

Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PÚBLICAS



Serie Análisis de Coyuntura N° 25

**Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a
Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR**

Gabriela Marzonetto

Julio Aguirre

Febrero 2014

RESUMEN

El pasado 22 de enero, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció el lanzamiento del “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos”: PROG.R.ES.AR. A través de este programa el gobierno nacional reconoció explícitamente la problemática de los jóvenes que no estudian ni participan en el mercado de empleo (los llamados “Ni-Ni”). Este documento de coyuntura busca, por un lado, repasar la evidencia sobre los “Ni-Ni” en la Argentina, y las problemáticas de deserción escolar y desempleo en jóvenes de 18 a 24 años. Y, por otro lado, realizar una descripción de las reglas operativas del PROGRESAR para analizar los desafíos del programa en relación al cumplimiento de sus objetivos declarados.

ABSTRACT

Last January 22nd, President Cristina Fernandez de Kirchner announced the creation of the “Support Program for Argentinian Students: PROGRESAR”. Through this program the national government has recognized the issue of young people who do not study and do not work (commonly called “Ni-Ni”). In this paper we review the evidence about the “Ni-Ni”, school dropout, and youth unemployment in Argentina. Then we made a description of PROGRESAR operational rules in order to analyze the challenges within the program, and the feasibility for the fulfillment of its objectives.

Introducción	4
I. El problema de los jóvenes que Ni trabajan Ni estudian	5
a. Características de los “Ni-Ni” en la Argentina	5
b. Fracaso y deserción escolar: un problema multicausal.....	7
c. El empleo en los jóvenes de 18 a 24 años	9
II. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos PROGRESAR.....	12
a. Selección de destinatarios	15
b. Distribución de las transferencias	16
c. Control de las contraprestaciones	17
III. Consideraciones generales sobre el Programa	18
a. Problemáticas de capacidad estatal.....	18
b. Problemáticas educativas	21
IV. Comentarios finales	22

Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR

Marzonetto Gabriela

Aguirre Julio

Introducción¹

El día 22 de enero de 2014, la Presidenta anunció en un discurso por cadena nacional el lanzamiento de un nuevo programa de protección social para jóvenes de entre 18 y 24 años “que no estudian, que no tienen trabajo, o que teniendo un trabajo es informal, o que siendo formal – porque muchas veces son jornaleros o trabajos estacionales – no alcanza a tener el mínimo vital y móvil, que se establece, por ley, como salario” (Fernández, 2014), el *Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR*. Los beneficiarios² de PROGRESAR recibirán un estipendio mensual de \$600 y, como contraprestación, deberán presentar constancia de alumno regular³ en los meses de marzo, julio y noviembre y un certificado anual de salud.

El objeto de este documento de coyuntura es analizar al PROGRESAR tomando en consideración la situación problema a la que apunta, los llamados “Ni-Ni” (jóvenes que ni estudian ni trabajan), y sus reglas operativas, con el objeto de realizar algunas consideraciones generales respecto a su posible desarrollo.

¹ Todos los datos utilizados en este documento se basan en fuentes oficiales. No obstante, debemos aclarar que existe muy poca información oficial respecto al PROGRESAR, como también sobre las temáticas vinculadas con la situación de los jóvenes que no estudian y no están empleados en la Argentina. A su vez, desde su intervención el 2007, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC) carece de credibilidad e independencia, por lo que algunos indicadores utilizados, en especial los relativos al PBI, a los deflatores de precios, y los niveles de pobreza, pueden ser puestos en duda.

² Se ha procurado evitar el lenguaje sexista. Sin embargo, a fin de facilitar la lectura, no se incluyen recursos como “@” y se trató de limitar el uso de barras “as/os”. No obstante, en algunos casos no se ha podido evitar pluralizar el masculino dada la forma del idioma español de nombrar el plural.

³ Como se verá más adelante, esto abarca a todos los niveles educativos.

I. El problema de los jóvenes que Ni trabajan⁴ Ni estudian

A través del lanzamiento de PROGRESAR, el Gobierno ha reconocido explícitamente la problemática de los jóvenes que ni estudian ni están empleados. En este sentido, el programa abre una ventana de oportunidad para el desarrollo de nuevas políticas orientadas a abordar esta situación. No obstante, el lanzamiento del programa no ha sido acompañado por una evaluación o análisis de los factores causales del fenómeno, como tampoco de una argumentación convincente que permita sostener que a través de una transferencia monetaria el problema de los Ni-Ni puede ser efectivamente abordado.

Debido a ello, consideramos oportuno, antes de profundizar en el funcionamiento del programa, repasar la evidencia sobre los Ni-Ni en la Argentina como así también algunas de las problemáticas vinculadas al mismo: la deserción escolar y el desempleo en jóvenes de 18 a 24 años.

a. Características de los “Ni-Ni” en la Argentina

En la Argentina, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2012 (EPH)⁵, los “Ni-Ni” corresponden al 22% del segmento de jóvenes entre 18 y 24 años. Dentro de la categoría de “Ni-Ni”, la mayoría de los investigadores incluye a jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo y que no tienen empleo pero lo están buscando (desempleados), y que no tienen empleo ni lo buscan (inactivos). De estos, el 51% provienen del quintil más bajo de ingresos⁶, y el 26% del segundo quintil, evidenciándose que la mayoría de estos jóvenes proviene de los estratos de más bajos ingresos (Millán Smitmans 2012).

Sin embargo, al comparar datos de los años 2000 y 2010, “se observa que entre los adolescentes que no concurren a la escuela, se ha incrementado la proporción que proviene de sectores socioeconómicos medios y altos, a la vez que el peso relativo de estos sectores aumenta con la edad” (SITEAL 2013: 2), por ello las causas de la deserción escolar, que luego impactará en la empleabilidad, deben buscarse más allá del nivel de ingresos, sobre todo a partir de la adolescencia.

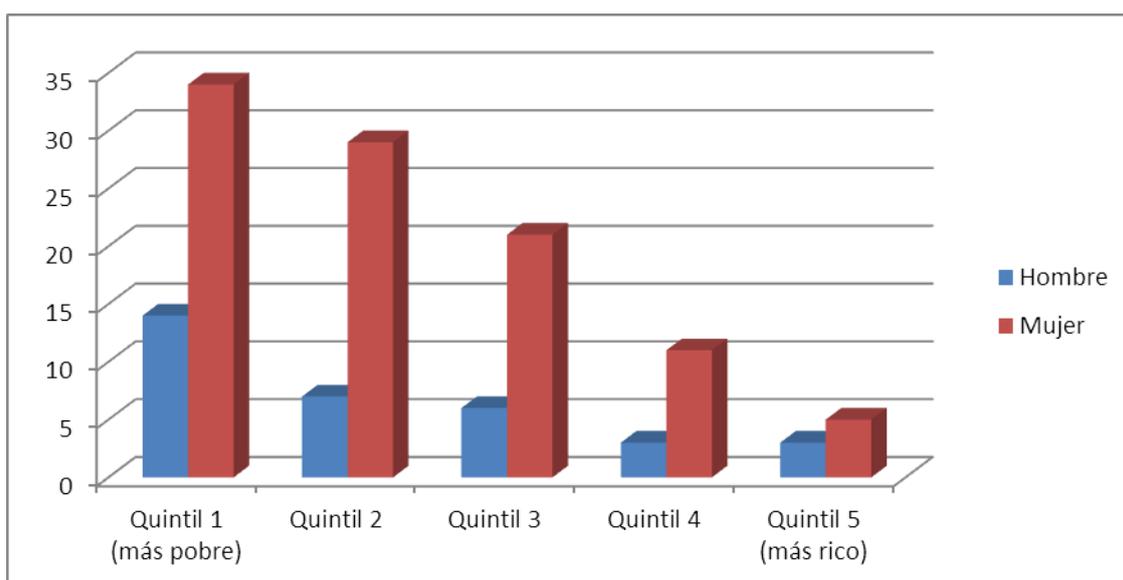
⁴ La noción de trabajo asociada al fenómeno de los “Ni Ni” refiere estrictamente al trabajo remunerado en el mercado de empleo. No obstante, cabe aclarar que muchos de estos jóvenes realizan tareas domésticas u otros tipos de trabajo no remunerado. Por ello de aquí en adelante nos referiremos a los “Ni Ni” como jóvenes que ni estudian ni participan en el mercado de empleo.

⁵ La EPH se realiza sobre 31 aglomerados urbanos, por ello si se considerara a los jóvenes que no viven en esas áreas la tasa podría variar.

⁶ Tomamos en consideración el *quintil de ingresos per cápita familiar* (total de los ingresos del hogar dividido por el número de miembros de éste).

Otra característica particular de los “Ni-Ni” es su marcada feminización: el 63% del total de jóvenes que no estudian ni están empleadas son mujeres y más del 20% de las mujeres de entre 18 y 24 años tiene hijos (Lupica 2014). Algunos análisis consideran que la maternidad en la juventud conduce a parte de estas mujeres hacia labores domésticas y de cuidado y, debido a ello, a la inactividad en el mercado de empleo (Lupica 2014). Por su parte, en los varones la paternidad temprana puede acentuar la tendencia a su incorporación anticipada y precaria al mercado laboral. Según un informe del SITEAL⁷, más del 70% de los adolescentes que abandonan la escuela por motivos laborales son varones, mientras que el 97% de quienes abandonan la escuela para realizar tareas de cuidado son mujeres (SITEAL 2013: 5), lo que evidencia estas tendencias diversificadas en las razones de abandono.

Gráfico N° 1: Jóvenes que no estudian ni participan en el mercado laboral en la Argentina. Agrupados por género y quintil de ingresos.



Elaboración propia en base a datos del Sistema Iberoamericano de Conocimiento en Juventud (CEPAL)

A pesar de que la mayoría de los “Ni Ni” son mujeres, paradójicamente, la mayoría de las jóvenes que sí terminan la secundaria también son mujeres (ver gráfico N° 2). Esta aparente contradicción se debe a que si bien las mujeres son más propensas a terminar sus estudios secundarios, tienen menos probabilidades de encontrar empleo, en cambio con los varones pasa lo contrario. Según el informe de “Demanda Laboral Insatisfecha” del

⁷ El Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) es un proyecto dependiente de UNESCO, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación y la Organización de Estados Iberoamericanos. <http://www.siteal.iipe-oei.org/>

INDEC (2013), la demanda de empleo insatisfecha tiene un sesgo hacia el empleo masculino (sobre todo en el empleo de baja calificación), lo que evidencia que existen mayores puestos de trabajo disponibles para los varones. Esto puede interpretarse como un factor que ayuda a explicar la brecha en las tasas de empleo entre varones (47.5%) y mujeres (31.7%) menores de 30 años (IDELAS 2012).

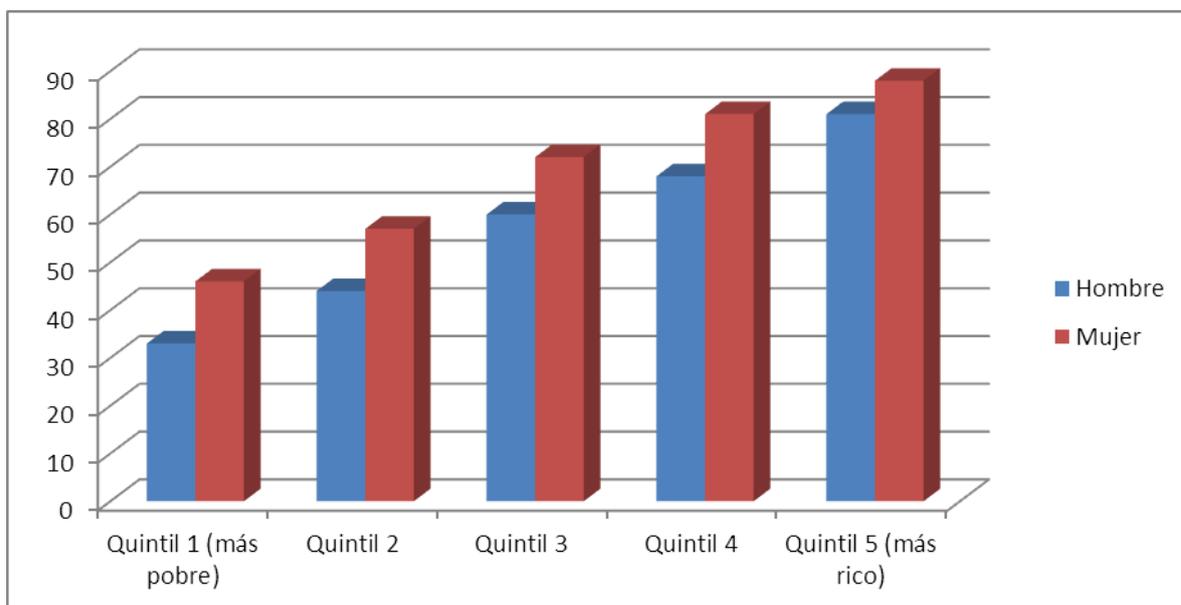
Como sostiene Jacinto (2006), en los últimos años hemos presenciado que junto a la expansión de la educación secundaria se ha producido un proceso de deterioro de la calidad educativa y aumento de los niveles de abandono; y esto se produce en un contexto en el que “la educación ha dejado de significar el pasaporte a la movilidad social ascendente ya que este se encuentra fuertemente mediatizado por la dinámica del mercado de trabajo” (Jacinto 2006: 107). Es en este contexto que los jóvenes atraviesan su tránsito a la adultez, y es allí donde el fenómeno de los “Ni-Ni” se inserta.

Abordar la complejidad inherente a este tema excede las pretensiones de este trabajo, no obstante, sí revisaremos dos aspectos vinculados al mismo que nos servirán para poder reflexionar sobre el PROGRESAR hacia el final: (i) el fracaso y la deserción escolar y (ii) el empleo en los jóvenes de 18 a 24 años.

b. Fracaso y deserción escolar: un problema multicausal

El problema del fracaso escolar y la posterior deserción del sistema educativo es un fenómeno generalizado en América Latina. Según datos del SITEAL, el problema del abandono comienza desde temprano y se acelera a partir de los 13 años. En términos agregados para la región, la mitad de los adolescentes entre 17 y 18 años ya no asiste a la escuela, sólo el 32% termina la secundaria a la edad estipulada y a los 24 años el 80% de los jóvenes de la región se encuentran fuera del sistema educativo formal (SITEAL 2010). En Argentina, de los 3.278.108 jóvenes de entre 18 y 24 años censados en el año 2010, 171.069 (el 5,2%) no terminaron la primaria y 708.502 (el 21,6%) no terminaron la secundaria; de éstos últimos, el 56,1% son hombres y el 43,9% son mujeres. Aproximadamente un 6,3% de los alumnos matriculados al inicio de cada año escolar abandonan la escuela secundaria durante el transcurso del año. Cada año, aproximadamente 135.000 alumnos registrados en las escuelas abandonan la secundaria y desaparecen del sistema educativo (Millán Smitmans, 2012).

Gráfico N° 2: Porcentaje de jóvenes que finalizan la secundaria en la Argentina. Agrupados por género y quintil de ingresos.



Elaboración propia en base a datos del Sistema Iberoamericano de Conocimiento en Juventud (CEPAL)

Esta problemática se ha incrementado en las últimas décadas en nuestro país y como afecta más que proporcionalmente a los sectores más vulnerables (Jacinto 2006), suele considerársela como algo subsidiario a la situación de pobreza. Sin embargo, el problema es más complejo y responde a un amplio conjunto de factores (SITEAL 2013). Según Román (2013), los mismos pueden agruparse como: (i) factores exógenos al sistema educativo, vinculados a características socioeconómicas de la población (sobre todo el nivel de pobreza) y a problemas domésticos (sobre todo la necesidad de realizar tareas de cuidado), entre otros. (ii) factores endógenos al sistema educativo, vinculados a la capacidad efectiva de la escuela de integrar a todos los alumnos por igual al proceso educativo y a aspectos subjetivos ligados al interés por estudiar y las percepciones de los jóvenes sobre la utilidad de la escolaridad.

Estos factores se encuentran ligados entre sí. Por ejemplo, si bien el diploma de escuela secundaria da mayores posibilidades en el mundo laboral, el mismo no es suficiente para acceder a empleos de calidad en el mercado (Millán Smitmans 2012: 14), por ello los jóvenes construyen valoraciones negativas respecto a la utilidad de terminar la escuela para ingresar al mercado de empleo. Esto se debe, por un lado, a la falta de articulación entre los contenidos educativos y las demandas de la economía y el mercado de empleo y, por otro lado, a déficits en la calidad de los contenidos educativos del

secundario⁸. Es decir, dentro del sistema educativo argentino (fuertemente desigual en términos de calidad), la escuela secundaria no garantiza el acceso a mejores empleos y, debido a ello, carece de incentivos suficientes para muchos jóvenes (Jacinto 2006).

Dependiendo del tipo de factores que se consideren, las estrategias de abordaje sobre la problemática varían: aquellas focalizadas sobre factores exógenos consideran que el fracaso escolar es una consecuencia de la estructura social, por ello sugieren abordarlo vinculando políticas y actores externos a la escuela; por su parte, las estrategias focalizadas sobre los factores endógenos concentran sus recomendaciones en cambios hacia el interior de las escuelas (Román 2013).

Debido a la complejidad inherente al fenómeno, estrategias parciales difícilmente puedan abordarlo de forma eficiente. En su lugar, debería propenderse a la búsqueda de políticas integrales que aborden tanto los factores exógenos y endógenos del problema como la articulación entre estos, tomando en consideración que la deserción escolar es producto de la acumulación de diversas problemáticas a lo largo de la trayectoria educativa y no un fenómeno contingente sobre el final de la misma.

c. El empleo en los jóvenes de 18 a 24 años

Según cálculos de Millán Smitmans (2012: 5), basados en datos de la EPH 2012, en Argentina el desempleo entre los jóvenes es cuatro veces superior al desempleo de los adultos (18,5% jóvenes, 5,1% adultos), y la mayoría de los jóvenes que accede al empleo lo hace en empleos ocasionales, no registrados, con salarios bajos y con pocas posibilidades de progreso. Este no es un problema sólo de Argentina, ya que a nivel global se evidencia que el empleo de jóvenes se caracteriza por la persistencia de: salarios bajos, informalidad y mayores tasas de desempleo (OIT 2013). Sin embargo, en los países en desarrollo el problema del empleo joven suele ser más grave debido a que abarca a una mayor proporción de jóvenes y los sistemas nacionales de protección social no suelen tener cobertura para los jóvenes adultos desempleados o trabajadores informales.

Según un informe de la OIT, en el año 2010 en Argentina el 56,9% de los jóvenes asalariados contaba con un empleo no registrado, mientras que para los asalariados adultos la tasa de empleo no registrado era del 29% (OIT 2011). Esta mayor propensión de los jóvenes a ingresar a empleos informales es un problema grave debido a que la

⁸ Como se evidencia cada tres años con los resultados en detrimento del examen PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes). En el examen PISA de 2013 Argentina obtuvo el puesto 59 de 65 países evaluados, donde según los especialistas de la OCDE el resultado más preocupante se vio en comprensión de textos: el 53,5% de los alumnos no pueden reconocer la idea principal de un texto, realizar inferencias sencillas ni realizar comparaciones y contrastes; es decir, no entienden lo que leen. En 2009 este porcentaje era de 43,9%.

transición de la escuela al primer empleo es clave en el desarrollo de la carrera laboral, y si al comienzo de la misma los jóvenes solo pueden acceder a empleos vinculados a la economía informal, luego será más difícil salir de ella (OIT 2013).

Desde el punto de vista de la oferta de empleo, muchos analistas vinculan el problema de la empleabilidad joven a los desajustes entre las competencias adquiridas en la educación secundaria y las competencias demandadas por los mercados de empleo (Comisión Europea 2008, Millán Smitmans 2012, OIT 2013). Desde esta perspectiva, las competencias adquiridas por los jóvenes en el sistema educativo formal no se condicen con las demandas del mercado, por ello son más propensos a encontrar empleo de baja calificación, normalmente asociado a sectores informales, con baja competitividad y pocas expectativas de desarrollo futuro.

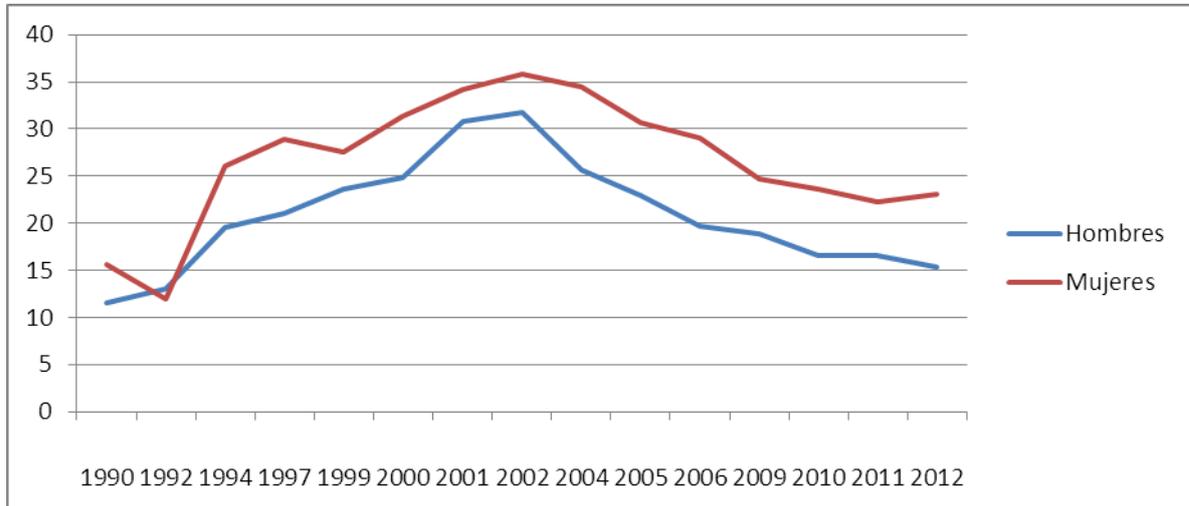
Esto explica una parte importante del problema, sin embargo es importante resaltar algunas características de la arquitectura institucional del mercado de empleo en Argentina que tienen un impacto directo en las dinámicas de empleo de los jóvenes, indistintamente de las competencias adquiridas en el sistema educativo. El mercado de empleo en Argentina: (i) fomenta la reducción de contribuciones con el pretexto de sostener al empleo registrado⁹; (ii) mantiene los contratos “pasantías”, sin asimilarlos a las relaciones asalariadas formales, y el denominado “periodo de prueba” para contratos por tiempo indeterminado, durante el cual el empleador tiene derecho a despedir al trabajador sin incurrir en el pago de indemnización; (iii) incorpora formas de flexibilización de contrataciones, como el contrato por tiempo determinado y los contratos de aprendizaje; y (iv) reduce a un mes el costo mínimo de indemnizar a los trabajadores contratados que son despedidos sin justa causa; entre otras. Estas medidas, que se tomaron al inicio de la post-convertibilidad para reactivar la economía e incrementar el nivel de empleo, tienen como consecuencia negativa el fomento del empleo precarizado o informal (Giosa Zuazúa 2004, 2006).

Es en este marco legal-institucional donde se insertan laboralmente los jóvenes. Un mercado altamente flexibilizado y con elevados niveles de informalidad, donde aquellos que corren con la suerte de estar registrados no tienen la garantía de continuidad ni de protección derivada de los sistemas de seguridad social. Los jóvenes son los mayores perjudicados por las modalidades de contratación de pasantía, aprendizaje y tiempo determinado, tanto bajo el pretexto de la falta de experiencia y formación, como por los

⁹ Esto es cierto tanto para la Ley 25.877/2004 de Ordenamiento Laboral, como para la Ley 26.476/2008 que, como respuesta a los efectos de la crisis internacional, amplía la reducción de contribuciones con el objeto de promover y proteger el empleo registrado (Bertranou y Casanova 2013).

dispositivos legales diseñados específicamente para atraerlos y expulsarlos rápidamente del mercado de empleo.

Gráfico N° 3: Tasa de Desempleo Abierto Urbano en jóvenes entre 15 y 24 años en la Argentina. Serie histórica de 1990 al 2012, diferenciados por género.



Elaboración propia en base a datos de CEPAL

Si bien en los últimos años el desempleo juvenil se ha reducido en comparación con los niveles del segundo lustro de la década de los 90 y los años posteriores a la crisis (ver gráfico N° 3), y con ello mejoraron los ingresos de este grupo etario, esta tendencia parecería haberse detenido desde el 2012, y en el caso de las mujeres jóvenes el desempleo se ha incrementado levemente en relación al año 2011 (IDELAS 2012). A su vez, incluso en sus niveles más bajos, el desempleo juvenil en el período de post-convertibilidad nunca alcanzó los niveles de los primeros años de la década del 90, y en general se mantiene en niveles muy elevados.

En resumen, el problema del empleo joven se vincula tanto a la relación entre las competencias adquiridas en la educación formal y las demandas del mercado de empleo, como a características estructurales de este último. Por ello, las políticas orientadas a mejorar la calificación de los trabajadores jóvenes pueden aportar a resolver parte de este problema, sobre todo en una mirada a largo plazo, pero para ello deben tomar en cuenta la adecuación de los contenidos curriculares a las necesidades de la economía y al modelo general de desarrollo.

No obstante, en mercados de empleo en los que la precariedad, la informalidad y la flexibilidad laboral se han generalizado, políticas orientadas únicamente a la oferta de empleo no pueden por sí solas resolver estos problemas.

II. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos PROGRESAR

En el contexto descripto en el apartado anterior, el Gobierno Nacional lanzó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos, PROGRESAR, para abordar la situación específica de los jóvenes de 18 a 24 años que no estudian no están empleados y pertenecen a familias con ingresos por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). PROGRESAR se suma a otros programas como la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH), “Asignación por Embarazo para Protección Social” y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, expandiendo el sistema de transferencias directas orientadas a sostener los ingresos de las familias con jóvenes de hasta 24 años a cargo, en hogares con ingresos menores al SMVM. Con todo, la adición de un nuevo Programa de Transferencia Condicionada (PTC)¹⁰ de Ingresos a las ya existentes, y a otros planes orientados a niños y jóvenes (como el programa “conectar Igualdad”), implican un sostenido aumento del gasto social desde el Gobierno Nacional hacia niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad.

PROGRESAR promete una inversión anual de \$11.200 millones de pesos, que corresponderían al 0,3% del PBI, financiados por el Tesoro Nacional, y una cobertura estimada de 1.5 millones de jóvenes (que corresponden al 30% de los jóvenes entre 18 y 24 años de la Argentina)¹¹.

La información existente sobre el Programa es escasa, no obstante en este apartado describiremos las reglas operativas y los objetivos del mismo en base a los documentos oficiales obtenidos hasta la fecha.

Según el Decreto que lo regula (84/2014), PROGRESAR tiene como objetivo “generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan *capacitar a los jóvenes* entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años de edad inclusive con el objeto de *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” (p.2, el resaltado es nuestro).

¹⁰ Se entiende por PTC a políticas asistenciales de transferencias monetarias directas desde el Estado, focalizadas sobre grupos identificables (normalmente a familias en situación de pobreza y con niños a cargo) y bajo condición de cumplimiento de condicionalidades específicas (normalmente vinculadas a la asistencia escolar y controles de salud de los niños). Para una descripción más detallada consultar Lo Vuolo 2013 (Pp. 5-8).

¹¹ Estos datos fueron tomados de la información publicada por Presidencia de la Nación en su página web. Ver: <http://www.presidencia.gov.ar/images/stories/progresar.pdf> Pp. 8. (última visita 5/03/2013). En el mismo documento se estima que más de 500.000 jóvenes volverían a estudiar y que el coeficiente de GINI se reduciría en 1,2% (p. 17). En el documento no se explica cómo se realizaron estos cálculos, por lo que los mismos deben ser relativizados.

Para desarrollar estos objetivos, el Decreto establece la creación de un Comité Ejecutivo (art. 11) encargado de “impartir las instrucciones para la ejecución del programa así como para su seguimiento y evaluación”. El mismo estará formado por un representante de los siguientes organismos: Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON) y Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); y estará presidido por el representante del MECON. El Comité Ejecutivo dictará su propio reglamento (art. 12), por lo que hasta el momento no se sabe cómo funcionará.

Además, el Decreto prevé la formación de un Comité Consultivo que deberá “articular las distintas acciones en torno a la ejecución de PROGRESAR” (art. 13). El mismo estará compuesto por un representante de cada uno de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) incorporados¹² y uno de la ANSES, y será presidido por el representante del MECON. Entendemos que el rol principal de este Comité Consultivo está vinculado a la compleja articulación que PROGRESAR requerirá para poder poner en práctica la gestión asociada que el programa requiere, aunque en lo expuesto en el Decreto no queda claro qué tipo de competencias dispondrá para ello.

La gestión asociada entre nueve Ministerios del PEN y la ANSES promete ser muy compleja, no obstante la información oficial disponible a la fecha no explica cómo será gestionada. La normativa sólo hace referencia a las tareas que deberán llevar adelante el Ministerio de Educación (ME), el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), la ANSES y la JGM.

Será tarea del ME “garantizar las condiciones para el ingreso, la reinserción y permanencia de los titulares de la prestación”. Ni el Decreto ni la restante documentación oficial consultada, aclaran cómo el ME desarrollará las tareas pertinentes para lograr este objetivo. Frente a esto, surge la duda sobre si lo hará integrando a aquellos destinatarios de PROGRESAR que correspondan al programa de finalización de estudios para jóvenes de entre 18 y 24 años, FinEs¹³ (en especial en todo lo relativo al servicio de tutoría y acompañamiento educativo). De ser así, es preciso advertir que difícilmente FinEs posea la infraestructura y los recursos necesarios para responder a un incremento masivo de la demanda, sobre todo considerando que la educación primaria y secundaria es

¹² Estos son: Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio del Interior y Transporte, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Defensa y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

¹³ El objetivo principal del programa FINES es brindar a jóvenes entre 18 y 24 años el acompañamiento de tutores y profesores que los guiarán en la preparación de materias adeudadas para la finalización de sus estudios primarios y/o secundarios. Las tutorías se realizan en las escuelas sede del Plan FinEs en todas las provincias. Para más información puede consultarse aquí: <http://www.fines.educ.ar/> (última visita 5/03/2013).

competencia de los gobiernos provinciales y que en cada caso deberán enfrentarse a marcos normativos, institucionales y sociales muy diversos.

Será responsabilidad del MTEySS el acompañamiento de los destinatarios de PROGRESAR “a través del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo como así también mediante otras actividades o programas que tengan por objeto la capacitación e inserción laboral de los jóvenes” (art. 16). Es difícil prever la capacidad del MTEySS para diseñar mecanismos de inserción laboral o pasantías para más de medio millón de jóvenes en todo el territorio nacional, y hasta el momento no existen documentos oficiales que permitan analizar cómo se resolverá este aumento en la cobertura del “Más y Mejor Trabajo”.

Por su parte, el MDS deberá garantizar que los destinatarios de PROGRESAR que tengan hijos a cargo “cuenten con espacios o lugares para su cuidado” (art. 17). Debido a que en los documentos oficiales no se hace mención alguna sobre cómo se prestará este servicio, surge el interrogante respecto a que si dicho servicio de cuidados se realizará por medio del programa “Creciendo Juntos” del MDS y el ME. “Creciendo Juntos” es un programa específico orientado a cubrir la demanda de cuidado de menores en la Argentina. Este programa es una iniciativa conjunta del MDS y del ME, que busca promover y fortalecer el crecimiento y desarrollo nutricional, emocional, social y motriz de niños y niñas, desde su nacimiento hasta los 4 años, a través de la asistencia de estos a los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) ubicados en todo el territorio del país¹⁴.

Según la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), el conjunto de niñas y niños de 0 a 3 años que se estima como demanda potencial del “Creciendo Juntos” alcanza a un total de 1.416.912, lo que representa un 52,9% de la población total de este tramo etario. Según proyecciones de la SENAF, la cobertura estimada de los CDI al momento que el programa se desarrolle de forma integral (cuya fecha no está estimada), en todo el país, alcanzaría aproximadamente a 480.000 niños y niñas, es decir 33,9% de la demanda potencial. Por lo tanto, habría casi 1 millón de niños y niñas potencialmente destinatarios sin cobertura (SENAF 2013). Es decir que, en el caso de brindarse el servicio de cuidados del PROGRESAR por medio del Creciendo Juntos, no habría garantías de que este último pueda absorber la demanda generada por los destinatarios del PROGRESAR.

Por último, será competencia de la ANSES “el dictado de las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias necesarias para la implementación de PROGRESAR” (art. 18); sin mayores aclaraciones, es difícil prever cómo se resolverán potenciales problemas de coordinación administrativa, sobre todo en lo vinculado a la integración del PROGRESAR a otros programas preexistentes, la superposición de beneficiarios y a las posibles

¹⁴ Para información del programa: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/creciendojuntos/1849> (última visita 5/03/2013).

transferencias de partidas presupuestarias de un programa a otro. Por ejemplo, ¿deberá el MDS financiar una mayor cobertura de los CDI, o ésta será financiada por medio del presupuesto del PROGRESAR?, ¿cuáles son las competencias de la ANSES para resolver estos problemas?

En definitiva, si bien la normativa sugiere llevar adelante acciones de acompañamiento necesarias para abordar la problemática de la deserción escolar y el empleo de los jóvenes, la falta de precisión respecto a cómo éstas se llevaran a cabo genera muchas dudas, sobre todo entendiendo que las capacidades estatales requeridas para una coordinación administrativa tan compleja (integración de varios programas dependientes de organismos distintos, gestiones asociadas entre nueve ministerios del PEN, articulación multinivel con los Gobiernos Provinciales –sobre todo en lo relativo a la re-inserción escolar-, e incluso con el sector privado –creando contratos de pasantías y prácticas laborales) difícilmente puedan ser generadas por los Comités creados para tal propósito.

Dejando de lado estas tareas de acompañamiento, PROGRESAR se instituye fundamentalmente como un PTC, y como tal desarrolla los procedimientos propios de este tipo de políticas: (i) diseña un criterio de selección de destinatarios, (ii) administra un mecanismo de distribución de las transferencias y (iii) organiza un mecanismo de control sobre el cumplimiento de las contraprestaciones. Con el objeto de analizar con más detalle el Programa, a continuación desarrollaremos estos tres procedimientos.

a. Selección de destinatarios

Los requisitos para acceder al programa son: tener entre 18 y 24 años, tener DNI, ser argentino nativo o naturalizado o con residencia legal mínima en el país de 5 años y acreditar inscripción o asistencia a instituciones educativas habilitadas. A su vez, tanto el destinatario como su grupo familiar (padres o conyugue) deberán ser o: a) inactivos, b) desempleados, c) estar empleados y que los ingresos del hogar sean menores al SMVM (al día de la fecha: \$3600). En tanto cumplan este último requisito, pueden desempeñarse como: trabajadores formales en relación de dependencia, trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo, trabajadores informales, monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico, titulares de la Prestación por Desempleo, autónomos, monotributistas, percibir una jubilación o pensión, percibir una pensión no contributiva nacional, provincial o municipal, o sean titulares de la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo para Protección Social.

En el momento que el destinatario cumpla los 25 años de edad, e indistintamente de si cumple con las contraprestaciones, dejará de recibir el beneficio. En el caso de que el destinatario comience a percibir (o, más precisamente, declarar) ingresos superiores al SMVM, la ANSES continuará liquidando la prestación hasta fin de año, pero no reanudará la misma al año siguiente. Este mecanismo de control será gestionado por el Comité Ejecutivo del PROGRESAR a través de la ANSES.

Este tipo de focalización, basada en la autoidentificación de los destinatarios en torno a criterios difíciles de corroborar (como por ejemplo los ingresos de trabajadores informales), es propio de los PTC y suelen generar múltiples problemas: selección arbitraria, problemas de cobertura, estigmatización, interferencia con las preferencias de vida de las personas y fomento de fenómenos tales como la “trampa de la pobreza” y la “trampa de la informalidad” (Lo Vuolo, Barbeito et al. 2004: 30-31).

En lo que respecta a la participación en el sistema educativo, los destinatarios deben estar inscriptos en establecimientos aceptados por la Ley de Educación Nacional (26.206): primario, secundario, terciario, universitario, centros habilitados para el Plan FinEs del ME, Bachilleratos Populares y Centros de Formación Profesional registrados ante el ME de la Nación o el MTEySS. Para ello, evidentemente, deben existir vacantes suficientes en el sistema educativo (sobre todo en programas orientados a la reinserción educativa de jóvenes adultos), lo cual supera las posibilidades de control del Programa y puede generar desigualdades entre jóvenes de distintas jurisdicciones.

Este criterio de selección de destinatarios presenta una de las limitaciones más grandes del programa ya que el mismo parece ser inadecuado para captar la población sobre la que supuestamente se focaliza: los “Ni Ni”. Esto se debe a que, por un lado, muchos “Ni Ni” quedaría efectivamente fuera del programa debido al techo de ingresos utilizado como condición (cualquier joven cuya familia tenga ingresos superiores al SMVM queda afuera del programa) indistintamente de si se encuentra fuera del sistema educativo y sin empleo. Por otro lado, muchos jóvenes que tienen empleo pueden, de todas formas, ingresar al programa en tanto sus ingresos declarados no superen el SMVM; a la vez que muchos jóvenes que se encuentran dentro del sistema educativo pueden acceder al programa, en tanto cumplan con los criterios de ingresos y edad, antes de inscribirse a un nuevo año de estudios.

b. Distribución de las transferencias

La transferencia monetaria de PROGRESAR tiene una particularidad que la distingue de la mayoría de los PTC, pero lo iguala a la AUH: la misma se hace en dos etapas.

Siguiendo una lógica de sanción anticipada, sólo el 80% de la prestación se entrega cada mes y el restante 20% se reserva a condición de cumplir con la contraprestación. Esto implica que, de la asignación mensual de \$600, \$480 se entregarán de forma mensual y los restantes \$120 sólo tras presentar la certificación correspondiente.

Este tipo de contraprestaciones punitivas pone en tela de juicio el pretendido “derecho” desde el cual el discurso oficial promueve la prestación. Incluso, este tipo de regla operativa aproxima al Programa más a una lógica de “formación de capital humano”, propiciada por los organismos internacionales, que a un paradigma de política social orientado a la creación y garantía de derechos (Lo Vuolo 2009, Lo Vuolo 2013: 58-59).

Otra novedad del PROGRESAR respecto a los demás PTC del país es que el mismo es financiado con recursos ordinarios del Tesoro Nacional, y no de la ANSES (art. 20), en base a una partida específica que se le asignará anualmente en la Ley de Presupuesto. Esta decisión implica que, por un lado, al quedar afectado al presupuesto general, PROGRESAR no sumará nuevas presiones financieras sobre la ANSES pero, por otro lado, el impacto redistributivo del programa y su sostenibilidad financiera serán difíciles de evaluar.

El monto de la prestación es determinado por el PEN. Según el artículo 19 del Decreto 84/2014, el Poder Ejecutivo Nacional podrá modificar la cuantía de la asignación; siendo tarea de la JGM llevar adelante las adecuaciones presupuestarias requeridas en tal caso (art. 21). Sin embargo, el Decreto no especifica ningún tipo de criterio a partir del cual determinar las modificaciones a este monto, y si se toma en consideración el carácter anual de la asignación presupuestaria del Programa, el hecho de que la prestación se realiza en dos etapas y el contexto de alta inflación, es esperable que el monto real de la prestación se deteriore rápidamente con el transcurso de los meses.

c. Control de las contraprestaciones

PROGRESAR posee dos contraprestaciones: la asistencia a una institución educativa y la realización de los controles médicos.

Para mantenerse en el Programa y cobrar el 20% del monto del beneficio retenido, los destinatarios deben entregar un certificado médico anual y, en los meses de marzo, julio y noviembre, un certificado de estudios. En el caso de no presentar alguno de ellos, se pierde el 20% retenido del beneficio y la prestación deja de liquidarse al mes subsiguiente. En el caso de perder la prestación y luego volver a insertarse en el sistema educativo, debe presentarse de forma inmediata un certificado que lo acredite, así se volverá a incorporar al destinatario al Programa y comenzará a cobrar el 80% de la prestación a partir del mes subsiguiente.

Estas condicionalidades serán monitoreadas y evaluadas por el Comité Ejecutivo del PROGRESAR a través de los Ministerios de Salud y Educación de la Nación para cada caso. Estas instituciones deberán resolver los problemas de selección y coordinación administrativa aludidos más arriba.

III. Consideraciones generales sobre el Programa

Como mencionamos más arriba, uno de los aspectos salientes del PROGRESAR es que el programa reconoce públicamente el problema de los “Ni Ni” y propone una política de amplia cobertura para tratarlo. A su vez, la creación del PROGRESAR implica un aumento del gasto social que el Gobierno Nacional focaliza sobre jóvenes en situación de vulnerabilidad, lo que sumado a otros programas existentes marca un claro patrón de aumento de la inversión social.

A través de gestiones asociadas con varios organismos públicos y programas preexistentes, PROGRESAR busca intervenir en dos áreas clave: la deserción escolar y el desempleo juvenil. De esta manera, busca garantizar el “acceso real y flexible a la oferta educativa, la provisión de estrategias públicas de cuidado para los jóvenes que tienen niños a cargo y el acompañamiento en una inserción laboral de calidad” (Decreto 84/2014: 2). Lamentablemente la información disponible no aclara cómo se llevará adelante esta intervención por lo que, a la fecha, es difícil prever si PROGRESAR logrará cumplir con los objetivos propuestos.

Debido a esto, y considerando la relación entre las reglas operativas y los objetivos del Programa, identificamos dos áreas problemáticas vinculadas a su implementación y funcionamiento que ameritan ser revisadas críticamente: (i) problemáticas de capacidad estatal y (ii) problemáticas educativas.

a. Problemáticas de capacidad estatal

La capacidad estatal es la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Hilderbrand and Grindle 1997). Las capacidades estatales se pueden agrupar en tres dimensiones: (i) Dimensión de coordinación, relacionada con la capacidad de gestión de una política pública con un mínimo de redundancia, incoherencia y vacíos, cuando intervienen dos o más organismos. (ii) Dimensión político-institucional, relacionada con la capacidad de los entes estatales para lograr la articulación con otros actores sociales a fin de lograr sus objetivos. (iii) Dimensión técnico-administrativa, relacionada a los recursos y las lógicas internas de

funcionamiento de las instituciones del Estado de cara al desarrollo de sus actividades (Licha and Molina 2006).

En cuanto a *la dimensión de coordinación*, por un lado vemos como desafío a la capacidad real de coordinación horizontal del Comité Consultivo de PROGRESAR, que será el encargado de articular las distintas acciones en torno a la ejecución del programa. Este comité deberá coordinar las acciones de cada organismo del PEN interviniente en el programa, teniendo como principal propósito el cumplimiento de sus objetivos sin superponer esfuerzos y recursos, y de modo coherente. El decreto 84/2014 sólo dedica un artículo a la coordinación de sus actividades y funciones, y hasta la fecha no existe información sobre su reglamentación o su presupuesto de actuación.

También llama la atención que a pesar de que los objetivos del programa están estrechamente vinculados con el sistema educativo y el mercado de empleo, es el MECON, y no el ME o el MTEySS, el que preside los dos comités creados para gestionar al PROGRESAR.

Al realizar un mapeo de las políticas sociales que se gestionan desde las diferentes carteras nacionales, se encuentran programas compatibles con el PROGRESAR como: el programa federal de Salud “SUMAR” para niños, niñas y adolescentes desde el nacimiento hasta los 19 años y para mujeres hasta los 64 años, que no tengan obra social (Ministerio de Salud de la Nación); el Plan Nacional de Becas Bicentenario (PNBB)¹⁵ de incremento del ingreso, permanencia y egreso de jóvenes a carreras universitarias; o el Plan Fines (Ministerio de Educación de la Nación); entre otros. Los escasos documentos oficiales presentados hasta la fecha no hacen mención sobre la articulación con estos programas. Debido a ello, surge el interrogante de si estos programas se articularán con el PROGRESAR -y cómo-, o si simplemente seguirán existiendo paralelamente. El único programa con el que, de acuerdo con el art.16 del decreto 84/2014, PROGRESAR actuaría en conjunto es “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (Ministerio de Empleo Trabajo y Seguridad social).

Por otro lado, creemos que el comité consultivo deberá afrontar, también, desafíos en materia de coordinación vertical. Debido al alcance de sus objetivos en materia de reinserción educativa, programas de capacitación laboral, cuidado de niños y empleo, PROGRESAR deberá articularse con los gobiernos provinciales y municipales, tomando en cuenta los programas locales pre-existentes, su nivel de desarrollo y los recursos con los que cuentan.

¹⁵ Este Programa está orientado a carreras comprendidas en las ramas de las Ciencias Aplicadas, Ciencias Naturales, Ciencias Exactas y Ciencias Básicas. El PNBB otorga estipendios anuales (que se pagan en cuotas) a sus destinatarios cuyo monto aumenta a medida que se avanza en la carrera universitaria.

Con todo, hasta el momento es difícil prever si PROGRESAR subsumirá a los programas existentes (ya sean de organismos del PEN o de otros niveles de gobierno), si existirán paralelamente con superposición de beneficiarios o si, para evitar la superposición, la ANSES unificará bases de datos con los restantes programas para controlar centralizadamente la no superposición, o delegará esta tarea en las agencias estatales responsables de los demás programas.

La segunda dimensión es la *político-institucional*. El tipo de relación política entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional, podría convertirse en un obstáculo para el alcance igualitario del programa en todo el país en lo relativo a la gestión y financiamiento de las actividades complementarias al PROGRESAR (por ejemplo, la red de tutores).

A su vez, la falta de claridad respecto a los mecanismos de adecuación presupuestaria del programa, sumado a que el mismo se encuentra regido por un Decreto de Necesidad y Urgencia -y no por una ley-, pone en dudas la estabilidad del mismo y lo rodea de un marco de debilidad institucional.

La tercera dimensión en la que encontramos graves falencias del programa es la *técnica-administrativa*. Si bien el artículo 11 del Decreto 84/2014 establece la creación de un comité ejecutivo encargado de impartir las instrucciones para la ejecución del programa así como su seguimiento y evaluación, no existe ningún documento oficial en el que se establezcan criterios técnicos referidos a las instrucciones para la ejecución del programa, ni a los recursos necesarios para las tareas de seguimiento y evaluación del mismo. Debido a ello, es esperable que, como ocurre con otros planes, no sea factible acceder a registros que permitan llevar adelante evaluaciones del programa (para analizar su impacto social o para controlar su cumplimiento acorde con lo estipulado formalmente), ya sea porque los mismos no existen o porque no se garantizan los mecanismos formales para su petición, generando así graves problemas de rendición de cuentas.

Otro problema técnico-administrativo se encuentra dentro del propio sistema educativo. El ME deberá dar respuesta al impacto del potencial aumento de la matrícula en el ya colapsado sistema de educación pública, sobre todo en lo relativo a la reinserción de jóvenes adultos. En este sentido, es posible que el no cumplimiento de las condicionalidades del programa supere la voluntad de los destinatarios, y más bien se asocie a problemas generalizados de recursos y capacidades del sistema educativo, como falta de vacantes y de infraestructura para absorber a la nueva demanda.

b. Problemáticas educativas

PROGRESAR no estipula en sus reglas operativas ningún mecanismo de incentivos o seguimiento orientado a la aprobación de materias o al buen desempeño académico¹⁶. Por esto, surgen dudas respecto a la relación entre sus criterios de acceso, sus condicionalidades (en especial aquellas vinculadas al techo de ingresos familiares), y las posibilidades de lograr sus objetivos educativos a largo plazo.

El programa no busca abordar el problema de un sistema educativo estratificado, de baja calidad y desarticulado de una estrategia de desarrollo económico, por ello parece reproducir una mirada simplista respecto al problema de los “Ni-Ni”. Tampoco parece brindar respuestas claras sobre las dificultades educativas propias de los jóvenes que se reinsertan al sistema educativo, como la ansiedad que genera la readaptación al sistema escolar o la adquisición de hábitos de estudio. Si bien en algunos documentos sobre el programa se hace mención a una red de tutores¹⁷, no se esclarece cómo actuarán y cuáles serán las funciones de los mismos, cuántos tutores se dispondrán por destinatario, ni cómo se financiará y administrará esta red.

Otro problema, tanto educativo como de coordinación administrativa, es el modo de unificar criterios para la inclusión de estos jóvenes al sistema educativo. Cuando en el año 1992 se realizó la descentralización y transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias, cada provincia quedó facultada para estructurar y adecuar los contenidos educativos básicos. Ante esto, si bien el Ministerio de Educación de la Nación es el organismo que fija la política educativa nacional, son las provincias las encargadas de estructurar su sistema educativo, por lo que el programa deberá lidiar con las grandes diferencias entre los sistemas educativos de las provincias argentinas.

Vinculado a lo anterior, surgen algunos interrogantes que aún no tienen respuesta en los documentos oficiales, por ejemplo: ¿Los destinatarios deberán retomar el ciclo escolar donde quedaron junto con los alumnos regulares de estos establecimientos, o se abrirán nuevos cursos específicos para ellos, acompañados con educadores capacitados en las problemáticas vinculadas a la finalización educativa de jóvenes adultos?, ¿esto se resolverá de forma distinta en cada jurisdicción o existirá algún criterio general? ¿Qué pasará con los jóvenes que pertenecían a la modalidad polimodal y ahora se reinserten en el nuevo sistema educativo?, ¿se analizará caso por caso un esquema de equivalencias?,

¹⁶ A pesar de ser un programa con condicionalidades punitivas, PROGRESAR no exige ningún tipo de rendimiento académico (pasar de año, no llevarse materias, mantener un promedio mínimo, aprobar una cantidad determinada de materias al año, etc.), solamente *permanecer* en el sistema educativo.

¹⁷ Por ejemplo en el documento de presentación del programa del sitio de Presidencia de la Nación: <http://www.presidencia.gov.ar/images/stories/progresar.pdf> (última visita 5/03/2013).

¿estas decisiones serán resueltas por la jurisdicción competente de cada establecimiento educativo o intervendrá la Comisión Ejecutiva del PROGRESAR?

IV. Comentarios finales

La necesidad de aumentar la inversión social del Estado hacia los niños y jóvenes está ganando cada vez más adeptos en la literatura especializada sobre regímenes de bienestar (Esping-Andersen, Gallie et al. 2002). En este marco, el debate respecto a cómo desarrollar instancias educativas que permitan a los jóvenes adquirir las competencias necesarias para afrontar el problema de la empleabilidad de cara al futuro es particularmente complejo, ya que el mismo trasciende lo propiamente educativo y se vincula con estrategias a largo plazo en torno al modelo de competitividad económica, el tipo de regulación del mercado de empleo y los objetivos mismos de la educación pública.

Una de las limitaciones más grandes del programa se vincula al criterio de selección de beneficiarios, ya que el mismo no se focaliza sobre jóvenes que no estudian ni están empleados, sino sobre jóvenes cuyas familias tengan un ingreso inferior al SMVM. Esto parece consecuencia de una subestimación de la problemática de los “Ni Ni”, ya que la misma queda reducida a la insuficiencia de ingresos familiares, obviando así los demás elementos vinculados a la deserción escolar y el empleo en los jóvenes.

Debido a lo anterior, consideramos que PROGRESAR debe ser entendido como una ampliación de la AUH con un objetivo vinculado a la política distributiva, y no a una estrategia a largo plazo para abordar los problemas de la deserción escolar y el empleo en los jóvenes.

Si consideramos a PROGRESAR como una política distributiva basada en un esquema de tipo PTC, quizás las preguntas sobre su posible impacto no deban asociarse a la problemática de los “Ni Ni” sino, más bien, a sus efectos *económicos*, vinculados al sostenimiento de los ingresos y la capacidad de consumo de las familias en un contexto de elevada inflación; *políticos*, vinculados al sostenimiento de la coalición política del kirchnerismo, con amplias bases electorales entre los sectores más vulnerables, y a la regulación de la conflictividad social en un contexto de potencial aumento de las demandas sociales; y *sociales*, vinculados a la consolidación de un régimen de bienestar híbrido en el que los PTC ocupan, cada vez más, un lugar destacado.

Consideramos que es necesario problematizar mejor la transición hacia la vida adulta, sobre todo en lo que respecta al paso de la escuela al trabajo en una sociedad caracterizada por el debilitamiento de la fuerza integradora de la educación media y profundos cambios en el mercado de empleo (Jacinto 2002). Simplificar esta situación y

reducirla a un problema de insuficiencia ingresos familiares, lleva a que se eludan las cuestiones de fondo y se reduzca el debate a la creación de programas focalizados sobre los jóvenes pobres con baja o nula calificación, ya expulsados por el sistema.

Desde nuestro punto de vista, el problema de los vínculos entre el sistema educativo y las posibilidades de empleo a futuro debe sostenerse sobre la base de objetivos relativos a la provisión universal de programas educativos y de calificación laboral de calidad, que abarquen a todo el sistema educativo y asignen recursos de forma progresiva, invirtiendo la mayor cantidad de los recursos en optimizar la educación en los sectores más vulnerables desde el comienzo de la trayectoria educativa, y no sólo hacia el final de la misma.

Equidad en el acceso al sistema educativo y calidad educativa deben ser los pilares de un nuevo enfoque sobre la inversión social en los jóvenes, que supere al “modelo estático de regulación de la cuestión social” (Lo Vuolo, Barbeito et al. 1999, Lo Vuolo 2010) inherente a los PTC, que trabaje tanto sobre los factores exógenos como endógenos al sistema educativo y que tome en consideración la arquitectura institucional del mercado de empleo.

Bibliografía

Bertranou, F. and L. Casanova (2013). Informalidad Laboral en la Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización. Buenos Aires, OIT.

Comisión Europea (2008). New Skills for New Jobs. Anticipating and matching labour market and skills needs. Bélgica, Office for Official Publications of the European Communities.

Esping-Andersen, G., et al. (2002). Why We Need a New Welfare State. Oxford, Oxford University Press.

Giosa Zuazúa, N. (2004). "La Reforma Laboral versus la Necesidad de Generar Empleo y Promover su Institucionalidad." Análisis de Coyuntura CIEPP(2): 9.

Giosa Zuazúa, N. (2006). "La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo." Análisis de Coyuntura CIEPP(12): 25.

Hilderbrand, M. and M. Grindle (1997). Building State Capacity in the Public Sector. What can be done? Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. M. Hilderbrand and M. Grindle. Cambridge, Harvard University Press.

IDELAS (2012). El empleo joven es el más afectado por el enfriamiento de la economía. Boletín Mensual IDELAS. Buenos Aires, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. **46**: 10.

INDEC (2013). Demanda Laboral Insatisfecha en la Argentina. Buenos Aires, INDEC.

Jacinto, C. (2002). Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas. Desarrollo local y formación. Hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo. M. De Ibarrolla. Montevideo, OIT/Cinterfor.

Jacinto, C. (2006). "Los protagonistas de la expansión de la educación secundaria." Anales de la educación común 2(5): 16.

Licha, I. and C. G. Molina (2006). "Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar." Documento de Trabajo INDES 1(58): 18.

Lo Vuolo, R. (2009). "Asignación por Hijo." Serie Análisis de Coyuntura CIEPP(21): 25.

Lo Vuolo, R. (2010). "El programa "Argentina Trabaja" en el modo estático de regulación de la cuestión social en el país." Documentos de Trabajo CIEPP(75): 20.

Lo Vuolo, R. (2013). Citizen´s Income and Welfare Regimes in Latin America. From Cash Transfers to Rights. New York, Palgrave Macmillan.

Lo Vuolo, R., et al. (2004). Contra la Exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano. Buenos Aires, Miño y Dávila.

Lo Vuolo, R., et al. (1999). La pobreza... de la política contra la pobreza. Buenos Aires, Miño y Dávila.

Lupica, C. (2014). "No trabajar o tener un empleo precario: La disyuntiva laboral de muchas madres jóvenes." Newsletter del Observatorio de la Maternidad(74): 11.

Millán Smitmans, P. (2012). "La Exclusión Social de los Jóvenes en Argentina: Características y Recomendaciones." Documentos de Trabajo UCA-FCE(38): 26.

OIT (2011). Trabajo Decente para los jóvenes: el desafío de las políticas de mercado de trabajo en Argentina. Notas OIT. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2013). Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013; Una generación en peligro. España, PRODOC OIT.

Román, M. (2013). "Factores Asociados al Abandono y la Deserción Escolar en América Latina: Una Mirada en Conjunto." Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia, y Cambio en Educación **11**(2): 27.

SITEAL (2010). Informa SITEAL 2010. Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades. Buenos Aires, IIPE-UNESC.

SITEAL (2013). "¿Por qué los adolescentes dejan la escuela?" Dato destacado(28): 7.

Documentación oficial consultada

Decreto 84/2014, Bs. As. 23/01/2014, publicado en el boletín oficial el 27/01/2014. Disponible en: <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle>

Presidencia de la Nación (2014). PROG.R.ES.AR, Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina. Presentación en formato digital. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar/images/stories/progresar.pdf>

SENAF (2013) Plan Nacional para la primera infancia "Creciendo Juntos". Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Memoria Anual Programa SUMAR 2012, Ministerio de Salud de la Nación.