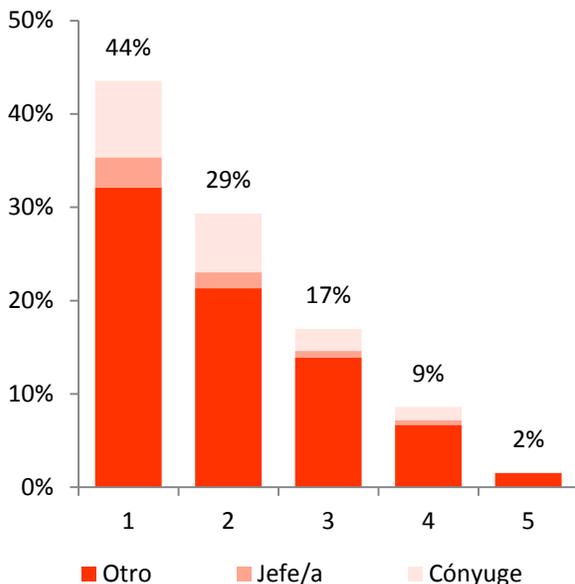
Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

Al analizar la posición en el hogar de los jóvenes con alto riesgo de vulnerabilidad, se observa que la proporción de cónyuges en este grupo (8,3%) triplicaba a la proporción de cónyuges en el total de jóvenes (7%).

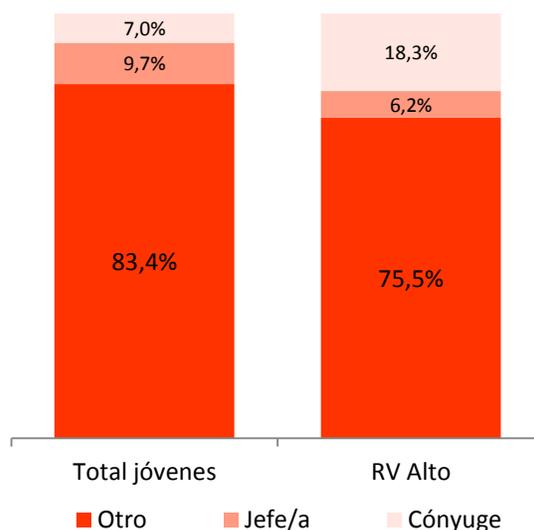
Los jóvenes identificados como jefes de hogar representaban 9,7% de los jóvenes en alto riesgo de vulnerabilidad social, proporción 3,5 p.p. menor a los jefes de hogar del total de jóvenes. Al observar la distribución quintílica del grupo bajo análisis, se observa que el peso de los cónyuges en los dos primeros quintiles (7% en promedio) más que quintuplicaba su participación en el resto de los quintiles.

Gráfico 3.7. Jóvenes con RV alto según quintil de ingresos y posición en el hogar, 2014

En porcentajes



En porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

En general, resulta evidente que la variable de género es fundamental para comprender esta categoría: se compone en su gran mayoría de mujeres de bajo nivel educativo, que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo fuera del hogar y que, si bien en su mayoría son hijas, en una no despreciable cantidad de casos son cónyuges o jefas. Por lo general, estas jóvenes viven en hogares con bajos ingresos y de bajo clima educativo, y son los mal denominados jóvenes “ni-ni”.

Dado este perfil, se verifica que estas mujeres que aparecen por fuera del mercado de trabajo (inactivas) y han abandonado sus estudios, resultan un pilar fundamental en la dinámica de los hogares que integran, al ocuparse de las cuestiones domésticas y del cuidado de los niños y ancianos que integran esas familias, dada la prevalencia en amplios

sectores sociales de parámetros culturales que reservan a las mujeres este tipo de tareas. En ciertos casos, también podría incidir el factor “desaliento”, es decir, jóvenes que ante el fracaso reiterado en la búsqueda de empleo decidieron replegarse y abandonar la búsqueda.

b. Jóvenes con riesgo de vulnerabilidad social medio (RV medio)

Esta categoría concentra la mayor cantidad de jóvenes entre los que presentan algún tipo de riesgo. Se trata, en su mayoría, de jóvenes que no terminaron el secundario y trabajan en empleos precarios o que terminaron el secundario pero no estudian ni trabajan.

Los jóvenes con RV medio representaban el 25,2% del total. Más de la mitad de este grupo (56,7%) está conformado por jóvenes en empleos informales que no terminaron sus estudios secundarios, lo que los hace doblemente vulnerables: tanto por su inserción laboral precaria como por su bajo nivel educativo. En este sub-grupo es necesario hacer una distinción entre aquellos que asistían a la escuela (14,7%) y los que no asistían (85,3%). En el primer caso, el riesgo se refiere a la posibilidad de que tuvieran que abandonar los estudios para dedicarse al trabajo (en adición, precarizado) de manera exclusiva; mientras que en el caso de los que no asisten, a la precarización laboral se suma no haber completado ni estar en aras de completar el último nivel educativo obligatorio (que no es garantía pero sí condición para obtener un buen empleo).

Además, entre los jóvenes con RV medio se encuentran los que no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo, pero que terminaron el nivel medio (27%) y, también, los desocupados

(16,7%) que, o bien completaron el nivel medio y no están estudiando, o que están terminando la secundaria.

Entre los jóvenes con RV medio, se observa una distribución más pareja entre quintiles que en el caso de los jóvenes con RV alto, pero continúa el fuerte sesgo hacia los quintiles de menores ingresos. En este sentido, los tres primeros quintiles concentraban aproximadamente el 80% de los jóvenes de esta categoría.

La incidencia de los varones en esta categoría resultaba 7 p.p. más alta que su incidencia en el total de jóvenes y, como contraparte de lo observado entre los jóvenes de alto riesgo, donde prevalecían las mujeres, entre los jóvenes con RV medio prevalecían los varones, que superaban a las mujeres en todos los quintiles.

Gráfico 3.9. Jóvenes con RV medio según quintil de ingresos y género, 2014

En porcentajes

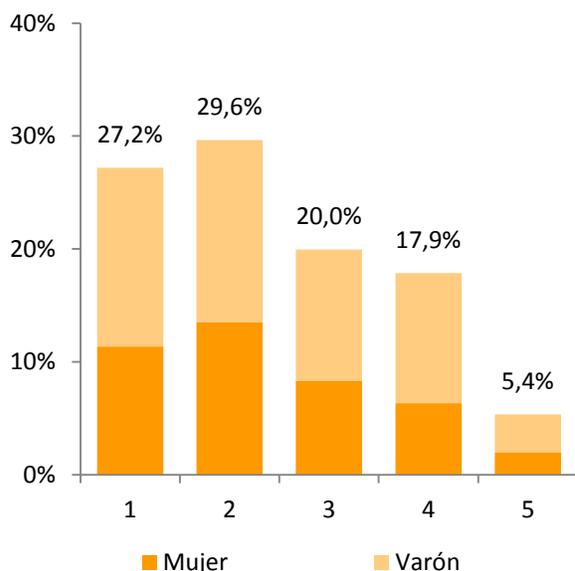
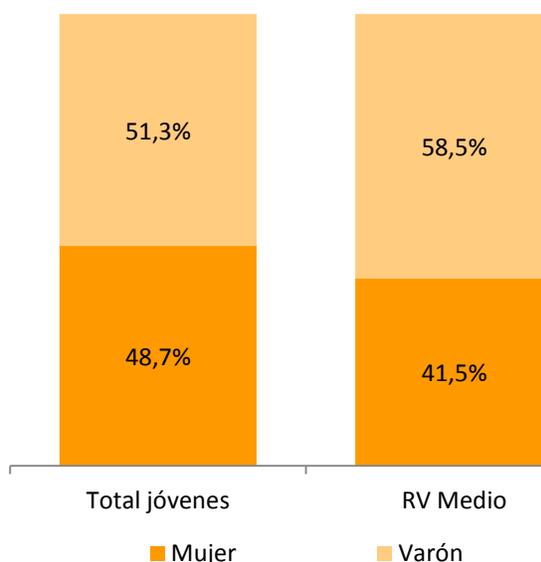


Gráfico 3.10. Jóvenes con RV medio y total de jóvenes según género, 2014

En porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

Aproximadamente, siete de cada diez jóvenes en situación de RV medio vivían en hogares cuyo clima educativo era bajo, proporción que superaba en 15 p.p. a la verificada en el total de jóvenes (59,1%). Además, de los jóvenes que vivían en hogares de bajo clima educativo, el 80% se ubicaba en los tres primeros quintiles de ingresos. En este sentido, a medida que aumentaban los ingresos, la proporción de jóvenes en hogares con clima educativo bajo se atenuaba.

Gráfico 3.11. Jóvenes con RV medio según quintil de ingresos y clima educativo del hogar, 2014

En porcentajes

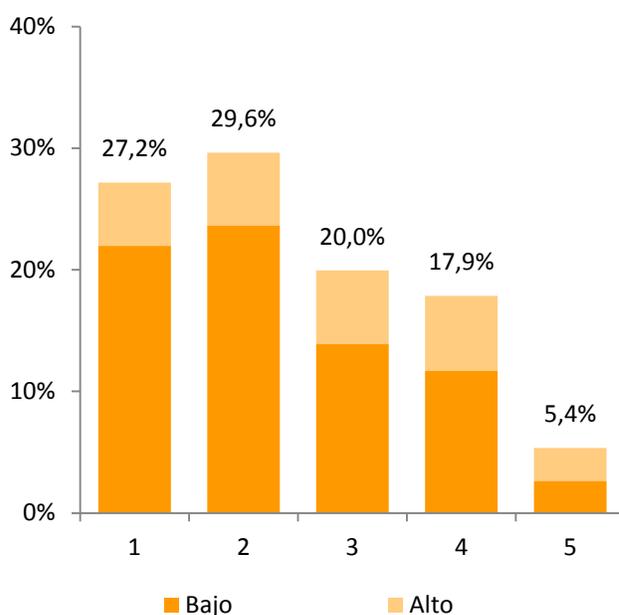
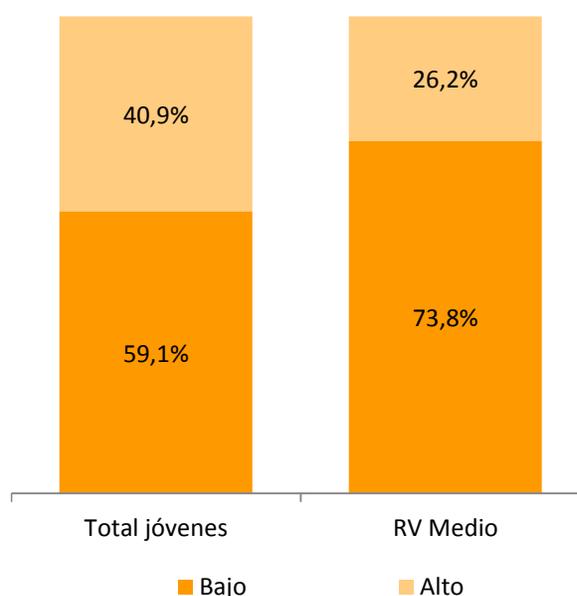


Gráfico 3.12. Jóvenes con RV medio y total de jóvenes según clima educativo hogar, 2014

En porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

Al analizar la composición de los jóvenes con RV medio según su posición en el hogar, se observa que era similar a la estructura del total de jóvenes. En este sentido, como se observa en el Gráfico 3.14, la gran mayoría de los jóvenes (81,4%) se identificaba bajo la

categoría “Otro” (en su mayoría, hijos). Como contracara, la proporción de jefes y cónyuges, en conjunto, ascendía a 18,6%.

Gráfico 3.13. Jóvenes con RV medio según quintil de ingresos y posición en el hogar, 2014

En porcentajes

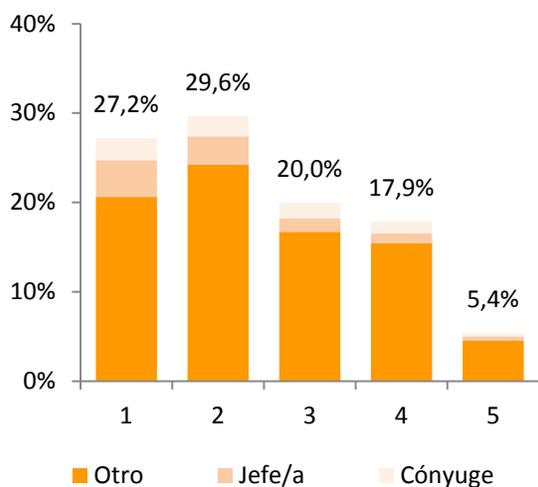
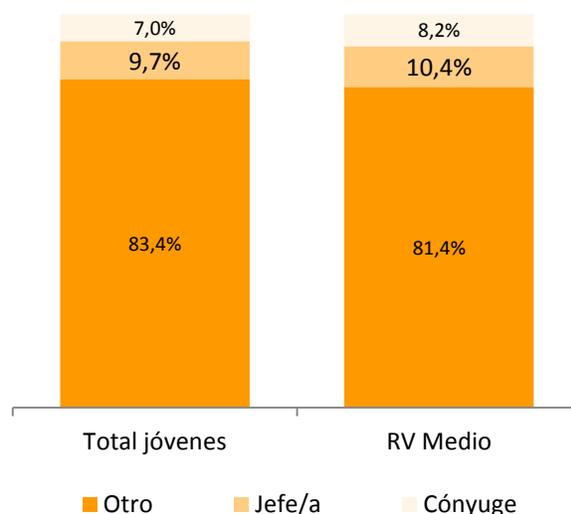


Gráfico 3.14. Jóvenes con RV medio y total de jóvenes según posición en el hogar, 2014

En porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

En definitiva, el riesgo medio se asocia con dos factores de vulnerabilidad: estar desocupado o trabajar informalmente sin haber terminado el nivel secundario; y no estudiar ni trabajar, habiendo finalizado dicho nivel. Más del 70% de los casos correspondía a la primera situación, de los cuales una minoría estaba cursando los estudios secundarios. En líneas generales, en este grupo de riesgo se destacaban los varones, con una inserción laboral precaria y con escasas credenciales educativas. Además, si bien en su mayoría eran hijos, en una cantidad no menor de casos eran jefes de hogar, con una fuerte incidencia de esta categoría en el quintil más pobre. Asimismo, estos jóvenes solían vivir en hogares con bajos ingresos y de bajo clima educativo.

Se trata de jóvenes con serias dificultades para insertarse laboralmente, entre los que se registran altos niveles de informalidad, desempleo e inactividad.

c. Jóvenes con riesgo de vulnerabilidad social bajo (RV bajo)

El 19,5% de los jóvenes se encontraba en una situación de RV bajo, vulnerabilidad asociada fundamentalmente a la inserción laboral precaria y, en menor medida, a situaciones de desocupación, pero no de terminalidad educativa, ya que la mayoría de los jóvenes clasificados en esta categoría (ocho de cada diez) habían culminado los estudios secundarios e incluso en no pocos casos continuaban los estudios superiores.

También, al interior de este grupo, se identifica una minoría (20%) en la situación inversa: jóvenes que no habían completado el secundario, pero tenían un empleo registrado y cuyo riesgo de vulnerabilidad se encontraba asociado a no haber finalizado la escuela secundaria.

La distribución por quintiles presenta la forma de una curva normal y da cuenta de un grupo en el que predominaban los ingresos medios, donde la mayoría se concentraba en los quintiles 2, 3 y 4, con un promedio del 24,7% de jóvenes, mientras que en los quintiles 1 y 5 la participación era del 10,7% y 15,1%, respectivamente.

En cuanto a la distribución por género de los jóvenes de esta categoría, se observa una incidencia relativa mayor de los varones (56,3%), con una diferencia de 5 p.p. en relación al universo total de jóvenes. La mayoría de jóvenes varones se evidenciaba en todos los quintiles de ingreso.

Gráfico 3.15. Jóvenes con RV bajo según quintil de ingresos y género, 2014

En porcentajes

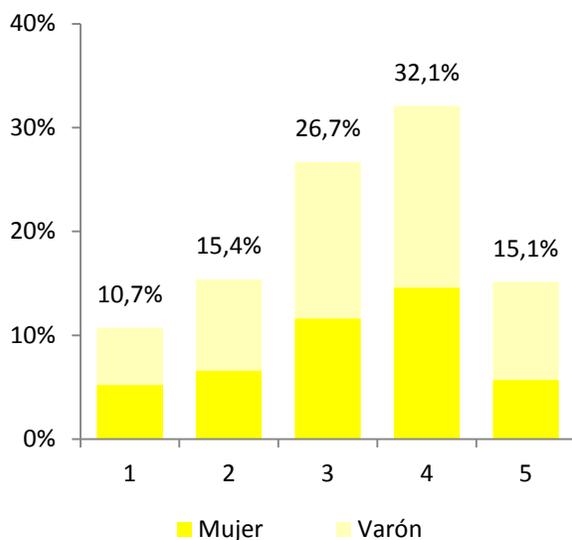
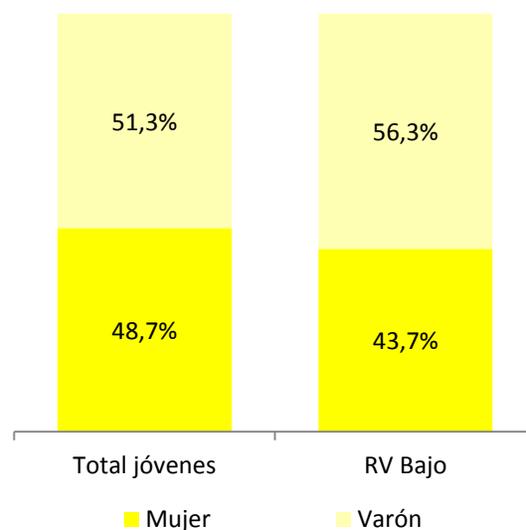


Gráfico 3.16. Jóvenes con RV bajo y total de jóvenes según género, 2014

En porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

Se observa que dos de cada cinco jóvenes (43%) en situación de RV bajo vivía en hogares con clima educativo alto, proporción levemente superior a la presente en el total de jóvenes y que duplicaba la proporción entre los jóvenes en situación de RV alto.

Además, como es de espera, la cantidad de jóvenes en hogares con alto clima educativo se incrementaba a medida que se avanza en los quintiles de ingreso y, en los dos últimos, la proporción con alto clima educativo superaba a los de bajo clima educativo.

Gráfico 3.17. Jóvenes con RV bajo según quintil de ingresos y clima educativo, 2014

En porcentajes

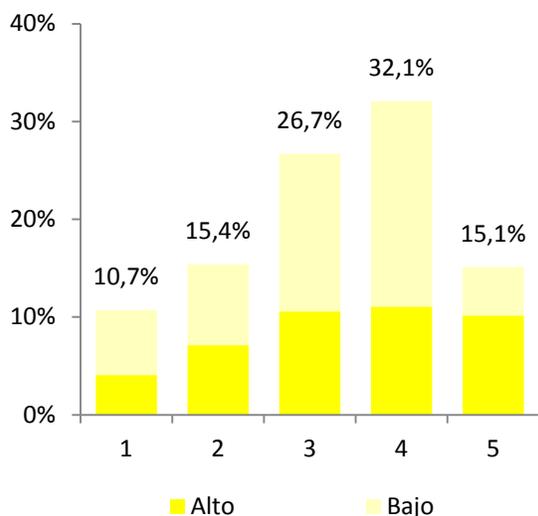
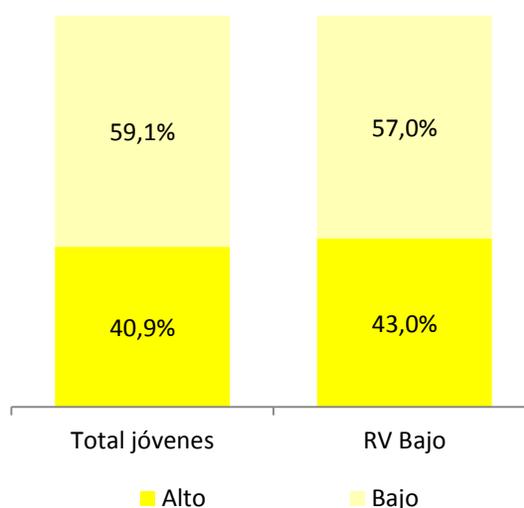


Gráfico 3.18. Jóvenes con RV bajo y total de jóvenes según clima educativo, 2014

En porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

Al analizar la composición de los jóvenes con RV bajo según su posición en el hogar, se observa que la situación era semejante a la del universo total de jóvenes. De esta manera, la categoría que predominaba era la de “Otros” (en general, hijos), como en el resto de los niveles de RV, y la incidencia de jefas y jefes era del 12,5%, mientras que los cónyuges participaban con el 6,2%. Vale resaltar que la incidencia de los jóvenes en la jefatura de hogar era en esta categoría 2,1 p.p. más alta que entre los jóvenes con RV medio y 6,3 p.p. mayor que entre los jóvenes de RV alto.

La distribución por quintiles de ingreso no muestra diferencias sustanciales en cuanto a la posición de los jóvenes en el hogar, aunque en el segundo quintil la proporción relativa de jefes, jefas y cónyuges (22,7%) era superior que en el resto de los quintiles (donde, en promedio, los jefes, jefas y cónyuges representaban el 19,5%).

Gráfico 3.19. Jóvenes con RV bajo según quintil de ingresos y posición en el hogar, 2014

En porcentajes

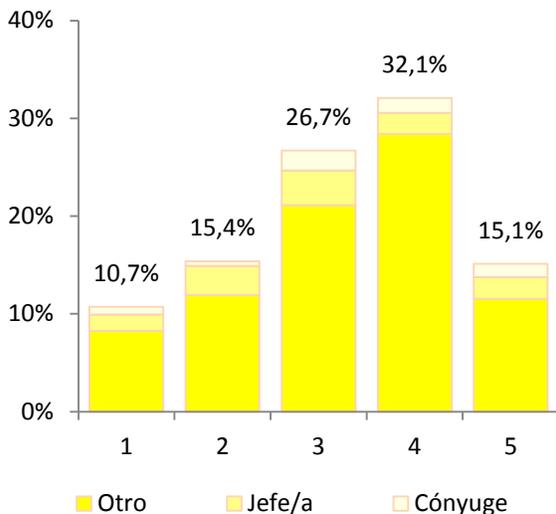
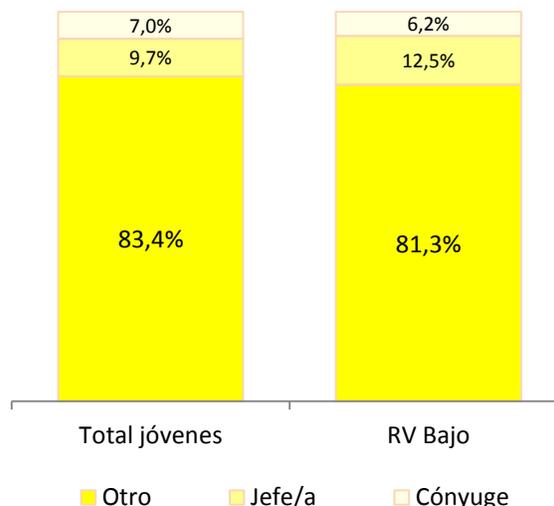


Gráfico 3.20. Jóvenes con RV bajo y total de jóvenes según posición en el hogar, 2014

En porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

Como resumen de esta categoría, puede afirmarse que el RV bajo se componía mayormente de jóvenes que habían terminado la secundaria y que en una no despreciable cantidad de casos continuaban estudiando. Los riesgos asociados a esta población estaban más ligados a la informalidad laboral que a la desocupación. Del total de jóvenes en esta categoría, cerca de tres cuartas partes tenían empleos no registrados y secundaria completa. También se encuentran en esta categoría jóvenes en la situación inversa: tenían empleos registrados pero no habían finalizado el secundario, aunque eran relativamente pocos casos.

Se trata de jóvenes de ingresos medios, entre los que prevalecían los varones, aunque no de manera categórica. Convivían en hogares donde, en promedio, el clima educativo era mayor al de los jóvenes del resto de las categorías. Además, existía una incidencia de jefes

y jefas de hogar mayor que en el total de jóvenes, sin grandes diferencias entre quintiles. Sin embargo, es de suponer que esta supuesta concordancia se corresponda con dos tipos de hogares muy diferentes: mientras que en los quintiles más pobres se trataba de jóvenes que habían conformado una familia y tenían hijos a cargo, en los quintiles de mayores ingresos se trataba de hogares unipersonales de jóvenes emancipados y sin responsabilidades familiares²⁷.

d. Jóvenes sin riesgo de vulnerabilidad social (sin RV)

Por último, los jóvenes catalogados como “sin riesgo” de vulnerabilidad social representaban el 42,2% del total. En su mayoría (74,6%) se dedicaban exclusivamente a estudiar: más de dos terceras partes estaban cursando estudios superiores, mientras que el tercio restante estaba terminando los estudios secundarios. Esta categoría también comprende a jóvenes que trabajan formalmente y finalizaron los estudios secundarios, o lo están haciendo (25,4% de los jóvenes sin riesgo).

La distribución por quintiles refleja una prevalencia de los jóvenes sin RV en los quintiles superiores, y se destaca el quintil de menores ingresos, donde sólo el 16,4% de los jóvenes que lo integraba pertenecía a esta categoría. El resto de los quintiles concentraba entre el 19% y el 23% de la población de jóvenes sin riesgo de vulnerabilidad.

La distribución por género de los jóvenes de esta categoría no presentaba diferencias y seguía la distribución por género presente en el total de jóvenes

²⁷ Este dato se corrobora al analizar la cantidad de miembros por hogar por quintil en los hogares con jefatura de jóvenes con RV bajo. Mientras que los hogares unipersonales representan el 6,5% de los hogares con jefatura de jóvenes en el primer quintil, esta proporción asciende al 43,7%

Gráfico 3.21. Jóvenes sin RV según quintil de ingresos y género, 2014

En porcentajes

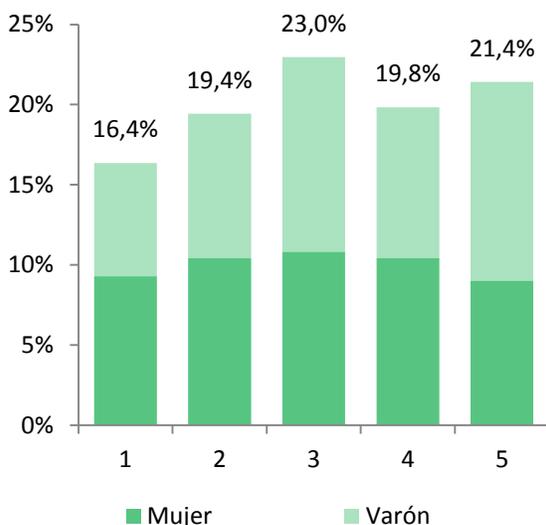
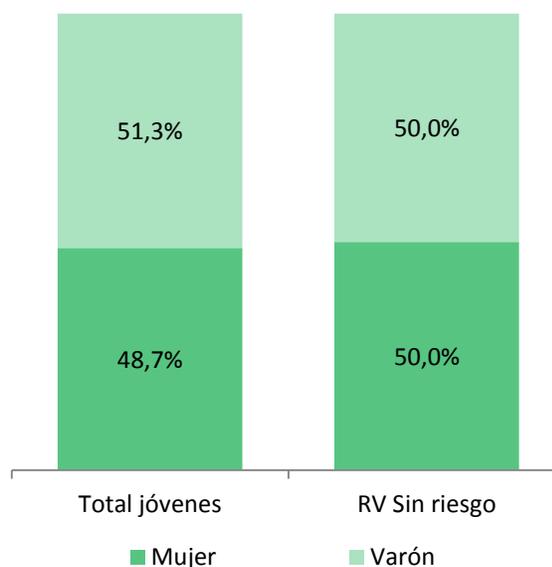


Gráfico 3.22. Jóvenes sin RV y total de jóvenes según género, 2014

En porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

Se encuentran grandes diferencias con respecto al clima educativo de los jóvenes sin RV y el total de la población juvenil: mientras que entre los primeros, seis de cada diez vivían en hogares con jefes que habían finalizado los estudios secundarios, entre los segundos esa proporción se reducía a poco más de cuatro.

Al observar la distribución de los jóvenes por quintiles, se verifica que el clima educativo se eleva a medida que mejoran los ingresos. En este sentido, mientras que en el primer quintil el 32,9% de los jóvenes vivía en hogares con alto clima educativo, en el quintil de mayores ingresos lo hacía el 79% de los jóvenes.

Gráfico 3.23. Jóvenes sin RV según quintil de ingresos y clima educativo, 2014

En porcentajes

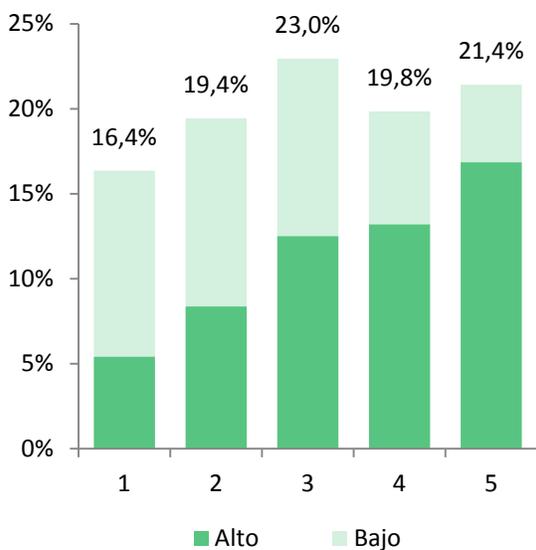
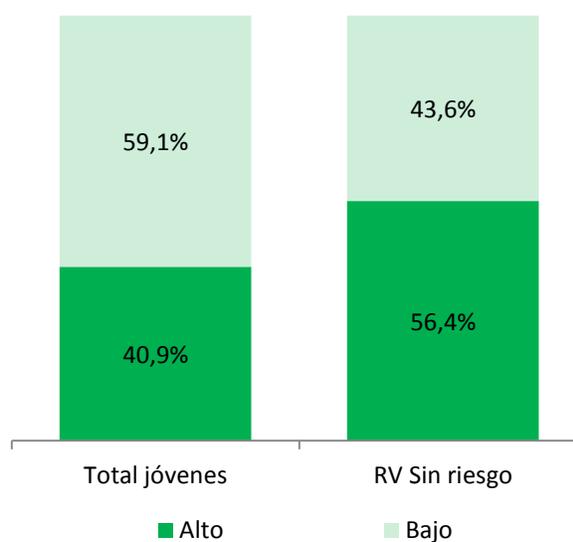


Gráfico 3.24. Jóvenes sin RV y total de jóvenes según clima educativo, 2014

En porcentajes

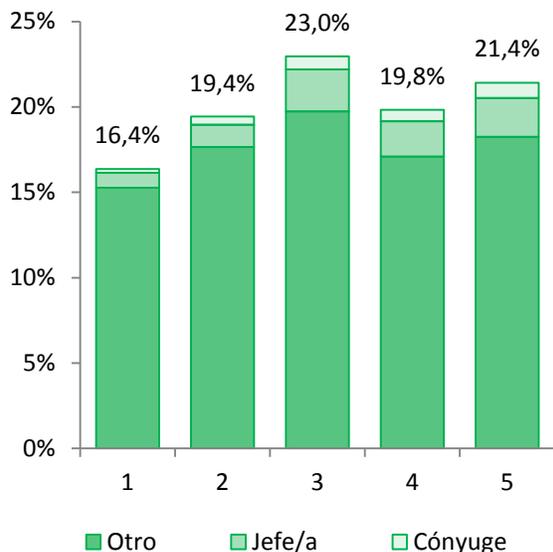


Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

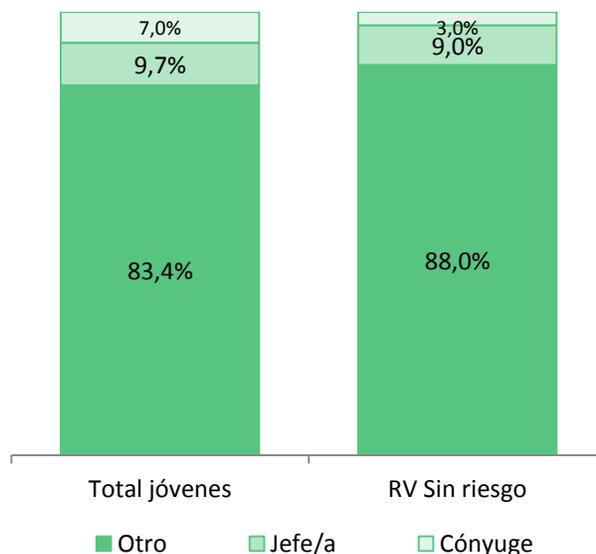
Al analizar la composición de los jóvenes sin riesgo según su posición en el hogar, se observa que el 9% se identificó como jefes de hogar, proporción similar a la presente en el total de jóvenes.

Gráfico 3.25. Jóvenes RV sin riesgo según quintil de ingresos y posición en el hogar, 2014

En porcentajes



En porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a EAHU-INDEC

De la caracterización abordada, surge que esta categoría nuclea principalmente a jóvenes, tanto mujeres como varones, que se encontraban cursando estudios secundarios e instancias educativas superiores y/o con empleos formales. De hogares con alto clima educativo, la presencia de jefes de hogar se correspondía con la idea de jóvenes emancipados, antes que con jóvenes con responsabilidades familiares.

El análisis de las situaciones educativas y las inserciones laborales, así como de algunas características de los jóvenes y sus hogares, confirman la existencia de una multiplicidad de realidades en este grupo etario.

Sin embargo, la característica principal de la mayor parte de los jóvenes en la Argentina es su vulnerabilidad, aunque no se trata de una vulnerabilidad uniforme y sin matices, así como tampoco se trata de una única juventud. Lo correcto sería hablar de “juventudes” ya que se trata de un colectivo heterogéneo: existen diferentes maneras de “ser joven”. Como surge del diagnóstico precedente, los jóvenes de sectores medios y altos tienen, por lo general, la oportunidad de estudiar y de postergar su ingreso a las responsabilidades de la vida adulta, oportunidad que habitualmente no tienen los jóvenes de sectores populares, cuyas trayectorias escolares suelen ser más inestables y su ingreso al mercado laboral y a las obligaciones familiares más temprano. En este sentido, el dato sobresaliente del diagnóstico resalta que seis de cada diez jóvenes entre 18 y 24 años presentan algún grado de vulnerabilidad, ya sea en término de su acceso al empleo, a la educación o a ambos derechos básicos.

La elaboración del Índice de Riesgo de Vulnerabilidad y el diagnóstico que de sus datos surge se expresa como contracara del estereotipo vigente sobre la juventud del que se hacían eco los medios de comunicación y que presentaba a este segmento etario como personas desganadas, abúlicas, cuando no peligrosas, secundadas estas imágenes por el concepto de los “ni-ni”. Retomando esta discusión, los datos desmienten la connotación negativa ligada al desinterés y “al no hacer nada” que se intentó instalar en los análisis sobre “la juventud”: más del 87% de los jóvenes estudia, trabaja o realiza ambas actividades. Por supuesto que no debe negarse la existencia de un núcleo joven que ha sido relegado y mantiene una relación de apatía y alejamiento de las instituciones educativas y laborales y donde la intervención estatal resulta prioritaria. Pero también se

debe dimensionar que esa situación no es la de la mayoría de los jóvenes: la inserción prematura y precaria al mercado laboral (con la falta de cobertura de seguridad social asociada y la falta de protección para los jóvenes y sus familias) y la no culminación del nivel medio son la cara más difundida de la problemática juvenil. En este sentido, se debe centrar la atención en los y las jóvenes que permanecen en sus hogares y barrios, excluidos de las de por sí escasas oportunidades que brinda el mercado laboral, pero también en aquellos que ven limitadas sus posibilidades de estudiar y mejorar su calidad de vida por su inserción laboral temprana, por no acceder a un empleo o por trabajar informalmente.

CAPÍTULO 4. El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR). Diseño, características e implementación

En este capítulo se detallan las características generales del PROGRESAR y los requisitos de acceso, así como los motivos que llevaron a su implementación. Se describe el diseño original del Programa, que incluía entre sus componentes fundamentales y distintivos, dos redes: una de Tutores, que haría un seguimiento personalizado de la situación no solo educativa sino más general de los participantes del Programa, y una de Cuidado Infantil, que tenía por objetivo maximizar las posibilidades de asistencia escolar de las jóvenes con hijos. Asimismo, se describen las reformas a la normativa en marzo de 2015 que permitieron incrementar el número de titulares del Programa.

Fundamentos del PROGRESAR

En los orígenes del PROGRESAR hubo dos cuestiones centrales que dieron impulso y forma a la propuesta de política pública. Por un lado, la voluntad política de ampliar el sistema de protección social hacia poblaciones aún desprotegidas, específicamente los jóvenes, en el contexto de un creciente debate en torno a los “ni-ni” que ya se desarrolló en el capítulo anterior. Por otro lado, la necesidad de sostener el modelo económico, impulsando el consumo interno mediante la expansión de los programas de transferencia monetaria directa, mecanismo relativamente sencillo de transferencia de recursos hacia los bolsillos de los ciudadanos-consumidores.

En este sentido, el PROGRESAR fue pensado como un eslabón más en la estrategia de ampliación del sistema de protección social mediante programas de transferencias de ingresos hacia los sectores más vulnerables que se desarrolló entre 2003 y 2015²⁸. Este proceso se inició con la extensión de las PNC²⁹; continuó con la protección hacia los adultos mayores a través de las moratorias previsionales, que llevaron la cobertura de poco más dos terceras partes en 2004 a más del 90% de los adultos mayores en 2014; y sumó a más de 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes y a mujeres embarazadas a través de la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo. La implementación de un programa dirigido a jóvenes entre 18 y 24 años implicó, de esta manera, extender la cobertura de la protección social por siete años más, en un tramo etario bisagra en términos tanto de su permanencia en el sistema educativo, como de su incorporación al mercado de trabajo.

El Programa surgió, a su vez, a partir del reconocimiento por parte del Estado de la juventud como un sector postergado, especialmente los jóvenes de sectores populares, ya que, pese a los avances en materia laboral que redujeron tanto la informalidad como la desocupación entre los jóvenes, estos indicadores duplicaban en este grupo a los

²⁸ Y que ya fuera analizado en el capítulo 2.

²⁹ Es importante señalar el cambio en el mecanismo de asignación de las pensiones: mientras que antes de 2003 el acceso a las PNC estaba sujeto a la baja de un/a titular del derecho, a partir de ese año, se modifica este criterio de cupos por otro basado en la perspectiva de derechos para aquellos que cumplieran los requisitos. Así, se ha registrado un notable aumento de los destinatarios como resultado de una política explícitamente orientada a incrementar su cobertura: de poco menos de 340.000 en 2003 a 1.543.781 en 2014 (Lombardía, M. L. y Rodríguez, K. 2014).

correspondientes al promedio de la población económicamente activa³⁰. Del mismo modo, pese al aumento de la inversión educativa y a los avances en materia legislativa, las tasas de finalización del nivel secundario permanecieron prácticamente estancadas durante el periodo³¹.

El Programa nació en debate con la categoría en boga en ese momento: los jóvenes que no estudian ni trabajan, los “nini”³². Así, la visión de la que parte esta política se corrió del lugar común en los discursos mediáticos que coincidían en la forma estereotipada con la que presentaban la cuestión juvenil. La conceptualización subyacente de la juventud que tiene el PROGRESAR es ampliamente superadora de la de los “nini”, ya que reconoce la existencia de juventudes diversas, asentándose en la heterogeneidad, pluralidad y multiplicidad de situaciones que deben ser abordadas por la política social, sin hacer foco en “los jóvenes que no estudian ni trabajan”, cuya caracterización era, además, fallida³³. Como ya se mencionó en el capítulo anterior, fue sobre la base del reconocimiento de una

³⁰ Dentro del universo de los grandes aglomerados urbanos cubierto por la EPH (donde reside casi dos tercios de la población total), entre 2004 y 2014 la desocupación de los jóvenes de 18 a 24 años descendió del 28,7% al 18,7%, mientras que la informalidad total pasó de 69,5% a 57,7%.

³¹ Si bien los impactos en el sistema educativo son de mediano plazo, vale notar que el aumento de la inversión en educación como porcentaje del PIB (del 3,88% en 2004 al 6,23% en 2014) -que experimentó un fuerte incremento per cápita- y los avances plasmados, entre otras normas, en la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075) y la Ley Nacional de Educación (N° 26.206) de 2006, no tuvieron un efecto inmediato sobre el nivel secundario: de acuerdo a la EPH, la tasa de finalización del nivel secundario entre los jóvenes de 18 a 24 años se ubicó en valores próximos al 59% tanto en 2004 como en 2014.

³² Para más detalles con respecto a esta categoría, véase el capítulo 2. Además, información más detallada para profundizar en esta temática puede encontrarse en D'Alessandre, V. (2013), - Feijoó, M. y Botinelli, L. (2014) y Minujín, A., Born, D., Lombardía, M. L. and Delamónica, E. (2016).

³³ Como se menciona en el capítulo 3, el 70% de los llamados “nini” eran, en su mayoría, mujeres jóvenes y de bajos ingresos con responsabilidades familiares como el cuidado de hijos, hermanos y otros familiares y que, además, se encargaban de labores domésticas.

diversidad de situaciones de vulnerabilidad entre los jóvenes del país (económica, educativa, laboral, o una combinación de todas ellas) que se diseñó el Programa.

Características del programa y su implementación

El PROGRESAR comienza a implementarse a comienzos de 2014 a partir de la entrada en vigencia del decreto 84/2014. La iniciativa tuvo como finalidad la inclusión social y laboral de los jóvenes de los sectores más desprotegidos mediante acciones que les permitieran “finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo.”³⁴

Los requisitos iniciales de acceso al Programa³⁵ eran: tener entre 18 y 24 años inclusive; ser argentino nativo o naturalizado con DNI (y cinco años de residencia); no estar trabajando o trabajar de manera informal o formalmente con ingresos menores a un salario mínimo vital y móvil (SMVM) y, a su vez, formar parte de familias cuyos miembros se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal o formal, o sean titulares de una prestación previsional contributiva, pensión no contributiva, monotributistas sociales, trabajadores de temporada con reserva de puesto, o trabajadores del Régimen de Casas Particulares, con ingresos inferiores al SMVM.

³⁴ Decreto N° 84/2014.

³⁵ Como se detalla más adelante, a partir de 2015 y mediante el decreto N°222, se modifican algunos de los requisitos de acceso y permanencia en el programa, así como la suma transferida a los estudiantes.

Tanto para ser dado de alta en el Programa como para que la prestación mantenga vigencia, el joven debía presentar un certificado de salud (anual) que refrendara la realización de un control sanitario y los certificados de asistencia escolar o a los centros de formación acreditados ante el MTEySS en los meses de marzo, julio y noviembre, de manera de documentar la asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a los centros de formación.

La constatación efectiva del cumplimiento de las condicionalidades era realizada por la ANSES, organismo designado para el dictamen de normas interpretativas, aclaratorias y complementarias necesarias para el funcionamiento operativo de la política.

Componentes originales del PROGRESAR

La integralidad del Programa se asentaba en que, en su diseño original, contaba con tres componentes: una transferencia monetaria, una Red de cuidado infantil para que los jóvenes con responsabilidades parentales pudieran estudiar y una Red de tutores que acompañaran a los estudiantes que tuvieran dificultades o necesitaran asesoramiento.

La prestación monetaria consistía en una suma mensual de \$600 (equivalente a U\$76 en febrero de 2014), abonada a través del sistema de pagos de la ANSES. Mensualmente se transfería el 80% del monto fijado –es decir, \$480–, ya que el 20% restante quedaba sujeto a la correcta acreditación de la asistencia del estudiante a la institución educativa en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año. Dado que el cobro de la prestación se realizaba a través de tarjetas de débito, el Programa también implicó la incorporación

de los jóvenes al sistema bancario, mecanismo que transparentó la ejecución de la política al reducir los riesgos de desvío del dinero (Di Giovambattista y Panigo, 2014).

Los servicios de cuidado infantil fueron uno de los componentes novedosos del Programa. La institución responsable de su implementación fue el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que debía instrumentar los medios necesarios para la disposición de centros de cuidado para aquellos jóvenes titulares del Programa que tuvieran hijos a cargo y solicitaran el servicio.

Por último, la Red de tutores era uno de los mecanismos de integración de jóvenes más ambiciosos del Programa. En su diseño original fue pensada como una amplia red territorial a nivel nacional cuyos referentes/tutores acompañarían de manera personalizada el proceso de formación educativa y profesional de los jóvenes titulares. Los tutores debían recibir capacitación para cumplir su rol central, que era mantener contacto directo con los titulares, instalándose como figuras de referencia ante dudas y consultas que pudieran surgir en relación a la propia implementación y funcionamiento del PROGRESAR. En este marco, el/la tutor/a promoverían un rol pedagógico, de escucha, de confianza y procurarían establecer los canales necesarios y las redes para que el joven sostuviera sus estudios y avanzara en un camino inclusivo de formación y realización personal.

Esta Red contaría con tres figuras fundamentales³⁶:

³⁶ Si bien hasta enero de 2018 en el sitio web del PROGRESAR existía una sección sobre la Red de tutores, desde sus orígenes en 2014 este sitio se encuentra “en construcción” (sin información disponible) (<http://progresar.anses.gob.ar/tutores-7>). La información referida a las características

- 1- Responsable regional: tendría influencia según su localización y sus principales funciones serían la coordinación del esquema general de tutorías mediante el seguimiento de los coordinadores a su cargo y la orientación en la resolución de problemáticas que requiriesen intervención interinstitucional.
- 2- Coordinador territorial: tendría a cargo el seguimiento y acompañamiento de los tutores, sirviendo también de guía ante los casos más conflictivos. Sería el responsable de la asignación de tutores a los titulares del derecho, garantizando la capacidad e idoneidad de cada tutor.
- 3- Tutor: tendría un máximo de diez titulares a su cargo para acompañarlos en su recorrido formativo. Se encargaría de orientar al titular de derecho en las opciones de formación disponibles, fomentar que permanezca en el sistema educativo, facilitar el acceso a los servicios de protección social que ofrece el Estado Nacional y apoyar su inserción laboral conectándolo con el MTEySS.

De los tres componentes del Programa, la Red de servicios de cuidado infantil y la Red de tutores implicaban, por su alcance territorial, por su novedad y por las problemáticas que se proponían resolver, un verdadero valor agregado y un desafío en términos de planificación y ejecución de políticas públicas.

de la Red de tutores se obtuvo de documentos de circulación interna del Ministerio de Economía y de información provista por informantes clave relacionados con la gestión del Programa.

Transversalidad institucional y articulación interministerial

El PROGRESAR estuvo diseñado como una política transversal a nivel institucional, con la intención de abordar la problemática juvenil a partir de la acción conjunta de diversos organismos estatales, de modo de captarla en su complejidad.

Así, la implementación del Programa se dispuso de manera conjunta y articulada con distintos organismos del Estado, con un rol clave de la ANSES y bajo la coordinación del Ministerio de Economía. El Programa contaría con un Comité Ejecutivo integrado por ambos organismos junto a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El decreto de creación establecía, a su vez, que el financiamiento del Programa proviniera del Tesoro Nacional y fuera ejecutado presupuestariamente por la ANSES.

Específicamente, la ANSES era la institución responsable de administrar el Programa a través de la inscripción de los jóvenes en sus oficinas, como así también de realizar los controles que permitían a dichos jóvenes permanecer o no en el Programa. Asimismo, era responsable de la ejecución de los pagos de la prestación. Este rol estratégico y absolutamente activo de la ANSES se debía a tres características del organismo: 1) acceso a las bases de datos con información acerca de los inscriptos al Programa y su grupo familiar; 2) una amplia red de oficinas en todas las provincias (denominadas Unidades de Atención Integral –UDAI–) y 3) una experiencia exitosa en la implementación de otras políticas de ingresos, como por ejemplo la AUH.

Por su parte, el Ministerio de Economía cumplía también un papel fundamental. En primer lugar, porque fue desde dicho organismo que se creó y diseñó el Programa, pero además

cumplía la misión de articular la participación de los distintos organismos nacionales y subnacionales en la implementación del Programa, así como de desarrollar acciones tendientes a difundirlo, expandir su alcance, evaluar su impacto y mejorar su implementación.

Para llevar adelante dichas estrategias se constituyó la Red Territorial PROGRESAR que permitió la presencia del Programa a nivel local. Esta red se encontraba estructurada por regiones (Buenos Aires, Centro, Cuyo, NOA, NEA y Patagonia) e incorporó al equipo central del Ministerio de Economía la figura del “responsable regional”, quien a su vez tenía a su cargo a los “coordinadores territoriales” provinciales.

Por su parte, los ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Educación debían certificar la formación de los jóvenes PROGRESAR que asistieran, en el primer caso, a los Cursos de Introducción al Trabajo, de Formación Profesional o a otras actividades o programas que tuvieran por objeto la capacitación e inserción laboral de los jóvenes. El Ministerio de Educación debía certificar la oferta educativa formal para todos los jóvenes que se encontraran inscriptos en el Programa en cualquier nivel educativo, con el objetivo de garantizar las condiciones para el ingreso, la reinserción y permanencia de los titulares de la prestación en el sistema.

El Ministerio de Desarrollo Social se enfocaría en instrumentar los medios necesarios para la disposición de centros de cuidado para los jóvenes que calificaran al Programa y tuvieran hijos a cargo; mientras que el Ministerio de Salud sería el organismo encargado de brindar la brindar el control sanitario y el certificado correspondiente a los inscriptos al Programa.

Complementariedad con programas vigentes

En el momento de implementación del PROGRESAR, se encontraban vigentes dos políticas orientadas a jóvenes, con perfiles diferentes: el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT), ejecutado por el MTEySS, y los programas de becas nacionales del Ministerio de Educación.

El JMMT estaba destinado a jóvenes entre 18 y 24 años que no hubieran finalizado el nivel primario o secundario, y se encontraran desempleados, por lo que se trata de un universo más acotado que aquel al que se dirige el PROGRESAR. En este sentido, si bien el JMMT no contaba con requisitos en torno al nivel de ingresos que debía tener el joven o su grupo familiar, sí especificaba mayores exigencias en cuanto a la situación laboral que debían tener sus titulares (desocupados) y al máximo nivel educativo alcanzado (secundario incompleto). En cuanto a las prestaciones, el Programa ofrecía tres líneas de acción: terminalidad educativa (primaria, secundaria o aprendizaje de un oficio), realización de prácticas laborales en empresas y apoyo a la generación de microemprendimientos. Todas las líneas de acción estaban acompañadas de una transferencia monetaria diferencial de acuerdo a cada propuesta. Para evitar solapamientos entre programas, cuando se puso en marcha el PROGRESAR se estipuló que los jóvenes que cumplieran con los requisitos para acceder a éste y hubieran optado por las líneas educativas del JMMT (terminalidad educativa, cursos de introducción del trabajo, aprendizaje de un oficio), fueran transferidos directamente al nuevo Programa, mientras que quienes no calificaran, permanecerían en el JMMT.

Con respecto a las becas educativas, existían dos programas relevantes que se solapaban con el PROGRESAR: el Plan Nacional de Becas del Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU).

Tanto el PNBB como el PNBU fueron creados con el propósito de fomentar el ingreso y la permanencia de jóvenes en el nivel universitario de educación, con énfasis en individuos de bajos ingresos y priorizando aquellas carreras consideradas estratégicas para el desarrollo del país. Las transferencias monetarias que implicaban las becas del PNBU eran por un monto anual menor al del PROGRESAR, por lo que se produjo la migración automática de los jóvenes becarios que cumplieran con los requisitos de acceso al PROGRESAR al nuevo programa, viendo incrementada la transferencia monetaria que hasta el momento percibían. Las becas del PNBB eran por un monto superior al del PROGRESAR, por lo que si bien se produjo la migración al nuevo programa, se les otorgaba un complemento anual compensatorio hasta alcanzar el valor de la beca que originalmente tenían.

Modificación al decreto de creación y evolución de los titulares

Transcurrido un año de la implementación del Programa, se instaló entre las autoridades y gestores la preocupación por incrementar la cantidad de titulares de derecho. Según los cálculos elaborados durante la etapa de diseño del PROGRESAR, la cantidad de potenciales titulares debía superar los 1,5 millones de jóvenes³⁷, y hacia fines de 2014, la

³⁷ La estimación de los potenciales titulares se realizó identificando a los jóvenes que cumplían con los requisitos de acceso al programa en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos. Los resultados

cantidad de jóvenes en el Programa apenas superaba el medio millón, o sea que se había alcanzado poco más de un tercio de la cobertura esperada.

Con el objetivo de lograr una llegada masiva del PROGRESAR entre los jóvenes, en marzo de 2015, y a través del decreto 505, se aplicaron una serie de modificaciones en el Programa que rápidamente impactaron beneficiosamente en su implementación, tanto en términos cuantitativos, ya que se incrementó notablemente la cantidad de titulares de derecho; como cualitativos, dado que se hizo más sencillo el trámite de inscripción y la permanencia en el Programa³⁸.

Una de las medidas más importantes fue la entrada en vigencia del formulario de desvinculación que permitió, a través de una declaración jurada, que los jóvenes expliquen la situación real de su familia e informen en caso de desconocimiento del paradero de alguno o ambos padres. Además, el tope máximo del ingreso familiar para poder ingresar al Programa se triplicó: del equivalente a un salario mínimo vital y móvil por grupo familiar (que regía a comienzos del Programa) se pasó a un ingreso familiar que sume, como máximo, el equivalente a tres salarios mínimos. Adicionalmente, se reconoció como grupo familiar autónomo a las jóvenes con hijos, y también a aquellos que trabajaran en casas particulares.

obtenidos señalaron que existían más de 1,5 millones de jóvenes en condiciones de acceder a la prestación. Funcionarios y autoridades de ese momento referenciaban la cifra en el momento de la presentación del PROGRESAR: <http://www.cfkargentina.com/cristina-presento-el-plan-progresar-programa-de-respaldo-a-estudiantes-argentinos/> y <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-238523-2014-01-26.html>.

³⁸ Parte de las modificaciones surgen del relevamiento de las opiniones y experiencias de los jóvenes titulares del Programa a través de la “Encuesta a Jóvenes PROGRESAR 2014”, cuyos resultados y especificaciones se desarrollan en el capítulo siguiente. Además, la totalidad de los resultados de esta encuesta se encuentran publicados en Lombardía, M. Laura (2015).

Además, los certificados de regularización escolar que debían presentarse tres veces al año, pasaron a presentarse sólo dos veces. Y, en cuanto a la corresponsabilidad en salud, se suplantó la presentación del certificado médico por la obligatoriedad de incorporación al programa de salud SUMAR³⁹ lo que implicó privilegiar una visión más integral de la cuestión sanitaria ya que les garantizó a los jóvenes una cobertura de salud integral y no solamente un chequeo médico aislado.

Estas modificaciones fueron acompañadas por un incremento del 50% en el monto de la prestación, que pasó de \$600 a \$900 mensuales (equivalente a una mejora del 18% en el poder adquisitivo de la prestación respecto a enero de 2014, momento en que se anuncia la creación del Programa)⁴⁰

La pertinencia de las modificaciones en los requisitos de acceso se verifica al observar la evolución de los titulares de derecho. Durante 2014, el primer año de la implementación del Programa, hubo un crecimiento constante en la cantidad de titulares y se alcanzó a casi 570 mil jóvenes en el último trimestre del año. Las modificaciones acaecidas en el primer trimestre de 2015 (modificación de los requisitos de acceso y simplificación de trámites) lograron prácticamente duplicar la cantidad de titulares, que superaron los 900 mil en el último trimestre de dicho año, lo que representó un crecimiento cercano al 70%

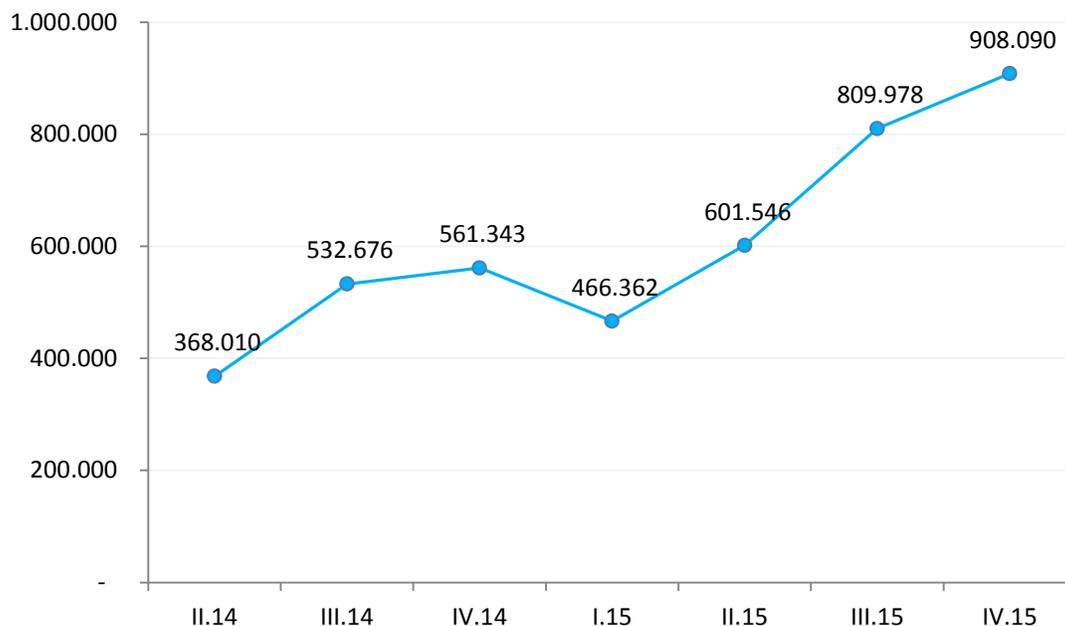
³⁹ El Programa SUMAR (2012) brindaba cobertura de salud a la población materno-infantil, niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres y hombres hasta los 64 años que no tenían obra social. Era ejecutado por el Ministerio de Salud de la Nación, tenía cobertura a nivel nacional y era la continuación y ampliación del Plan Nacer (2004).

⁴⁰ Para deflactar el monto de la prestación se utilizó un promedio simple del Nivel General del IPCBA (DGEyC GCBA: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=27386>) y del IPC San Luis (DPE San Luis: <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaWeb/Contenido/Pagina76/File/ipc-sl%20mayo%202017/Nivel%20general%20mayo.pdf>).

respecto al mejor mes de 2014 (diciembre) y lo que confirmó la conveniencia de los cambios efectuados a nivel normativo en el Programa.

Gráfico 4.1. Evolución de los titulares del PROGRESAR, I.14-IV.15

En cantidad de prestaciones



Fuente: elaboración propia en base Oficina Nacional de Presupuesto y ANSES

En resumen, por su nivel de cobertura, el volumen de la transferencia monetaria y, con esto, la magnitud de la inversión social involucrada, el PROGRESAR se constituyó como la principal política pública destinada a los jóvenes de la Argentina, destacándose también a nivel regional⁴¹. Dada la amplitud de sus requisitos, especialmente con su modificación a partir de 2015, funcionaba en los hechos como una suerte de beca con vocación

⁴¹ Para un análisis más detallado de otras iniciativas latinoamericanas en programas de transferencia monetaria para jóvenes, véase D'alexandre, V. y Duer, C. (2015)

universalizante para los jóvenes de sectores de ingresos bajos y medios bajos que se propuso intervenir en el circuito de reproducción intergeneracional de las desigualdades sociales.

CAPÍTULO 5. EL PROGRESAR. Del diseño a la implementación. ¿Quiénes eran los jóvenes PROGRESAR de la primera etapa?

En este capítulo se presentan y analizan los principales resultados de la Encuesta a Jóvenes PROGRESAR 2014^{42y43}. Esta encuesta fue realizada desde el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación con el objetivo de conocer las características de los titulares de derecho del PROGRESAR y de sus hogares y poder identificar obstáculos, aspectos a mejorar y potencialidades a profundizar en el diseño y en la implementación del Programa, con el fin de incrementar la cantidad de titulares⁴⁴. La encuesta se implementó durante los meses de septiembre y octubre de 2014, por lo que la descripción de los jóvenes titulares corresponde a la primera etapa de la ejecución del PROGRESAR, previa a los cambios que se introdujeron en el Programa a partir de 2015 y que pudieron

⁴² Esta encuesta fue realizada en el marco de la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos en la que me desempeño y tuve el rol de coordinar este estudio, lo que implicó su diseño metodológico y de los instrumentos de recolección de datos, las tareas de capacitación de encuestadores, la supervisión y realización del trabajo de campo y el procesamiento y análisis de la información recabada. Los resultados de esta encuesta se encuentran publicados en Lombardía, M. Laura (2015). Para conocer especificaciones técnicas de la encuesta ver la ficha en el anexo 1.

⁴³ En este capítulo se presenta una selección de la información derivada de la encuesta. En el anexo 2 se puede consultar el detalle de los resultados obtenidos en la encuesta en su totalidad.

⁴⁴ El uso de encuestas en el ámbito de las políticas sociales resulta muy fructífero ya que son herramientas que posibilitan establecer criterios de acción para la toma de decisiones en base a datos primarios. Habilitan un tipo de información que permite hacer modificaciones sobre el diseño y/o la implementación de la política, prever posibles desajustes e impactos no deseados, pensar nuevas formas de intervención en la población objetivo, corregir los cursos de acción, reorientar procesos y estrategias; en fin, son un insumo clave que brinda datos cuyo análisis tiene como función conocer para intervenir en el desarrollo de la política social.

haber modificado el perfil de los titulares de derecho⁴⁵. Precisamente, los cambios en los requisitos y formas de acceso al Programa implementadas en 2015 surgieron, en buena medida, del análisis de los resultados de esta encuesta.

A continuación se describen y analizan aspectos socio-demográficos de los jóvenes PROGRESAR inscriptos en la primera etapa del Programa, se caracteriza a sus familias y se reconstruyen sus trayectorias laborales y educativas. Además, se investiga sobre los diferentes usos de la transferencia monetaria.

A partir de la información recabada, se esbozan perfiles diferenciados de jóvenes PROGRESAR, dando cuenta de la existencia de diferentes grados de vulnerabilidad en sus condiciones de vida.

En los casos en que sea pertinente, y se cuente con información, se comparan los resultados de la Encuesta a Jóvenes PROGRESAR con los de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos respecto a la totalidad de jóvenes del país, con el objetivo de explorar posibles características específicas del grupo de jóvenes PROGRESAR.

Características socio-demográficas

Lo primero que destaca en el análisis de los datos relevados es la presencia mayoritariamente femenina en el PROGRESAR: 61,9% de las titulares son mujeres, dato que acuerda con su mayor participación relativa en la educación a nivel general.⁴⁶

⁴⁵ No existen estudios posteriores que permitan poner a prueba esta hipótesis. Tampoco la EPH ni la EAHU cuentan con la desagregación y robustez necesaria para dar cuenta de esta cuestión. Por otro lado, la base de microdatos de la EAHU 2015 no fue publicada y esta encuesta no se relevó en 2016. Además, los cambios introducidos a partir de 2015 impiden la comparabilidad con las bases de EPH anteriores.

En cuanto a la cuestión etaria, predominan las edades más bajas, excepto por los jóvenes de 18 años. En este sentido, se observa que más del 60% de los jóvenes tienen entre 19 y 21 años y, a partir de los 20 y a medida que se incrementa la edad, la participación cae sostenidamente. Si bien esta estructura etaria es similar entre géneros, se observa una mayor participación relativa de las mujeres en las edades más altas (Gráfico 5.1).

El principal motivo que explica la menor participación relativa de los jóvenes de mayor edad es que, a medida que crecen, crece también la necesidad de generar ingresos y, por ende, la premura por obtener un empleo. Como se observa en el Gráfico 5.2, en el total de jóvenes de entre 18 y 24 años que reside en áreas urbanas, a medida que avanza la edad la proporción que participa del mercado laboral -ya sea como ocupados o como desocupados- se incrementa progresivamente, mientras que, inversamente, el nivel de jóvenes que estudia decrece.

Por otra parte, la baja incidencia relativa de los jóvenes de 18 años en el PROGRESAR es un dato que llama la atención, sobre todo si se considera que a los 18 años se verifican los mayores niveles de asistencia escolar (68,6%) en el tramo etario bajo análisis (Gráfico 5.1).

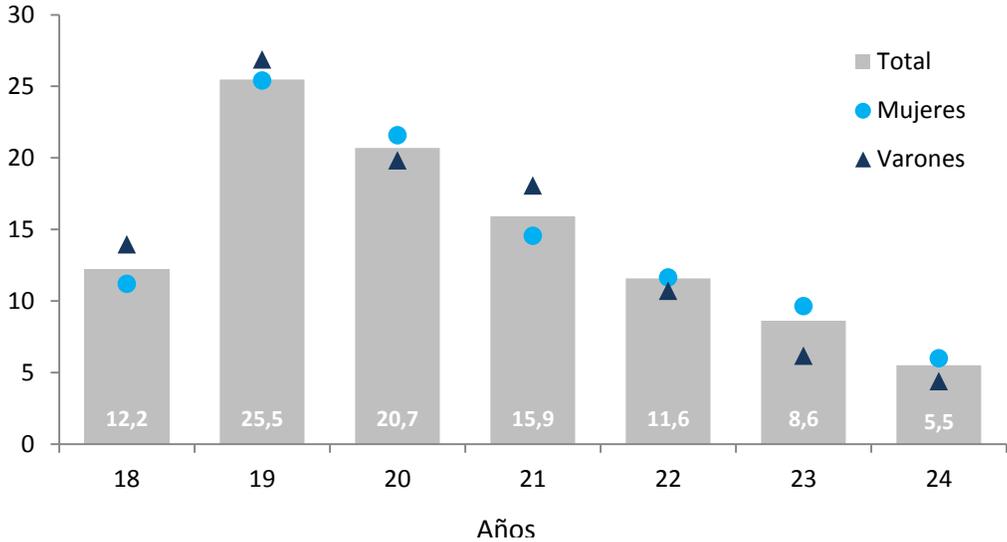
Una de las razones por lo que esto sucede se relaciona con que el traspaso desde la AUH al PROGRESAR para aquellos jóvenes que quieren seguir estudiando no era automático, sino que requería presentar nueva documentación en la ANSES una vez cumplidos los 18 años debido a que cambia la persona titular: mientras que en la AUH es la madre, en el

⁴⁶ En este sentido, al analizar la participación educativa de los jóvenes entre 18 y 24 años, se observa una diferencia de 10 p.p. entre géneros: mientras que el 39,9% de los varones asistía a un establecimiento educativo, esta proporción se elevaba al 50,1% en el caso de las mujeres (EAHU-INDEC 2014).

PROGRESAR es el propio joven. Esto genera un desfase temporal entre una política y la otra, lo que explicaría la baja participación de los jóvenes de 18 años. Otra de las razones se relaciona con la disponibilidad de información que permitiría automatizar el acceso al PROGRESAR: mientras que las universidades disponían de registros nominalizados de sus estudiantes que permitían la certificación automática mediante el traspaso de los listados de los alumnos desde las universidades a la ANSES, no sucede lo mismo con el nivel secundario, donde la realidad de los registros digitalizados difería de acuerdo a cada jurisdicción (en la gran mayoría de los casos, son los jóvenes los que deben acercarse a la ANSES para entregar los certificados de asistencia escolar).

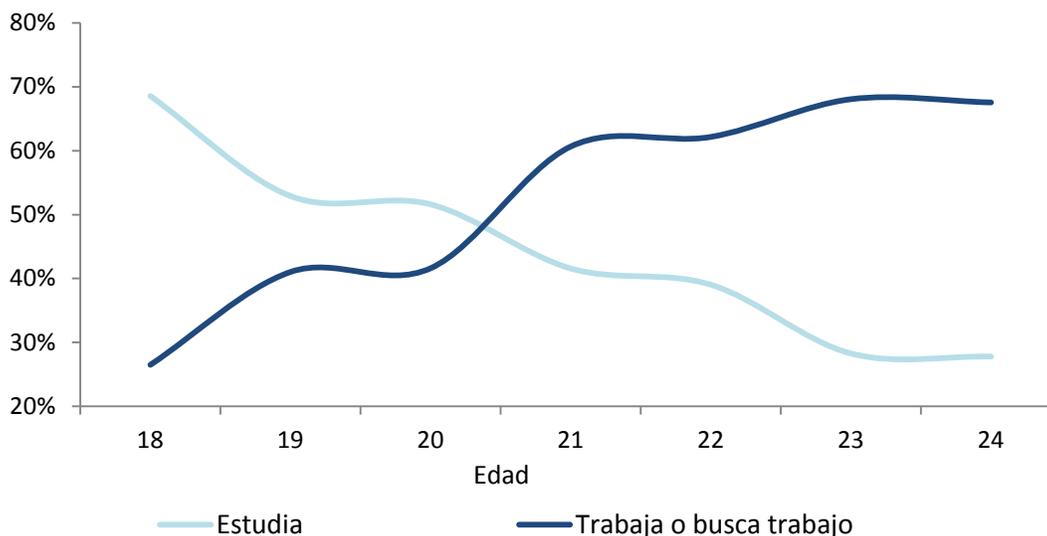
Gráfico 5.1. Distribución de jóvenes PROGRESAR por edad simple según género, 2014

En porcentaje



Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR

Gráfico 5.2. Total de jóvenes que participan en el mercado de trabajo y total de jóvenes que asisten a un establecimiento educativo por edad simple, 2014



Fuente: EAHU-INDEC

En cuanto al lugar de residencia⁴⁷ de los jóvenes PROGRESAR, se verifica que el 38% vive en la región centro-sur del país, el 35,1% en el norte y el 26,6% en el AMBA-A. Esta distribución de los titulares difería de la de la totalidad de los jóvenes en el país, especialmente en el norte, donde se verifica un fuerte protagonismo del Programa: allí se localiza el 22,6% de los jóvenes del país y se concentra el 35,1% de los jóvenes PROGRESAR, lo que demuestra la importancia del Programa en las zonas que fueron históricamente las más relegadas del país⁴⁸.

⁴⁷ Se establecieron tres zonas para el análisis, de modo de garantizar la robustez estadística de la información: 1) AMBA Ampliada (AMBA.A), integrada por la Ciudad de Buenos Aires y los partidos del GBA -adicionando aquí a un pequeño grupo de partidos adyacentes al aglomerado urbano-, conformando un área de forma cuyos límites virtuales se ubicarían en los partidos de Zarate al norte, Luján al oeste y La Plata al sur; 2) Norte, formada por las regiones NEA y NOA; y 3) Centro-Sur, integrada por las regiones Pampeana –excluyendo el AMBA.A-, Patagonia y Cuyo.

⁴⁸ De acuerdo al último censo nacional de población, única fuente que cubre la totalidad de población urbana y rural, en el año 2010 el 13,4% de los jóvenes de 18 a 24 residían en hogares

Hogares y familias de los jóvenes PROGRESAR

La gran mayoría de los titulares de derecho vive con sus familias: sólo el 13,7% se independizó, ya sea para vivir solo/a o para conformar un nuevo hogar con una pareja y en algunos pocos casos también con hijos.

En cuanto al tamaño de los hogares, aproximadamente el 60% de los jóvenes vive en hogares con entre 3 y 5 personas, mientras que cerca de un cuarto lo hacen en hogares compuestos por 6 personas o más. Los jóvenes en hogares de menor tamaño (1 o 2 personas) representan el 18% del total.

A su vez, en cerca de tres cuartas partes de los hogares se verifica la presencia de la madre del joven (72,6%), y en cerca de la mitad de ambos progenitores (47,2%). El padre está en el 50,9% de los hogares y, casi siempre en presencia de la madre también. Así, uno de cada cuatro jóvenes reside en hogares sin ambos padres.

con necesidades básicas insatisfechas (NBI), pero mientras que en el área Metropolitana y en las regiones Pampeana, Cuyo y Patagonia este indicador se ubicaba por debajo del promedio nacional, en las regiones del norte del país la presencia de NBI entre los jóvenes casi duplicaba los niveles observados en aquellas regiones, llegando al 18,8% entre los jóvenes del NOA y al 20,7% entre los del NEA).

Tabla 5.1. Distribución de los jóvenes PROGRESAR por presencia del padre y de la madre en el hogar, 2014

		Presencia del padre		Total
		No	Sí	
Presencia de la madre	No	23,7%	3,7%	27,4%
	Sí	25,4%	47,2%	72,6%
Total		49,1%	50,9%	100,0%

Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR

En cerca de la mitad de los hogares, el principal sostén económico es el padre (46,4%), mientras que la proporción de madres en esa condición es cercana a un tercio (31,5%): cuando el padre está presente en el hogar, la jefatura masculina es casi excluyente, mientras que cuando no está, la madre asume ese rol⁴⁹. Es baja la proporción de titulares que son los principales responsables económicos del hogar (6,6%) o cuyos cónyuges lo son (6,6%).

En cuanto al origen de los ingresos que sostienen estos hogares, en la gran mayoría de los casos (83,2%) los principales sostenes económicos tienen un trabajo, mientras que el 13,8% de los jóvenes viven en hogares cuya principal fuente de ingresos es el cobro de una pensión o jubilación. Los jóvenes que viven en hogares donde el principal sostén está ocupado, en 7 de cada 10 casos los ingresos principales provienen de actividades

⁴⁹ Similar caracterización se presenta en la investigación de Dávalos, P. et al (2014) con respecto a los hogares con AUH del partido de La Matanza (pag. 268).

comerciales, del sector de la construcción o de la prestación de servicios de cuidado y limpieza en casas particulares, ramas de baja productividad⁵⁰. Además, en el 45,2% de los casos se trata de trabajadores independientes, presumiblemente con cierto nivel de precariedad laboral e inestabilidad en los ingresos. A su vez, entre los trabajadores empleados en relación de dependencia (54,8%), más de la mitad no se encuentra registrado en la seguridad social, dato que duplica la tasa de informalidad en el promedio de los asalariados (considerando tanto al sector público como privado).

Los trabajadores del sector comercio (29,6%) componen un grupo heterogéneo, que abarca desde vendedores ambulantes hasta propietarios de pequeños negocios. La alta proporción (55,9%) de trabajadores independientes en este grupo se explica por la participación mayoritaria de remiseros, vendedores ambulantes, revendedores y artesanos.

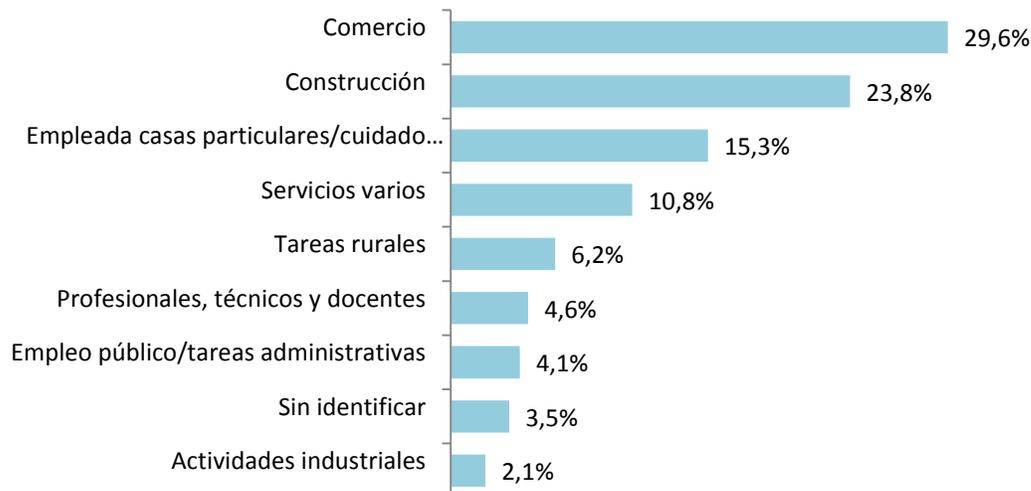
Por su parte, los trabajadores de la construcción (23,8%) se dedican primordialmente a tareas de albañilería, aunque también hay pintores, plomeros, electricistas, entre otros. Dos terceras partes trabajan de manera independiente, mientras que entre los que trabajan en relación de dependencia, 7 de cada 10 trabajan informalmente.

⁵⁰ Cabe señalar que las ramas de actividad económicas en las que se desempeñan típicamente los jóvenes PROGRESAR y sus padres son las de menores retribuciones de toda la economía. Así, para el año 2014, en el total de ocupados de áreas urbanas (de acuerdo a información proveniente de la EAHU), el ingreso horario medio de quienes se desempeñaban en el sector comercio representaba alrededor del 76% del ingreso medio de todos los ocupados; mientras que entre los ocupados en construcción este ratio se ubicaba en 72% y en el caso del personal doméstico su ingreso horario promedio solo representaba el 65% del ingreso medio de todos los ocupados.

Las mujeres que trabajan en casas particulares se dedican a tareas de limpieza o de cuidando de ancianos, enfermos y niños y la mayoría lo hace en condiciones de precariedad laboral.

Gran parte de los sostenes de hogar poseen empleos que perciben como inestables (38%). Esta situación se verifica con más fuerza en el sector de la construcción donde 7 de cada 10 trabajadores se emplea bajo la modalidad de changas.

Gráfico 5.3. Distribución de los jóvenes PROGRESAR en hogares cuyo principal sostén es un ocupado, por área de ocupación⁵¹, 2014



⁵¹ A diferencia de otras encuestas, como la Encuesta Permanente de Hogares o la Encuesta de Gasto de los Hogares, la Encuesta a Jóvenes PROGRESAR no releva específicamente variables relacionadas con el mercado de trabajo. Si bien en la encuesta se consulta si el empleo es formal o informal, si la persona trabaja por cuenta propia o en relación de dependencia y si se trata de un empleo estable, la única pregunta que identifica de qué empleo se trata es una pregunta abierta: “¿De qué trabaja?”. Luego de analizar las respuestas, se construyó la variable “área de ocupación”, compuesta por categorías que en algunos casos remiten a la calificación ocupacional, en otros casos al sector de la economía en la que se desarrolla la actividad y en otros a la rama de actividad, de acuerdo a la información disponible. Por este motivo, esta categoría debe leerse con ciertos recaudos y comprenderla como un proxy de la actividad laboral. A continuación, se describen las categorías de esta variable:

Actividades industriales: principalmente obreros metalúrgicos.

Comercio: comerciantes o empleados de comercio y empleados vinculados a servicios como por ejemplo remiseros, taxistas y choferes en general; trabajadores gastronómicos; entre otros.

Al analizar el clima educativo de origen⁵², se observa que 3 de cada 5 jóvenes PROGRESAR proviene de hogares donde predomina un clima educativo bajo⁵³. En las zonas rurales y en las ciudades pequeñas, la incidencia relativa del bajo clima educativo de origen es mucho mayor: dos terceras partes de los jóvenes provienen de hogares en los que ninguno de los padres terminó la secundaria.

Del análisis de estos datos se desprende que, para muchas de estas familias, los jóvenes que están cursando la secundaria o que ya la terminaron y están haciendo una carrera terciaria o universitaria y hoy son titulares de derecho del PROGRESAR se convertirán en la

Construcción: en su mayoría albañiles, pero también pintores, electricistas, gasistas, plomeros, carpinteros, herreros y soldadores.

Empleada en casas particulares/cuidado de personas: empleadas en casas particulares o en servicios de cuidado de niños o adultos mayores.

Empleo público o tareas administrativas: en su mayoría empleados municipales.

Profesionales, técnicos y docentes: principalmente graduados de carreras terciarias (docentes, enfermeras/os, policías, entre otros).

Servicios varios: refiere a servicios para empresas/negocios/fábricas y otros, como por ejemplo tareas de maestranza y mantenimiento, así como encargados de edificio, serenos y empleados vinculados a la seguridad. También incluye servicios personales o para el hogar, como peluquería, corte y confección, zapatería, reparación de artefactos eléctricos, etc.

Tareas rurales: agricultores y peones rurales.

Sin identificar: casos en los que la respuesta a la pregunta acerca de la ocupación principal del principal sostén resultó demasiado imprecisa como para ser catalogada en alguna de las categorías anteriores.

⁵² El "clima educativo de origen" se obtiene a partir del máximo nivel educativo alcanzado por el padre y la madre del joven y se utiliza como proxy de la situación socioeconómica del hogar. Si al menos uno de los padres del joven finalizó los estudios secundarios, se considera que el clima educativo de origen es alto; por el contrario, si ninguno de los padres terminó la secundaria, el clima de origen del joven es bajo.

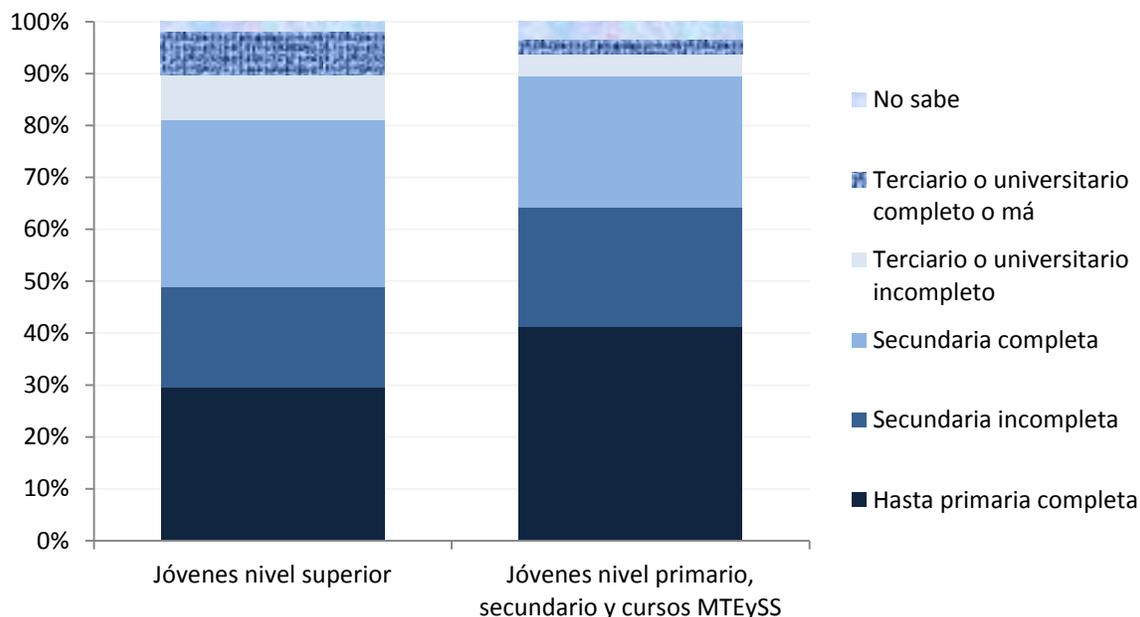
⁵³ Este dato tan relevante no se indaga en las encuestas a hogares, donde sólo se pregunta por el nivel educativo de las personas que conforman el hogar, por lo que se pierde el datos de aquellos padres que no viven con sus hijos. Además, si se seleccionaran sólo los hogares con ambos padres tampoco se podría obtener el dato, dada la imposibilidad de reconstruir los núcleos familiares en las encuestas de hogar.

primera generación que culmine este nivel educativo. Esta perspectiva se profundiza en los estudios superiores: sólo el 3% de los padres y madres de los titulares de derecho son profesionales, mientras que más de la mitad de los jóvenes que están hoy en el PROGRESAR está estudiando una carrera terciaria o universitaria.

La mitad de los jóvenes que cursa estudios superiores tiene padres que no han terminado los estudios secundarios y esta proporción se eleva a más del 60% en el caso del resto de los jóvenes PROGRESAR. A su vez, sólo el 11% vive en hogares donde alguno de sus padres es profesional en el caso de los estudiantes del nivel superior, proporción que se reduce a la mitad en el caso del resto de los jóvenes PROGRESAR (Gráfico 5.4).

Gráfico 5.4. Distribución de los jóvenes PROGRESAR por máximo nivel educativo alcanzado por sus padres* según nivel educativo que cursa el joven, 2014

En estructura %



*Se toma como referencia al que alcanzó el máximo nivel educativo entre la madre y el padre.

Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR

En este sentido, resulta claro que una política pública como el PROGRESAR es indispensable (aunque no sea suficiente) en el camino hacia la igualdad de oportunidades para jóvenes con condiciones socioeconómicas y socioeducativas de origen desventajosas. No obstante, el gran desafío reside en garantizar que estos jóvenes logren finalizar sus estudios, ya que una de sus características es la de estar en una franja de la estructura social muy inestable, de gran vulnerabilidad y volatilidad en la que los cambios familiares a nivel socioeconómico impactan de manera inevitable e inmediata en sus trayectorias y posibilidades educativas.

Situación laboral

La juventud es uno de los segmentos poblacionales que muestra mayores dificultades para lograr una inserción laboral plena. Como se analizó, los índices de desocupación, informalidad y bajos ingresos entre los jóvenes son mucho más elevados que entre los adultos y, en momentos de crisis, son los primeros en sufrir los impactos en el mercado de trabajo (Salvia, 2013; Filmus, 2010). A su vez, los jóvenes PROGRESAR presentan una situación más desfavorable que la del promedio del total de jóvenes que asiste a una institución educativa⁵⁴ de acuerdo a lo relevado por la EAHU.⁵⁵

⁵⁴ En este apartado, la comparación se realiza entre los jóvenes PROGRESAR y el total de jóvenes que asiste a un establecimiento educativo, relevado por la EAHU. La elección del sub-universo estudiantil (y no del total de jóvenes) se debe a que el objetivo ha sido identificar las especificidades de los PROGRESAR en relación a otro grupo de jóvenes con los que compartieran características, fundamentalmente el estar estudiando.

Como se observa en el Gráfico 5.5, del total de jóvenes que estudia, 7 de cada 10 no trabaja ni busca trabajo (es inactivo), o sea que se dedica de manera “exclusiva” a estudiar.⁵⁶ Esta proporción se reduce a poco más de 3 de cada 10 de los jóvenes PROGRESAR. La necesidad de una inserción laboral más temprana entre los jóvenes que están en el Programa, debido a una situación socioeconómica relativamente más desfavorable, es una de las razones que explica esta diferencia de jóvenes inactivos entre ambos grupos. Además, si bien la proporción de jóvenes que está trabajando es similar entre grupos (con una diferencia de 5,7 p.p. a favor de los jóvenes PROGRESAR), la proporción de jóvenes que no trabaja pero busca trabajo (desocupados) entre los PROGRESAR quintuplica a la del total⁵⁷. En base a esto, puede afirmarse que el PROGRESAR impacta con más fuerza en aquellos jóvenes con inserción temprana y precaria al mercado laboral.

La alta proporción de jóvenes PROGRESAR que se declararon desocupados en la encuesta da cuenta, por un lado, de serios problemas de inserción laboral en este grupo. Otra interpretación de este dato indicaría que una parte no menor de estos jóvenes, si bien están desocupados, no buscan “cualquier” trabajo, sino que tratan de encontrar empleos compatibles con el estudio, que es lo que privilegian.

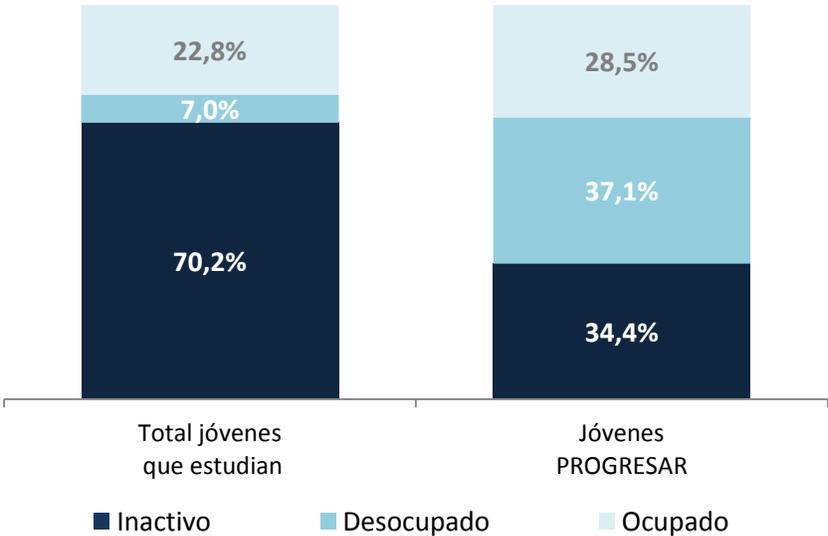
⁵⁵ Como ya se mencionó, los datos de empleo obtenidos a partir de esta encuesta tienen carácter exploratorio debido a que la manera de indagar sobre las cuestiones del mundo del trabajo están muy simplificadas en comparación con las encuestas a hogares del INDEC.

⁵⁶ Vale aclarar que el joven podría estar realizando otro tipo de actividades no relevadas por las encuestas (sólo por mencionar algunos ejemplos: realizar las tareas del hogar, atender a familiares enfermos, cuidar hijos o hermanos), dado que estas categorías aún no se reconocen como parte del mercado de trabajo.

⁵⁷ Mientras que la tasa de desocupación en el total de jóvenes que está estudiando es del 23,5%, entre los PROGRESAR asciende al 56,6%.

Es en este contexto donde se percibe claramente la importancia del PROGRESAR como transferencia monetaria para los estudiantes que viven en hogares donde la situación económica es inestable: el PROGRESAR otorga cierto “margen de maniobra” para que estos jóvenes continúen privilegiando el estudio por sobre inserciones laborales precarias, con muy elevada carga horaria y mal pagadas que, en muchos casos, se transformarían en la puerta de entrada al abandono escolar.

Gráfico 5.5. Distribución del total de jóvenes que estudia y de jóvenes PROGRESAR por condición de actividad, 2014



Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR y EAHU-INDEC

Entre el total de jóvenes que estudia no se perciben diferencias por género: la proporción de varones y mujeres en las diferentes categorías es prácticamente la misma. Por el contrario, al interior del grupo PROGRESAR los varones presentan una inserción laboral más dinámica: mientras que, entre los varones, los ocupados representan el 36,5% del total, entre las mujeres esta proporción cae 13 p.p. y se reduce al 23,5%. Entre las mujeres, predominan las que no trabajan pero están buscando un empleo (39,4%),

mientras que las inactivas representan el 37,0% (6,9 p.p. por encima del porcentaje de varones inactivos).

Al analizar los datos por grupos de edad, se observa que tanto entre los jóvenes PROGRESAR como en el total de jóvenes que estudia, la proporción de inactivos decrece cuando se pasa al tramo etario superior (22 a 24 años), lo cual es esperable dada la progresiva incorporación al mercado de trabajo a medida que avanza la edad. Sin perjuicio de ello, las brechas entre los grupos etarios son muy diferentes entre los jóvenes PROGRESAR y el total de jóvenes estudiantes. Mientras que en el primer grupo, el porcentaje de inactivos entre 18 y 21 años es muy similar al de inactivos entre 22 y 24 años (y relativamente bajo para ambos tramos); en el total de jóvenes que estudia y que tienen entre 18 y 21 años los inactivos representan el 75,6%, 20 p.p. más que en el grupo etario superior (56,4%). Estos datos evidencian un ingreso al mercado de trabajo más gradual en el total de jóvenes que estudia, en contraposición con un ingreso más temprano entre los PROGRESAR, lo que genera mayor homogeneidad entre los grupos etarios de los jóvenes que participan de él.

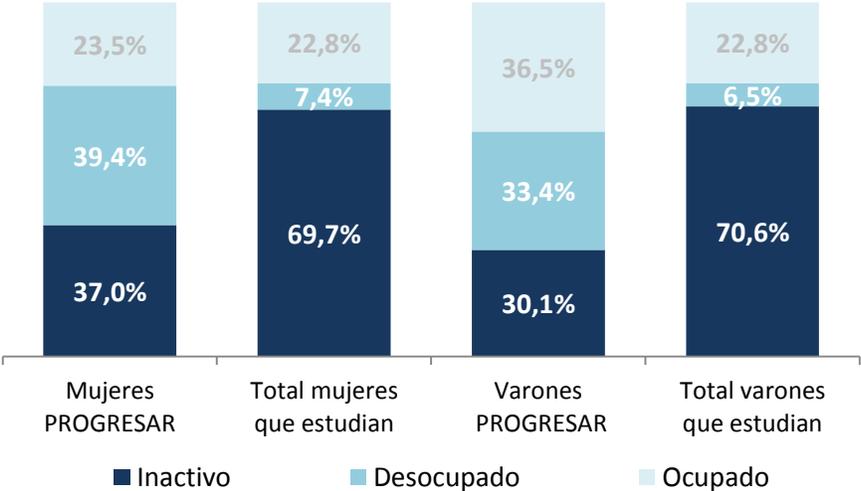
En el grupo etario superior (22-24 años), la proporción de inactivos continúa siendo mayor en el total de jóvenes estudiantes que en los PROGRESAR, pero además, la proporción de jóvenes ocupados (35,7%) es más elevada que entre los jóvenes PROGRESAR (33,2%), grupo en el cual, incluso, los desocupados (34,8%) superan a los ocupados.

Estos datos muestran la desventaja relativa que tienen los jóvenes PROGRESAR en cuanto a su inserción laboral, ya que evidencian: por un lado, una mayor premura respecto al ingreso al mercado laboral (que se observa en la baja proporción de inactivos); por otro

lado, una mayor incidencia de la desocupación entre los activos, que confirmaría la existencia de cierta “capacidad de espera” que les permite a los jóvenes PROGRESAR no emplearse en cualquier tipo de empleo, sino privilegiar los estudios.

Este dato, si bien es positivo, también enciende la luz de alarma y muestra que estos jóvenes se encuentran en un límite impreciso respecto a sus condiciones socioeconómicas: no son inactivos, ya que se ven en la necesidad de conseguir un empleo, pero todavía privilegian la cuestión educativa, pese a que las inserciones laborales familiares suelen ser bastante precarias. Resulta un desafío mantenerlos en el circuito educativo, y el PROGRESAR como política de transferencia monetaria, apuntala la situación de estos jóvenes para que las prioridades no se inviertan y se vean obligados a incorporarse al mercado de trabajo en condiciones que significarían una amenaza para su continuidad educativa.

Gráfico 5.6. Distribución de jóvenes PROGRESAR y del total de jóvenes que estudia, por condición de actividad, según edad, 2014



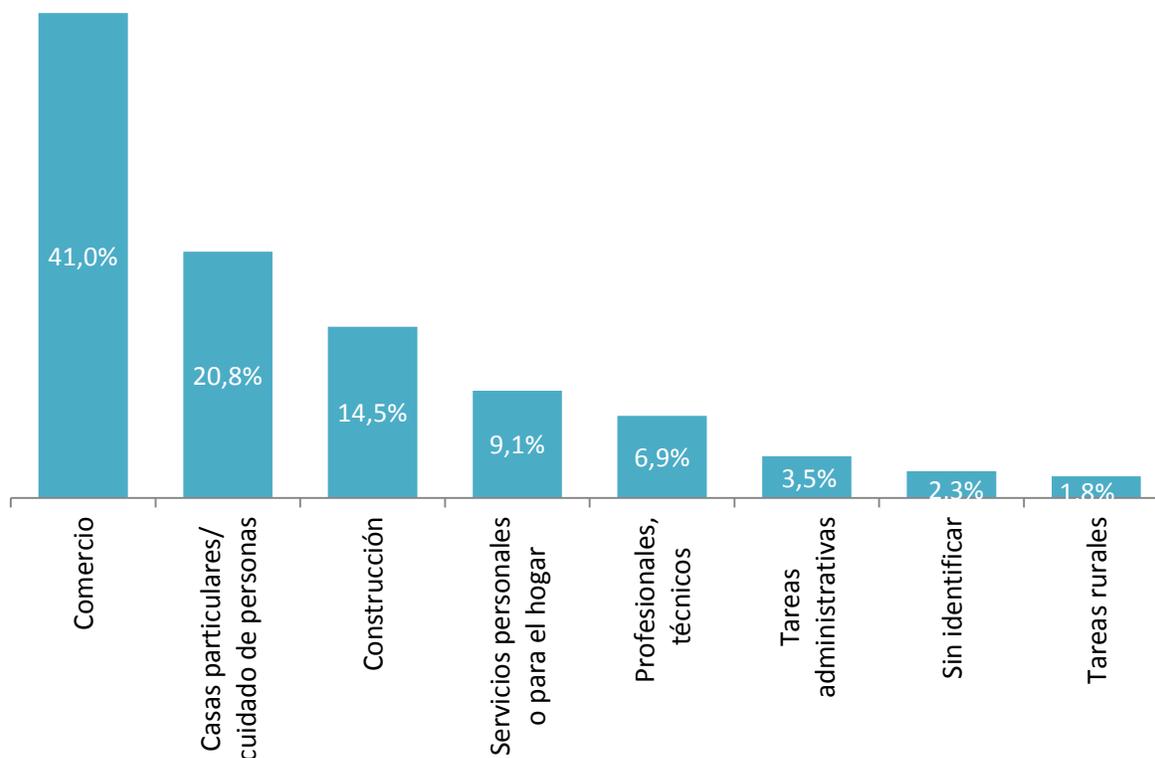
Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR y EAHU-INDEC

A su vez, al analizar de manera exclusiva a los jóvenes PROGRESAR, se observan diferencias según el tipo de estudios que están cursando. En general, los universitarios y terciarios presentan una inserción laboral más tardía que los que están cursando el nivel secundario, y, especialmente, respecto a los que están realizando cursos del MTEySS.

En este sentido, pueden vislumbrarse dos perfiles de jóvenes titulares del Programa: por un lado, los que cursan estudios superiores, con cierto margen de maniobra para buscar un empleo que se amolde a sus necesidades estudiantiles, y otro grupo, el de los estudiantes secundarios y de los cursos del MTEySS, que son los que muestran un mayor esfuerzo por mantenerse en el circuito educativo y menos margen de maniobra en caso de tener que optar entre educación o trabajo.

Como se observa en el Gráfico 5.7, 2 de cada 5 jóvenes PROGRESAR que trabajan lo hacen en actividades comerciales (que incluyen tanto la venta minorista en kioscos, almacenes y afines, como la participación en pequeñas actividades ligadas a los servicios, como choferes de remis y gastronómicos). En segundo lugar, se destaca la participación de los trabajos de empleadas en casas particulares, ya sea en tareas de cuidado o de limpieza. En tercer lugar (14,5%), es en el ámbito de la construcción, principalmente como albañiles, donde se emplean los jóvenes trabajadores que están en el Programa. Esas tres áreas (comercio, cuidados/limpieza y construcción) ocupan al 76,3% de los jóvenes PROGRESAR ocupados.

Gráfico 5.7. Distribución de jóvenes PROGRESAR que trabajan por área de ocupación, 2014

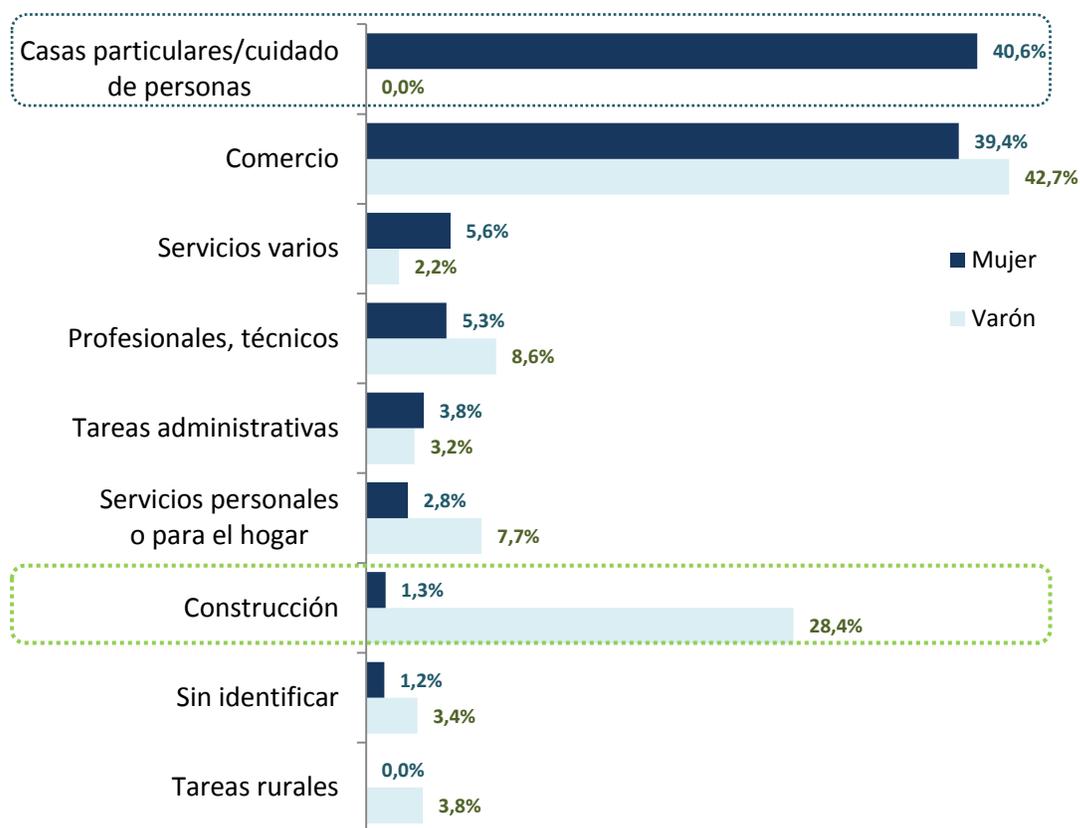


Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR.

Las diferencias entre géneros son significativas a la hora de analizar las áreas en las que se insertan laboralmente los jóvenes que están en el PROGRESAR. Se mantienen entre los jóvenes los patrones de género de los principales sostenes de familia. Entre los varones que están trabajando, la mayor parte lo hace en el área de comercio y, en segundo lugar, en el rubro de la construcción, donde no participan prácticamente mujeres. En cambio, entre las mujeres, la mayoría trabaja en casas particulares, rubro donde no se registra ningún varón. En el resto de las actividades, no se identifican diferencias destacables entre géneros.

Gráfico 5.8. Distribución de jóvenes PROGRESAR que trabajan por área de ocupación según género, 2014

En orden decreciente según ocupación de las mujeres

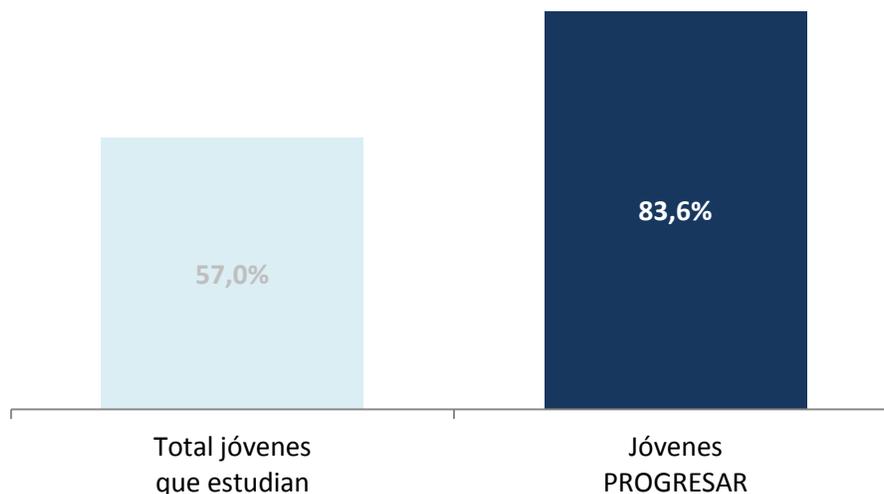


Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR

La informalidad laboral afecta a más de 4 de cada 5 jóvenes trabajadores que están en el PROGRESAR. La incidencia de este fenómeno es notablemente más alta que en el total de jóvenes que estudia a nivel nacional, entre los cuales menos de 3 de cada 5 son informales, lo que demuestra una situación de mayor precariedad laboral relativa de los jóvenes que están en el Programa, en un contexto de precariedad generalizado para la juventud. Entre los jóvenes que están finalizando la secundaria y los que están participando de los talleres del MTEySS la informalidad laboral es alrededor de 10 p.p.

mayor que entre los que cursan alguna carrera terciaria o universitaria, que se encuentran mejor posicionados en el mercado laboral.

Gráfico 5.9. Incidencia de la informalidad laboral entre los jóvenes asalariados PROGRESAR y el total de jóvenes asalariados que estudia, 2014



Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR y EAHU -INDEC

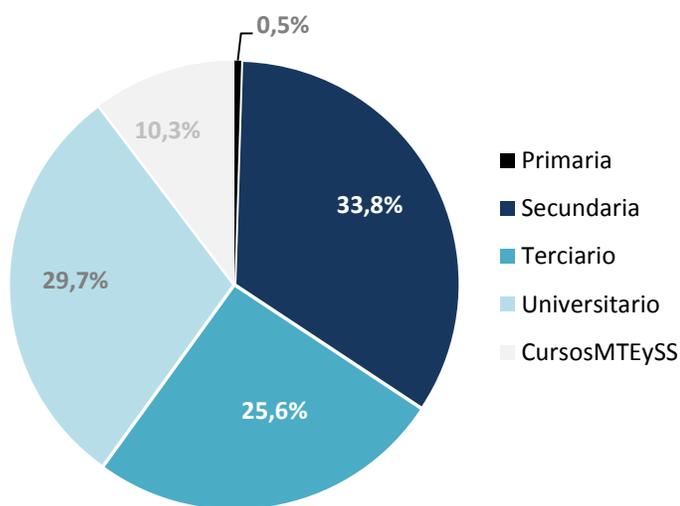
Situación y trayectorias educativas

Entre los jóvenes PROGRESAR, hay preponderancia de aquellos que finalizaron el nivel secundario y se encuentran cursando una carrera terciaria o universitaria. Este dato se refuerza entre las mujeres y los jóvenes del tramo etario superior.

En el Gráfico 5.10 se observa que más de la mitad (55,3%) de los jóvenes que están en el PROGRESAR cursan estudios superiores. El 33,8% asiste al nivel secundario y es muy poco significativa la participación de los que asisten a la primaria (0,5%). Un 10% del total de

jóvenes realiza alguno de los cursos del MTEySS.⁵⁸ Si se deja de a estos últimos y se compara qué estudian los jóvenes PROGRESAR y qué estudia la totalidad de los jóvenes, se observa que las proporciones de estudiantes en los diferentes niveles educativos no varían de manera significativa (Gráfico 5.11).

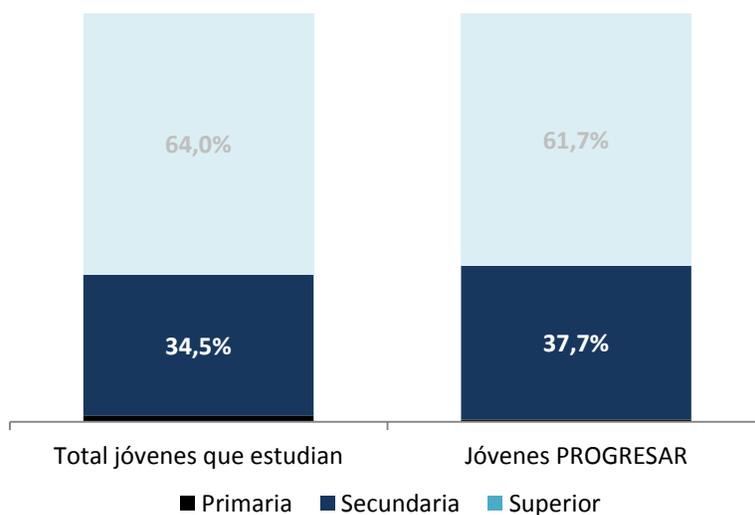
Gráfico 5.10. Distribución de los jóvenes PROGRESAR por estudios que cursan, 2014



Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR

⁵⁸ Esta proporción podría llegar a estar sub-representada, dado que en el caso de estar cursando algún nivel de la educación formal y al mismo tiempo asistir a un curso del MTEySS, se priorizó el registro del dato relacionado a la educación formal.

Gráfico 5.11. Distribución de los jóvenes PROGRESAR y del total de jóvenes que estudian por estudios que cursan*, 2014



*Para que las proporciones sean comparables, se excluyen de este análisis a los jóvenes PROGRESAR que asisten a los cursos del MTEySS, dado que no es un dato relevado por la EAHU.

Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR y EAHU-INDEC

Si se incluye la variable género, se observa que si bien tanto entre las mujeres como entre los hombres la mayoría se concentra en el nivel superior, la incidencia de las mujeres es más de 10 p.p. más alta. Por el contrario, en el nivel secundario la participación relativa de los varones es 12,5 p.p. mayor que la de las mujeres. Contrariamente, no se encuentran diferencias por género en cuanto a la participación en los cursos del MTEySS.

También se observa correspondencia entre el clima educativo de origen y el nivel educativo que están cursando los jóvenes (Weller, 2007). Así, dos terceras partes de los jóvenes con alto clima educativo de origen está cursando una carrera terciaria o universitaria, mientras que sólo la mitad de los jóvenes con bajo clima educativo de origen.

Carreras elegidas por los jóvenes PROGRESAR en el nivel superior

Una tercera parte de los jóvenes que está cursando estudios superiores se inclina por carreras vinculadas a la enseñanza, ya sean profesorados (especialmente de Matemáticas, Historia y Educación Física) o magisterios (Educación Inicial y Primaria), que suman el 33,2% de los casos. Entre las carreras “tradicionales” la más elegida es Contador Público (6,2%), en tanto otras como Medicina, Derecho y Arquitectura sumadas representan sólo el 8,4% del total. Resaltan las participaciones de Ingeniería (7,1%) y Enfermería (6,6%). En el caso de Ingeniería, la alta proporción de estudiantes que están percibiendo el PROGRESAR está relacionada con la migración de becarios del Ministerio de Educación al Programa.⁵⁹

El peso que representa la categoría “Otros” (31,0%) en el total de las carreras universitarias y terciarias muestra la heterogeneidad vocacional de los jóvenes PROGRESAR, de la diversidad de opciones que manejan a la hora de elegir un futuro.

Puede presumirse que la elección de las carreras está en parte motivada por la vocación, pero también por la relación que éstas tienen con el mercado de trabajo. En este sentido, tanto los magisterios y profesorados, como la carrera de Enfermería son opciones de nivel terciario, de menor duración que las carreras universitarias y que suelen tener demanda en el mercado de trabajo.

⁵⁹ El PROGRESAR, las Becas Bicentenario y las Becas Universitarias constituyen políticas complementarias del Estado Nacional que apuntan a profundizar la inclusión de los jóvenes en el sistema educativo. La complementariedad radica en que el monto de las becas (que es mayor que el monto del PROGRESAR) equivale a la diferencia entre el monto anual de la beca estímulo y la suma otorgada por PROGRESAR.

Finalmente, en los Centros de Formación Profesional dependientes del MTEySS se dictan cursos de oficios y/o cursos de Introducción al Mundo del Trabajo. Entre los jóvenes PROGRESAR que asisten a estos talleres, 4 de cada 5 participa de los cursos de oficio.

Trayectoria educativa

Una dimensión destacable para analizar qué características tienen los jóvenes que continúan o recomienzan sus estudios a partir del PROGRESAR es la “trayectoria educativa” que tuvieron (hasta el momento de la encuesta) durante su paso por la escuela. Para ello, se analizan dos variables: el abandono escolar y la repitencia.

Con respecto a la primera de estas dimensiones, el 21,6% de los jóvenes que participan del PROGRESAR abandonó sus estudios al menos una vez en su recorrido educativo⁶⁰.

El abandono escolar tiene una incidencia similar entre géneros, pero se observan importantes diferencias según el clima educativo de origen y según el nivel educativo al que asisten los jóvenes en la actualidad. Al entender al clima educativo de origen como un *proxy* de la situación socioeconómica del hogar, se observa que los jóvenes que viven en los hogares peor posicionados socioeconómicamente tienen una trayectoria educativa mucho más inestable que aquellos que viven en hogares con más recursos

⁶⁰ Vale aclarar que el nivel de abandono escolar podría estar sub-representado dada la interpretación subjetiva que algunos jóvenes tienen respecto a qué se considera “abandono escolar”, asociado muchas veces a la interrupción de por lo menos un año completo de la asistencia a clase (o sea, no considerando “abandono” cuando dejan de asistir en medio del ciclo lectivo y se reinscriben en el siguiente).

socioeconómicos: concretamente, la incidencia del abandono escolar es más del doble en los jóvenes con bajo clima educativo de origen (26,9% vs 13,3%).

La incidencia de los factores económicos en el abandono escolar queda en evidencia ante la pregunta respecto a los motivos que llevaron al joven a abandonar los estudios, ya que cerca del 40% mencionó motivos relacionados con el mundo del trabajo o problemas económicos de la familia como factores causantes del abandono escolar.

Con respecto al nivel educativo, entre los jóvenes que cursan estudios superiores sólo el 4,9% declaró haber dejado de asistir a la escuela en algún momento de su trayectoria educativa, mientras que este porcentaje aumenta al 23,6% entre los jóvenes que asisten a los cursos del MTEySS y casi a la mitad de los que asisten al secundario.⁶¹

Gráfico 5.12. Distribución de los jóvenes PROGRESAR por presencia de abandono escolar, 2014

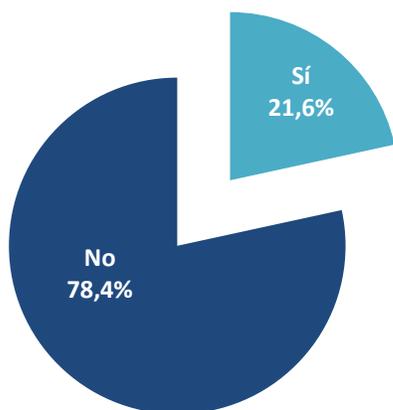
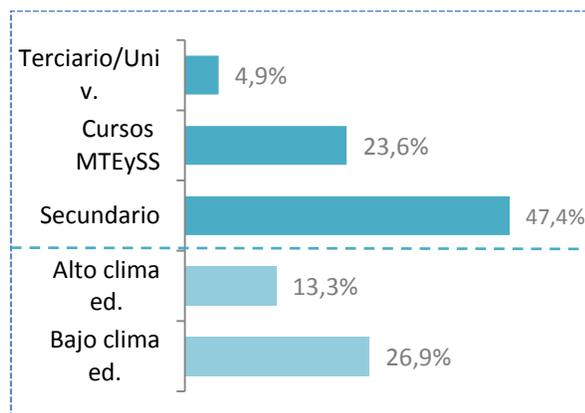


Gráfico 5.13. Incidencia del abandono escolar entre jóvenes PROGRESAR por estudios que cursan y clima educativo de origen, 2014



Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR

⁶¹ Lo cual resulta lógico ya que, en el caso de los jóvenes que asisten al secundario, dado que a edad para ingresar al PROGRESAR es entre los 18 y 24 años, se trata de jóvenes que repitieron o tuvieron que dejar la escuela en algún momento (con excepción de los que tienen 18, que pueden estar cursando el último año de la secundaria y haber tenido una trayectoria educativa estable).

Entre los 15 y los 18 años es el tramo etario de mayor concentración de casos de abandono escolar (75% de los casos, aproximadamente) y con una edad promedio de 16,5 años. A los 15 años se verifica el primer salto: se duplica la proporción de jóvenes que deja de estudiar respecto a los 14 años. A los 16 años se observa el segundo salto y se llega al pico máximo de concentración de casos (una cuarta parte de los que abandonaron lo hicieron a esa edad). A partir de ese punto, comienza a declinar la proporción de jóvenes que abandonan los estudios, aunque se mantienen altos niveles hasta los 18 años.

Con respecto a los principales motivos de abandono escolar, se verifica que la principal causa que declararon los jóvenes encuestados está relacionada con cuestiones laborales (22,8%) tales como haber conseguido un trabajo, no haber podido compatibilizar horarios escolares y laborales, o estar cansados después de la jornada laboral. La incidencia de este motivo de abandono escolar entre los varones (33,1%) duplica a su incidencia entre las mujeres (16,3%). De manera similar, este es el principal motivo de abandono entre los jóvenes con alto clima educativo de origen (36,1%), entre los que se duplica la incidencia de este factor en relación a los hogares con bajo clima educativo de origen (17,6%).

La tenencia temprana de hijos es el segundo motivo que predispone al abandono escolar, sin embargo es una cuestión netamente femenina: entre las mujeres es el principal motivo de abandono declarado (28,4%), mientras que, en el otro extremo, es el de menor incidencia entre los varones (1,9%).

Los problemas económicos de las familias son el tercer motivo de abandono escolar, con una incidencia similar entre las categorías de las diferentes variables, a excepción del clima educativo de origen: la proporción de jóvenes con bajo clima educativo de origen

que abandonaron la escuela por este motivo (18,2%) duplica a aquellos con alto clima educativo de origen (8,7%).

La falta de ganas o interés ocupa el cuarto lugar entre los motivos de abandono (12,8%), con una incidencia mayor entre los varones (16,9%) que las mujeres (10,3%) y entre los jóvenes con bajo clima educativo de origen (14,2% vs 8,4%).

El resto de las causas asociadas al abandono escolar tiene una incidencia menor al 10%: problemas de salud del joven o de algún familiar (8,2%); problemas familiares o personales sin especificación (6,8%); dificultades asociadas al contenido de las materias (5,5%); problemas de transporte, distancia o mudanza (3,4%). La categoría “Otro” (6,8%) incluye motivos diversos, pero sobresalen dos: tener que realizar tareas de limpieza o de cuidados en su hogar y tener problemas con compañeros o autoridades de la escuela.

La repitencia es una característica mucho más común que el abandono escolar en las trayectorias educativas de los jóvenes que forman parte del PROGRESAR. A nivel general, más de 4 de cada 10 jóvenes repitieron en algún momento de sus historias escolares, pero esta proporción varía según se consideren diferentes aspectos.

Sin dudas que el nivel educativo al que asisten los jóvenes es una característica distintiva en este sentido: tres cuartas partes de los jóvenes que asisten al nivel secundario repitió al menos una vez⁶² y esta proporción se reduce a menos del 20% de los que estudian en el nivel superior.

⁶² Al igual que en el análisis del abandono escolar, la alta incidencia de repitentes entre los jóvenes que están terminando la secundaria y están en el PROGRESAR es esperable, dado el límite etario para ingresar al Programa (18-24 años), superior a la edad teórica de finalización de la secundaria.

La proporción de varones que alguna vez repitió es una cuarta parte mayor que el de mujeres, y el clima educativo de origen marca una repitencia un tercio más alta entre los jóvenes con bajo clima educativo de origen.

Entre los jóvenes que repitieron, el 53,9% lo hizo una vez, el 32,4% dos veces y 13,7% tres veces o más.

Gráfico 5.14. Distribución de los jóvenes PROGRESAR por presencia de repitencia escolar, 2014

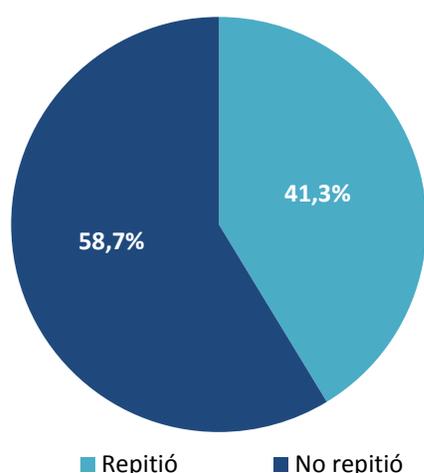
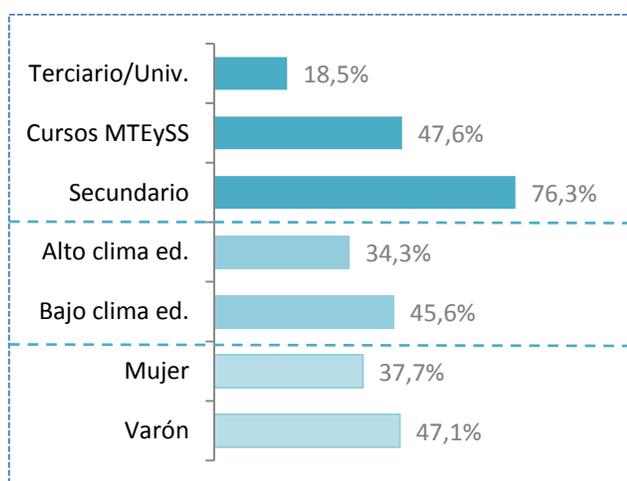


Gráfico 5.15. Incidencia de la repitencia escolar entre jóvenes PROGRESAR por estudios que cursan, clima educativo de origen y sexo, 2014



Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR

Al analizar las trayectorias educativas, reaparece la idea de dos perfiles de jóvenes que conviven en el Programa. En general, los jóvenes que cursan el nivel secundario y los que asisten a los cursos del MTEySS describen trayectorias menos lineales, más irregulares, interrumpidas por la necesidad de trabajar o por asumir responsabilidades familiares

tempranas. Por otro lado, entre los jóvenes que cursan el nivel superior, las trayectorias educativas son más estables, en el marco de realidades socioeconómicas y socioeducativas de origen relativamente mejores.

Usos de la transferencia monetaria

Hasta aquí se ha caracterizado a los jóvenes PROGRESAR en la primera etapa del Programa, así como a sus hogares. En este apartado se describen los usos a los que destinan el dinero transferido a través del PROGRESAR.

Más de la mitad de los jóvenes PROGRESAR utiliza el dinero de la transferencia exclusivamente para gastos personales, mientras que poco menos de un tercio lo destina también a gastos del hogar y sólo el 12,6% lo destina por entero a gastos hogareños.

Existen diferencias en el uso que hacen los jóvenes de la transferencia monetaria de acuerdo al nivel educativo que están cursando: entre los jóvenes universitarios y terciarios, el 67,0% destina el dinero de manera exclusiva a gastos personales, mientras que esta proporción cae al 48,1% entre los que participan de los cursos del MTEySS y al 42,1% de los estudiantes secundarios, que utilizan con más frecuencia el dinero tanto para gastos personales como gastos del hogar.

A nivel general, el uso del dinero se destina primordialmente a la adquisición de materiales de estudio⁶³: 4 de cada 8 jóvenes utiliza el dinero para la compra de libros, apuntes, útiles, entre otros. Además, 2 de cada 5 también mencionaron los viáticos como

⁶³ Al ser esta una pregunta de respuesta múltiple, la suma de los porcentajes por categoría supera el 100%.

destino de la transferencia. En tercer lugar, los jóvenes usan la transferencia monetaria para la compra de alimentos (33,4%) y, en cuarto lugar, de elementos varios de uso en el hogar (25,8%). Estos usos afianzan al PROGRESAR también como un ingreso complementario a los ingresos familiares, o sea, una política que mejora las posibilidades de consumo de la familia, lo que de manera indirecta -pero fundamental- impacta también en las posibilidades educativas de los jóvenes⁶⁴. El uso del dinero para otros aspectos de la cotidianeidad, como la compra de ropa y calzado y para salidas y entretenimiento fue mencionado por el 6,9% y 6,3%, respectivamente.

Los estudiantes del nivel superior destinan el dinero en mayor medida a gastos asociados directamente a la cuestión educativa (como útiles, apuntes y viáticos), mientras que entre los estudiantes secundarios o los cursos del MTEySS, el gasto en alimentos y elementos para el hogar adquiere una incidencia relevante. En línea con esto, entre los jóvenes que están cursando los estudios superiores prevalece la noción del PROGRESAR como una beca o programa específicamente para estudiantes: para la mayoría, el PROGRESAR es importante porque “les permite estudiar” (56,4%). Si bien entre los jóvenes que están cursando el secundario también prevalece ese motivo (38,2%), la incidencia de motivos ligados al rol que juega el Programa en la economía familiar no es menor: el 31,4% resalta su importancia como suplemento del ingreso para la familia, el doble que en el caso de los jóvenes que cursan estudios superiores (14,6%).

⁶⁴ Sólo a modo indicativo, para dimensionar la cuantía financiera del PROGRESAR, vale señalar que al momento de su lanzamiento el monto de la prestación (\$600) equivalía a aproximadamente el 80% de la línea de indigencia y el 35% de la línea de pobreza para un joven promedio (considerando las canastas utilizadas desde 2016 por el INDEC, deflactadas de acuerdo a índices de precios de CABA y San Luis).

De esta manera, el análisis de los diferentes usos asignados a la prestación monetaria abona la hipótesis de la convivencia de diferentes perfiles de jóvenes en el universo del PROGRESAR, entre los que se destacan claramente dos: por un lado, aquellos jóvenes que están cursando los estudios secundarios o los cursos del MTEySS, la mayoría con trayectorias de repitencia o abandono escolar y con ingresos tempranos al mercado laboral, que destinan la prestación a gastos personales relacionados directamente con sus estudios, pero también a gastos relacionados con su hogar, donde la prestación contribuye al funcionamiento de la economía familiar; y un segundo perfil conformado por jóvenes de sectores medios bajos que, sin estar exentos de posibles avatares económicos, tienen una mejor posición socioeconómica relativa, cursan estudios universitarios o terciarios y destinan en mayor medida la prestación a gastos individuales, casi enteramente asociados de manera directa a la cuestión educativa (libros, apuntes, viáticos).

La cuestión de género

En este apartado, se seleccionaron una serie de resultados de la Encuesta a Jóvenes PROGRESAR 2014 y se analizan desde una perspectiva de género. Ciertamente, a lo largo de todo el análisis de los resultados de la Encuesta se mantiene una mirada transversal que considera al género como una de las variables más relevantes para comprender muchos de los datos que se presentan. Sin embargo, esta sección se enfoca específicamente en algunas cuestiones en las que las desigualdades de género se presentan de manera más evidente: el cuidado de los hijos, la distribución de las tareas

domésticas, el empleo, y la selección de las carreras terciarias y universitarias, entre otras dimensiones.

Madres, padres e hijos

Entre los jóvenes PROGRESAR, la tenencia de hijos es una cuestión que afecta, casi de manera exclusiva, al universo femenino. Los datos indican que poco más de uno de cada 10 jóvenes titulares de derecho del PROGRESAR tiene hijos y la gran mayoría de ellas (85,2%) son mujeres.

La cuestión de género surge inmediatamente al analizar los motivos de abandono escolar de los jóvenes PROGRESAR: el principal motivo declarado entre las mujeres es la tenencia temprana de hijos, mientras que entre los hombres es la cuestión laboral. Estos datos parecen indicar una fuerte vigencia de los roles y estereotipos de género tradicionales, a partir de los cuales “se espera” que las mujeres se responsabilicen por el cuidado de los hijos, mientras que en el caso de los varones, las expectativas sociales se relacionan con la capacidad de proveer a su familia de los bienes materiales para su supervivencia, a partir de su ingreso al mercado de trabajo (Calero *et al*, 2015).

Trabajo invisible

También resulta interesante analizar sobre quiénes recae la realización de las tareas domésticas, el denominado “trabajo invisible” (OPS, 2008; Pautassi, 2010), que no se reconoce estadística ni socialmente ni se remunera. En los hogares de los jóvenes

PROGRESAR, estas tareas son responsabilidad fundamentalmente de las mujeres. La división sexual del trabajo que ha asignado históricamente el trabajo del hogar a la mujer y el trabajo fuera del hogar al hombre se refleja claramente en estos hogares. Pero es necesario aclarar que esta “división de tareas” no es para nada democrática.

Además de las limitaciones para el desarrollo personal, la independencia económica y la coartación de otro tipo de perspectivas e intereses, así como el escaso reconocimiento que conlleva el trabajo de las mujeres en el hogar, la distribución de las tareas entre géneros perjudica a las mujeres. Esto se verifica al comparar los hogares en los que las madres son los principales sostenes económicos con aquellos en los que el principal sostén es el padre: la participación de las madres en los quehaceres domésticos no varía, ambas situaciones, las mujeres realizan las tareas domésticas. O sea, las mujeres que tienen un trabajo remunerado fuera de su hogar no están exentas de los quehaceres domésticos, si no que la carga de la reproducción doméstica continúa pesando asimétricamente sobre ellas, que cumplen, de esta manera, una doble jornada laboral: una remunerada (fuera del hogar) y otra no remunerada (dentro del hogar) (Calero *et al*, 2015; OPS, 2008).

Los jóvenes PROGRESAR declararon tener una alta participación en las tareas del hogar: dos terceras partes de ellos (67,0%) colaboran en las cuestiones domésticas. Sin embargo, existen distinciones entre sexos: las mujeres tienen una participación relativa muy superior a los varones, con una diferencia que supera los 20 p.p (53,2% vs. 75,4%). Evidentemente, los patrones culturales asociados al género no son una cuestión del pasado, sino que pesan con fuerza aún en esta generación.

En cuanto al tiempo que dedican los jóvenes PROGRESAR a las tareas del hogar, se observa que cerca de la mitad (47,1%) de los que participan de estas actividades dedica menos de dos horas diarias, el 37,8% entre tres y cuatro horas y sólo el 15,1% más de cuatro horas por día. Sin embargo, no corren igual suerte las mujeres que los varones. Las mujeres no sólo tienen una participación proporcionalmente mayor que los varones en las tareas del hogar, sino que, además, su participación es más intensa: entre los varones que participan de las tareas del hogar, la mayoría (63,6%) les dedica menos de dos horas diarias, proporción que cae al 39,9% en el caso de las mujeres. En este grupo, la mayor parte (41,9%) dedica entre tres y cuatro horas diarias a estos menesteres y casi dos de cada diez jóvenes (18,1%) mujeres emplea más de cuatro horas por día, proporción que más que duplica a la de los varones en esta categoría (8,1%).

Una de las cuestiones que se buscó relevar fue la opinión de los jóvenes sobre la incidencia que las tareas domésticas o de cuidado de familiares tienen cotidianamente en sus posibilidades de escolarización. Para ello, en la Encuesta se solicitó a los jóvenes que expresaran su grado de acuerdo con dos afirmaciones relativas a estas cuestiones: el 26,7% de los jóvenes está de acuerdo con que los quehaceres domésticos inciden en el tiempo dedicado al estudio y el 22,3% opina que el cuidado de sus hijos o de algún familiar complica la dedicación destinada al mundo educativo. Sin embargo, la percepción de riesgo que tienen las mujeres es más alta que la de los varones. Los jóvenes varones, a su vez, se enfrentan con otro tipo de desafíos que significan un riesgo para su rendimiento o, incluso, su continuidad educativa: en ellos se deposita la responsabilidad de una inserción laboral temprana.

De esta manera, mientras las mujeres PROGRESAR participan en mayor medida de los quehaceres domésticos de sus hogares que los varones, entre estos últimos la proporción que trabaja es mayor que entre las mujeres (36,5% vs 23,5%, respectivamente). A su vez, si se analiza al grupo de jóvenes PROGRESAR que trabaja, se observa que el peso de los quehaceres domésticos es mucho mayor para las mujeres que para los varones: mientras que el 54,6% de los varones que trabaja participa también en las tareas del hogar, entre las mujeres esta proporción asciende al 76,0%.

En definitiva, tal y como sucede con las madres de estas jóvenes, su participación en el mercado de trabajos no las exime de las tareas hogareñas, sino que implica la adquisición de una nueva responsabilidad que se suma a la impuesta por la cultura patriarcal.

Dos perfiles diferenciados en el PROGRESAR

Una mirada integral de los datos presentados en este capítulo avala la idea que, si bien en el PROGRESAR conviven jóvenes con características disímiles, existen rasgos compartidos que evidencian la existencia de dos perfiles lo suficientemente marcados, definidos principalmente por el nivel educativo al que asisten los jóvenes.

El primero de los perfiles está integrado por los jóvenes que cursan el nivel secundario y por los que se inscriben a los cursos dictados por el MTEySS. Se trata por lo general de jóvenes que se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor que los que cursan el nivel superior y que, en gran medida, ya están insertos, en el mercado de trabajo, ya sea

trabajando (en el ámbito del comercio o la construcción si son varones y como empleadas en casas particulares o comercios, si son mujeres) o buscando trabajo.

Son jóvenes en hogares donde los adultos no muestran trayectorias educativas “exitosas”: por lo general ninguno de los padres finalizó los estudios secundarios. Estos jóvenes suelen tener trayectorias educativas inestables, y gran parte de ellos retomó sus estudios a partir del ingreso al PROGRESAR.

La preocupación por la cuestión económica tiene una incidencia muy importante en este grupo, donde la mayoría afirma que “la plata no alcanza” y que el trabajo les quita tiempo para estudiar. En este sentido, la transferencia monetaria es destinada generalmente a gastos personales relacionados con sus estudios, pero también en buena medida a gastos relacionados con su hogar, donde la prestación forma parte del funcionamiento de la economía familiar.

El segundo perfil está conformado por jóvenes de sectores medio-bajos que tienen una mejor posición socioeconómica que los anteriores. Con trayectorias educativas más estables, que incluyen bajos niveles de repitencia, estos jóvenes cursan los estudios universitarios o terciarios y, si bien gran parte de ellos se declara inactivo laboralmente, un alto porcentaje se declara “desocupado”, a la espera de oportunidades laborales que le permitan conciliar el ingreso al mercado de trabajo con el estudio.

El PROGRESAR funciona en este grupo como un ingreso que les permite a los jóvenes mantener ese margen de selectividad en las búsquedas de empleo. En línea con esta idea, los jóvenes destinan la prestación mayormente a gastos individuales (no forma parte del

presupuesto familiar), casi enteramente asociados de manera directa a la cuestión educativa (libros, apuntes, viáticos). Provenientes de hogares donde al menos alguno de los progenitores pudo terminar la secundaria, pero casi nunca los estudios superiores, la enorme mayoría de estos jóvenes ya estaba estudiando al momento de ingresar al PROGRESAR.

De esta manera, si bien ambos perfiles contemplan a jóvenes de sectores populares, existen diferentes grados de vulnerabilidad en sus condiciones de vida. El valor de una política como el PROGRESAR es que apuesta a que estos jóvenes, partiendo de un contexto de origen desventajoso, sean la primera generación de sus familias que logre terminar la secundaria, o bien los estudios superiores.

En este sentido, el gran desafío es garantizar que estos jóvenes logren culminar exitosamente sus trayectorias en el sistema educativo. Como ponen de manifiesto los resultados de la encuesta, los jóvenes PROGRESAR se caracterizan por estar en una franja socioeconómica inestable, en la que los cambios familiares a nivel laboral y de ingresos impactan indefectiblemente sobre sus oportunidades educativas.

CAPÍTULO 6. Facilitadores y barreras en torno a la accesibilidad de los programas de terminalidad educativa

En este capítulo se analiza el PROGRESAR desde el punto de vista de su accesibilidad, tanto inicial como ampliada (Comes *et al*, 2007). La accesibilidad inicial refiere a la posibilidad que tienen los usuarios de ingresar al programa, mientras que la accesibilidad ampliada abarca el proceso de permanencia de los jóvenes en el programa. Se indaga acerca de cuáles fueron los aciertos y errores, tanto en el diseño como en la implementación efectiva del programa. En este sentido, se identifican tanto *barreras* - administrativas, geográficas y simbólicas- como *facilitadores* que mejoraron el acceso de los jóvenes a la iniciativa

Para el análisis de estas cuestiones se utilizan fuentes de información diversas. En primer lugar, los datos relevados por la Encuesta a Jóvenes PROGRESAR 2014, que aportó información sobre las características de los titulares y de sus familias, así como de los trámites de acceso al Programa⁶⁵. También se relevó información sobre las opiniones y percepciones de los jóvenes a partir de entrevistas en profundidad y grupos focales y se obtuvo información sobre las expectativas y estrategias en torno al Programa mediante informantes clave (en general, trabajadores de los operativos territoriales y autoridades del PROGRESAR).

⁶⁵ Vale recordar que esta encuesta se realizó con anterioridad a las modificaciones realizadas en el Programa a partir de 2015.

El PROGRESAR en el contexto del cambio de paradigma en políticas sociales

El PROGRESAR funcionaba, en los hechos, como una beca con pretensiones de universalidad para los jóvenes de sectores de ingresos bajos y medios bajos, que se propuso intervenir en el circuito de reproducción intergeneracional de las desigualdades sociales.

En este sentido, el PROGRESAR se destacó regionalmente, ya que si bien existían iniciativas similares en América Latina, la mayoría no lograba trascender el núcleo de destinatarios en situación de extrema vulnerabilidad. Esto se debió a que tanto el diseño como la implementación del PROGRESAR estuvieron permeados por el cambio de enfoque en la definición de las políticas sociales que se desarrolló a partir de 2003. Lejos de la “focalización” y los “cupos” característicos del enfoque del Manejo del riesgo social de la década del noventa, el cambio de paradigma consideraba las limitaciones que tiene el sistema de seguridad social para integrar a todos los ciudadanos en el marco de un mercado de trabajo en el que más de una tercera parte de los trabajadores asalariados no se encontraba registrado en la seguridad social, y por lo tanto no accedía a los derechos asociados a ésta. Sin perder el eje en el trabajo como puerta de acceso a los derechos sociales, a través de los programas de transferencia de ingresos destinados a trabajadores desocupados, informales o jubilados y sus familias se hizo posible la ampliación de la cobertura a un número cada vez mayor de personas. La AUH fue el programa paradigmático en este sentido, y el PROGRESAR fue presentado como una continuación de éste (que cubría a niños, niñas y adolescentes hasta los 17 años), y que acompañaría a los jóvenes en su trayectoria educativa.

El cambio de paradigma en la política social se verificó no sólo en términos de una ampliación inusitada de la inversión social (como se describe en el tercer capítulo de esta tesis) sino también en el uso de nuevas nociones: conceptos como “plan social”, “beneficiarios”, “asistencialismo” y “focalización” fueron perdiendo terreno. Por el contrario, desde el Estado se potenció una nueva concepción de la política social, donde predominaron acciones que promovieron la idea de “derechos”, “sujetos de derecho”, “inclusión social”, “políticas universales”. Pero, además, se modificó el sujeto de la política social: el neoliberalismo identificó como destinatario exclusivo a la población más vulnerable y limitó al Estado a un rol subsidiario, de mínima intervención en lo social y en lo económico; esta visión se contrapuso con lo sucedido en el periodo 2003-2015, en el que el Estado asumió un rol protagónico en la ampliación de las fronteras de la protección social en favor de los sectores populares y con un objetivo mucho más amplio que el de “asistir” a la población más pobre.⁶⁶

El pasaje de la idea de “plan social” y de “asistencia/ayuda social”, a la de “derecho social” se verificó en la inexistencia de “cupos” o “vacantes” en el acceso a las prestaciones sociales de muchas de las nuevas iniciativas⁶⁷. Todo aquel que cumpliera con los requisitos de acceso se transformaba en sujeto de derecho. El PROGRESAR no presentaba el sesgo asistencialista y focalizado de “ayudar” a los que se encontraban en peor situación entre

⁶⁶ Este cambio de lógica se verifica al analizar la evolución de la inversión social entre 2004 y 2015, que prácticamente se duplicó, pasando del 8,8% al 16,8% del PIB. Un análisis más detallado de la evolución y composición del gasto público durante ese periodo se presenta en el segundo capítulo.

⁶⁷ Es el caso, por ejemplo, de la AUH y la Asignación por Embarazo, las moratorias previsionales, el PROGRESAR, las iniciativas del MTEySS, entre otras. Resulta paradigmático el caso de las Pensiones no Contributivas cuyo acceso, antes de 2003, estaba sujeto exclusivamente a la baja de un titular.

los más vulnerables, sino que los requisitos de acceso (tres salarios mínimos para el grupo familiar, luego de las modificaciones de 2015) incluyeron también a hijos de trabajadores informales de sectores integrados socialmente, o sea, que no se encontraban en una situación de vulnerabilidad extrema⁶⁸.

La inexistencia de cupos fue un aspecto positivo de la accesibilidad del PROGRESAR y lo alejó de los tradicionales programas de “becas”, asumiendo una clara perspectiva universalista, más acorde a la idea de derecho social que a una lógica asistencialista.

Asimismo, el PROGRESAR, y los nuevos derechos que se instituyeron en el periodo bajo análisis, no tenían una “duración” tras la cual fueran dados de baja (como los programas focalizados de transferencia monetaria, que por lo general “duraban” dos años). En general, la prestación se interrumpía únicamente si el individuo o la familia ya no cumplía con los requisitos de ingresos para recibir la prestación, si el joven ya no tenía la edad requerida o si no cumplía con las condicionalidades educativas o de salud. Adicionalmente, entre 2003 y 2015, la figura del “intermediario” que intercedía entre el sujeto de derecho y el Estado dejó de tener un peso relevante. Los nuevos derechos (AUH, jubilaciones, PROGRESAR) se tramitaban exclusivamente en la ANSES y de manera personal, y el acceso a la prestación monetaria se encontraba bancarizado.

⁶⁸ El umbral de tres SMVM implicaba un ingreso de \$14.148. Nótese que este monto representaba un valor superior al salario promedio de los asalariados registrados del sector privado (\$13.338 en marzo de 2015) y casi una vez y media el valor de la mediana (\$9.890). Es decir, que el umbral definido incluía a bastante más de la mitad de los salarios del segmento en mejor situación relativa del mercado de trabajo (o sea, los trabajadores registrados). Fuente: SIPA-OEDE, MTEySS. Datos disponibles en: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/oede/serie_remuneraciones_mensual.xlsx

Modalidades alternativas para cursar los estudios secundarios

Otra cuestión relacionada con la accesibilidad en el PROGRESAR fue la amplitud de opciones con que contaban los jóvenes para terminar la educación obligatoria.

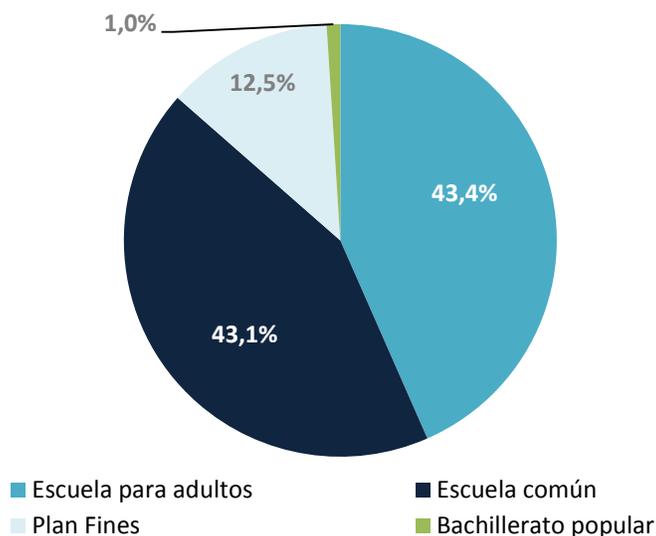
Existía una variada oferta de modalidades de cursada para el nivel medio: la escuela común, las escuelas para adultos, el Plan FINES⁶⁹ y también los bachilleratos populares⁷⁰ (aunque sólo algunos contaban con el reconocimiento oficial).

Los jóvenes PROGRESAR que asistían a la secundaria lo hacían mayoritariamente a través de las escuelas para adultos y de las escuelas comunes.

⁶⁹ El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES), dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, está dirigido para brindar a jóvenes y adultos mayores de 18 años que no han podido terminar la escolaridad obligatoria. Este Plan se caracteriza por su flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de articulación entre organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil, lo que permite una llegada territorial orientada a cubrir la demanda efectiva. Información disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/terminar-la-primaria-o-la-secundaria-con-el-plan-fines>

⁷⁰ Los bachilleratos populares surgieron a lo largo de las últimas décadas de la mano de los movimientos sociales y las organizaciones barriales. Provenientes del campo de la educación popular, son una modalidad alternativa, comunitaria y auto-gestionada de finalización del secundario (Ampudia, 2013). En la actualidad, estas organizaciones realizan una serie de reclamos para que el Estado reconozca la validez de los títulos que otorgan, para que sus docentes cobren un salario, para que los estudiantes que más lo necesitan puedan acceder a becas y para la realización de mejoras de infraestructura.

Gráfico 6.1. Distribución de los jóvenes PROGRESAR que estudian en el nivel secundario por modalidad de cursada



Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR 2014.

Se destacan diferencias según la edad de los jóvenes: la gran mayoría de los que se encontraban en el tramo etario superior (22-24 años) asistían en mayor medida a la modalidad para adultos (69,2%) y al Plan FINES (19,5%). Estas proporciones se invertían en el caso de los más jóvenes (18-21 años), que asistían en mayor medida a la escuela común (48,6%), seguida por la modalidad para adultos (39,1%) y el 11,3% elegía terminar la secundaria a través del Plan FINES.

Además, el Plan FINES estaba más concentrado en la zona del AMBA-A, donde cerca de una cuarta parte de los jóvenes que asistía al secundario lo hacía bajo esta modalidad. En las regiones Centro-Sur (9,4%) y Norte (5,9%) del país la modalidad Plan FINES presentaba una menor extensión como alternativa de terminalidad educativa.

La mitad de los jóvenes con alto clima educativo de origen cursaba la secundaria en escuelas comunes, y esa proporción se reducía en aproximadamente 10 p.p. en el caso de los jóvenes de bajo clima educativo de origen, que optaba en mayor medida (47,9%) por las escuelas para adultos. En este sentido, en muchos casos las escuelas para adultos parecían ser el destino de los jóvenes de las familias de menores recursos socioeconómicos, mientras que los jóvenes que se encontraban en una mejor situación socioeconómica eran retenidos por la escuela secundaria común con mayor eficacia⁷¹. De esta manera, aún dentro del grupo con trayectorias educativas "accidentadas" (o sea, trayectorias en las que se verificaron sobreedad y discontinuidad) puede observarse el proceso de fragmentación en las diferentes estrategias por las que optaron para terminar los estudios básicos: las modalidades alternativas a la escuela común (especialmente las escuelas para adultos y, en menor medida, el Plan FINES) fueron circuitos especialmente significativos en los cuales el Programa se arraigó.

⁷¹ Al analizar el programa de transferencia de ingresos PROJOVEN de Brasil, Eliane Ribeiro, experta en políticas públicas de ese país señala que el perfil socio cultural de los jóvenes que participan del PROJOVEN interpela en los hechos al sistema educativo regular. Sin embargo, el Programa tuvo la capacidad de convocar a un número importante de jóvenes que históricamente habían encontrado dificultades para sostener sus procesos de escolarización en el sistema educativo regular. Entre ellos, destaca la presencia de mujeres y varones jóvenes con hijos y/o jóvenes que forman parte del colectivo LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transgénero). Esto se logró mediante la puesta en práctica de nuevos modelos pedagógicos más flexibles respecto al uso del tiempo, la propuesta curricular y las didácticas, que permitieron superar la rigidez de un modelo escolar excluyente. (SITEAL 2016)

Tabla 6.1. Distribución de los jóvenes PROGRESAR que estudian en el nivel Secundario por modalidad de cursada según edad, clima educativo de origen y zona

Modalidad de cursada	Edad		Clima educativo de origen		Zona		
	18-21	22-24	Bajo	Alto	AMBA-A	Centro-Sur	Norte
Escuela común	48,6%	10,0%	40,2%	49,6%	45,3%	39,0%	46,0%
Escuela para adultos	39,1%	69,2%	47,9%	34,0%	30,5%	50,6%	47,0%
Plan FINES	11,3%	19,5%	11,4%	14,8%	23,1%	9,4%	5,9%
Bachillerato popular	1,0%	1,2%	0,5%	1,6%	1,1%	0,9%	1,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR 2014.

Trámites de ingreso al PROGRESAR. Barreras y facilitadores.

Requisitos de acceso amplios, una transferencia relativamente alta y la voluntad estatal de que el mayor número posible de jóvenes accediera a la prestación no se tradujo necesariamente en que los jóvenes se acercaran efectivamente al programa; ni tampoco en que los que se convirtieron en titulares de derecho del programa fueran los definidos como población objetivo principal (en este caso, los jóvenes que no finalizaron la escolarización media).

Desde la visión de las autoridades que pusieron en marcha la iniciativa, se esperaba que hubiera una gran afluencia de titulares de manera inmediata, jóvenes que se sentirían interpelados por la propuesta y las posibilidades que brindaba el PROGRESAR. Sin embargo, los datos muestran que del millón y medio de destinatarios potenciales que se esperaba de acuerdo al diagnóstico inicial, el PROGRESAR hacia fines de 2014 (esto es, previo a las reformas introducidas en 2015) había alcanzado el medio millón de titulares, con un avance muy gradual.

Como toda política social masiva y de alcance nacional, cuando comenzó a implementarse el PROGRESAR, el programa no estuvo exento de dificultades operativas y de gestión. Uno de los obstáculos más difíciles de sortear por los jóvenes estuvo vinculado a la presentación de la documentación a través de la cual debían demostrar vínculo de filiación con sus padres o tutores. Específicamente, muchos jóvenes tenían problemas de falta de documentación (sobre todo en relación a la partida de nacimiento) o falta de vínculo con uno o ambos progenitores, lo que dificultaba la tramitación del derecho debido a que los requisitos estaban relacionados con la inserción laboral y los ingresos disponibles del grupo familiar.

Otro de los inconvenientes más frecuentes fueron las numerosas instancias de presentación de certificados (tanto de educación como de salud) que debían transitar para acceder y permanecer en el programa. Muchas veces, la presentación de dichos certificados excedía las posibilidades de los jóvenes, dado que dependía de la disponibilidad de turnos de los centros de salud, o de la rapidez o lentitud con la que las instituciones educativas los entregaban.

En la Encuesta a jóvenes PROGRESAR, se indagó acerca de la existencia de inconvenientes con la presentación del formulario de escolaridad, el de salud y obstáculos que se hayan presentado para cobrar la prestación.⁷²

Lo primero que se destaca es una diferencia entre las percepciones de los jóvenes y los datos objetivos y cuantificables (como por ejemplo, qué cantidad de veces se acercaron a

⁷² Resulta preciso aclarar que la encuesta se realizó sobre población que, de algún modo u otro, ya había logrado resolver los inconvenientes asociados al ingreso al programa (si los hubiera tenido), dado que ya formaban parte del mismo.

las oficinas de ANSES para finalizar el trámite). En este sentido, si bien tres cuartas partes opinó que le resultó fácil la inscripción al PROGRESAR, sólo el 31,4% logró finalizar el trámite de acceso al programa de una sola vez, mientras que más de dos terceras partes de los ingresantes debió ir dos o más veces para finalizar sus trámites de inscripción, entre los que se destaca casi una cuarta parte que debió ir cuatro o más veces. El resto de los jóvenes (2,5%) fue traspasado directamente desde otros programas, específicamente del Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (MTEySS) y Becas (Ministerio de Educación), por lo que no debieron inscribirse.

Gráfico 6.2. Distribución de los jóvenes PROGRESAR según percepción sobre la dificultad del trámite de ingreso al programa

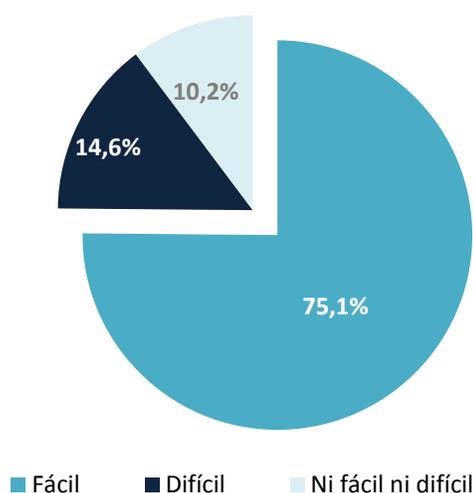
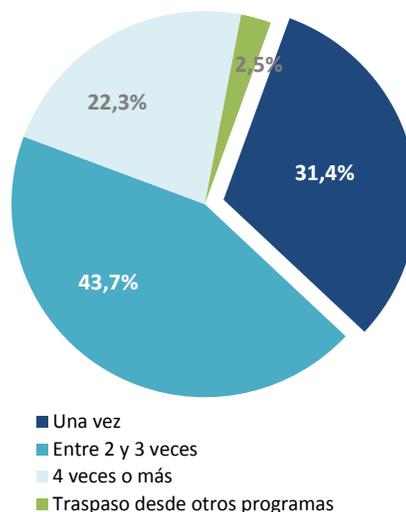


Gráfico 6.3. Distribución de los jóvenes PROGRESAR según cantidad de veces que se acercó a completar el trámite de ingreso



Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR 2014

En la Encuesta a jóvenes PROGRESAR, se indagó sobre tres aspectos específicos del trámite de inscripción y posterior funcionamiento del PROGRESAR: problemas con la

entrega del formulario de escolaridad, existencia de dificultades en el cobro de la prestación, y complicaciones con la realización de los controles de salud.

Con respecto al primer punto, sólo el 13,0% de los encuestados declaró haber tenido algún tipo de problemas para certificar sus estudios. El inconveniente más citado tuvo como eje las demoras en la devolución de los formularios y/o el completarlos equivocadamente por parte de los establecimientos educativos.

En menor medida, también se mencionaron algunos problemas en las dependencias de ANSES, tales como la falta momentánea de sistema informático o del formulario *on-line*, la demora en los turnos, el extravío de documentación, entre otros.

Mayor incidencia tuvieron los problemas a la hora del cobro de la prestación: 24,2% de los jóvenes declaró estar afectado por algún tipo de inconveniente que no le permitió cobrar o cobrar a término.

El principal problema relevado por la encuesta fue la falta de cobro del 20% “retenido”⁷³ de la transferencia mensual que, en parte, puede explicarse por cierta desinformación respecto a las fechas y requisitos para cobrar dicho complemento o a la falta o demora en la entrega de los certificados de escolaridad, entre otras posibles causas. En este punto,

⁷³ La transferencia de ingresos vigente en el PROGRESAR ascendía a fines de 2014 a \$600 (equivalente al 93% del monto de la AUH y al 19% del haber mínimo jubilatorio). Se pagaba el 80% (\$480) a partir de la inscripción y se retenía un 20% (\$120) todos los meses. En los meses de marzo, julio y noviembre de cada año al presentar un certificado que acreditara que el joven continuaba cursando sus estudios, se abonaba el 20% retenido en el cuatrimestre.

también se mencionaron barreras de tipo geográfico (lugares muy alejados, desconocidos o equivocados), así como administrativas (problemas con las tarjetas de débito)⁷⁴.

Gráfico 6.4. Incidencia de inconvenientes con el formulario de escolaridad en los jóvenes PROGRESAR

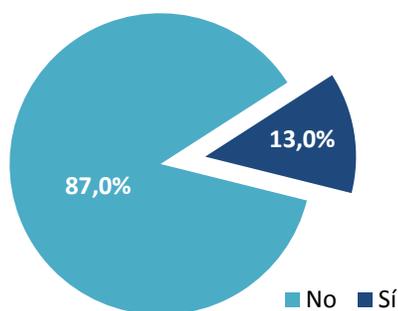
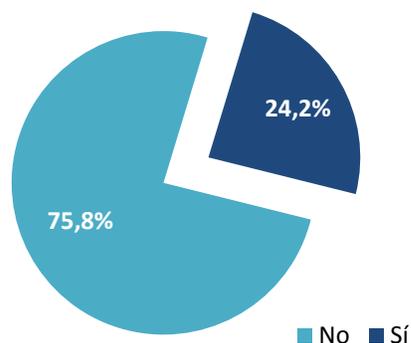


Gráfico 6.5. Incidencia de inconvenientes en el cobro de la prestación en los jóvenes PROGRESAR



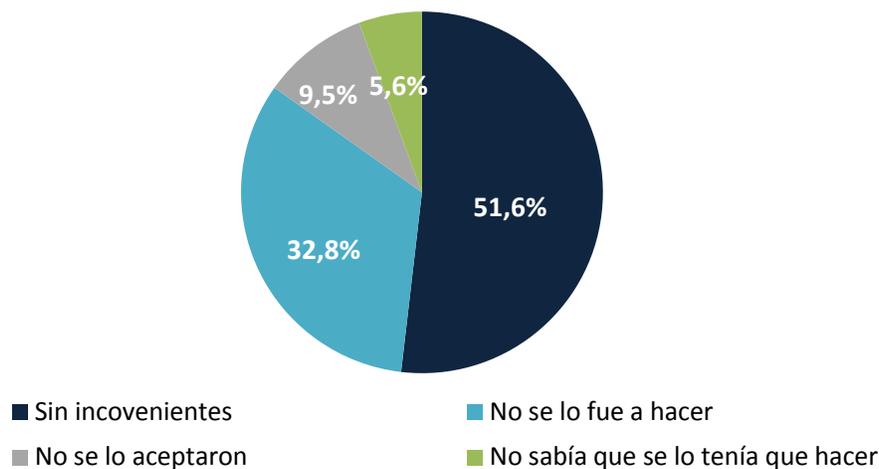
Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR 2014.

Con respecto al certificado de salud, la mitad de los jóvenes se hizo los chequeos médicos sin ningún inconveniente, una tercera parte aún no se los había hecho, a cerca del 10% no le aceptaron el certificado en la UDAI⁷⁵ y un grupo reducido no sabía que se los tenía que hacer (5,6%).

⁷⁴ En UNICEF (2013) se investigaron los problemas de accesibilidad geográfica que tuvo la AUH para impactar en la población indígena residente en áreas rurales de las provincias del NEA y NOA.

⁷⁵ Las Unidades de Atención Integral (UDAI) son las dependencias de ANSES para la atención del público en general.

Gráfico 6.6. Situación de los jóvenes PROGRESAR en relación al certificado de salud



Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR 2014.

Evaluación y monitoreo del Programa como herramientas para potenciar la accesibilidad: desburocratización y presencia territorial

A comienzos de 2015, y a raíz del reconocimiento de las dificultades que se identificaron en aspectos específicos de la gestión del programa, se llevaron a cabo modificaciones que impactaron positivamente tanto en términos cuantitativos, ya que se incrementó notablemente la cantidad de titulares de derecho; como cualitativos, dado que se hizo más sencillo el trámite de inscripción y la permanencia en el programa. Esto se logró gracias a que se dispuso de información acerca de cuáles eran las barreras que encontraban los jóvenes para acceder al programa.

Así, con el objetivo de establecer determinados impactos provocados por el PROGRESAR en la cotidianidad de sus titulares, así como de identificar posibles obstáculos relacionados

con el acceso y la permanencia en el Programa, el Ministerio de Economía realizó hacia fines de 2014 la “*Encuesta a Jóvenes PROGRESAR 2014*”.

A partir de sus resultados, se detectaron barreras administrativas que dificultaban el acceso de los jóvenes al Programa, así como nociones equivocadas respecto a los modelos de familia vigentes entre los titulares, que se convertían en barreras de acceso a la prestación.

Los resultados de la encuesta, permitieron generar facilitadores para el acceso (que se detallan más adelante) pero también se utilizaron otras herramientas para identificar factores que obstaculizaban la accesibilidad. Durante 2014 y el primer semestre de 2015, se estableció un *centro de llamados*, cuyo objetivo era contactar a jóvenes titulares o solicitantes que no estuvieran percibiendo la prestación e indagar en la situación del joven, interpretar sus necesidades, informar y ofrecer soluciones correspondientes a la situación identificada, priorizando aquellos casos en los cuales los jóvenes no hubieran podido ingresar al Programa. Se informaba respecto a los trámites necesarios para acceder a la prestación, sobre la oferta educativa en la zona de residencia del joven y de acuerdo a su nivel de estudios e intereses y se brindaba información sobre el Programa en general (fecha de cobro, montos, fechas de presentación de la acreditación de escolaridad, entre otras cuestiones). De esta manera, se buscó personalizar los vínculos entre los jóvenes y el Programa.

Asimismo, el centro de llamados colaboró en la difusión de los operativos territoriales que se realizaron durante el 2014 en distintos distritos de la Provincia de Buenos Aires, convocando a los jóvenes que no hubieran terminado el trámite de inscripción al

Programa para que se acerquen a dichos operativos y fueran asesorados para concluir con la presentación de documentación y finalmente acceder a la prestación.

Desde el centro de llamados, también se resolvían consultas de manera directa, “on line” mediante la aplicación Facebook, red social que resultó un medio de comunicación muy eficaz para sortear, de manera inmediata, dudas respecto a la acreditación de escolaridad, el estado del trámite, las fechas y lugares de cobro, entre otras.

Los *operativos territoriales* fueron el tercer componente en la estrategia de superación de barreras de accesibilidad. Básicamente, consistían en actividades que se desarrollaban en zonas alejadas al centro de las jurisdicciones y de los puntos fijos de atención donde trabajan los coordinadores PROGRESAR, con el fin de acercar el Programa a territorios periféricos, llevando información y formularios para inscribir a los jóvenes.

Las modificaciones que se impusieron en el Programa a partir de 2015 se propusieron derribar las barreras en el acceso que se identificaron a través de la encuesta, el centro de llamados y los operativos territoriales, y que se reflejaban en la afluencia de los jóvenes hacia el Programa, que era menor que la esperada.

Una de las modificaciones más significativas fue la incorporación del formulario de desvinculación⁷⁶, que consistía en una declaración jurada mediante la cual los jóvenes describían su situación familiar “real”. Esto fue necesario porque, para habilitar o denegar el ingreso al Programa, la ANSES analizaba en sus bases de datos la información laboral y

⁷⁶ El formulario se proponía “vincular” al joven con el Programa a través de su “desvinculación” de una situación familiar que, aunque figuraba en los registros de ANSES, no era reflejo de la situación real del joven.

de ingresos de los progenitores de los jóvenes (dado el requisito de que los ingresos del grupo familiar del joven no podían ser mayores a SMVM y, a partir de la reforma, tres SMVM). Sin embargo, la información de la que disponía la ANSES en muchos casos difería de las realidades de los jóvenes, cuyas composiciones familiares se alejaban de la extemporánea “familia tipo” que figuraba en los registros de la ANSES⁷⁷. Los requisitos para acceder al beneficio respondían a un modelo familiar tradicional, que se alejaba notoriamente de la realidad de los jóvenes (en general) y, particularmente, del grupo al que invocaba el programa. Los datos sobre cómo estaban conformados los hogares de los jóvenes PROGRESAR refuerzan esta idea: menos de la mitad de estos jóvenes convivían con ambos progenitores. A través del formulario de desvinculación se logró sortear esta barrera administrativa que impedía el acceso de estos jóvenes al Programa. De esta manera, los aspirantes a la prestación podían explicar la situación real de su familia e informar en caso de desconocimiento del paradero de alguno o ambos padres.

Adicionalmente, con la intención de reconocer situaciones de grupos específicos que debían ser ponderadas de manera diferencial, se reconoció como grupo familiar autónomo a los jóvenes con hijos, así como a aquellos que trabajaran en casas particulares.

Entre las barreras de acceso al Programa, una de las críticas más frecuentes que se mencionaron en la Encuesta a Jóvenes PROGRESAR así como en los grupos focales y entrevistas realizadas a titulares de derecho, se relacionaba con el tope de ingresos para

⁷⁷ Según datos de la encuesta a jóvenes PROGRESAR, menos de la mitad de los titulares convivía con ambos progenitores.

acceder (menor a un SMVM sumando los ingresos del grupo familiar), que era considerado demasiado bajo, y dejaba por fuera a jóvenes que estaban en situación de vulnerabilidad pero cuyos ingresos familiares superaban dicho tope. Esta situación fue considerada y se decidió elevar el tope máximo del ingreso familiar al equivalente a tres SMVM, permitiendo el acceso a un mayor número de jóvenes.

Entre las modificaciones implementadas para hacer más fluida la trayectoria de los jóvenes por el Programa, se decidió que los certificados de regularización escolar que debían presentarse tres veces al año, se presentaran sólo dos veces.

Para descomprimir los cuellos de botella que se generaban en los Centros de Atención Local (UDAI) de la ANSES, se diversificaron los lugares de atención a los jóvenes solicitantes a través de “puntos fijos” donde se atendía a los jóvenes y se multiplicaron los operativos territoriales. Además, a partir de marzo de 2015, se establecieron las pautas para que otros organismos de la administración pública pudieran recibir la documentación pertinente para la inscripción, que luego remitían a la ANSES para su carga.

Estas estrategias permitieron hacer más más accesible la inscripción de los jóvenes en todo el territorio nacional.

Los registros digitalizados de alumnos y la migración desde otros programas sociales como facilitadores

Según se pudo observar, uno de los facilitadores más efectivos en términos de accesibilidad inicial y ampliada fue la utilización de los registros nominalizados de los estudiantes de las universidades nacionales que los tenían disponibles.

La existencia de registros digitalizados de alumnos permitió sistematizar el control de asistencia y de aprobación de materias de los estudiantes. Las universidades entregaban los padrones de inscriptos a la ANSES para que este organismo identificara a los estudiantes en sus bases de datos e incluyera en el Programa a aquellos que cumplieran con los requisitos, facilitando el acceso a los jóvenes, quienes pasaban a formar parte del programa de manera automática.

En cuanto coordinación interestatal, el Ministerio de Educación de la Nación articuló tareas con los ministerios provinciales de educación con el objetivo de lograr la acreditación automática de la escolaridad de los alumnos de escuelas secundarias comunes, de adultos y también los centros FINES, aunque los resultados fueron magros, dado que en el nivel medio los registros digitalizados de estudiantes no estaban tan extendidos⁷⁸.

Es importante señalar que, al comienzo de su implementación, las altas en el Programa se dieron tanto de modo directo a través de la inscripción personal del joven en la ANSES, como indirectamente a través de la migración de bases de datos de otras instituciones u organismos que articulaban con el PROGRESAR. En línea con esto, y también con el

⁷⁸ Sólo la provincia de Santa Fe contaba con esta información.

objetivo de no solapar y duplicar iniciativas que se ocuparan de las mismas problemáticas, el MTEySS facilitó la migración de los jóvenes entre 18 y 24 años que realizaban cursos organizados por este organismo en el marco del programa “Jóvenes con más y mejor trabajo”. Asimismo, el Ministerio de Educación facilitó a la ANSES los datos de los jóvenes que cumplían con los requisitos de acceso al PROGRESAR y se encontraban cubiertos por el Programa Nacional de Becas Universitarias o del Bicentenario.

AUH⁷⁹.

Como se mencionó en el capítulo anterior, se verificó una baja incidencia relativa de los jóvenes de 18 años en el PROGRESAR. Uno de los motivos que explicaría esta situación está relacionado con que el traspaso desde la AUH al PROGRESAR para aquellos jóvenes que querían seguir estudiando no era automático, sino que requería presentar nueva documentación en la ANSES una vez cumplidos los 18 años. Este requisito se estableció debido a que, con el cambio de programa, se modifica la persona titular: mientras que en la AUH es la madre (o adulto responsable), en el PROGRESAR es el propio joven. Esto genera un desfasaje temporal entre una política y la otra, lo que explicaría la baja participación de los jóvenes de 18 años. En este sentido, se transformó en un obstáculo a la accesibilidad, que podría subsanarse con un traspaso automático entre programas,

⁷⁹ Una línea de acción que podría haber mejorado la implementación del Programa podría haber sido enfocarse en la población de 18 años que cumplía con los requisitos de ingreso al Programa y aún no lo había hecho (o, lo que sería mejor, de 17 años, para informar con anticipación los requisitos y condiciones para acceder al PROGRESAR y darle continuidad a la política pública, desde una mirada de ciclo de vida en la que a la AUH le sucede el PROGRESAR como acompañamiento estatal).

otorgándole, de esta forma, continuidad a la política pública, desde una mirada de ciclo de vida en la que a la AUH le sucede el PROGRESAR como acompañamiento estatal.

El valor de las prestaciones en contextos inflacionarios como barrera

Como ya se mencionó, la accesibilidad ampliada está relacionada con brindar facilitadores que promuevan la permanencia de los jóvenes en el Programa. En un contexto inflacionario, resulta clave mantener el monto de las políticas de transferencia de ingresos para que éstas no pierdan poder adquisitivo ya que en contexto de vulnerabilidad, el costo de oportunidad de tramitar la prestación puede resultar alto si la prestación a obtener no tiene un valor razonable.

La actualización de los montos de las jubilaciones y pensiones a través de la ley de movilidad jubilatoria (Ley 26.417 del 2008) fue el exitoso antecedente al que le sucedieron las asignaciones familiares y la AUH (que hasta ese entonces se actualizaban discrecionalmente). La institucionalización por ley de los incrementos de las prestaciones se acota el margen de discrecionalidad a la hora de priorizar decisiones de inversión social, otorgando una "sana" rigidez al gasto público, que prioriza objetivos de inclusión social.

Hacia fines de 2015, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso un proyecto de ley que instauraría el "Régimen de Promoción de las Juventudes" en el que se establecía que el PROGRESAR actualizaría el monto de su prestación con el mismo índice de movilidad y frecuencia que las jubilaciones y las asignaciones familiares. Sin embargo, este proyecto, que garantizaría la vigencia del impacto de las prestaciones y brindaría previsibilidad a los

jóvenes en torno a la disponibilidad del dinero con el que contaban, fue aprobado en la Cámara de Diputados, pero no fue tratado por el Senado, quedando trunco tras el recambio legislativo de 2015 y quedando cualquier tipo de actualización, en definitiva, en el terreno de la discrecionalidad de las autoridades políticas⁸⁰.

Una barrera irresuelta: dificultad para la reinserción escolar y sesgo hacia estudiantes del nivel terciario

Las modificaciones introducidas a principios de 2015 fueron caracterizadas como facilitadoras de accesibilidad ya que destrabaron barreras administrativas, geográficas y económicas que ralentizaban el acceso de los jóvenes al Programa y redundaron en un importante incremento en la cantidad de titulares en 2015. Sin embargo, el perfil de los jóvenes que accedían a la prestación no se modificó, y continuó el sesgo hacia el nivel superior, evidenciándose dificultades en el acceso de los sectores donde la vulnerabilidad educativa se presentaba con mayor intensidad.

Según la EAHU, en 2014 más de la mitad de los jóvenes entre 18 y 24 años no estaba estudiando, de los cuales el 52,9% no había terminado la secundaria. El sujeto principal al que apuntaba prioritariamente (aunque no únicamente) el PROGRESAR eran estos jóvenes que habían sido marginados de la escuela y que tenían grandes dificultades para reinsertarse en el nivel medio. Sin embargo, fueron los jóvenes que ya se encontraban en el circuito educativo los que se hicieron eco de la propuesta, y especialmente, aquellos

⁸⁰ Entre el primer trimestre de 2015 y el segundo trimestre de 2017, el monto de la transferencia del PROGRESAR permaneció congelado y fue perdiendo poder adquisitivo de manera drástica. El valor real que representaba en ese periodo era 47% menor que en el primer trimestre de 2015.

que estaban cursando los estudios superiores (55,3% de los titulares). La mayor incidencia de estudiantes universitarios y terciarios en el programa indica una facilidad relativa mayor en el acceso a la prestación de los sectores que ya habían logrado superar obstáculos ligados a su origen socioeconómico y habían finalizado el nivel medio.

En este sentido, también se destaca otro dato revelador en cuanto a la eficacia del Programa, a casi un año de su implementación, para alcanzar a la población más vulnerable: sólo el 13,6% de los jóvenes titulares no estaba estudiando y retomó sus estudios a partir de la implementación del PROGRESAR. De ellos, 44,5% se reinsertó en el nivel secundario, mientras que el 32,9% realizó los cursos del MTEySS. Sólo el 20,8% retomó los estudios superiores.

En este sentido, estos datos refuerzan la idea presente en Clemente *et al* (2014) de que los programas de becas de estudio o transferencia de ingreso con carga educativa, como el PROGRESAR, suelen alcanzar resultados entre la población que se halla en situación de riesgo educativo, más que en la que se encuentra fuera del sistema. Los jóvenes que salieron tempranamente del sistema escolar difícilmente puedan reinsertarse a través del cobro de una transferencia monetaria, y si lo hicieran, difícilmente podrían permanecer sin una red de apoyo y contención que lo acompañe en el desafío.

Gráfico 6.7. Distribución de los jóvenes PROGRESAR según reinserción a partir del acceso al programa

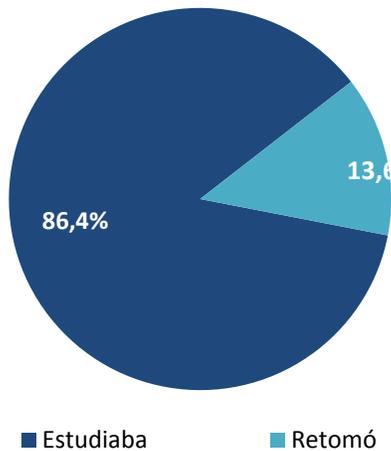
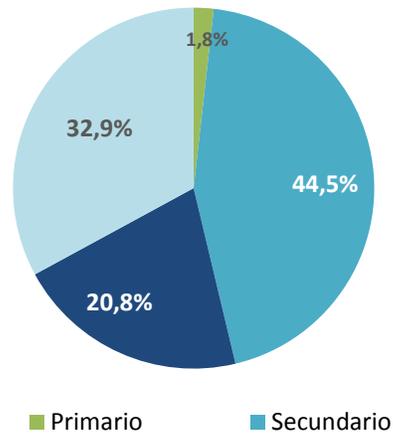


Gráfico 6.8. Distribución los jóvenes PROGRESAR que retomaron sus estudios por estudios que cursan



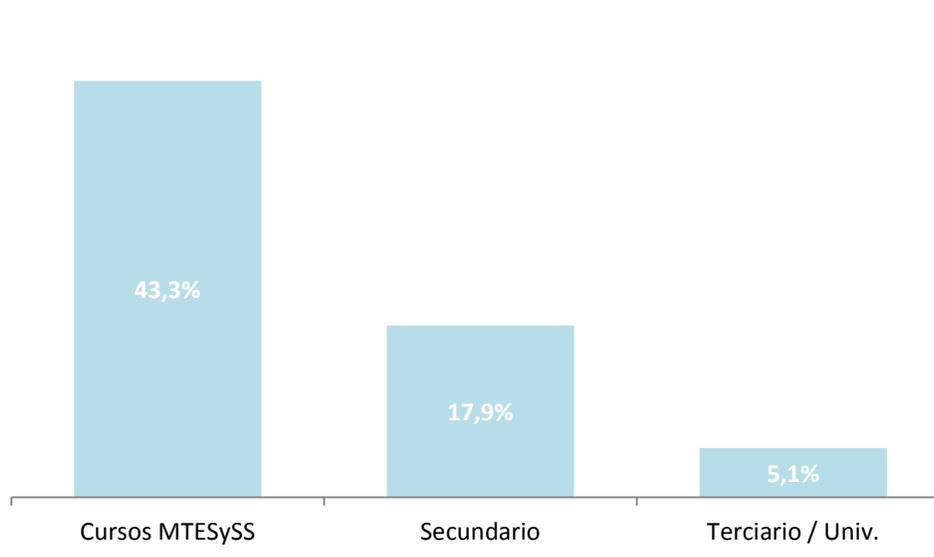
Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR 2014

Entre los estudiantes universitarios y terciarios, sólo el 5,1% retomó sus estudios a partir de la implementación del PROGRESAR, lo que indica que, si bien el programa significó un aporte importante, no tuvo peso decisivo a la hora de decidir si estudiar o no estudiar. Por el contrario, en el nivel secundario esta incidencia más que se triplica, lo que indica que esta prestación fue determinante para retomar estudios que, por diversos motivos, habían abandonado.

El caso de los jóvenes que estaban cursando alguno de los talleres del MTEySS resulta paradigmático: en este grupo, el 43,3% de los jóvenes no estaba estudiando antes de la implementación del PROGRESAR y comenzó a estudiar a partir de su implementación. Es muy importante comprender el rol que asumieron estos talleres y cursos del MTEySS, ya que, por un lado brindaban herramientas para que los jóvenes tuvieran una inserción

laboral más calificada y con mejores oportunidades, pero también significaron un mecanismo de acercamiento a una experiencia educativa para los jóvenes que, habiendo abandonado sus estudios, no se animaban o no podían reinsertarse en alguna instancia formal. Los cursos funcionaban también como una política “puente” o de transición, una estrategia de accesibilidad que posibilitaría el reingreso de los jóvenes al sistema educativo formal.

Gráfico 6.9. Incidencia de los jóvenes PROGRESAR que retomaron los estudios por estudios que cursan



Fuente: MECON, Encuesta a jóvenes PROGRESAR 2014.

Un factor clave a tener en cuenta en torno a la accesibilidad a este tipo de programas está relacionado con el rol de la escuela secundaria y sus dificultades para la retención y reinsertión de jóvenes en situación de vulnerabilidad. En este sentido, las diferencias con respecto al desempeño de las universidades (especialmente las del Conurbano) en torno al acompañamiento del Programa fueron notorias, y son las barreras simbólicas, que se

juegan en el nivel de las representaciones e imaginarios sociales (Comes *et al*, 2007), las que, en parte, constituyen la clave para entender los diferentes resultados en ambos niveles educativos.

La escuela media y sus barreras simbólicas

Tomando como referencia los estudios que analizaron la relación entre las políticas sociales de ampliación de derechos, especialmente la AUH, y su relación con los agentes de las instituciones educativas⁸¹, puede plantearse, a modo de hipótesis, que el PROGRESAR (así como la AUH) y la carga simbólica que conllevaron, constituyeron al interior del campo escolar un nuevo escenario en donde las tendencias contrapuestas presentes en las instituciones educativas hacia el elitismo y la selección, por un lado, y hacia la integración, por el otro, chocaron inevitablemente. Las propuestas de inclusión desde “arriba” caen muchas veces en escuelas cuyas lógicas institucionales –y cuyos docentes– arrastran, en mayor o menor medida, la inercia de décadas en que no se cuestionó la función selectiva (expulsiva) y elitista de la educación secundaria, donde el mérito resultaba siempre percibido como resultado del esfuerzo individual (y el no-mérito, como el producto de la “vagancia”), bajo una óptica liberal que consagraba así la meritocracia y se resistía a las medidas inclusivas⁸²

⁸¹ Gluz (2007); Born, D. y Lombardía, M. (2011); Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2016) y Garnero, M. y Rodríguez, J. (2016)

⁸² Gluz (2007) analiza el caso de las becas escolares implementadas en la Ciudad de Buenos Aires hacia fines de los años noventa, otorgadas a alumnos que provenían de sectores desfavorecidos de la población, sin seguir una lógica meritocrática y la resistencia que hacia las mismas se generaba entre los diversos actores del campo escolar.

El proceso de selección operado sobre los alumnos provenientes de familias con escaso capital económico y/o cultural (respecto al capital legítimo, es decir, el reconocido por la cultura dominante) mediante mecanismos naturalizados e “invisibles” logra establecer un clima de armonía entre docentes y alumnos “exitosos”. Las normativas que establecen como eje a la inclusión escolar de los alumnos de los sectores más desfavorecidos generarían, entonces, una irrupción en ese mundo de armonía, exigiendo a los actores no sólo enfrentar las nuevas (viejas) realidades sociales y culturales, sino también contar con nuevos recursos didácticos y pedagógicos.⁸³

La lógica individualista y el sentido común neoliberal están fuertemente enraizados y resultan difíciles de quebrar, incluso pese al brusco giro registrado entre las autoridades y hacedores de política pública desde la conducción del Estado entre 2003 y 2015⁸⁴. Pese al cambio de paradigma respecto a la política social y a los determinantes de las desigualdades sociales por parte del propio Estado, gran parte de los docentes continuaba

⁸³ En una encuesta realizada a docentes de la Provincia de Buenos Aires en 2011, sólo la mitad de los docentes estatales afirmó estar de acuerdo con la AUH (48,9%), mientras que uno de cada tres docentes se manifestó en desacuerdo con esa medida (32,4%). En una situación intermedia se encontraba el 16,3% de los docentes, que declaró estar “algo de acuerdo” con la AUH, a la vez que el 2,4% no tenía una postura definida. Resulta paradigmático que al comparar el grado de aceptación de la AUH entre los docentes y entre la población en general se observó que la aceptación era claramente mayor en esta última: el 60,3% de la población estaba de acuerdo con la AUH, más de 10 puntos porcentuales superior que entre los docentes (48,9%). (Born y Lombardía, 2011)

En el mismo sentido de análisis, la investigación llevada a cabo por el Ministerio de Educación de la Nación (2011) con respecto a las percepciones de la AUH da cuenta de estas lógicas existentes entre parte de las autoridades escolares, que no podían encontrar articulaciones entre la mejora de las condiciones de vida de los estudiantes, producto de la transferencia monetaria, y la mejora de la escolarización.

⁸⁴ Que uno de cada tres docentes sostuviera que la AUH fomentaba la vagancia y el aumento de la cantidad de hijos entre los sectores más pobres, o que uno de cada cinco criticara el destino del dinero que los padres de los chicos y chicas recibían por la asignación, son ejemplos claros de esta lógica. (Born y Lombardía, 2011)

responsabilizando a la incapacidad individual, a la falta de ganas y de esfuerzo, por las trayectorias educativas fallidas de los estudiantes de los sectores más desfavorecidos.

La falta de reconocimiento de las dificultades familiares y de la importancia de las transferencias monetarias en el bienestar de las familias de los estudiantes tiene efectos en la práctica educativa por parte de los docentes. Las representaciones que circulan en el campo educativo con respecto a las políticas de ingreso corresponden a una lógica construida social y mediáticamente, que obstruye el anclaje de una lógica inclusiva. En este aspecto, resulta fundamental desmontar estos dispositivos expulsivos, proponiendo la configuración de nuevos discursos y prácticas que promuevan el reconocimiento de los derechos sociales como tales. (Garnero y Rodríguez, 2016).

El contexto como barrera para acceder y las Redes que no fueron

Un factor indispensable para entender el impacto limitado del PROGRESAR para reinsertar a los jóvenes en el sistema educativo está relacionado con los contextos en los que se desarrollan las vidas de los jóvenes de los sectores vulnerables.

El problema es vasto y tiene que ver con la manera en que impactan las políticas de transferencias monetarias universales (o tendientes a la universalización) en territorios caracterizados por déficits varios: habitacionales, de servicios básicos, de infraestructura social, de empleo y, en general, de las diferentes dimensiones que hacen al bienestar.

Los jóvenes -y sus familias- que viven en contextos de vulnerabilidad social y acumulan privaciones en el largo plazo, vieron dificultada su salida de la pobreza a pesar del cambio

de dinámica que experimentó el país entre 2003 y 2015, expresada en la mejora de los indicadores sociales relativos al empleo, la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social. Contrariamente, estos hogares conformaron el núcleo donde el entrelazamiento y persistencia de carencias entre generaciones estableció serias limitaciones a la capacidad de modificar sus trayectorias de vida. (Dávolos *et al*, 2014)

Siguiendo a Clemente *et al* (2014), la universalidad como enfoque de las políticas sociales tiene resultados diferentes, aún bajo condiciones institucionales iguales, porque los contextos en los que se desarrolla la cotidianeidad de los sujetos es diversa. En el caso de los jóvenes, el acceso a los programas sociales se hace particularmente difícil, dada su escasa participación y experiencia con las instituciones del Estado. Si a este tipo de subjetividad “juvenil” se le añade que el joven vive en un contexto de privaciones, en el que las redes de relaciones o contactos estratégicos están básicamente reducidos al barrio y los contactos con el “afuera” resultan limitados (Bráncoli *et al*, 2014), la accesibilidad se torna prácticamente imposible y se abre la necesidad de plantear nuevas estrategias de acercamiento a esa población.

Como ya se mencionó, la reinserción escolar de los jóvenes que no terminaron el nivel medio difícilmente pueda lograrse únicamente mediante la asignación de una transferencia monetaria. El PROGRESAR, en su diseño original, constaba además de una transferencia monetaria, de una red de cuidado infantil y una red de tutores. Estos tres elementos conformarían un dispositivo estatal cuyo propósito era brindar las herramientas necesarias para la reinserción y/o el acompañamiento/monitoreo de la situación de cada joven en la escuela y en el barrio. A continuación se describe el diseño

original de ambas redes y se analizan los motivos de la falta de implementación en un caso e implementación deficiente, en el otro.

La Red de cuidado infantil del PROGRESAR

En este sentido, la Red de cuidado infantil se proponía proveer la posibilidad de acceder al cuidado infantil para niños a cargo de titulares de derecho con el objetivo de, por un lado, contribuir a la permanencia de los jóvenes que lograron mantenerse en el sistema educativo y, por otro lado, incentivar el retorno de aquellos que hubieran abandonado sus estudios para hacerse cargo de tareas de cuidado en el hogar. La tenencia temprana de hijos es uno de los principales motivos de abandono escolar en las mujeres jóvenes de sectores populares. Según datos de UNICEF (2017) el embarazo en la adolescencia es una importante causa de abandono escolar en la secundaria: una de cada diez adolescentes abandonaron sus estudios por una situación de embarazo o de cuidado de algún hermano/hijo menor. En línea con estos datos, en la Encuesta a Jóvenes PROGRESAR 2014, la tenencia temprana de hijos fue el segundo motivo de abandono escolar mencionado por las mujeres, detrás del abandono por causas laborales. Se trata de mujeres madres muy jóvenes dedicadas con exclusividad al cuidado de sus hijos, con pocos contactos sociales y escasa participación en la vida comunitaria.

La Red de cuidado infantil del PROGRESAR estaría conformada por la articulación con las Unidades de Cuidado Infantil del Ministerio de Desarrollo Social. De esta manera, las titulares del programa que desearan estudiar pero que no tuvieran los recursos

económicos ni un núcleo de contención familiar que las ayudara con el cuidado de sus hijos tendrían la posibilidad de pedir asesoramiento al Ministerio de Desarrollo Social.

Esta iniciativa hubiese sido una manera interesante de enfrentar seriamente el problema de los mal llamados “ni-ni”. Como ya se mencionó, el grupo de los “ni-ni” se trata en su mayor parte de mujeres jóvenes, generalmente en situación de vulnerabilidad social, y que relegaron su permanencia en el sistema educativo para abocarse a tareas de cuidado de hijos u otros familiares y/o tareas domésticas.

Pese a ser uno de los tres componentes del Programa (junto con la transferencia monetaria y la red de tutores), esta iniciativa no se desarrolló de manera efectiva. En primer lugar, el Ministerio de Desarrollo Social no contaba con la infraestructura necesaria para proveer centros de cuidado en un programa con alcance territorial nacional, pese a lo cual, no se crearon nuevos espacios. La implementación fue más bien “a demanda”, o sea, que la joven debía solicitar el servicio de cuidado mediante una pequeña y no muy visible pregunta en el formulario de inscripción y se trataba de contactarla con el espacio estatal más cercano (en general, los Centros de Desarrollo Infantil).

Además, al no contar con un procedimiento claro y sistematizado en torno al tratamiento del cuidado infantil, no se brindó la información necesaria que generara la confianza suficiente en las jóvenes para acercar a sus hijos a las propuestas de cuidado ofrecidas por el MDS.

Posiblemente, el desarrollo de esta iniciativa hubiese requerido una planificación exhaustiva, que contabilizara los centros de cuidado disponibles y la demanda potencial,

y, en el caso de requerirlo, la construcción de nuevos centros de cuidado infantil. Hubiese sido una gran oportunidad para afrontar una demanda social creciente como es la necesidad de que el Estado provea servicios de cuidado infantil, dada la incompatibilidad creciente entre la vida familiar y laboral de las mujeres.

La Red de tutores en el PROGRESAR

La Red de tutores PROGRESAR era el componente clave en términos de generar estrategias de accesibilidad para los jóvenes de los sectores más desfavorecidos socialmente. Esta Red tenía como objetivo acompañar, orientar y apoyar a los jóvenes durante su tránsito por el sistema educativo, impulsando la conformación de un entramado territorial que permitiera canalizar problemáticas y acompañar el proceso pedagógico de quienes se convirtieran en titulares del derecho.

Esta Red contaría con tres figuras fundamentales: los Responsables regionales, los Coordinadores territoriales y los/las tutores

El Responsable regional tendría influencia según su localización y se encargaría de coordinar el esquema general de tutorías mediante el seguimiento de los coordinadores a su cargo y la orientación en la resolución de problemáticas que requieran intervención interinstitucional.

Por su parte, el Coordinador territorial tendría a cargo el seguimiento y acompañamiento de los tutores. Cada coordinador debería sostener el proceso de los tutores a su cargo e intervendría y guiaría a los tutores ante los casos más conflictivos.

Además, sería el responsable de asignar a cada tutor los titulares del derecho a cargo, garantizando criterios de asignación general en el que evaluara la capacidad de cada tutor.

El Coordinador territorial sería el encargado también de brindar material y formar a los tutores, y tener conocimiento de la oferta educativa local y los procesos de integración laboral que se propusieran en articulación con actores locales.

Los tutores promoverían el rol pedagógico, de escucha, de confianza y procurarían establecer los canales necesarios y las redes para que el joven pueda sostener sus estudios y avanzar en un camino inclusivo de formación y realización personal.

Tendrían un máximo de diez jóvenes PROGRESAR a su cargo para acompañarlos en su recorrido formativo. Su rol sería fundamental para orientar al titular de derecho en las opciones de formación disponibles, fomentar su permanencia en el sistema educativo, facilitar el acceso a los servicios de protección social que ofreciera el Estado Nacional y apoyar su inserción laboral conectándolo con el MTEySS.

Pese a la importancia otorgada a este componente en el diseño original del PROGRESAR y a considerarlo como la iniciativa que marcaría una diferencia sustantiva con las políticas destinadas a jóvenes implementadas hasta el momento, la Red de tutores nunca se puso en marcha.

El Ministerio de Economía, promotor del Programa a nivel general y, en particular, de cada uno de sus componentes, no contaba con herramientas para diseñar una red de envergadura territorial nacional de tutores. Siempre se la pensó como una Red con una alta dosis de altruismo: serían militantes sociales y personas con compromiso social los

tutores no remunerados de esta Red. Los responsables regionales y los coordinadores territoriales sí tendrían una remuneración y, por lo tanto, una relación laboral con el Estado. Con el correr “del diseño” de esta Red, también empezaron a surgir las dudas: ¿qué criterios habría que utilizar para seleccionar a los tutores?, ¿resultaría seguro para los titulares de derecho encontrarse con estos tutores y vice versa?, ¿dónde se llevarían a cabo las tutorías?, ¿cuál sería el límite de un tutor para involucrarse en las problemáticas muchas veces complejas presentes en las vidas de los jóvenes de sectores populares?, ¿tendrían los tutores las herramientas suficientes para afrontar esas situaciones?.

La subestimada complejidad que representó el armado de la Red de tutores produjo el relego de este componente. El voluntarismo no fue suficiente frente a los enormes desafíos que implicaba el entramado de actores, territorios y problemáticas diversas de la Red, que debía llevarse, además, a escala nacional. Finalmente, se abandonó el proyecto. Sin Red de tutores y sin Red de cuidados, el PROGRESAR pasó de ser un programa integral para abordar la problemática del abandono escolar y la vulnerabilidad educativa, a una simple (aunque necesaria) transferencia monetaria con condicionalidades.

Las urgencias del modelo económico y los tiempos de la política social

Además de los problemas a nivel operativo que tuvieron tanto la Red de cuidado infantil como la Red de tutores, uno de los escollos más difíciles de sortear por el PROGRESAR como política pública fue la de tener que responder a los tiempos del campo político, que en general no suelen coincidir con los tiempos requeridos por las políticas públicas. En este sentido, los requerimientos de un modelo económico que demandaba sujetos

consumidores que estimularan el mercado interno fue priorizado en detrimento de la conformación de sujetos de derechos que dispusieran de políticas públicas integrales y con un nivel de complejidad mayor que la mera transferencia monetaria.

En este sentido, y al nivel de la política social en general, entre los obstáculos que se observan en este periodo se destaca que la ampliación del sistema de protección social se logró muchas veces en contextos donde los tiempos de la gestión no respetaron los del diseño de las políticas sociales: la “urgencia” del quehacer político hizo que en algunas ocasiones las soluciones temporales se hicieron estructurales dando origen a un sistema de políticas sociales desordenado y falta de planificación a priori pero que supo rellenar los baches dejados en términos de protección social por el fin de la sociedad salarial (registrada). En línea con esta cuestión, en algunas ocasiones se privilegió el objetivo macroeconómico de inyectar el “combustible” (incrementar la inversión social) que mantuviera en marcha el motor de la economía, en detrimento de aspectos del diseño, la implementación y, en definitiva, la calidad de las políticas sociales que hubieran multiplicado su impacto. La urgencia por asegurar el consumo popular en el mercado interno en ocasiones jugó en contra de la planificación y la integralidad de políticas sociales que, teniendo la potencialidad de generar transformaciones más profundas (en términos de comportamientos y subjetividades), se limitaron a ser una transferencia monetaria (o sea, se centraron en la esfera del consumo de bienes y servicios).

Así, el déficit de una iniciativa fundamental como el PROGRESAR fue haber perdido su integralidad como política y reducirse casi exclusivamente a una transferencia monetaria.

La AUH, como antecedente, ya prefiguraba el bajo impacto de las políticas de

transferencia de ingreso para reinsertar e incluso retener a los estudiantes en la escuela, y el PROGRESAR no fue la excepción.

Si bien las medidas de recomposición de ingresos son necesarias para permitir a los sectores populares acceder a mejores niveles de consumo, resultan insuficientes para afrontar problemáticas que tienen dimensiones estructurales de más difícil resolución, como el abandono escolar.

Para transformar profundamente la situación de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad educativa, además de una transferencia de ingresos se debe articular con otras políticas públicas que apunten a transformar sus contextos. Es fundamental potenciar el acceso a la salud, a una vivienda digna, a la protección social, etc., es decir, a mejorar las condiciones de vida de estos jóvenes y sus familias.

La conformación de la Red de cuidado infantil para permitir una mejor conciliación entre estudio y tareas de cuidado, y la Red de Tutores para permitir un seguimiento personalizado de los casos más complejos hubiesen constituido expresiones novedosas para responder a algunas de las dificultades que atraviesa la población a la cual está destinado el Programa. Y, lo más importante quizás, hubiesen generado canales, redes, intersticios en los cuales los jóvenes se crucen y participen de las dinámicas comunitarias y se relacionen con nuevos actores sociales, haciendo crecer al Estado, y, en el mejor de los resultados, internalizando el derecho al PROGRESAR como propio.

CAPÍTULO 7. EL PROGRESAR en el cambio de época (2015-2018)

Este apartado –no previsto en el diseño original de este trabajo- surge a partir del anuncio, a comienzos de 2018, de importantes modificaciones en el diseño y la implementación del PROGRESAR que modificaron tanto sus lineamientos generales como sus objetivos y fundamentos.

Con el cambio de gobierno a partir de diciembre de 2015⁸⁵ se verificaron cambios en el desarrollo del PROGRESAR. En este sentido, pueden identificarse dos etapas: una primera, entre 2016 y 2017, de no innovación y congelamiento nominal de la prestación; y, a partir de 2018, una nueva etapa o “relanzamiento” del PROGRESAR a partir del decreto 90/18, que introduce cambios que modifican fuertemente la esencia del Programa.

PROGRESAR 2016-2017. El declive

En el transcurso de los dos primeros años de la gestión del Presidente Mauricio Macri, se verificó una puesta en tensión con respecto a una serie de políticas sociales⁸⁶, de las que no estuvo exento el PROGRESAR.

⁸⁵ En diciembre de 2015, asume la presidencia de la Nación Mauricio Macri, líder de la Alianza Cambiemos.

⁸⁶ El cierre de las moratorias previsionales y su reemplazo por la Pensión Universal al Adulto Mayor, que implicó para los sectores que trabajan en la informalidad dejar de recibir una jubilación y pasar a percibir una pensión cuyo monto corresponde al 80% de las jubilaciones, y que además , para las mujeres en iguales condiciones implicó una suba “de facto” de la edad

A partir de 2016, la expansión en términos de cobertura que se experimentó durante la etapa previa, así como las expectativas de un mayor desarrollo del programa se interrumpieron. Existen factores objetivos, tanto cualitativos como cuantitativos, que lo confirman.

A nivel cualitativo, como ya se desarrolló en capítulos anteriores, estaban pendientes de realización líneas de acción que significarían una complejización y profundización de la política, como el desarrollo de la Red de tutores y el diseño de la Red de cuidado infantil, dispositivos que formaban parte de la planificación inicial del programa, pero que por los motivos ya expuestos (dificultades concernientes a la propia gestión del programa y la complejidad legal y burocrática, priorización de los tiempos políticos en detrimento de la integralidad de la política social) no habían sido implementados. Durante este periodo, no sólo no se realizaron acciones para idear y desarrollar estas iniciativas, sino que incluso se desmontaron los operativos territoriales que tenían por función acercar el programa a los barrios. En línea con esto, se le dio nula difusión al Programa y se rescindieron los contratos de los trabajadores del entonces Ministerio de Economía que formaban parte del equipo que monitoreaba el PROGRESAR⁸⁷.

jubilatoria; las iniciativas en favor de reformas paramétricas al sistema jubilatorio y la puesta en cuestión de las Pensiones por Invalidez, son algunos ejemplos de estas tensiones.

⁸⁷ Véase por ejemplo:

<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-306534-2016-08-11.html>

<https://www.eldiario24.com/nota/argentina/372805/con-despidos-economia-macrismo-desmantela-plan-progresar.html>

https://elpais.com/internacional/2016/03/31/actualidad/1459449249_575251.html

<https://www.unoentrieros.com.ar/pais/kicillof-repudio-despidos-masivos-el-programa-progresar-n960161.html>

Ahora bien, si se analizan los datos cuantificables, también se verifica el decaimiento del programa.

Como ya se expresó, durante 2014, año de su implementación, hubo un crecimiento constante en la cantidad de titulares y se alcanzó a casi 570 mil jóvenes en el último trimestre del año. Las modificaciones de requisitos de acceso y simplificación de los trámites implementadas en el primer trimestre de 2015 lograron prácticamente duplicar la cantidad de titulares (+70% respecto al mejor mes de 2014). Durante el primer semestre de 2016, como en años anteriores, se verifica un retroceso en la cantidad de titulares, situación que se revierte en los seis últimos meses, con un claro repunte, cuando se alcanza la mayor cantidad de inscriptos de toda la serie (996.172 titulares). En 2017, se observa que la caída de titulares en el primer trimestre respecto del último trimestre de 2016 es la más alta de la serie, ya que se reduce un 28%, esto es, 276.222 prestaciones menos: si bien la caída entre el último trimestre y el primero del año siguiente obedece a razones "estacionales", la magnitud de la caída, en términos relativos y absolutos, ha sido sustancialmente mayor a la registrada entre el cuarto trimestre de 2015 y el primer trimestre de 2016; así como entre el cuarto trimestre de 2014 y el primero de 2015⁸⁸. En el segundo trimestre de 2017 la merma de titulares continúa, llegando a los valores más bajos desde el segundo trimestre de 2015. En el tercer trimestre de 2017, la cantidad de

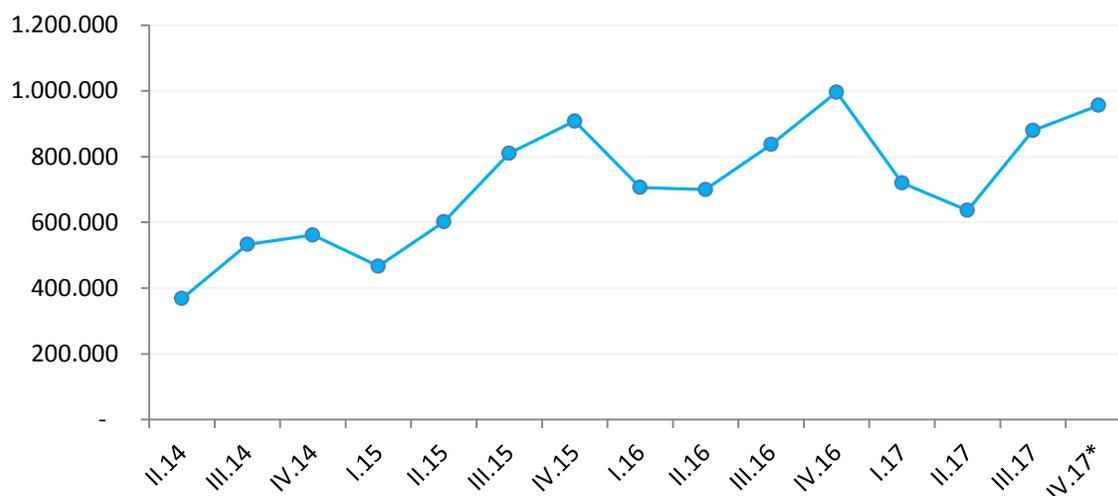
⁸⁸No deja de llamar la atención que en el Presupuesto para 2017 el Programa se proponía como meta física cubrir sólo a 500 mil estudiantes, lo que hubiera implicado una reducción a la mitad de los jóvenes cubiertos hacia fines de 2016. Una posible hipótesis (que aquí sólo se menciona) para interpretar este dato es que se esperaba que la falta de difusión del Programa junto con la no actualización del monto de la prestación (y el consiguiente deterioro de su poder adquisitivo) reducirían paulatinamente la cantidad de titulares.

titulares repunta notablemente (59%) y para el último trimestre de 2017 alcanza los 955.814 (+4% que en el cuarto trimestre de 2016).

En resumen, en cuanto a cantidad de titulares lo que se observa es que durante el último trimestre de 2016 se produjo un incremento interesante de titulares, que no logró mantenerse durante 2017 (cuando crecen 10% respecto al cuarto trimestre de 2015, pero caen 4% respecto a igual trimestre de 2016). Como se detallará más adelante en el análisis, las modificaciones en el Programa implementadas en 2018 hacen suponer que los titulares se reducirán notablemente a lo largo de este año.

Gráfico 7.1. Evolución de los titulares PROGRESAR, IT14-IVT17

En cantidad de prestaciones



*Estimado. Al promedio de los tres primeros trimestres de 2017 se aplicó el ratio entre el cuarto trimestre y el promedio de los tres primeros trimestres de 2016.

Fuente: elaboración propia en base Oficina Nacional de Presupuesto y ANSES

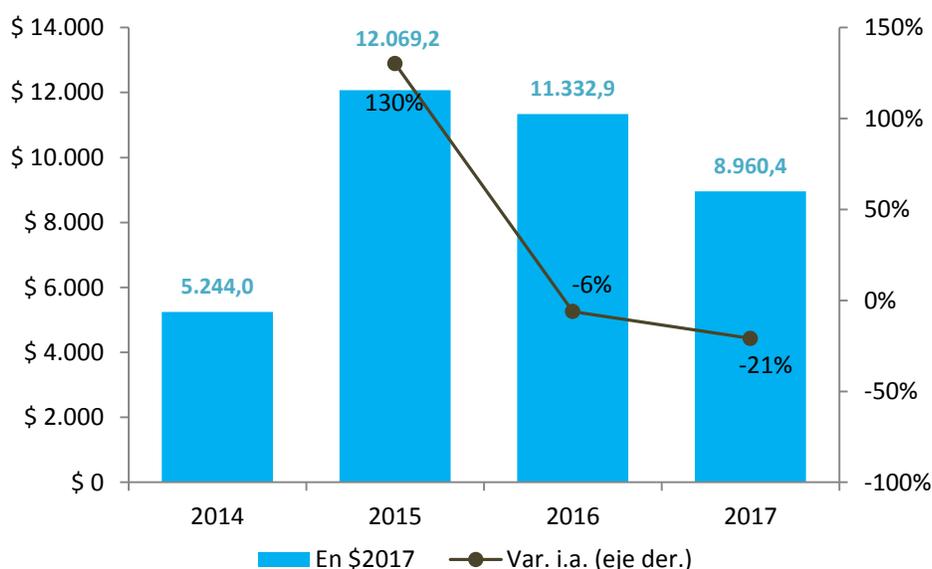
Con respecto a la inversión en el Programa, se observa que, en términos reales, en 2016 las erogaciones disminuyeron 6% con respecto a 2015, y en 2017 se acentuó la caída, ya

que la inversión se reduce un 21%. Esto se traduce en una reducción acumulada cercana al 30% en la inversión en el PROGRESAR desde el comienzo del cambio de gestión.

El progresivo incremento de titulares durante 2015 es explicado, en gran medida, por los cambios en los parámetros de acceso al Programa.

Gráfico 7.2. Evolución de la inversión social real en el PROGRESAR, I.14-IV.17

En millones de \$ de 2017



*Estimado. Al promedio trimestral de la prestación per cápita de los tres primeros trimestres de 2017 se le aplicó un coeficiente que relaciona el promedio de la prestación en el cuarto trimestre de 2016 con el promedio de la prestación en los tres primeros trimestres de aquel año. Este valor se multiplicó por la cantidad de prestaciones estimadas para el cuarto trimestre de 2017.

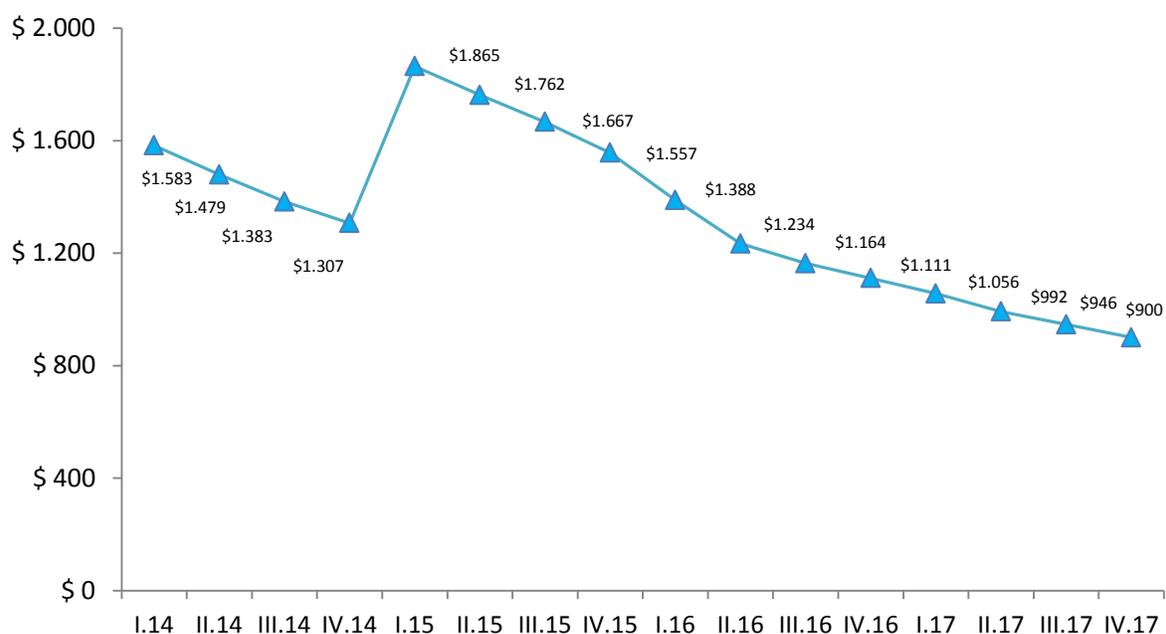
Fuente: elaboración propia en base al Sitio del Ciudadano de la Secretaría de Hacienda. Para la elaboración del índice de precios se consideró: hasta marzo de 2016, promedio simple del Nivel General del IPCBA (DGEyC GCBA: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=27386>)- y del IPC San Luis (DPE San Luis: <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaWeb/Contenido/Pagina76/File/ipc-sl%20mayo%202017/Nivel%20general%20mayo.pdf>); desde abril de 2016, Nivel General del IPC-GBA (INDEC: http://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/sh_ipc_06_17.xls)

En el mundo de las políticas públicas es sabido que, cuando se tiene la intención de no fomentar un determinado programa o se pretende su desactivación, una de las maneras menos costosas en términos políticos de hacerlo es no actualizar el monto de la prestación. En un contexto inflacionario, la prestación va perdiendo valor, de manera tal que, muchas veces, el potencial beneficiario de la medida no encuentra incentivos para encarar los trámites burocráticos de acceso al programa. De esta manera, se “diluye” la prestación (o sea, el Programa) y se ahorraría el costo político de anunciar el fin de una política pública.

La última actualización del monto de la prestación del PROGRESAR (previo a los cambios implementados en 2018) databa del primer trimestre de 2015, cuando se incrementó un 50% al pasar de \$600 a \$900 y la prestación obtuvo el máximo valor real de la serie. A partir de ese momento, fue perdiendo poder adquisitivo de manera drástica, y el valor real que representaba en el último trimestre de 2017 era menos de la mitad que en el primer trimestre de 2015

Gráfico 7.3. Evolución del monto real de la prestación del PROG.R.ES.AR., I.14-IV.17

En \$ del 4to trimestre de 2017



Fuente: Hasta marzo de 2016, promedio simple del Nivel General del IPCBA (DGEyC GCBA: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=27386>)- y del IPC San Luis (DPE San Luis: <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaWeb/Contenido/Pagina76/File/ipc-sl%20mayo%202017/Nivel%20general%20mayo.pdf>); desde abril de 2016, Nivel General del IPC-GBA (INDEC: http://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/sh_ipc_06_17.xls)

Teniendo en cuenta tanto los datos cualitativos (desarticulación de operativos territoriales, cese de trabajadores del Programa, falta de difusión, inexistencia de propuestas para estimular las redes de tutores y cuidado infantil), como cuantitativos (escaso incremento de titulares, congelamiento del monto de la prestación) se verifica durante el bienio 2016-2017 el estancamiento y retroceso de una política que en los dos años anteriores había estado en permanente crecimiento.

PROGRESAR 2018. La meritocracia como bandera

Luego de más de dos años sin modificaciones al Programa (excepto por el desmantelamiento de equipos de trabajo en territorio y en el Ministerio de Economía), en enero de 2018, mediante el Decreto 90, se anunció el “relanzamiento” del PROGRESAR, como una "nueva política educativa". Y, en los hechos, lo es: los cambios introducidos en el Programa modificaron sus estructuras, componentes, objetivos e, incluso, los fundamentos de su implementación.

El antes y el después. Novedades y contrapuntos con el PROGRESAR 2014/2015

En primer término, y en cuanto a la cuestión institucional, el Programa cambió de nombre (pasó a llamarse “Becas PROGRESAR”) y se transfirió de la órbita de la ANSES al Ministerio de Educación, para incorporarse a la Secretaría de Políticas Universitarias, reforzando y legitimando, así, el sesgo pro-universitario y terciario que ya lo caracterizaba. Además, se derogó el Comité Ejecutivo, presidido por el Ministerio de Economía, que ya no tendrá ningún tipo de injerencia en el Programa, y se disolvió el Consejo Consultivo, lo que implicó abandonar la perspectiva interministerial original.

En cuanto a los diferentes componentes, se verificó la reducción del Programa aun incentivo económico: se suprimieron las acciones del Ministerio de Desarrollo Social en cuanto a facilitar espacios de cuidado infantil para jóvenes con hijos y también se anuló el requisito de inscripción al programa SUMAR del Ministerio de Salud, que les garantizaba una cobertura médica a los jóvenes titulares. Con respecto a la Red de tutores, no se

brindó información alguna y dejó de aparecer como categoría en la página web del Programa.

El requisito de acceso referido a los ingresos de los jóvenes y su grupo familiar permanece vigente: quedan excluidos cuando la suma de sus ingresos y los de su grupo familiar sea superior a tres salarios mínimo, vital y móvil, pero en la nueva versión del PROGRESAR se aclara que esto es “con independencia de la conformación del grupo familiar”, mientras que en la anterior versión se consideraban situaciones diferenciales, como la de los jóvenes con hijos, a los que se consideraba grupo familiar; o a los de los jóvenes solteros, separados, casados o en concubinato que conformaran un grupo familiar diferenciado de sus padres. En el nuevo Decreto no se establece claramente si estos casos seguirán considerándose como grupos familiares independientes, lo que quedará supeditado a la vigencia o eliminación del formulario de desvinculación que se había incorporado con las modificaciones al Programa en 2015.

Con respecto a las prestaciones, el nuevo Decreto estableció una estratificación en diferentes tipos de becas, con montos diferenciados que beneficiaron a las carreras universitarias y terciarias en detrimento del resto de los niveles. Además, se estableció una beca para la formación docente de montos superiores al del resto y se continuó con los beneficios extras para las carreras consideradas estratégicas⁸⁹.

Los montos asignados para las becas de carreras universitarias se establecieron en un rango de \$1600 a \$2300 (excepto las de carreras estratégicas que alcanzan los \$4900 en el

⁸⁹ Como ya se mencionó, en el PROGRESAR vigente hasta 2018 a las prestaciones del Programa de Becas del Bicentenario se les transfería un monto diferencial acorde al vigente hasta el momento del traspaso al Programa.

último año), mientras que el rango para las terciarias se extiende desde \$1800 a \$2600. En ambos casos, se incrementan a medida que los estudiantes avanzan en sus carreras⁹⁰. Las becas de estudiantes primarios, secundarios y aquellos que realizan cursos de formación profesional ascienden a \$1250. En todos los casos, se reduce el número de cuotas de doce a diez por año, por lo tanto, mientras que para los estudiantes del nivel superior de carreras no prioritarias que estén cursando los primeros años, la prestación anual pasa de \$10.800 a, como mínimo, \$16.000 (+48,1%); en el caso de los estudiantes del nivel primario, secundario y cursos de formación profesional la prestación asciende de \$10.800 a \$12.500 (+15,7%)⁹¹.

Los jóvenes que se encuentren en un estadio avanzado de su educación superior, tendrán la posibilidad de extender la prestación hasta los treinta años inclusive y a quienes aprueben todas las materias de su año y mantengan promedio superior a ocho se les otorgará un “Estímulo a la excelencia” al año siguiente equivalente a diez cuotas de la beca percibida.

Una de las modificaciones que posiblemente tenga mayor repercusión en términos de la accesibilidad ampliada del Programa se relaciona con los nuevos requisitos de permanencia que se establecieron en el nuevo decreto. En la versión anterior, los jóvenes que cursaban los estudios primarios, secundarios y los cursos de formación profesional

⁹⁰ Los montos para las carreras universitarias se establecieron en: \$1600 durante 1° y 2° año, \$1900 en 3° y 4° año y \$2300 en el 5° año. En el caso de que se trate de carreras estratégicas: \$1800 en 1° año, \$2200 en 2°, \$2900 en 3°, \$3800 en 4° y \$4900 en 5°. Para la educación superior no universitaria: \$1800 en 1°, \$2200 en 2° y \$2600 en 3° y 4°.

⁹¹ Información disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/becasprogresar>

tenían como único requisito de permanencia la presentación del certificado de asistencia (además de la inscripción al programa SUMAR). En la nueva versión, se exige que el estudiante apruebe el curso para no ser desvinculado del Programa. En cuanto a los jóvenes que cursan estudios superiores, en la versión anterior debían aprobar dos materias para continuar cobrando la prestación, o sea, se les exigía mantener la regularidad (requisito compartido con todos los estudiantes terciarios y universitarios, más allá de si estuvieran o no en el PROGRESAR). Con el nuevo Decreto, las exigencias se refuerzan, ya que la permanencia en el programa queda supeditada a la aprobación del 50% más una de las materias obligatorias según el programa de la carrera.

Además, la falta de presentación de la documentación o el incumplimiento de alguna de las condiciones académicas producirá la pérdida del derecho al cobro del 20% reservado y la suspensión de la posibilidad de aplicar nuevamente al PROGRESAR por el plazo de un año. Esta penalidad no existía en la versión anterior del programa: cuando se incumplía alguno de los requisitos, se daba de baja la prestación, pero al regularizar la situación el derecho era restituido.

Finalmente, otra diferencia con la versión original del PROGRESAR se verifica en el momento de la inscripción al programa, que podía realizarse en cualquier momento del año y para la que, como ya se puntualizó, no existía ningún tipo de cupos. En el PROGRESAR 2018, según la Resolución 19-E/2018 del Ministerio de Educación, se estableció un primer periodo de inscripción que se extenderá entre el 1° de febrero de 2018 y el 30 de marzo y “en caso de que la cantidad de becas adjudicadas no supere el presupuesto asignado para el ejercicio vigente, el programa podrá abrir un segundo

período de inscripción a mediados del ciclo lectivo 2018”; además “para los alumnos ingresantes a carreras de nivel superior se otorgará hasta un VEINTE POR CIENTO (20%) del cupo total de becas.”.

Hasta aquí se desarrollaron las novedades y diferencias de la nueva versión del PROGRESAR con respecto a su versión original. En el apartado siguiente se analizan las implicancias de estas transformaciones.

PROGRESAR 2018: la vuelta a la lógica neoliberal

Las recientes modificaciones al PROGRESAR alteran de raíz la lógica original del programa. En primer lugar, se puede afirmar que esta política ya no es entendida como un derecho (con intenciones más integrales que se lograron, como ya se planteó anteriormente, de manera incompleta) para los jóvenes con dificultades para estudiar debido a situaciones económicas desventajosas, sino que ahora es proyectada como un “premio” al buen desempeño académico. De esta manera, cambia su sentido original, que se proponía otorgarles a los jóvenes de los sectores populares diversas herramientas para que mejoren su calidad de vida (cobertura de salud, servicios de cuidado infantil, transferencia monetaria, vinculación con otros organismos públicos, red de tutores). Algunas de estos dispositivos fueron desarrollados durante la gestión anterior, otros (especialmente la red de tutores) no se habían logrado implementar. A partir de 2018 no se vislumbran ni siquiera como un horizonte ideal al que arribar. La integralidad que proponía el Programa (más no sea como meta) se suprimió al no considerar la posibilidad del acompañamiento que hubieran implicado las tutorías; al eliminar la obligación de proveer servicio de

cuidado para los niños de los jóvenes padres y madres; al no incentivar el cuidado de la salud, implícito en el programa SUMAR, y también al eliminar la participación y los aportes específicos que podrían proveer otros organismos públicos al programa, así como el trabajo en territorio. Ningún incentivo económico puede suplantar estas acciones. Retomando a los ya citados autores clásicos de la sociología de la educación Bourdieu y Passeron (2004:45) sostienen que “la eficacia de factores sociales de desigualdad es tal que la igualación de los medios económicos podría realizarse sin que el sistema universitario deje por eso de consagrar las desigualdades a través de la transformación del privilegio social en don o mérito individual. Mejor aún, habiéndose cumplido con la igualdad formal de posibilidades, la educación podría poner todas las apariencias de la legitimidad al servicio de la legitimación de los privilegios”.

Esos dispositivos habían sido pensados como posibles soluciones a las problemáticas diversas que los jóvenes potenciales titulares de la medida debían afrontar para reiniciar o culminar su educación. El diseño del antiguo PROGRESAR se fundó en el reconocimiento de la diversidad de juventudes existentes y en la multidimensionalidad de los procesos de exclusión educativa, por lo que se proponía un abordaje integral de las problemáticas juveniles, que no se limitara a una transferencia monetaria.

La nueva versión se basa en una interpretación economicista e individualista de los fenómenos de exclusión que pretende, por medio de una transferencia monetaria, desligarse de la responsabilidad estatal respecto a las causas de las trayectorias educativas divergentes entre los jóvenes. Así, la pretendida “igualación de oportunidades” simbolizada en la beca traslada la responsabilidad del “buen desempeño” al estudiante,

haciéndolo artífice de su propio fracaso y convirtiéndolo en un pobre “no meritario”. Los jóvenes que no logran cumplir con los nuevos requerimientos para la permanencia, son dados de baja del programa y no pueden reingresar sino hasta un año después, año que podría significar su alejamiento definitivo de la escuela. De esta manera, los jóvenes que presentan trayectorias complejas y accidentadas (por ejemplo porque repiten) son castigados y no merecedores de la prestación, que se aleja cada vez más de la idea de derecho. Bajo una lógica “meritocrática”, en la que la igualdad de posibilidades está dada por la igualdad en el acceso a la beca, quedan ocultas las diferencias de origen (Gluz, 2018). Retomando el análisis sobre los distintos perfiles presentes entre los titulares del PROGRESAR, el programa se aleja cada vez más de la posibilidad de llegar a los grupos más vulnerables entre los jóvenes, haciendo foco especialmente en el nivel superior. En este sentido, es ilustrativo el traspaso a la secretaría de políticas universitarias y el bajo monto de actualización de las prestaciones del nivel primario, secundario y de formación profesional (en el que predominan los jóvenes de menores recursos), que se incrementaron cerca de un 15%, luego de permanecer congeladas durante dos años, lo que implica una importante pérdida del poder adquisitivo de la prestación.

Como ya se expresó en el capítulo cinco, es importante recordar que los jóvenes PROGRESAR que se encontraban cursando el nivel superior, si bien estaban en general en una posición relativa mejor que la del grupo de estudiantes secundarios y de formación profesional, estaban lejos de encontrarse en una situación de holgura económica. Por el contrario, la transferencia otorgaba un margen de maniobra para que estos jóvenes pudieran privilegia el estudio por sobre inserciones laborales precarias y con muy elevada

carga horaria que, en muchos casos, se transformarían en la puerta de entrada al abandono escolar. Es de suponer que, si estos jóvenes quedaran por fuera del Programa, su permanencia en las instituciones educativas se vería amenazada al verse obligados a buscar otra fuente de ingresos que permita solventar los costos educativos.

El presupuesto asignado para el Programa en 2018 asciende a \$10.000 millones⁹², cifra que representa un 12% más respecto al ejecutado en 2017, lo que, considerando la meta de inflación oficial del 15%, implicaría una leve caída en términos reales respecto al año anterior. Dado el incremento en los montos de las prestaciones, de no actualizarse el crédito del programa, se estaría esperando una disminución de los titulares: se reemplaza, así, cantidad por “calidad”, y permanecen los que hacen los “méritos” suficientes. En este sentido, “mientras que el modelo 2014 ponía el foco en que, por distintos motivos, no todos arrancan la carrera desde la misma línea de largada, el modelo 2018 propone que los que arrancan detrás corran más rápido si quieren alcanzar al resto, asumiendo que lo que les falta son ganas de correr”. (Cirimi Obom, 2018)

A su vez, la presencia de cupos de acceso aleja al Programa de la idea de “derecho”, propiciando la competencia y negando en su reglamentación la universalidad a la que aspiraba en sus inicios, mientras que el restringido periodo de inscripción (sólo en febrero y marzo, cuando en su anterior versión podía realizarse en cualquier momento del año) le otorga una rigidez que podría plantear dificultades en términos de accesibilidad inicial.

⁹² Presupuesto Nacional 2018, Ley N° 27.431.

Así, los cambios instaurados en el PROGRESAR ponen en tensión la lógica universalista que subyacía a su anterior versión, haciendo reaparecer lógicas más ligadas a la idea de ayuda social que a la de derecho.

Conclusiones

Esta tesis se propuso realizar un análisis integral del PROGRESAR que diera cuenta de las características de su diseño y del devenir de su aplicación efectiva. A lo largo de esta investigación se resaltaron las características novedosas del Programa, tanto en términos del diagnóstico del que partió, como de su diseño, y su relación con la lógica de ampliación de la protección social del periodo 2003-2015. También se analizó el perfil de los titulares del Programa en el primer periodo de su implementación y se indagó sobre las diferencias entre el diseño original y su implementación concreta. Luego, se profundizó en el análisis de la accesibilidad, señalando facilitadores y barreras. Finalmente se analizó la evolución del Programa a partir del cambio de gobierno nacional a finales de 2015, y se profundizó en las implicancias de su “relanzamiento” a inicios de 2018.

En este espacio se resumen los principales hallazgos alcanzados en el marco de la investigación junto con algunas reflexiones de carácter general y se finaliza con una breve mención a algunas posibles líneas de investigación para continuar ahondando sobre la temática tratada.

La ampliación del sistema de protección social como contexto de implementación del PROGRESAR

Entre 2003 y 2015 se experimentó una importante expansión del sistema de protección social en la Argentina en el marco de un modelo de desarrollo que privilegió el consumo de los sectores populares y el desarrollo del mercado interno como factores de crecimiento económico. Este modelo tuvo al Estado como su principal agente de

intervención, especialmente a través de la expansión del gasto público, y se basó en la preeminencia del consumo interno de bienes y servicios como motor de la economía.

En la evolución de los indicadores de gasto público, los programas de transferencia de ingresos ocuparon un rol central, ya que fueron el dispositivo destacado del que se valió la política social del gobierno nacional para ampliar el alcance de la protección social ante las restricciones de un mercado de trabajo segmentado que encontró límites para la creación de puestos de trabajo registrados para toda la población activa. Esta situación se verificó especialmente hacia la mitad del periodo bajo análisis, momento en que los indicadores del mercado de trabajo comenzaron a estancarse, quedando la prevalencia del trabajo no registrado entre los asalariados por encima del 30%. La necesidad de mantener los niveles de consumo que el modelo económico requería, sumado a la desprotección asociada a los altos niveles de informalidad laboral, generaron el contexto para la implementación de nuevas alternativas a la hora de ampliar los alcances de la protección social. En este contexto, la política de ingresos cumplió una doble función: como política social, destinada de manera directa a mejorar las condiciones materiales de vida de la población; y como a política económica, con objetivos macroeconómicos ligados a la creación de puestos de trabajo, el impulso al consumo y, con ello, al fomento de la demanda agregada.

Los programas de transferencia de ingresos masivos rompieron con la lógica estricta de la clasificación de las políticas sociales a través de su forma de financiamiento (contributivo o no contributivo) y empezaron a formar parte estructural de un sistema de protección social que se fue construyendo según los vaivenes de la coyuntura y en el cual soluciones

aparentemente transitorias se fueron volviendo estructurales. Así, a través de los PTI fue edificándose un sistema de protección social en el que las prestaciones no contributivas fueron creciendo aceleradamente, generando respuestas para los que habían quedado por fuera de las protecciones de la seguridad social, en un sistema que perdió, así, parte de la rigidez asociada al exclusivo tándem empleo formal-derecho social.

Según se pudo observar en este trabajo, este sistema se fue construyendo de una manera desordenada y sin una planificación ex-ante, sino más bien respondiendo a las necesidades concretas, las demandas de la coyuntura y la agenda política, pese a lo cual logró duplicar los alcances de su cobertura, manteniendo siempre una tendencia hacia la universalidad.

En este periodo se modificó, además, el enfoque de las políticas sociales, que ya no estarían dirigidas de manera exclusiva a la población más vulnerable entre los vulnerables, sino que, de la mano del Estado en un rol protagónico, ampliaría las fronteras del sistemas de protección social, con un objetivo mucho más amplio que el de "asistir" a la población más vulnerable. En este sentido, se verificó una inclinación a entender las políticas sociales en términos de "derechos" y no exclusivamente de "ayuda social". Algunos indicadores en línea con esta idea son, por ejemplo, la inexistencia de "cupos" o "vacantes" en el acceso a muchas de las prestaciones sociales, dando cuenta de una perspectiva universalista en su diseño. Adicionalmente, en estos años la figura del "intermediario" que intercedía entre el sujeto de derecho y el Estado dejó de tener un peso relevante y se personalizaron muchos de los trámites de acceso a los programas sociales mediante el fuerte protagonismo que adquirió la ANSES. Otro argumento que

sostiene la idea de la vigencia de una mirada de derechos en política social fue que muchos de los programas no tuvieron una "duración" tras la cual se dieran de baja. A su vez, se pasó, paulatinamente, de un esquema discrecional en cuanto al monto de las prestaciones, a uno que garantizaba la vigencia del impacto de las prestaciones y brindaba previsibilidad a las familias. De esta manera, la institucionalización por ley, tanto de las políticas, como de la actualización del monto de las prestaciones (en jubilaciones y pensiones, PNC, AA.FF y AUH), acotó el margen de discrecionalidad a la hora de priorizar decisiones de inversión social, otorgando una "sana" rigidez al gasto público, que priorizó objetivos de inclusión social.

De lo analizado se desprende que este sistema de protección social que se fue gestando al calor de la coyuntura, no tuvo una definición unívoca como "enfoque de derechos" ni "ayuda social", sino que tuvo elementos de ambos paradigmas. Lo que se resalta es que en la tensión entre ambas perspectivas, la tendencia hacia la universalización y la garantía de derechos fue la que primó en este periodo.

Esta transformación en la política social tuvo como trasfondo ideológico un cambio de conceptualización del "sujeto" de la política social: mientras que en la década del noventa se responsabilizaba al individuo por su situación de vulnerabilidad, en el periodo analizado las causas de la vulnerabilidad social se asumen desde su aspecto macroeconómico y se conciben desde lo colectivo y no desde lo individual.

El PROGRESAR: expectativas y realidades

A inicios de 2014, la irrupción del PROGRESAR en el andamiaje de la protección social se sostuvo también desde la concepción señalada, y fue disruptivo en términos cuantitativos y cualitativos en tanto política pública dirigida a la juventud.

En primer lugar, el Estado asumió la responsabilidad por la protección de un grupo social no tradicional en políticas sociales, como son los jóvenes de 18 a 24 años. Luego de (casi) universalizar el acceso a la protección social de los adultos mayores (moratorias previsionales) y de los niños (ampliación de las AA.FF e implementación de la AUH), se asumió el desafío de diseñar una política que se propuso como objetivo principal, aunque no único, que los jóvenes de sectores populares que habían abandonado la educación obligatoria volvieran a las aulas. En segundo lugar, el diseño de esta política partió de un diagnóstico que se contrapuso al estereotipo vigente de lo que significaba ser un joven de sectores populares, asociado a representaciones negativas (violencia, desgano, falta de interés) en los discursos políticos y mediáticos dominantes, y que se cristalizó bajo la categoría de los jóvenes "nini". El PROGRESAR se erigió como una política que, justamente, no se dirigió a jóvenes que no trabajaran ni estudiaran, sino a una población mucho más amplia (lo que implicó, desde una perspectiva oficial, ampliar la frontera de lo que se consideraba "vulnerable"), que incluía a estudiantes, desocupados, trabajadores precarios, trabajadores formales con bajos salarios, jóvenes con hijos a cargo, etc. Si bien en sus comienzos, el acceso se restringió a aquellos jóvenes cuyos ingresos familiares eran muy bajos (menores al SMVM), rápidamente, con las reformas de inicios de 2015, se

amplió considerablemente el universo al incluir a jóvenes de familias con ingresos medios-bajos (hasta tres SMVM).

De esta manera, el Programa contempló una diversidad de situaciones, asumiendo como perspectiva la heterogeneidad del mundo juvenil, es decir, la existencia de distintos tipos de juventudes con diferentes riesgos de vulnerabilidad.

Pese a las expectativas iniciales, el Programa, si bien logró masividad, según los datos analizados no logró impactar en forma determinante entre una de las poblaciones prioritarias según sus objetivos, esto es, entre los jóvenes que habían abandonado los estudios secundarios. En cambio, esta política social había logrado una llegada más potente entre los jóvenes que ya estaban asistiendo a una institución educativa, especialmente del nivel superior.

El análisis de la encuesta realizada a los jóvenes PROGRESAR de la primera etapa (fines del año 2014) da cuenta de la existencia de dos perfiles diferenciados entre los titulares del Programa en su primera etapa, definidos principalmente por el nivel educativo al que asistían.

El primero de los perfiles estaba integrado por los jóvenes que cursaban el nivel secundario y que asistían a los cursos de formación profesional. Se trataba por lo general de jóvenes que se encontraban en una situación de vulnerabilidad mayor que los que cursaban el nivel superior y que, en gran medida, ya estaban insertos en el mercado de trabajo, sea trabajando (en el ámbito del comercio o la construcción si son varones y como empleadas en casas particulares o comercios, si son mujeres) o buscando trabajo.

Provenientes de hogares donde, por lo general, ninguno de los padres había finalizado los estudios secundarios, sus trayectorias educativas eran inestables, con alta incidencia de repitencia y abandono escolar (aunque solo una porción relativamente baja de los inscriptos había regresado a la escuela producto de la puesta en marcha del PROGRESAR).

El segundo perfil, algo más numeroso que el primero, englobaba a jóvenes de sectores medio-bajos con una mejor posición socioeconómica relativa y trayectorias educativas más estables. Estos jóvenes cursaban los estudios universitarios o terciarios y, si bien gran parte de ellos se declaró inactivo laboralmente, un alto porcentaje se asumía como “desocupado”, a la espera de oportunidades laborales que le permitieran conciliar el ingreso al mercado de trabajo con el estudio. En este punto, parecería que el Programa representaba en este grupo un ingreso que les permitía eludir una inserción laboral presuntamente precaria y solventar los gastos asociados a la educación, sin que se transformaran en una carga para el presupuesto familiar. Provenientes de hogares donde al menos alguno de los progenitores había culminado los estudios secundarios, la enorme mayoría de estos jóvenes ya estaba estudiando al momento de ingresar al Programa.

De esta manera, si bien ambos perfiles contemplaban a jóvenes de sectores populares para los que la transferencia monetaria resultaba prioritaria, existían diferentes grados de vulnerabilidad en sus condiciones de vida. Por otra parte, si bien no se cuenta con evidencia empírica, es posible hipotetizar que tras la ampliación de los requisitos de ingresos en 2015, el segundo grupo haya sido el que experimentó un mayor crecimiento relativo.

Los desafíos de la accesibilidad

El concepto de accesibilidad brinda herramientas para comprender el impacto diferencial que tuvo el PROGRESAR entre los jóvenes y el relativo desencuentro entre el diseño original y la real y efectiva forma en la que se implementó el Programa.

A lo largo del desarrollo del PROGRESAR se identificaron aspectos positivos en términos de accesibilidad inicial y ampliada. La amplitud de modalidades de cursada (especialmente en el nivel medio), la simplificación de los trámites de acceso y permanencia, la reconfiguración de los formularios de ingreso para que contemplen situaciones familiares no previstas al inicio de su implementación, la elevación de los topes del ingreso familiar para acceder, el trabajo conjunto con las universidades que facilitaban los listados de estudiantes y desburocratizaban el Programa, fueron facilitadores a la hora de gestionar la política.

Pero también, en algunos aspectos fundamentales se erigieron barreras que limitaron la llegada del Programa a poblaciones que resultaban prioritarias en sus objetivos. En este sentido, las Redes de tutores y de cuidado infantil, iniciativas que marcarían una diferencia sustantiva con las políticas destinadas a jóvenes implementadas hasta el momento, no llegaron a concretarse de manera efectiva.

La subestimada complejidad que representó el armado de esos dispositivos produjo su relego. En el caso de los tutores, el voluntarismo de las autoridades del Ministerio de Economía y de los militantes territoriales (que serían partícipes de la red) no fue suficiente frente al enorme desafío que implicaba definir y coordinar el entramado de actores, territorios y problemáticas diversas de una red de escala nacional.

Con respecto a la Red de cuidados, no se constituyó como tal, sino que se redujo a una pregunta en un formulario de inscripción, donde la joven solicitaba los servicios de cuidado y se la trataba de contactar con el centro de Primera Infancia más cercano, que en muchos casos quedaba muy alejado de su vivienda. En definitiva, el Ministerio de Desarrollo Social no contaba con la infraestructura necesaria para proveer centros de cuidado en un programa con alcance territorial nacional y tampoco fueron creados nuevos espacios en el marco del PROGRESAR.

Sin Red de tutores y sin Red de cuidados, el PROGRESAR pasó de ser un programa integral para abordar la problemática del abandono escolar y la vulnerabilidad educativa desde una perspectiva multicausal, a un programa de transferencia monetaria con condicionalidades. De esta manera, si el PROGRESAR no tuvo resultados robustos en cuanto a la reinserción educativa de los jóvenes que no habían finalizado el nivel secundario, en gran parte esto se explica por la disolución de estos dispositivos novedosos, en un programa que privilegió las urgencias ligadas a la gestión y el modelo económico, y que acotó un programa integral casi de manera exclusiva a una prestación monetaria. También debe contemplarse que, por ejemplo a diferencia de las universidades, las escuelas de nivel medio constituyen un universo sumamente polarizado de instituciones y que los niveles centrales no cuentan con registros nominalizados de alumnos, lo que impidió, por caso, el "pase automático" al PROGRESAR de aquellos estudiantes que se encontraban cursando en dicho nivel y que al cumplir los 18 años quedaban excluidos de la AUH.

Es en este sentido que la “simbiosis” entre política social y política económica característica del modelo económico desarrollado entre 2003 y 2015 produjo tensiones en la gestión del PROGRESAR y limitó su potencialidad para impactar. Se privilegió el objetivo macroeconómico de inyectar el “combustible” (incrementar la inversión social, generar disponibilidad de ingresos en los bolsillos de los ciudadanos para incentivar el consumo interno) que mantuviera en marcha el motor de la economía, en detrimento de aspectos del diseño, la implementación y, en definitiva, la calidad de las políticas sociales que hubieran multiplicado su impacto. Sin embargo, las transferencias monetarias por sí solas actúan en colectivos ya integrados socialmente, pero no suelen lograr aisladamente romper el cerco de años de exclusión social en familias con varias generaciones en situación de vulnerabilidad social.

El resultado diverso del PROGRESAR en términos de accesibilidad entre jóvenes con características heterogéneas es un indicador de que los PTI con sesgos universalistas no impactan de igual manera en los diferentes contextos en los que se aplican. Los contextos (geográficos, económicos, sociales) de aplicación de las políticas son parte de la problemática y su abordaje.

Anteriormente, se mencionó como aspecto positivo de las políticas sociales en el periodo 2003-2015, la tendencia a su institucionalización, lo que incluía también la garantía de la movilidad de las prestaciones por ley. Esto no sucedió en el caso del PROGRESAR, ya que el proyecto de Ley de Juventudes (que preveía un entramado institucional dirigido a la juventud y la actualización del monto del PROGRESAR por ley) no llegó a ser sancionada.

Nuevos fundamentos y objetivos: el viraje hacia la meritocracia

Con el cambio de gobierno a partir de fines de 2015 se hizo patente la importancia de que los componentes del sistema de protección (justamente, en aras de su sistematicidad) se plasmen en instituciones y leyes que les otorguen garantía de continuidad y brinden previsibilidad y la convicción de estar ejerciendo un derecho a sus destinatarios. Bajo el nuevo gobierno, en un contexto inflacionario, el monto de la prestación quedó congelado, disminuyendo a fines de 2017 a su valor real a la mitad de 2015. Pero además, entre 2016 y 2017, el Programa quedó a la deriva, sin difusión, sin incorporar nuevos titulares y con el desmantelamiento de los equipos de trabajo. En definitiva, entre 2016 y 2017, el PROGRESAR quedó virtualmente congelado, y no solo por la falta de actualización de las prestaciones.

Las modificaciones anunciadas a comienzos de 2018 denotan cambios importantes en los fundamentos y objetivos del PROGRESAR y lo sitúan en una perspectiva muy diferente de aquella que le dio origen.

Los nuevos y más exigentes requisitos de permanencia impuestos se traducen en barreras a la accesibilidad ampliada, al menos para los jóvenes de los sectores más vulnerables, con responsabilidades parentales, o que están insertos en el mercado de trabajo y que no pueden dedicarle al estudio tantas horas como desearían. Las mayores rigideces en un programa dirigido a jóvenes se traducirá, presumiblemente, en el desgranamiento del programa en favor de estudiantes más integrados socioeconómicamente y que puedan dedicarle más tiempo y atención al estudio. Del otro lado quedarán los que, con esfuerzo,

habían logrado permanecer en el sistema, e incluso, reinsertarse, pero que no podrán responder a las nuevas exigencias que se les demanda para su permanencia.

Resulta paradójico que una política pensada para que los jóvenes de sectores populares se reinserten, permanezcan y culminen exitosamente sus trayectorias en el sistema educativo, penalice un desempeño académico bajo con la expulsión del Programa. Así, el "relanzamiento" del PROGRESAR en vez de considerar qué mecanismos emplear para llegar a los sectores más vulnerables entre los vulnerables o para que los jóvenes que están en el Programa logren, con todas sus desventajas de origen a cuestas, finalizar sus estudios, se centró en seleccionar a los que "realmente" justifican una erogación estatal, en cómo identificar a los pobres que "hacen méritos" para obtener esta prestación, que adquiere la apariencia más de un "premio" que de un derecho.

Es notorio que los objetivos del PROGRESAR cambiaron. Ya no se trata de integrar al que está por fuera del sistema, ni de que el Estado acompañe al que encuentra dificultades en su trayectoria escolar o académica, sino de premiar al mejor, generando una especie de focalización del programa en los jóvenes "que valen la pena" y legitimando las desigualdades de origen, que en este nuevo enfoque ya estarían siendo saldadas mediante la (ilusión de) la equiparación de oportunidades cristalizada en la transferencia monetaria: la responsabilidad de finalizar la educación obligatoria (y ahora también, la educación superior) es individual, no cabe lugar para cuestionar el papel de las desventajas de origen ni de la dinámica del sistema educativo. Una pregunta que queda en el aire, aún en las instancias iniciales de la "Beca Progresar" es qué sucederá con aquellos jóvenes que no logren alcanzar las metas del Programa y sean dados de baja.

Además, la fijación de montos diferentes entre quienes asisten al nivel secundario y quienes lo hacen a la educación superior, cristaliza el giro respecto al objetivo primordial de la versión original del Programa, dirigido a los jóvenes que no habían completado sus estudios de nivel secundario. Por otra parte, la reglamentación de las modificaciones deja abiertas dos puertas mediante las cuales, potencialmente, reducir a futuro la incidencia el Programa: por un lado, se continua sin fijar ningún mecanismo de actualización automática del monto de las prestaciones; por el otro, se discontinua el criterio original de inscripción abierta, para pasar a la definición discrecional de periodos de inscripción, sujetos a disponibilidad presupuestaria.

Notas finales

Paradójicamente, esta Tesis comenzó describiendo el cambio de paradigma en la política social a partir de 2003, y finaliza con una advertencia acerca de los efectos de lo que parece ser, sin demasiado margen de duda, la instalación de nuevos (viejos) paradigmas en la política social. En este sentido, comienza a hacerse visible la tensión entre dos miradas del Estado y de la política social: en la pugna entre los componentes de “protección social”, por un lado y de “ayuda social”, por el otro, entre una mirada de derecho social y otra asistencialista, hoy la balanza pareciera inclinarse por la segunda opción, incluyendo quizás como nunca antes la "meritocracia" como criterio de selección de los destinatarios. Cabe señalar que este cambio en la concepción e implementación de la política social que se observa patente en los cambios recientes al PROGRESAR, trasciende por mucho a este Programa: las modificaciones ya realizadas y las discusiones

en ciernes relativas al sistema previsional, con impacto mucho más contundente desde lo presupuestario, parten sin dudas de la misma configuración ideológica.

Finalmente, cabe señalar que, en base a los hallazgos de esta investigación se evidencia la necesidad de continuar profundizando la reflexión acerca de distintas dimensiones del PROGRESAR. En primer lugar, un posible eje de análisis es considerar cómo fue cambiando (o no) el perfil de los titulares a partir de los cambios introducidos en 2015, y, sobre todo, a partir de las modificaciones de 2018. Otra posible línea de estudio está dada por analizar el impacto que tuvo en programa en cuanto a la reinserción, permanencia y logros de los jóvenes que efectivamente accedieron. En tercer lugar, vinculado a lo anterior, sería interesante realizar estudios de casos en escuelas secundarias, institutos terciarios y universidades (con diferentes "actitudes institucionales" ante el Programa) para conocer las opiniones, percepciones y actitudes de los agentes del sistema educativo y de los propios jóvenes respecto al PROGRESAR. Lógicamente, también resultaría relevante estudiar en detalle el perfil y los motivos de los distintos segmentos de jóvenes que, siendo población objetivo del Programa, no accedieron a él.

En definitiva, de lo que se trata es de captar los fenómenos sociales en toda su complejidad y generar evidencia a partir de la cual reflexionar acerca del tipo de intervenciones sociales que se requieren a la hora de abordar problemáticas con múltiples dimensiones.

Anexo metodológico

Ficha técnica de la Encuesta a Jóvenes PROGRESAR 2014

Universo: Jóvenes titulares de derecho del PROGRESAR (a septiembre de 2014).

Período de relevamiento: 26 de septiembre de 2014 al 06 de noviembre de 2014.

Metodología de relevamiento: Entrevista telefónica personal con aplicación de cuestionario semi-estructurado.

Tamaño de la muestra: 1.742 encuestas efectivas.

Diseño muestral: Muestreo probabilístico estratificado, con asignación de casos no proporcional por estrato, y con selección al azar simple al interior de cada estrato.

Variables de estratificación: Zona (AMBA Ampliado, Norte -NEA y NOA-, y Centro Sur -Pampeana, Cuyo y Patagonia-), región, tamaño demográfico, sexo y edad.

Margen de error máximo -resultados referidos a total de la muestra-: 2,0% (90% de confianza y $p=50\%$).

Umbral para establecer la existencia de diferencias estadísticamente significativas en la comparación entre diferentes grupos: entre 4 y 7 puntos porcentuales.

Anexo estadístico

Resultados de la información relevada en la Encuesta a Jóvenes PROG.R.ES.AR. 2014. Totales y cruces con set de variables independientes (Sexo, Edad, Clima educativo de origen, Estudios que cursa, Demográfico y Zona)

PREGUNTA	CATEGORÍAS	Total	Sexo		Edad		Clima educativo de origen		Estudios que cursa			Demográfico			Zona		
			Varón	Mujer	18-21	22-24	Bajo	Alto	Secundaria	Universidad / Terciario	Curso del MTEYSS	AMBA-A	Grandes centros urbanos	Rural y resto urbano	AMBA-A	Centro-Sur	Norte
Con quién/es convive	Hogar independiente	13,7%	9,5%	16,4%	9,9%	24,9%	14,5%	12,7%	14,8%	13,2%	11,1%	9,1%	13,4%	20,7%	9,1%	15,1%	15,8%
	Vive con familiares	86,3%	90,5%	83,6%	90,1%	75,1%	85,5%	87,3%	85,2%	86,8%	88,9%	90,9%	86,6%	79,3%	90,9%	84,9%	84,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cantidad de miembros del hogar	1 ó 2 personas	18,0%	19,4%	17,2%	16,1%	23,6%	16,8%	19,5%	12,6%	23,1%	8,6%	13,8%	17,0%	26,2%	13,8%	20,1%	19,0%
	3 a 5 personas	57,6%	58,3%	57,2%	58,3%	55,6%	55,1%	61,1%	58,2%	56,2%	62,2%	64,8%	58,6%	45,5%	64,8%	59,9%	49,6%
	6 o más personas	24,4%	22,4%	25,6%	25,6%	20,9%	28,2%	19,5%	29,2%	20,7%	29,2%	21,4%	24,4%	28,3%	21,4%	20,0%	31,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Tenés hijos?	Si	13,9%	5,4%	19,1%	10,2%	24,5%	16,5%	10,8%	19,6%	8,4%	22,5%	10,8%	15,8%	12,9%	10,8%	15,4%	14,6%
	No	86,1%	94,6%	80,9%	89,8%	75,5%	83,5%	89,2%	80,4%	91,6%	77,5%	89,2%	84,2%	87,1%	89,2%	84,6%	85,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Cuántos hijos tenés? (sólo a los que tienen hijos)	No tiene	86,1%	94,6%	80,9%	89,8%	75,5%	83,5%	89,2%	80,4%	91,6%	77,5%	89,2%	84,2%	87,1%	89,2%	84,6%	85,4%
	1	11,2%	4,5%	15,3%	9,3%	16,4%	13,0%	9,1%	14,8%	7,8%	16,5%	9,6%	12,1%	10,8%	9,6%	12,2%	11,2%
	2	2,1%	0,6%	3,1%	0,8%	5,9%	2,7%	1,3%	4,0%	0,4%	4,2%	0,7%	3,0%	1,8%	0,7%	2,3%	3,0%
	3	0,5%	0,2%	0,7%	0,0%	1,9%	0,8%	0,1%	0,6%	0,2%	1,2%	0,5%	0,5%	0,3%	0,5%	0,7%	0,2%
	Más de 3	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%	0,0%	0,3%	0,2%	0,0%	0,6%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Cuántas horas le dedicás a las tareas del hogar?	Entre 0 y 2 hs.	57,6%	74,2%	47,4%	60,7%	48,7%	55,8%	60,3%	54,4%	60,8%	51,3%	58,7%	57,1%	57,6%	58,7%	60,7%	53,4%
	Entre 3 y 4 hs.	30,5%	20,0%	36,9%	29,8%	32,5%	31,2%	28,9%	29,8%	30,2%	34,1%	28,8%	30,7%	32,0%	28,8%	28,7%	33,7%
	Más de 4 hs.	11,9%	5,7%	15,7%	9,5%	18,8%	13,1%	10,8%	15,7%	9,0%	14,6%	12,4%	12,2%	10,4%	12,4%	10,6%	12,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Cuál es el máximo nivel educativo alcanzado por tu madre?	Sin instrucción	1,7%	1,1%	2,0%	1,3%	2,7%	0,0%	0,0%	2,6%	1,1%	1,3%	1,3%	1,7%	2,2%	1,3%	1,2%	2,5%
	Primaria incompleta o menos	9,2%	8,2%	9,8%	8,3%	11,8%	0,0%	0,0%	11,4%	7,8%	8,4%	5,0%	10,2%	12,0%	5,0%	11,3%	10,0%
	Primaria completa	31,4%	29,2%	32,8%	31,5%	31,2%	0,0%	0,0%	34,3%	28,5%	39,1%	27,6%	31,4%	36,6%	27,6%	30,2%	35,7%
	Secundaria incompleta	21,1%	21,0%	21,1%	22,3%	17,6%	0,0%	0,0%	22,6%	20,0%	20,3%	24,9%	20,5%	17,6%	24,9%	21,5%	17,7%
	Secundaria completa	23,0%	23,7%	22,6%	23,0%	22,9%	0,0%	0,0%	17,2%	27,1%	21,0%	27,3%	22,0%	19,9%	27,3%	21,4%	21,5%
	Terciario o universitario incompleto	5,2%	5,4%	5,1%	5,0%	5,9%	0,0%	0,0%	2,9%	7,1%	2,9%	5,0%	5,8%	4,0%	5,0%	5,8%	4,8%
	Terciario o universitario completo o más	4,1%	5,0%	3,6%	3,9%	4,9%	0,0%	0,0%	1,9%	5,9%	1,8%	4,8%	4,1%	3,4%	4,8%	4,7%	3,0%
	No sabe	4,3%	6,4%	3,0%	4,7%	3,1%	0,0%	0,0%	7,0%	2,5%	5,3%	4,0%	4,4%	4,3%	4,0%	3,9%	4,9%
	Otro	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Cuál es el máximo nivel educativo alcanzado por tu padre?	Sin instrucción	2,4%	1,7%	2,9%	2,0%	3,6%	0,0%	0,0%	3,3%	1,5%	3,5%	2,7%	1,6%	2,7%	2,1%	2,1%	2,5%
	Primaria incompleta o menos	10,1%	7,9%	11,4%	8,8%	13,8%	0,0%	0,0%	10,9%	9,1%	12,8%	8,6%	9,7%	13,1%	8,6%	9,7%	11,8%
	Primaria completa	28,0%	25,9%	29,3%	29,1%	24,9%	0,0%	0,0%	28,3%	27,0%	32,8%	29,1%	26,7%	30,0%	29,1%	29,1%	26,0%
	Secundaria incompleta	16,7%	17,5%	16,2%	16,7%	16,8%	0,0%	0,0%	16,4%	17,1%	15,2%	17,2%	16,5%	16,5%	17,2%	16,5%	15,4%
	Secundaria completa	19,7%	22,7%	17,9%	19,8%	19,5%	0,0%	0,0%	16,2%	22,4%	17,5%	21,2%	21,4%	13,1%	21,2%	19,1%	19,2%
	Terciario o universitario incompleto	3,1%	2,5%	3,5%	3,1%	3,0%	0,0%	0,0%	1,8%	4,0%	3,0%	3,2%	3,4%	2,1%	3,2%	3,2%	2,9%
	Terciario o universitario completo o más	2,5%	3,0%	2,2%	2,8%	1,6%	0,0%	0,0%	1,1%	3,6%	1,3%	3,7%	2,1%	1,9%	3,7%	2,9%	1,1%
	No sabe	17,5%	18,8%	16,7%	17,7%	16,8%	0,0%	0,0%	22,1%	15,2%	13,9%	14,4%	17,5%	21,6%	14,4%	16,2%	21,3%
	Otro	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

PREGUNTA	CATEGORÍAS	Total	Sexo		Edad		Clima educativo de origen		Estudios que cursa			Demográfico			Zona		
			Varón	Mujer	18-21	22-24	Bajo	Alto	Secundaria	Universidad / Terciario	Curso del MTySS	AMBA-A	Grandes centros urbanos	Rural y resto urbano	AMBA-A	Centro-Sur	Norte
Con quién/es convive	Hogar independiente	13,7%	9,5%	16,4%	9,9%	24,9%	14,5%	12,7%	14,8%	13,2%	11,1%	9,1%	13,4%	20,7%	9,1%	15,1%	15,8%
	Vive con familiares	86,3%	90,5%	83,6%	90,1%	75,1%	85,5%	87,3%	85,2%	86,8%	88,9%	90,9%	86,6%	79,3%	90,9%	84,9%	84,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cantidad de miembros del hogar	1 ó 2 personas	18,0%	19,4%	17,2%	16,1%	23,6%	16,8%	19,5%	12,6%	23,1%	8,6%	13,8%	17,0%	26,2%	13,8%	20,1%	19,0%
	3 a 5 personas	57,6%	58,3%	57,2%	58,3%	55,6%	55,1%	61,1%	58,2%	56,2%	62,2%	64,8%	58,6%	45,5%	64,8%	59,9%	49,6%
	6 o más personas	24,4%	22,4%	25,6%	25,6%	20,9%	28,2%	19,5%	29,2%	20,7%	29,2%	21,4%	24,4%	28,3%	21,4%	20,0%	31,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Tenés hijos?	Si	13,9%	5,4%	19,1%	10,2%	24,5%	16,5%	10,8%	19,6%	8,4%	22,5%	10,8%	15,8%	12,9%	10,8%	15,4%	14,6%
	No	86,1%	94,6%	80,9%	89,8%	75,5%	83,5%	89,2%	80,4%	91,6%	77,5%	89,2%	84,2%	87,1%	89,2%	84,6%	85,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Cuántos hijos tenés? (sólo a los que tienen hijos)	No tiene	86,1%	94,6%	80,9%	89,8%	75,5%	83,5%	89,2%	80,4%	91,6%	77,5%	89,2%	84,2%	87,1%	89,2%	84,6%	85,4%
	1	11,2%	4,5%	15,3%	9,3%	16,4%	13,0%	9,1%	14,8%	7,8%	16,5%	10,8%	12,1%	10,8%	9,6%	12,2%	11,2%
	2	2,1%	0,6%	3,1%	0,8%	5,9%	2,7%	1,3%	4,0%	0,4%	4,2%	0,7%	3,0%	1,8%	0,7%	2,3%	3,0%
	3	0,5%	0,2%	0,7%	0,0%	1,9%	0,8%	0,1%	0,6%	0,2%	1,2%	0,5%	0,5%	0,3%	0,5%	0,7%	0,2%
	Más de 3	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%	0,0%	0,3%	0,2%	0,0%	0,6%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Cuántas horas le dedicás a las tareas del hogar?	Entre 0 y 2 hs.	57,6%	74,2%	47,4%	60,7%	48,7%	55,8%	60,3%	54,4%	60,8%	51,3%	58,7%	57,1%	57,6%	58,7%	60,7%	53,4%
	Entre 3 y 4 hs.	30,5%	20,0%	36,9%	29,8%	32,5%	31,2%	28,9%	29,8%	30,2%	34,1%	28,8%	30,7%	32,0%	28,8%	28,7%	33,7%
	Más de 4 hs.	11,9%	5,7%	15,7%	9,5%	18,8%	13,1%	10,8%	15,7%	9,0%	14,6%	12,4%	12,2%	10,4%	12,4%	10,6%	12,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Cuál es el máximo nivel educativo alcanzado por tu madre?	Sin instrucción	1,7%	1,1%	2,0%	1,3%	2,7%	2,6%	1,1%	2,6%	1,1%	1,3%	1,3%	1,7%	2,2%	1,3%	1,2%	2,5%
	Primaria incompleta o menos	9,2%	8,2%	9,8%	8,3%	11,8%	0,0%	0,0%	11,4%	7,8%	8,4%	5,0%	10,2%	12,0%	5,0%	11,3%	10,0%
	Primaria completa	31,4%	29,2%	32,8%	31,5%	31,2%	0,0%	0,0%	34,3%	28,5%	39,1%	27,6%	31,4%	36,6%	27,6%	30,2%	35,7%
	Secundaria incompleta	21,1%	21,0%	21,1%	22,3%	17,6%	0,0%	0,0%	22,6%	20,0%	20,3%	24,9%	20,5%	17,6%	24,9%	21,5%	17,7%
	Secundaria completa	23,0%	23,7%	22,6%	23,0%	22,9%	0,0%	0,0%	17,2%	27,1%	21,0%	27,3%	22,0%	19,9%	27,3%	21,4%	21,5%
	Terciario o universitario incompleto	5,2%	5,4%	5,1%	5,0%	5,9%	0,0%	0,0%	2,9%	7,1%	2,9%	5,0%	5,8%	4,0%	5,0%	5,8%	4,8%
	Terciario o universitario completo o más	4,1%	5,0%	3,6%	3,9%	4,9%	0,0%	0,0%	1,9%	5,9%	1,8%	4,8%	4,1%	3,4%	4,8%	4,7%	3,0%
	No sabe	4,3%	6,4%	3,0%	4,7%	3,1%	0,0%	0,0%	7,0%	2,5%	5,3%	4,0%	4,4%	4,3%	4,0%	3,9%	4,9%
Otro	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Cuál es el máximo nivel educativo alcanzado por tu padre?	Sin instrucción	2,4%	1,7%	2,9%	2,0%	3,6%	0,0%	0,0%	3,3%	1,5%	3,5%	2,7%	2,6%	1,6%	2,7%	2,1%	2,5%
	Primaria incompleta o menos	10,1%	7,9%	11,4%	8,8%	13,8%	0,0%	0,0%	10,9%	9,1%	12,8%	8,6%	9,7%	13,1%	8,6%	9,7%	11,8%
	Primaria completa	28,0%	25,9%	29,3%	29,1%	24,9%	0,0%	0,0%	28,3%	27,0%	32,8%	29,1%	26,7%	30,0%	29,1%	29,1%	26,0%
	Secundaria incompleta	16,7%	17,5%	16,2%	16,7%	16,8%	0,0%	0,0%	16,4%	17,1%	15,2%	17,2%	16,5%	16,5%	17,2%	17,6%	15,4%
	Secundaria completa	19,7%	22,7%	17,9%	19,8%	19,5%	0,0%	0,0%	16,2%	22,4%	17,5%	21,2%	21,4%	13,1%	21,2%	19,1%	19,2%
	Terciario o universitario incompleto	3,1%	2,5%	3,5%	3,1%	3,0%	0,0%	0,0%	1,8%	4,0%	3,0%	3,2%	3,4%	2,1%	3,2%	3,2%	2,9%
	Terciario o universitario completo o más	2,5%	3,0%	2,2%	2,8%	1,6%	0,0%	0,0%	1,1%	3,6%	1,3%	3,7%	2,1%	1,9%	3,7%	2,9%	1,1%
	No sabe	17,5%	18,8%	16,7%	17,7%	16,8%	0,0%	0,0%	22,1%	15,2%	13,9%	14,4%	17,5%	21,6%	14,4%	16,2%	21,3%
Otro	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Quién es el principal sostén económico del hogar?	Encuestado/a	6,6%	8,4%	5,5%	4,2%	13,4%	7,2%	5,5%	8,0%	5,4%	7,1%	5,2%	6,9%	7,6%	5,2%	6,3%	8,0%
	Madre	31,5%	31,0%	31,8%	31,6%	31,1%	31,1%	32,3%	30,4%	32,3%	31,5%	34,9%	30,6%	29,3%	34,9%	29,3%	31,3%
	Padre	46,4%	49,6%	44,4%	50,2%	35,3%	44,9%	49,1%	42,7%	48,0%	51,2%	47,5%	44,1%	47,5%	47,8%	44,1%	44,1%
	Cónyuge	6,6%	0,9%	10,2%	4,7%	12,2%	8,2%	4,7%	9,3%	5,0%	5,6%	5,9%	6,4%	8,1%	5,9%	7,6%	6,1%
	Hermano/a	2,2%	2,0%	2,3%	2,5%	1,3%	2,2%	2,1%	2,5%	2,3%	0,9%	2,2%	1,6%	3,7%	2,2%	2,6%	1,8%
	Abuelo/a	4,4%	5,3%	3,9%	4,7%	3,6%	3,5%	4,7%	4,9%	4,8%	1,2%	3,0%	5,2%	4,4%	3,0%	4,8%	5,1%
	Otro	2,3%	2,8%	2,0%	2,0%	3,1%	2,9%	1,5%	2,2%	2,3%	2,4%	1,4%	2,6%	2,7%	1,4%	1,6%	3,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

PREGUNTA	CATEGORÍAS	Total	Sexo		Edad		Clima educativo de origen		Estudios que cursa			Demográfico			Zona		
			Varón	Mujer	18-21	22-24	Bajo	Alto	Secundaria	Universidad / Terciario	Curso del MTEySS	AMBA-A	Grandes centros urbanos	Rural y resto urbano	AMBA-A	Centro-Sur	Norte
¿Quién es el principal sostén económico del hogar?	Encuestado/a	6,6%	8,4%	5,5%	4,2%	13,4%	7,2%	5,5%	8,0%	5,4%	7,1%	5,2%	6,9%	7,6%	5,2%	6,3%	8,0%
	Madre	31,5%	31,0%	31,8%	31,6%	31,1%	31,1%	32,3%	30,4%	32,3%	31,5%	34,9%	30,6%	29,3%	34,9%	29,3%	31,3%
	Padre	46,4%	49,6%	44,4%	50,2%	35,3%	44,9%	49,1%	42,7%	48,0%	51,2%	47,5%	46,7%	44,1%	47,5%	47,8%	44,1%
	Cónyuge	6,6%	0,9%	10,2%	4,7%	12,2%	8,2%	4,7%	9,3%	5,0%	5,6%	5,9%	6,4%	8,1%	5,9%	7,6%	6,1%
	Hermano/a	2,2%	2,0%	2,3%	2,5%	1,3%	2,2%	2,1%	2,5%	2,3%	0,9%	2,2%	1,6%	3,7%	2,2%	2,6%	1,8%
	Abuelo/a	4,4%	5,3%	3,9%	4,7%	3,6%	3,5%	4,7%	4,9%	4,8%	1,2%	3,0%	5,2%	4,4%	3,0%	4,8%	5,1%
	Otro	2,3%	2,8%	2,0%	2,0%	3,1%	2,9%	1,5%	2,2%	2,3%	2,4%	1,4%	2,6%	2,7%	1,4%	1,6%	3,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿El principal sostén del hogar a qué se dedica?	Trabaja	83,2%	82,4%	83,6%	84,7%	78,4%	83,3%	83,6%	84,0%	82,4%	83,9%	88,5%	81,1%	81,5%	88,5%	84,1%	77,9%
	Es pensionado/a	7,6%	8,0%	7,4%	6,5%	10,9%	7,9%	7,3%	7,0%	7,8%	8,4%	5,6%	8,9%	6,8%	5,6%	5,2%	11,8%
	Es jubilado/a	6,3%	6,4%	6,1%	5,9%	7,4%	5,7%	6,5%	5,8%	7,3%	2,6%	2,9%	7,0%	8,8%	2,9%	7,8%	7,2%
	Cobra plan social / asignación / pensión no contributiva	2,2%	1,9%	2,3%	2,0%	2,8%	2,4%	1,9%	2,1%	1,7%	4,5%	2,1%	2,1%	2,3%	2,1%	1,5%	2,9%
	No sabe	0,6%	0,9%	0,4%	0,7%	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,8%	0,5%	0,7%	0,8%	0,9%	0,2%
Otro	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,0%	0,2%	0,1%	0,4%	0,2%	0,0%	0,2%	0,3%	0,0%	0,2%	0,4%	0,0%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿De qué trabaja? (sólo los casos en que el principal sostén tenga un empleo)	Construcción	23,8%	25,0%	23,0%	23,5%	24,6%	27,4%	18,6%	27,2%	20,0%	32,5%	22,4%	25,6%	20,9%	22,4%	26,4%	21,8%
	Actividades industriales	2,1%	2,1%	2,1%	2,5%	0,7%	2,4%	1,6%	1,8%	2,0%	3,7%	2,1%	2,6%	0,8%	2,1%	3,2%	0,7%
	Tareas rurales	6,2%	6,8%	5,9%	5,8%	7,8%	7,9%	4,2%	5,1%	7,1%	5,5%	0,5%	4,9%	18,2%	0,5%	7,6%	9,7%
	Comercio	29,6%	27,0%	31,1%	29,9%	28,6%	26,1%	33,8%	28,5%	31,5%	23,6%	32,7%	29,8%	24,3%	32,7%	28,6%	27,9%
	Servicios para empresas/negocios/fábricas y otros	6,0%	7,4%	5,2%	6,2%	5,5%	5,0%	7,4%	8,2%	4,7%	6,0%	6,4%	6,1%	5,1%	6,4%	5,7%	6,0%
	Servicios personales o para el hogar	4,8%	4,9%	4,7%	5,0%	4,1%	3,7%	6,2%	2,9%	5,2%	8,8%	7,3%	4,0%	3,2%	7,3%	4,5%	3,0%
	Empleada casas particulares / cuidado de personas	15,3%	14,9%	15,5%	15,4%	14,9%	19,7%	10,0%	16,8%	14,6%	13,7%	16,1%	15,5%	13,6%	16,1%	12,9%	17,5%
	Empleo público o tareas administrativas	4,1%	2,9%	4,8%	4,1%	4,1%	2,8%	5,8%	3,6%	4,2%	4,5%	1,6%	4,3%	7,3%	1,6%	4,0%	6,5%
	Profesionales, técnicos y docentes	4,6%	5,9%	3,9%	4,2%	5,9%	2,7%	7,3%	3,3%	6,1%	1,0%	6,7%	3,7%	4,0%	6,7%	3,7%	3,9%
	Sin identificar	3,5%	3,1%	3,7%	3,4%	3,8%	2,3%	5,1%	2,5%	4,5%	0,7%	4,3%	3,4%	2,6%	4,3%	3,3%	3,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Es un trabajo estable o son changas? (sólo los casos en que el principal sostén tenga un empleo)	Estable	61,7%	62,2%	61,3%	62,4%	59,2%	57,8%	67,1%	58,1%	64,4%	59,1%	63,2%	61,1%	60,9%	63,2%	60,8%	61,3%
	Changas	37,7%	37,1%	38,1%	37,0%	40,1%	41,8%	31,8%	41,3%	35,1%	39,4%	36,1%	38,4%	38,3%	36,1%	38,7%	37,9%
	No sabe	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,7%	0,3%	1,1%	0,6%	0,5%	1,5%	0,7%	0,5%	0,8%	0,7%	0,5%	0,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Hace cuánto tiene ese trabajo? (sólo los casos en que el principal sostén tenga un empleo)	Menos de 3 meses	4,9%	3,9%	5,6%	4,7%	5,9%	5,1%	4,9%	6,2%	4,1%	5,8%	5,8%	4,7%	4,3%	5,8%	4,0%	5,3%
	Entre más de 3 y 6 meses	4,8%	4,1%	5,2%	4,6%	5,5%	6,0%	3,4%	5,9%	4,3%	4,1%	4,2%	5,3%	4,2%	4,2%	5,4%	4,7%
	Entre más de 6 meses y 1 año	5,7%	5,2%	6,0%	6,2%	4,0%	6,1%	5,1%	7,5%	4,3%	5,8%	4,7%	6,1%	5,9%	4,7%	5,9%	6,3%
	Entre más de 1 año y 5 años	24,6%	24,0%	25,3%	25,4%	22,8%	24,4%	24,9%	26,6%	24,1%	23,1%	27,2%	24,7%	21,8%	27,2%	21,5%	26,8%
	Más de 5 años	56,4%	59,0%	54,9%	56,0%	58,1%	55,3%	58,1%	50,0%	60,2%	58,0%	55,0%	55,9%	60,0%	55,0%	59,4%	54,1%
No sabe	3,3%	3,8%	3,0%	3,2%	3,7%	3,2%	3,6%	3,8%	3,0%	3,2%	3,1%	3,2%	3,7%	3,1%	3,8%	2,8%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Es empleado o trabaja por su cuenta? (sólo los casos en que el principal sostén tenga un empleo)	Trabaja por su cuenta	44,9%	50,0%	41,9%	45,4%	43,1%	43,7%	45,9%	44,5%	46,1%	40,1%	43,8%	48,2%	37,9%	43,8%	46,3%	44,2%
	Es empleado/a	55,0%	49,8%	58,1%	54,5%	56,9%	56,1%	54,1%	55,5%	53,9%	59,2%	56,2%	51,8%	61,7%	56,2%	53,5%	55,8%
	No sabe	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,2%	0,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Es un trabajo en blanco? (sólo los casos en que el principal sostén tenga un empleo)	Si	41,7%	41,5%	41,8%	39,8%	48,0%	37,3%	47,9%	35,4%	47,3%	32,9%	44,5%	40,8%	40,1%	44,5%	44,9%	35,6%
	No	49,8%	47,8%	50,9%	50,6%	47,1%	54,4%	43,6%	54,9%	44,9%	58,9%	47,4%	50,0%	52,7%	47,4%	46,4%	55,9%
	No sabe	8,4%	10,7%	7,3%	9,5%	4,8%	8,2%	8,5%	9,7%	7,8%	8,2%	8,1%	9,2%	7,2%	8,1%	8,6%	8,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Vos estás trabajando en la actualidad?	Si	28,5%	36,5%	23,5%	26,5%	34,1%	29,5%	26,2%	33,0%	24,0%	27,4%	27,7%	28,3%	30,0%	27,7%	27,8%	29,8%
	No	71,5%	63,5%	76,5%	73,5%	65,9%	70,5%	73,8%	67,0%	76,0%	62,6%	72,3%	71,7%	70,0%	72,3%	72,2%	70,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

PREGUNTA	CATEGORÍAS	Total	Sexo		Edad		Clima educativo de origen		Estudios que cursa			Demográfico			Zona		
			Varón	Mujer	18-21	22-24	Bajo	Alto	Secundaria	Universidad / Terciario	Curso del MTEySS	AMBA-A	Grandes centros urbanos	Rural y resto urbano	AMBA-A	Centro-Sur	Norte
¿De qué trabajás? (sólo a los jóvenes que estén trabajando)	Construcción	14,5%	28,4%	1,3%	17,4%	8,1%	15,5%	12,5%	24,2%	5,3%	18,7%	11,4%	15,5%	15,7%	11,4%	13,4%	17,8%
	Actividades industriales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Tareas rurales	1,8%	3,8%	0,0%	2,0%	1,4%	2,1%	1,1%	3,0%	1,0%	1,6%	0,0%	1,6%	4,7%	0,0%	3,1%	1,8%
	Comercio	41,0%	42,7%	39,4%	42,3%	38,1%	36,5%	47,0%	40,5%	44,9%	30,9%	54,0%	37,3%	34,7%	54,0%	32,7%	40,4%
	Servicios para empresas/negocios/fábricas y otros	3,9%	2,2%	5,6%	4,3%	3,1%	3,9%	3,9%	3,3%	4,2%	4,9%	1,1%	5,2%	4,0%	1,1%	6,2%	3,5%
	Servicios personales o para el hogar	5,2%	7,7%	2,8%	4,5%	6,6%	5,7%	3,8%	4,2%	4,1%	8,8%	5,3%	5,2%	5,1%	5,3%	4,9%	5,3%
	Empleada casas particulares / cuidado de personas	20,8%	0,0%	40,6%	21,2%	19,9%	25,0%	15,5%	19,8%	19,1%	29,0%	12,1%	24,2%	22,8%	12,1%	25,9%	21,7%
	Empleo público o tareas administrativas	3,5%	3,2%	3,8%	1,8%	7,5%	3,4%	4,0%	1,1%	6,2%	1,5%	4,4%	3,3%	3,1%	4,4%	2,3%	4,2%
	Profesionales, técnicos y docentes	6,9%	8,6%	5,3%	4,5%	12,5%	5,5%	9,8%	2,1%	12,3%	3,1%	8,7%	5,7%	8,0%	8,7%	9,2%	3,4%
	Sin identificar	2,3%	3,4%	1,2%	2,1%	2,7%	2,4%	2,4%	1,8%	2,9%	1,6%	3,0%	2,1%	2,0%	3,0%	2,3%	1,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Es un trabajo estable o son changas? (sólo a los jóvenes que estén trabajando)	Estable	39,2%	29,5%	48,5%	38,4%	41,0%	37,5%	42,5%	34,0%	43,3%	40,3%	43,6%	37,1%	39,1%	43,6%	41,0%	34,3%
	Changas	60,8%	70,5%	51,5%	61,6%	59,0%	62,5%	57,5%	66,0%	56,7%	59,7%	56,4%	62,9%	60,9%	56,4%	59,0%	65,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Hace cuánto trabajás ahí? (sólo a los jóvenes que estén trabajando)	Menos de 3 meses	26,1%	24,1%	28,0%	28,0%	21,7%	24,9%	29,2%	24,0%	25,6%	25,5%	23,8%	32,5%	25,5%	30,5%	22,1%	
	Entre 3 y 6 meses	14,8%	15,1%	14,6%	13,7%	17,3%	14,2%	16,1%	14,4%	15,6%	13,0%	17,6%	14,4%	12,7%	17,6%	12,8%	15,0%
	Más de 6 meses	59,1%	60,8%	57,4%	58,2%	60,9%	60,9%	54,8%	56,4%	60,4%	61,4%	56,9%	61,8%	54,8%	56,9%	56,7%	62,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Sos empleado/a o trabajás por tu cuenta? (sólo a los jóvenes que estén trabajando)	Trabaja por su cuenta	31,5%	39,2%	24,2%	31,4%	32,0%	30,5%	32,7%	33,8%	29,1%	33,3%	26,8%	32,1%	35,8%	26,8%	29,2%	37,3%
	Es empleado/a	66,9%	58,6%	74,7%	66,8%	67,0%	68,8%	65,3%	64,6%	69,7%	63,4%	72,4%	65,6%	63,2%	72,4%	69,4%	60,4%
	Otro	1,6%	2,2%	1,1%	1,8%	1,1%	0,7%	2,0%	1,6%	1,2%	3,2%	0,8%	2,3%	1,0%	0,8%	1,5%	2,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Es un trabajo en blanco? (sólo los jóvenes que trabajen como empleados)	Si	16,4%	17,8%	15,3%	12,6%	24,9%	14,6%	20,1%	10,6%	21,6%	14,3%	23,9%	14,1%	12,0%	23,9%	21,0%	4,8%
	No	83,6%	82,2%	84,7%	87,4%	75,1%	85,4%	79,9%	89,4%	78,4%	85,7%	76,1%	85,9%	88,0%	76,1%	79,0%	95,2%
	No sabe	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Te gusta tu trabajo o preferirías hacer otra cosa? (sólo a los jóvenes que estén trabajando)	Me gusta	36,6%	35,4%	37,6%	35,4%	39,2%	32,1%	45,2%	30,2%	43,6%	29,3%	33,3%	39,7%	32,8%	33,3%	39,8%	35,6%
	Preferiría otra cosa	63,4%	64,6%	62,4%	64,6%	60,8%	67,9%	54,8%	69,8%	56,4%	70,7%	66,7%	60,3%	67,2%	66,7%	60,2%	64,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Ahora estás buscando trabajo? (sólo a los jóvenes que no estén trabajando en la actualidad)	Si	51,9%	52,6%	51,5%	51,4%	53,5%	52,2%	51,5%	54,2%	47,3%	72,5%	60,0%	50,5%	44,6%	60,0%	52,3%	45,0%
	No	48,1%	47,4%	48,5%	48,6%	46,5%	47,8%	48,5%	45,8%	52,7%	27,5%	40,0%	49,5%	55,4%	40,0%	47,7%	55,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Trabajaste alguna vez? (sólo a los jóvenes que no estén trabajando en la actualidad)	Si	64,6%	69,3%	62,2%	61,5%	74,5%	66,2%	62,7%	67,9%	61,9%	70,2%	62,4%	65,9%	64,1%	62,4%	68,2%	62,2%
	No	35,4%	30,7%	37,8%	38,5%	25,5%	33,8%	37,3%	32,1%	38,1%	29,8%	37,6%	34,1%	35,9%	37,6%	31,8%	37,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿De qué trabajaste la última vez que trabajaste? (sólo a los jóvenes que no están trabajando pero alguna vez trabajaron)	Construcción	9,5%	25,9%	0,2%	10,2%	7,8%	8,9%	10,3%	17,0%	5,0%	10,8%	8,9%	10,3%	8,2%	8,9%	9,0%	10,7%
	Actividades industriales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Tareas rurales	2,6%	5,8%	0,8%	2,5%	3,0%	3,5%	1,5%	4,3%	1,7%	0,0%	0,5%	2,4%	6,0%	0,5%	2,2%	4,9%
	Comercio	51,0%	50,8%	51,1%	51,6%	49,3%	47,2%	56,3%	40,8%	58,3%	44,9%	59,8%	49,9%	42,3%	59,8%	51,4%	43,6%
	Servicios para empresas/negocios/fábricas y otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Servicios personales o para el hogar	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Empleada casas particulares / cuidado de personas	25,1%	1,5%	38,6%	23,9%	28,3%	31,1%	17,4%	26,3%	22,3%	37,3%	14,9%	27,7%	31,5%	14,9%	27,1%	30,7%
	Empleo público o tareas administrativas	2,8%	1,4%	3,6%	2,5%	3,8%	1,6%	4,5%	1,3%	4,0%	1,2%	5,3%	2,2%	1,4%	5,3%	2,2%	1,6%
	Profesionales, técnicos y docentes	2,5%	3,1%	2,2%	2,4%	2,8%	1,9%	3,2%	0,7%	3,8%	1,4%	2,1%	2,2%	4,0%	2,1%	3,2%	2,0%
	Sin identificar	1,3%	2,5%	0,6%	1,3%	1,2%	1,9%	0,6%	2,3%	0,8%	0,6%	1,8%	1,3%	0,7%	1,8%	1,0%	1,3%
Otro	5,1%	9,0%	2,8%	5,5%	3,8%	3,9%	6,2%	7,2%	4,1%	3,8%	6,7%	4,0%	5,9%	6,7%	3,9%	5,3%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Tu último trabajo era estable o eran changas? (sólo a los jóvenes que no están trabajando pero alguna vez trabajaron)	Estable	39,7%	34,5%	42,8%	36,9%	47,4%	38,5%	42,0%	35,7%	42,7%	37,4%	44,6%	40,1%	32,5%	44,6%	37,8%	38,4%
	Changas	60,3%	65,5%	57,2%	63,1%	52,6%	61,5%	58,0%	64,3%	57,3%	62,6%	55,4%	59,9%	67,5%	55,4%	62,2%	61,6%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Cuánto tiempo trabajaste ahí? (sólo a los jóvenes que no están trabajando pero alguna vez trabajaron)	Menos de 3 meses	38,4%	41,4%	36,8%	43,0%	26,5%	38,4%	43,4%	36,4%	32,7%	38,9%	38,1%	38,7%	38,9%	42,4%	33,2%	
	Entre 3 y 6 meses	25,5%	23,7%	26,6%	25,5%	25,7%	24,8%	27,0%	24,3%	26,5%	24,5%	25,4%	25,4%	26,1%	25,4%	23,7%	27,9%
	Más de 6 meses	36,0%	34,9%	36,6%	31,6%	47,8%	37,1%	34,6%	32,4%	37,1%	42,8%	35,7%	36,5%	35,2%	35,7%	33,9%	39,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

PREGUNTA	CATEGORÍAS	Total	Sexo		Edad		Clima educativo de origen		Estudios que cursa			Demográfico			Zona				
			Varón	Mujer	18-21	22-24	Bajo	Alto	Secundaria	Universidad / Terciario	Curso del MTEySS	AMBA-A	Grandes centros urbanos	Rural y resto urbano	AMBA-A	Centro-Sur	Norte		
¿Eras empleado/a o trabajabas por tu cuenta? (sólo a los jóvenes que no están trabajando pero alguna vez trabajaron)	Trabaja por su cuenta	81,0%	77,8%	82,8%	80,7%	81,8%	79,7%	82,5%	79,5%	83,4%	73,8%	80,4%	80,4%	85,7%	79,0%	80,4%	85,7%	81,2%	77,1%
	Es empleado/a	18,4%	21,5%	16,7%	18,9%	17,2%	19,9%	16,6%	20,2%	16,0%	24,9%	13,6%	20,6%	18,9%	13,6%	18,2%	13,6%	18,2%	22,5%
	Otro	0,6%	0,7%	0,5%	0,4%	1,0%	0,3%	0,9%	0,4%	0,6%	1,3%	0,7%	0,5%	0,7%	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%	0,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Estabas en blanco en ese trabajo? (sólo a los jóvenes que no están trabajando pero alguna vez trabajaron)	Si	13,2%	15,1%	12,2%	11,1%	18,5%	8,2%	19,9%	10,5%	14,3%	16,5%	18,9%	12,3%	7,5%	18,9%	15,2%	5,7%		
	No	86,8%	84,9%	87,8%	88,9%	81,5%	91,8%	80,1%	89,5%	85,7%	83,5%	81,1%	87,7%	92,5%	81,1%	84,8%	94,3%		
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Qué estás estudiando?	Primario	0,5%	0,3%	0,6%	0,4%	0,7%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,3%	0,0%	0,6%	0,7%		
	Secundario	33,8%	41,6%	29,1%	39,1%	18,5%	38,8%	26,0%	100,0%	0,0%	0,0%	39,1%	32,2%	31,1%	39,1%	34,4%	29,1%		
	Terciario	25,6%	18,6%	30,0%	22,7%	34,2%	27,5%	23,1%	0,0%	46,3%	0,0%	17,6%	23,8%	41,1%	17,6%	25,0%	32,4%		
	Universitario	29,7%	29,7%	29,8%	28,2%	34,2%	21,1%	42,4%	0,0%	53,7%	0,0%	36,4%	30,1%	20,0%	36,4%	31,4%	22,8%		
	Curso del MTEySS	10,3%	9,8%	10,6%	9,6%	12,4%	11,7%	8,5%	0,0%	0,0%	100,0%	6,8%	13,2%	7,5%	6,8%	8,5%	15,0%		
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Qué modalidad estás cursando? (sólo para estudiantes secundarios)	Escuela para adultos	43,4%	41,0%	45,5%	39,1%	69,2%	47,9%	34,0%	42,6%	0,0%	0,0%	30,5%	47,9%	52,3%	30,5%	50,6%	47,0%		
	Escuela común	43,1%	48,1%	38,7%	48,6%	10,0%	40,2%	49,6%	43,7%	0,0%	0,0%	45,3%	44,9%	34,4%	45,3%	39,0%	46,0%		
	Plan Fines	12,5%	10,1%	14,6%	11,3%	19,5%	11,4%	14,8%	12,7%	0,0%	0,0%	23,1%	6,2%	12,4%	23,1%	9,4%	5,9%		
	Bachillerato popular	1,0%	0,7%	1,3%	1,0%	1,2%	0,5%	1,6%	1,0%	0,0%	0,0%	1,1%	1,0%	0,9%	1,1%	0,9%	1,1%		
	Otro	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Qué carrera estás cursando? (sólo para estudiantes terciarios y universitarios)	Ciencias Básicas	7,2%	9,0%	6,3%	6,7%	8,1%	8,2%	5,3%	0,0%	7,2%	0,0%	4,8%	7,9%	8,3%	4,8%	6,5%	9,7%		
	Ciencias Aplicadas	30,3%	42,4%	24,2%	30,3%	30,2%	27,2%	33,7%	0,0%	30,3%	0,0%	35,2%	31,9%	20,8%	35,2%	31,6%	25,1%		
	Ciencias de la Salud	11,5%	6,9%	13,8%	10,1%	14,6%	11,7%	11,5%	0,0%	11,5%	0,0%	12,0%	12,5%	8,7%	12,0%	10,6%	12,2%		
	Ciencias Sociales	17,5%	17,6%	17,4%	19,3%	13,6%	14,7%	20,2%	0,0%	17,5%	0,0%	22,3%	16,6%	13,8%	22,3%	16,7%	14,7%		
	Ciencias Humanas	32,9%	22,3%	38,1%	32,9%	32,8%	37,0%	28,9%	0,0%	32,9%	0,0%	24,9%	30,6%	47,4%	24,9%	34,0%	37,5%		
Sin información	0,7%	1,8%	0,2%	0,7%	0,7%	1,1%	0,3%	0,0%	0,7%	0,0%	0,8%	0,5%	1,0%	0,8%	0,7%	0,7%			
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Dónde estudiás? (sólo para estudiantes terciarios y universitarios)	Universidad pública no LUBA	48,6%	56,8%	44,5%	48,2%	49,4%	40,9%	56,9%	0,0%	48,6%	0,0%	48,5%	55,5%	32,7%	48,5%	55,7%	40,7%		
	LUBA	5,8%	5,9%	5,8%	7,3%	2,7%	5,2%	6,7%	0,0%	5,8%	0,0%	19,5%	0,4%	2,5%	19,5%	1,4%	0,7%		
	Instituto de formación terciario	45,2%	36,5%	49,5%	44,1%	47,5%	53,6%	36,2%	0,0%	45,2%	0,0%	31,9%	43,6%	64,2%	31,9%	42,9%	57,6%		
	Otro	0,4%	0,8%	0,2%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,0%	0,4%	0,0%	0,2%	0,4%	0,5%	0,2%	0,0%	1,0%		
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Qué tipo de curso estás haciendo? (sólo para estudiantes en cursos del MTEySS)	OT / POI	12,7%	15,2%	11,3%	14,0%	10,0%	15,3%	8,8%	0,0%	0,0%	12,7%	13,5%	13,0%	10,4%	13,5%	16,9%	9,8%		
	Oficios	79,3%	77,7%	80,2%	79,7%	78,4%	76,7%	82,7%	0,0%	0,0%	79,3%	78,9%	78,1%	85,4%	78,9%	73,8%	82,8%		
	No sabe	8,0%	7,1%	8,5%	6,3%	11,7%	8,0%	8,5%	0,0%	0,0%	8,0%	7,6%	8,9%	4,2%	7,6%	9,3%	7,3%		
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Ya estabas estudiando cuando le anotaste en el PROG.RES.AR. o retomaste tus estudios con el PROG.RES.AR.?	Estudiaba	86,4%	86,8%	86,2%	87,7%	82,7%	83,9%	89,6%	82,1%	94,9%	56,7%	88,2%	85,2%	87,4%	88,2%	85,9%	85,7%		
	Retomó	13,6%	13,2%	13,8%	12,3%	17,3%	16,1%	10,4%	17,9%	5,1%	43,3%	11,8%	14,8%	12,6%	11,8%	14,1%	14,3%		
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Tuviste algún inconveniente para conseguir vacante? (sólo para los que retomaron)	Si	11,3%	14,6%	9,3%	10,7%	12,5%	11,0%	11,4%	8,1%	12,8%	13,9%	5,3%	14,9%	7,4%	5,3%	9,0%	17,5%		
	No	88,7%	85,4%	90,7%	89,3%	87,5%	89,0%	88,6%	91,9%	87,2%	86,1%	94,7%	85,1%	92,6%	94,7%	91,0%	82,5%		
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Supiste fácilmente qué querías estudiar? (sólo para los que retomaron)	Si	83,3%	75,6%	87,9%	81,1%	88,0%	84,9%	80,3%	89,2%	80,2%	76,5%	83,3%	83,2%	83,3%	83,3%	81,4%	85,4%		
	No	16,7%	24,4%	12,1%	18,9%	12,0%	15,1%	19,7%	10,8%	19,8%	23,5%	16,7%	16,8%	16,8%	16,7%	18,6%	14,6%		
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Alguna vez dejaste la escuela?	Si	21,6%	21,9%	21,4%	19,7%	27,0%	26,9%	13,3%	47,4%	4,9%	23,6%	19,4%	22,2%	22,9%	19,4%	22,6%	22,1%		
¿A qué edad dejaste la escuela? (Edad promedio)	-	16,5	16,4	16,6	16,4	16,7	16,4	16,9	16,6	16,1	16,8	16,9	16,5	16,0	16,9	16,5	16,2		

PREGUNTA	CATEGORÍAS	Total	Sexo		Edad		Clima educativo de origen		Estudios que cursa			Demográfico			Zona		
			Varón	Mujer	18-21	22-24	Bajo	Alto	Secundaria	Universidad / Terciario	Curso del MTEySS	AMBA-A	Grandes centros urbanos	Rural y resto urbano	AMBA-A	Centro-Sur	Norte
¿Por qué dejaste la escuela?	Trabajo (empezó, incompatibilidad horaria, problemas de salud)	22,8%	33,1%	16,3%	21,3%	26,0%	17,6%	36,1%	21,7%	22,7%	34,2%	21,9%	24,0%	20,8%	21,9%	21,5%	25,0%
	Problemas económicos de la familia	15,4%	17,5%	14,1%	13,9%	18,5%	18,2%	8,7%	12,5%	25,0%	19,0%	6,9%	16,0%	23,4%	6,9%	17,2%	19,1%
	Embarazo, nacimiento de hijos	18,1%	1,9%	28,4%	16,3%	22,0%	19,1%	16,5%	20,0%	11,2%	11,5%	23,1%	15,8%	18,4%	23,1%	15,1%	18,1%
	Dificultad con las materias	5,5%	4,3%	6,3%	6,3%	3,9%	6,4%	4,4%	6,1%	4,4%	3,9%	5,4%	5,2%	6,7%	5,4%	7,8%	3,1%
	Falta de interés o ganas del joven	12,8%	16,9%	10,3%	14,7%	8,9%	14,2%	8,4%	15,0%	4,5%	9,9%	16,5%	13,9%	5,8%	16,5%	13,6%	9,5%
	Problemas de salud del joven o familiar	8,2%	8,5%	8,0%	9,0%	6,6%	7,4%	9,9%	8,3%	13,1%	3,6%	8,1%	8,1%	8,7%	8,1%	8,5%	8,1%
	Mudanza, distancia, transporte	3,4%	3,4%	3,4%	3,9%	2,2%	3,2%	4,4%	3,2%	1,3%	7,6%	0,5%	3,1%	7,3%	0,5%	4,6%	3,9%
	Problemas personales o familiares sin identificar	6,8%	4,4%	8,4%	7,8%	4,8%	8,4%	3,9%	7,2%	8,2%	4,2%	4,3%	9,0%	4,1%	4,3%	9,3%	5,8%
	Otro	6,8%	9,9%	4,9%	6,8%	7,0%	5,5%	7,7%	6,0%	9,5%	6,1%	13,3%	4,8%	4,8%	13,3%	2,5%	7,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Alguna vez repetiste de año?	SI	41,3%	47,1%	37,7%	42,6%	37,6%	45,6%	34,3%	76,3%	18,5%	47,6%	39,9%	43,3%	37,9%	39,9%	42,7%	40,9%
¿Cuántas veces repetiste de año?	1	53,9%	44,2%	61,3%	51,0%	63,3%	54,2%	52,6%	43,1%	79,7%	58,9%	48,1%	56,8%	53,2%	48,1%	55,9%	55,9%
	2	32,4%	35,0%	30,4%	33,8%	27,9%	32,4%	34,1%	37,5%	19,1%	30,4%	34,9%	31,7%	31,2%	34,9%	29,7%	33,7%
	3 o más	13,7%	20,8%	8,2%	15,2%	8,9%	13,4%	13,3%	19,4%	1,2%	10,8%	17,0%	11,5%	15,6%	17,0%	14,4%	10,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Motivos por qué estudia (respuesta múltiple)	Para poder conseguir un buen trabajo / bienestar	53,5%	56,2%	51,9%	50,7%	61,5%	54,1%	52,7%	48,4%	56,7%	52,7%	55,3%	51,5%	56,4%	55,3%	53,2%	52,5%
	Porque me gusta lo que estudio	30,4%	26,3%	33,0%	29,1%	34,4%	28,2%	33,9%	3,6%	45,0%	41,5%	30,8%	30,5%	29,9%	30,8%	29,7%	31,0%
	Para poder hacer una carrera / Tener un título	29,0%	27,9%	29,8%	31,2%	23,0%	29,8%	28,3%	46,3%	21,3%	13,2%	30,0%	28,6%	28,9%	30,0%	29,1%	28,2%
	Porque quiero ser alguien	12,8%	12,0%	13,3%	13,6%	10,4%	12,4%	13,5%	12,6%	14,1%	7,4%	11,6%	13,6%	12,5%	11,6%	12,0%	14,6%
	Tener un futuro	6,5%	6,9%	6,2%	6,8%	5,5%	6,0%	6,8%	8,4%	5,3%	6,0%	6,3%	6,8%	5,8%	6,3%	7,9%	5,0%
	Porque quiero darles el ejemplo a mis hijos / hermanos	1,9%	0,5%	2,8%	1,4%	3,4%	2,8%	0,9%	1,6%	2,0%	1,6%	0,9%	2,5%	2,0%	0,9%	1,5%	3,3%
	Por obligación	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	0,8%	1,0%	1,4%	2,5%	0,4%	1,2%	1,7%	1,1%	0,9%	1,7%	1,0%	1,1%
	Otro	1,1%	2,1%	0,5%	1,1%	1,2%	1,1%	1,1%	0,9%	0,6%	4,7%	0,7%	1,1%	1,5%	0,7%	1,6%	0,9%
Para hacer algo, para salir de casa	0,6%	0,8%	0,6%	0,8%	0,2%	0,6%	0,7%	0,4%	0,4%	2,8%	0,6%	0,8%	0,3%	0,6%	0,5%	0,9%	
¿Cómo te enteraste que existía el PROG.R.ES.AR.?	Me avisó un familiar / amigo	30,0%	30,6%	29,6%	31,7%	25,1%	30,3%	29,7%	33,8%	26,7%	34,8%	29,7%	30,5%	29,0%	29,7%	29,0%	31,2%
	Por la publicidad	49,5%	49,3%	49,6%	47,5%	55,3%	49,2%	50,3%	40,6%	57,3%	38,1%	51,4%	48,0%	51,1%	51,4%	47,6%	50,2%
	Por el establecimiento educativo al que asisto	9,4%	9,6%	9,4%	10,4%	6,7%	9,7%	8,5%	13,8%	6,3%	12,3%	9,0%	9,8%	9,1%	9,0%	10,9%	8,1%
	Estaba en el Plan Jóvenes o tenía una beca del Ministerio de Educación y pasó directamente	3,6%	3,5%	3,7%	3,7%	3,5%	3,7%	3,5%	4,8%	1,8%	8,9%	2,8%	4,4%	2,6%	2,8%	4,2%	3,5%
	Por la cadena nacional	5,1%	5,0%	5,1%	4,5%	6,7%	4,6%	5,7%	4,2%	5,8%	3,3%	5,1%	5,3%	4,6%	5,1%	5,0%	5,1%
	Otro	2,4%	2,0%	2,6%	2,3%	2,7%	2,5%	2,2%	2,9%	2,0%	2,6%	2,0%	2,1%	3,7%	2,0%	3,2%	1,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿El trámite para cobrar el PROG.R.ES.AR. te resultó fácil o difícil?	Fácil	75,1%	73,0%	76,5%	76,2%	72,1%	75,5%	74,8%	76,1%	76,3%	65,9%	79,9%	72,7%	75,3%	79,9%	80,2%	66,0%
	Difícil	14,6%	15,1%	14,4%	14,1%	16,2%	14,5%	14,5%	15,5%	14,1%	15,0%	11,4%	16,1%	14,9%	11,4%	11,8%	20,1%
	Ni fácil ni difícil	10,2%	12,0%	9,2%	9,7%	11,7%	10,0%	10,7%	8,4%	9,6%	19,1%	8,7%	11,2%	9,8%	8,7%	8,0%	13,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Para inscribirte en el PROG.R.ES.AR. ¿cuántas veces fuiste a las oficinas de Anses?	Una vez	31,4%	29,9%	27,7%	27,1%	31,3%	28,4%	29,5%	28,1%	29,9%	26,6%	35,4%	27,2%	24,5%	35,4%	28,8%	23,3%
	Entre 2 y 3 veces	43,7%	50,7%	42,5%	45,8%	44,4%	44,3%	45,3%	44,8%	46,6%	36,4%	36,3%	47,0%	50,6%	36,3%	50,3%	45,2%
	Más de 3 veces	22,3%	18,1%	28,4%	25,7%	22,7%	25,9%	24,1%	25,6%	23,4%	32,0%	26,5%	24,0%	25,0%	26,5%	19,8%	30,1%
	Otro	2,5%	1,4%	1,4%	1,4%	1,6%	1,5%	1,1%	1,5%	0,0%	5,0%	1,7%	1,8%	0,0%	1,7%	1,1%	1,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

PREGUNTA	CATEGORÍAS	Total	Sexo		Edad		Clima educativo de origen		Estudios que cursa			Demográfico			Zona		
			Varón	Mujer	18-21	22-24	Bajo	Alto	Secundaria	Universidad / Terciario	Curso del MTEySS	AMBA-A	Grandes centros urbanos	Rural y resto urbano	AMBA-A	Centro-Sur	Norte
¿Para qué te sirve el dinero del PROG.R.ES.AR.? (respuesta múltiple)	Víaticos	41,4%	41,2%	41,6%	41,2%	42,0%	37,1%	47,9%	30,4%	50,3%	31,4%	59,0%	36,0%	32,6%	59,0%	38,4%	31,4%
	Libros, apntes, útiles	79,1%	76,1%	80,9%	79,3%	78,4%	77,9%	80,9%	67,7%	89,0%	64,2%	78,4%	79,4%	79,1%	78,4%	78,0%	80,8%
	Alimentos	33,4%	37,4%	30,9%	33,1%	34,3%	34,3%	31,9%	43,6%	26,1%	37,2%	34,1%	34,2%	30,4%	34,1%	33,9%	32,4%
	Elementos para el hogar	25,8%	28,8%	24,0%	25,5%	26,7%	27,6%	22,0%	35,9%	17,8%	33,6%	23,8%	26,4%	26,7%	23,8%	23,0%	30,4%
	Salidas, entretenimiento	6,3%	7,7%	5,5%	6,7%	5,2%	6,5%	6,1%	7,9%	5,3%	5,6%	7,2%	6,5%	4,7%	7,2%	7,3%	4,7%
	Ahorro	1,2%	1,7%	0,9%	1,4%	0,6%	1,0%	1,6%	1,8%	0,6%	2,6%	1,5%	1,0%	1,3%	1,5%	1,3%	0,9%
	Ropa y calzado	6,9%	10,2%	4,8%	8,1%	3,4%	7,7%	6,0%	11,3%	4,0%	7,5%	5,2%	7,4%	7,9%	5,2%	7,9%	7,0%
	Hijo	3,2%	1,1%	4,5%	3,0%	3,7%	4,2%	1,7%	6,0%	1,0%	4,5%	2,6%	3,7%	2,6%	2,6%	3,4%	3,4%
	Otro	8,2%	8,6%	8,0%	8,1%	8,4%	8,2%	7,9%	9,2%	7,4%	6,1%	8,7%	6,1%	8,7%	6,1%	10,6%	7,3%
¿Tuviste algún inconveniente para cobrar la prestación?	SIN inconvenienteCobro	75,8%	76,8%	75,2%	76,9%	72,7%	77,4%	73,8%	76,9%	75,5%	73,3%	76,0%	75,7%	75,8%	76,0%	74,6%	76,9%
	InconvenienteCobro_El lugar de cobro era equivoocado, lejano, desconocido	4,2%	3,4%	4,7%	4,1%	4,4%	4,1%	4,5%	3,3%	4,6%	5,3%	2,3%	4,4%	6,2%	2,3%	4,1%	5,8%
	InconvenienteCobro_En el banco no me dieron la plata	2,9%	2,4%	3,3%	2,9%	3,1%	2,4%	3,4%	2,7%	3,4%	1,4%	3,1%	3,2%	2,1%	3,1%	3,2%	2,5%
	InconvenienteCobro_No me depositaron el dinero	4,3%	4,9%	3,9%	3,8%	5,7%	3,9%	4,7%	5,8%	3,4%	4,3%	4,0%	4,5%	4,0%	4,0%	4,9%	3,8%
	InconvenienteCobro_No me depositaron el 20%	7,5%	6,8%	7,9%	7,4%	7,6%	6,9%	8,7%	5,8%	8,5%	7,3%	8,6%	7,4%	6,1%	8,6%	8,1%	5,9%
	InconvenienteCobro_Tardó en cobrar	1,5%	2,0%	1,2%	1,3%	2,1%	1,3%	1,6%	1,0%	1,7%	1,7%	2,0%	1,2%	1,5%	2,0%	1,5%	1,1%
	InconvenienteCobro_Tarjeta bloqueada, inhabilitada	1,4%	1,7%	1,2%	1,4%	1,5%	1,5%	1,0%	2,3%	0,9%	1,1%	1,9%	0,9%	2,1%	1,9%	1,8%	0,7%
	InconvenienteCobro_No sabía que estaba cobrando	1,2%	1,1%	1,4%	1,3%	1,1%	1,2%	1,4%	1,6%	1,0%	1,2%	1,1%	1,5%	0,6%	1,1%	1,3%	1,3%
	InconvenienteCobro_Otro	1,1%	0,8%	1,3%	0,9%	1,1%	1,2%	0,9%	0,5%	0,9%	0,4%	0,9%	1,1%	1,6%	0,9%	0,5%	2,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Tuviste algún inconveniente con el formulario de escolaridad?	No	87,0%	89,4%	85,6%	87,7%	85,0%	86,1%	88,2%	89,4%	85,5%	87,3%	87,2%	86,9%	87,1%	87,2%	86,5%	87,5%
	SI, porque el establecimiento educativo tardó en responder	4,7%	3,8%	5,2%	4,6%	4,9%	4,7%	4,6%	4,6%	5,4%	1,1%	5,8%	4,1%	4,8%	5,8%	4,9%	3,5%
	SI, porque me pusieron mal los datos / no completaron el CUE	2,0%	1,4%	2,4%	1,7%	2,8%	2,0%	2,1%	1,4%	2,0%	3,7%	2,1%	1,9%	2,3%	2,1%	1,8%	2,2%
	SI, porque no me lo quisieron aceptar	1,9%	1,4%	2,1%	1,7%	2,4%	1,6%	2,0%	1,6%	1,7%	3,6%	1,1%	2,3%	1,8%	1,1%	1,8%	2,5%
	Problemas en Anses (sistema, aplicativo, turno, extravo, modificaciones)	1,9%	1,8%	2,0%	1,8%	2,1%	2,2%	1,5%	1,1%	2,4%	1,8%	1,4%	2,5%	0,9%	1,4%	2,0%	2,2%
Otro	2,5%	2,2%	2,7%	2,5%	2,6%	3,3%	1,5%	1,9%	3,0%	2,4%	2,4%	2,4%	3,1%	2,4%	2,9%	2,2%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Tuviste algún inconveniente con el formulario de salud?	No	51,6%	56,0%	48,9%	54,4%	43,6%	50,6%	51,8%	57,3%	49,0%	48,9%	45,7%	51,6%	59,5%	45,7%	52,5%	55,2%
	No me lo fui a hacer	32,8%	33,0%	32,7%	31,4%	36,9%	33,0%	33,4%	29,7%	35,0%	31,0%	42,2%	31,2%	24,8%	42,2%	30,4%	28,4%
	No sabía que me lo tenía que hacer	5,6%	4,7%	6,2%	5,8%	5,2%	5,8%	5,3%	6,1%	4,4%	9,1%	4,3%	6,4%	5,4%	4,3%	7,5%	4,6%
	SI, porque no había turno en el establecimiento de salud	0,4%	0,2%	0,6%	0,5%	0,2%	0,4%	0,5%	0,4%	0,6%	0,0%	0,3%	0,6%	0,3%	0,3%	0,6%	0,3%
	SI, porque en el establecimiento de salud de mi barrio me dieron que no lo hacían	0,6%	0,2%	0,8%	0,5%	0,9%	0,4%	0,8%	0,3%	0,6%	1,2%	0,6%	0,2%	1,4%	0,6%	0,3%	0,9%
	SI, porque el establecimiento de salud tardó en responder	0,3%	0,6%	0,1%	0,3%	0,2%	0,6%	0,0%	0,2%	0,5%	0,0%	0,2%	0,4%	0,3%	0,2%	0,0%	0,7%
	SI, porque no me lo quisieron aceptar	8,1%	4,8%	10,1%	6,7%	12,2%	8,8%	7,6%	6,1%	9,1%	9,8%	6,2%	9,4%	7,0%	6,2%	8,3%	9,3%
Otro	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,7%	0,4%	0,6%	0,0%	0,9%	0,0%	0,4%	0,2%	1,2%	0,4%	0,5%	0,6%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿El dinero del PROG.R.ES.AR. te sirve para tus gastos personales o es un ingreso más	Gastos personales	56,4%	53,5%	58,1%	57,3%	53,7%	54,8%	59,2%	42,1%	67,0%	48,1%	58,7%	54,1%	59,2%	58,7%	58,9%	51,8%
	Gastos del hogar	12,6%	12,8%	12,5%	11,8%	14,9%	13,5%	10,5%	19,0%	7,9%	16,7%	12,9%	13,1%	10,9%	12,9%	11,3%	13,8%
	Gastos personales y gastos del hogar	31,0%	33,8%	29,4%	30,9%	31,4%	31,7%	30,2%	39,0%	25,0%	35,2%	28,4%	32,8%	29,9%	28,4%	29,8%	34,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Para vos el PROG.R.ES.AR. es una ayuda importante?	SI	98,9%	98,5%	99,1%	98,9%	99,2%	99,2%	98,5%	99,0%	98,6%	100,0%	98,8%	98,5%	98,8%	98,8%	98,3%	99,6%
	No	1,1%	1,5%	0,9%	1,1%	1,1%	0,8%	1,5%	1,0%	1,4%	0,0%	1,2%	0,9%	1,5%	1,2%	1,7%	0,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Por qué lo considerarías una ayuda importante? (solo los jóvenes que lo consideran una ayuda importante)	Me permite estudiar	49,1%	43,8%	52,3%	47,2%	54,6%	46,6%	52,4%	38,2%	56,4%	46,4%	51,7%	48,0%	48,5%	51,7%	49,2%	47,0%
	Puedo pagarme mis gastos personales	27,8%	30,8%	26,0%	28,4%	26,1%	28,8%	27,1%	28,4%	27,8%	25,8%	25,5%	27,8%	30,8%	25,5%	29,1%	28,1%
	Es una ayuda para la familia	21,6%	23,0%	20,8%	22,8%	18,4%	22,9%	19,5%	31,4%	14,6%	26,5%	20,9%	22,7%	19,8%	20,9%	20,0%	24,0%
	Otro	1,5%	2,4%	0,9%	1,7%	0,9%	1,7%	1,1%	2,0%	1,2%	1,3%	1,9%	1,5%	0,9%	1,9%	1,0%	0,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
¿Por qué no lo considerarías una ayuda importante? (sólo los jóvenes que no lo consideran un a ayuda importante)	El dinero no me alcanza / no es mucha plata	81,1%	84,7%	77,3%	84,8%	71,2%	87,0%	76,6%	55,1%	92,1%	0,0%	92,5%	73,8%	80,0%	92,5%	71,5%	100,0%
	Otro	18,9%	15,3%	22,7%	15,2%	28,8%	13,0%	23,4%	44,9%	7,9%	0,0%	7,5%	26,2%	20,0%	7,5%	28,5%	0,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

PORCENTAJE DE ACUERDO CON LAS SIGUIENTES AFIRMACIONES:	Total	Sexo		Edad		Clima educativo de origen		Estudios que cursa			Demográfico			Zona		
		Varón	Mujer	18-21	22-24	Desconocido	Alto	Secundaria	Universidad/ Terciario	Curso del MTEySS	AMBA-A	Grandes centros urbanos	Rural y resto urbano	AMBA-A	Centro-Sur	Norte
Se me complica estudiar porque tengo que hacer las cosas de la casa	26,7%	20,5%	30,5%	24,7%	32,3%	40,1%	20,9%	28,6%	24,6%	31,0%	23,3%	26,4%	31,8%	23,3%	24,6%	31,5%
A veces se me complica estudiar porque tengo que cuidar a los chicos o familiar	22,3%	13,6%	27,6%	22,2%	22,3%	31,3%	19,6%	25,6%	18,9%	26,5%	22,9%	23,1%	19,2%	22,9%	20,1%	24,1%
Terminar la secundaria te permite conseguir un buen trabajo en el futuro	78,5%	82,2%	76,2%	80,3%	73,0%	88,3%	73,9%	97,0%	65,7%	85,0%	80,4%	78,1%	76,6%	80,4%	76,8%	78,8%
La plata en casa no alcanza, tengo que trabajar y a veces no tengo tiempo para estudiar	45,4%	51,3%	41,7%	42,9%	52,4%	71,2%	40,8%	47,4%	41,3%	60,1%	43,1%	46,4%	45,6%	43,1%	40,4%	52,5%
Estoy contento/a capacitándome y estudiando porque creo que es algo muy importante	99,3%	99,0%	99,5%	99,3%	99,3%	100,0%	99,0%	99,4%	99,6%	97,7%	99,2%	99,1%	100,0%	99,2%	99,1%	99,6%
Me resultan muy complicados los contenidos que tengo que estudiar	30,8%	26,5%	33,4%	30,8%	30,6%	31,0%	28,4%	27,0%	35,0%	19,9%	32,2%	29,4%	32,6%	32,2%	28,5%	32,2%
No me gusta estudiar, me aburro y me cuesta seguir asistiendo a clases	5,9%	7,7%	4,9%	6,7%	3,8%	4,6%	5,9%	8,8%	3,8%	8,4%	5,3%	6,4%	5,5%	5,3%	5,2%	7,2%

Bibliografía

- Aguirre, P. (2010) "La comida en los tiempos del ajuste", en Torrado, S. (Comp.) *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002). Tomo II*. Ed. EDHASA. Buenos Aires.
- Ampudia, M. (2013). "Movimientos sociales y educación: los Bachilleratos Populares en la Argentina". Disponible en: <http://contrahegemoniaweb.com.ar/movimientos-sociales-y-educacion-los-bachilleratos-populares-en-la-argentina/>
- Balardini, S. (2014). "Viejas y nuevas formas de ser joven. El impacto de las transformaciones socioculturales en la construcción de las identidades juveniles". Diálogos del SITEAL. SITEAL.
- Ballester, F., Domeniconi, C., Lombardía, M. L. y Pícolo, M. (2013). 'Una aproximación a la cuestión juvenil: Los jóvenes argentinos y el empleo'. *Nota Técnica N°66 Empleo e Ingresos* (correspondiente al Informe Económico N° 82). Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Argentina.
- Bauman, Z. (2007). "Entrevista sobre educación. Desafíos pedagógicos y modernidad líquida", entrevista por Alba Porcheddu. En *Propuesta Educativa* N° 28. FLACSO. Argentina.
- Bauman, Z. (1999b). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Ed. Gedisa. España.
- Belmartino, S., Levín, S. y Repetto, F., (2002). "Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: Breve historia de un retroceso". En *Spocialis*, Volumen 5.
- Born, D. y Di Piero, M. (2014). "En medio de la vorágine: representaciones de la población y los docentes estatales bonaerenses sobre la escuela secundaria". En *Propuesta Educativa* N° 37. FLACSO. Argentina.
- Born, D. y Lombardía, M. (2011). "Percepciones de la población y de los docentes bonaerenses sobre la Asignación Universal por Hijo y su impacto en la escuela", *II Congreso de Sociólogos de la Provincia de Buenos Aires. Socializar la Sociología*. Encuentro Internacional, Mar del Plata, Argentina.
- Bourdieu, P. y Passeron, J-C. (2009). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Siglo Veintiuno editores. Argentina.
- Bráncoli, J.; Boucht, N. y Ciutto, C. (2014) "Pobreza extrema, trayectorias educativas y mediaciones comunitarias. Las organizaciones sociales como parte de las

políticas de inclusión educativa”. En Clemente, A. (Comp.): *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

- Calero, A.; Dellavalle, R. y Zanino, C. (2015). “Uso del tiempo y economía del cuidado”. Documento de trabajo N°09. Subsecretaría de Programación Macroeconómica. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Editorial Manantial. Buenos Aires.
- CEPAL (2014). *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. Santiago de Chile.
- Chaves, M. (2006). “Juventud negada y negativizada: representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea”. *Revista Última Década* N° 23. Viña del Mar: CIDPA. Disponible en: <http://www.cidpa.cl>.
- Cirmi Obon, L. y Rozengardt, A. (5 de febrero de 2018). “Progresá si podés”. Diario Página 12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/93735-del-derecho-adquirido-a-la-meritocracia>
- Clemente, A. y Maglioni, C. (2016). “La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional”. En *Revista Estado y Políticas Públicas* N°6.
- Clemente, A.; Molina Dearteano, P. y Roffler, E. (2014). “Pobreza y acceso a las políticas sociales. El caso de los jóvenes en el conurbano bonaerense”. En *Revista de Ciencias Sociales* N° 86. Disponible en: <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/S86-DOSSIER-CLEMENTE.pdf>
- Comes, Y.; Czerniecki, S.; Garbus, R.; Mauro, M.; Solitario, R.; Sotelo, R. y Solkiner, A. (2007). “El concepto de accesibilidad: la perspectiva relacional entre población y servicios”. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862007000100019
- D’Alessandre, V. y Duer, C. (2015). “Programas de Transferencias Condicionadas orientados a Jóvenes. El caso del PROGRESAR”. Cuaderno SITEAL N°22.
- D’Alessandre, V. (2013). *Soy lo que ves y no es. Adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina*, SITEAL IPEE-UNESCO, Buenos Aires.

- Dávalos, P.; Quadrizzi Leccese, G. y Monath, H. (2014) “Trayectorias familiares y experiencias de escolarización secundaria en hogares con Asignación Universal por Hijo en el partido de La Matanza” en Clemente, A. (Comp.) (2014) *Territorios urbanos y pobreza persistente*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Di Giovambattista, A. y Panigo, D (2014). “El impacto distributivo del PROG.R.ES.AR en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones”. En revista *Empleo, desempleo y políticas de empleo* N° 17. CEIL CONICET. Argentina.
- Dirección de Información y Estadística (2009). *La situación socioeducativa de los adolescentes de la Provincia de Buenos Aires. Una mirada a las transformaciones de los últimos años (2002-2008)*. Dirección Provincial de Planeamiento, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/informacionyestadistica/seriesestadisticas/documentosdescarga/2009/situacion_educ_de_adolescente_die.pdf
- Domeniconi, C. y Lombardía, M.L. (2015). “La inversión social entre 2004 y 2014. Incluir para crecer”, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponible en: <http://www.economia.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/otras-publicaciones/>
- Dussel, I. (2007). “La transmisión cultural asediada: Los avatares de la cultura común en la escuela”. En *Propuesta educativa* N° 28. FLACSO. Argentina.
- Feijoó, M. y Botinelli, L. (2014). “¿Quiénes son los jóvenes ni-ni?”, en *Suplemento La educación en debate #19*, Le Monde Diplomatique,, Buenos Aires.
- Filgueira, F. (1998) “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada”. En Brian Roberts (ed.) *Ciudadanía y Política Sociales*. FLACSO.
- Filmus, D. (2010). “La educación y el trabajo para la inclusión social de los jóvenes”. *Revista de Trabajo* N° 8. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Filmus, D. y Moragues, M. (2003). “¿Para qué universalizar la educación media?”. En Tenti Fanfani, E. (Comp.): *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. IPE-UNESCO. Altamira. Fundación OSDE. Buenos Aires.
- Foucault, M (2000). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Siglo Veintiuno Editores. México.

- García Delgado, D. (2011). "Profundizando el modelo. La cuestión social en una estrategia de mediano plazo". En García Delgado, D. y Peirano, M. (Comp.). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. IDISA FLACSO CICCUS.
- Garnero, M. y Rodríguez, J. (2016). "Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Escuelas y Familias: Alcances, desafíos pendientes y preocupaciones en un escenario de incertidumbre. En: Ruiz del Ferrier, C. y Tirenni, J. (Comp.): *Documento de Trabajo N°3 El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea*. FLACSO. Argentina.
- Gluz, N. (5 de febrero de 2018). "Los cambios en el Progresar: ni aumento económico ni mejora educativa". Diario Infobae. 05/02/2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2018/02/05/los-cambios-en-el-progresar-ni-aumento-economico-ni-mejora-educativa/>
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2016). "Transformaciones en el sistema de protección social y escolarización: Balances y perspectivas en vistas a la democratización de la educación (1990-2012)". En: Ruiz del Ferrier, C. y Tirenni, J. (Comp.): *Documento de Trabajo N°3. El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea*. FLACSO. Argentina.
- Gluz, N. (2007). "La expresión de las políticas sociales en el campo educativo. El caso de las becas estudiantiles para la escuela media". En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 12, N°34.
- Golbert, L. (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Argentina.
- Jacinto, C. (2008). "Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal". *Revista de Trabajo* N° 6: 123-142. Fundación SES.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2014*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Lindemboin, J. (2010). "Ajuste y pobreza a fines del siglo XX". En Torrado, S. (Comp.) *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Tomo II. Ed. EDHASA. Buenos Aires.
- Lombardía, M. Laura (2015). "¿Quiénes son los jóvenes que quieren PROGRESAR en la Argentina? Encuesta a titulares de derecho del PROGRESAR 2014". Documento de

trabajo N°12. Subsecretaría de Programación Macroeconómica. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

- Lombardía, M. L. y Rodríguez, K (2015). "Las políticas de transferencias de ingresos en la Argentina en la última década, Documento de Trabajo N°7, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponible en: <http://www.economia.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/documentos-de-trabajo/>
- Millán Smitmans, P. (2012). "La exclusión social de los jóvenes en la Argentina: características y recomendaciones". Doc. De Trabajo N° 38. UCA. Escuela de Economía Francisco Valsecchi. p.p.3.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Tomo I. Argentina.
- Ministerio de Educación de la Nación (2011). "Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo". Argentina.
- MTEySS (2013). "Junto al trabajo decente, ejes del modelo de desarrollo con inclusión". Materiales de formación sindical. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/formacionSindical/cuadernillo-seguridad_social.pdf
- Minujín, A., Born, D., Lombardía, M. L. and Delamónica, E. (2016). "Unpacking the NEETs of Latin America and the Caribbean: Methodological challenges and surprising results". En: M., Delamonica, E., Papatheodorou and Henry-Lee, A. (Eds.): *Child Poverty, Youth (Un)Employment and Social Inclusion*. Petmesidou. CROP. Stutgart.
- Miranda, A. (2008). "Los jóvenes, la educación secundaria y el empleo a principios del siglo XXI". En *Revista de Trabajo* N°6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Neffa, J. (2008) "Las teorías de la segmentación de los mercados de trabajo",. En Eymard-Duvernay, F. y Neffa, J. C. *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. III. Análisis institucionalistas*. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- OIJ-CEPAL (2015). "Juventud Iberoamericana 2015-Hoja Mural de datos socio-demográficos".
- OIJ-CEPAL-UMJUVE (2014). "Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo". Disponible en:

http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20141023131557_25.pdf

- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2008). “La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado”. Washington, D.C.
- Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2006). “Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina”. *Revista de Trabajo*. Año 2. N°3. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Pautassi, L. (2010). “Cuidado y derechos: la nueva cuestión social”. En Montaña, S. y Calderón, M. (Coord.): *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Pérez Sosto, G. y Romero, M (2016). *Futuros inciertos (revisitados). Informe sobre vulnerabilidad, precariedad y desafiliación de los jóvenes en el conurbano bonaerense*. Ediciones Ciccus y Aulas y andamios editora. Ciudad de Buenos Aires.
- Repetto, F. (s/d). “Hacia un sistema integral de protección social en Argentina: algunos retos políticos y administrativos”.
- Salvia, A. (2013). “Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social. El actual escenario de crisis mundial en la Argentina”. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.
- SITEAL (2016). “Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes. Notas sobre los avances y desafíos en 4 países de la región”. Dato destacado N°32.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus. Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (2006): “No estoy de acuerdo con una escuela para pobres”. Entrevista por C. Balderrama, en *Nueva Tierra N° 63*. Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (2004). “La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación”. En: *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes de la escuela media*. Editorial Manantiales. Buenos Aires.
- Tiramonti, G.(2001): “Los imperativos de la política educativa de los 90”. En Tiramonti, G.: *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Editorial Temas – FLACSO. Buenos Aires.

- Vernazza, C. (2011) "¿Qué Estado necesitamos?. Una gestión para el desarrollo con inclusión". En García Delgado, D. y Peirano, M. (Comp.). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. IDISA FLACSO CICCUS
- UNICEF (2017). "Para cada adolescente una oportunidad. Posicionamiento sobre adolescencia". Argentina. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/spanish/Unicef-Adolescencia-WebFINAL.pdf>
- UNICEF (2013). "El acceso en los pueblos indígenas del norte argentino a la Asignación Universal por Hijo". Buenos Aires.
- UNICEF (2011). *El estado mundial de la infancia 2011. La adolescencia: una época de oportunidades*. Nueva York.
- Urresti, M. (2005). "Las culturas juveniles". Cine y Formación Docente. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Ciudad de Neuquén.
- Urresti, M. y Margulis, M. (1996). *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud*. Biblos.
- Weller, J. (2007). "La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos". Revista de la CEPAL n° 92: 61-82.
- Weller, J. (editor) (2006) *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. CEPAL.