

Agenda joven en Argentina. El caso del "*Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina*" PROG.RE.S.AR

*Young agenda in Argentina. The case of the "Program of Support to
Students of Argentina" PROG.RE.S.AR*

Autora: Analía Elizabeth Otero

Entidad: CONICET, Cdad. Autónoma de Buenos Aires/ Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina.

aotero@flacso.org.ar

Fecha de recepción: 22 de febrero de 2017

Fecha de aceptación: 18 de abril de 2017

Resumen

Este artículo tiene como objetivo presentar avances iniciales de un trabajo de investigación orientado al debate sobre la situación, estado y alcances de las políticas destinadas al sector poblacional joven en Argentina. Para ello se retoma el caso del "*Programa de respaldo a Estudiantes de Argentina PROG.RE.S.AR*" analizando su diseño; componentes y esquema estratégico, a la luz de las controversias en materia de política sociales en el esquema local. La estrategia metodológica se basó en el análisis documental utilizando como fuentes secundarias normativas y documentación oficial. Las reflexiones finales indican que la dinámica propuesta muestra avances en relación a la adhesión al paradigma de derechos así como también limitaciones aun existentes en materia de políticas de juventud¹.

Palabras clave: Jóvenes, Política pública, Acción Estatal, Argentina

Abstract

This article aims to present part of a research work oriented to the debate on the situation, state and scope of policies aimed at the young population sector in Argentina. To this end,

¹ El texto forma parte de los avances iniciales del proyecto de investigación: "*Políticas públicas y jóvenes. Apuestas, balances e interrogantes de cara al futuro*" (2014 -2017). Dir. AUTOR.

the case of the "Support Program for Argentine Students PROG.RE.S.AR" is taken up, analyzing its design; Components and strategic outline, in the light of the social policy controversies in the local scheme. The methodological strategy was based on the documentary analysis using as normative secondary sources and official documentation. The final reflections indicate that the proposed dynamics shows advances in relation to the adherence to the rights paradigm as well as existing limitations on youth policies.

Keywords: Youth, Public Policy, State Action, Argentina

I. INTRODUCCIÓN

En Argentina más que un sistema integrado existen un conjunto de diversas y fragmentadas estrategias de intervención estatal destinadas al sector joven. En el grueso de los casos las políticas públicas tienen como objetivo explícito la inclusión social y, en términos generales, han enfocado en el binomio: educación– trabajo/capacitación–empleo, atendiendo el déficit en materia educativa y en la inserción laboral atendiendo el déficit en materia educativa y las problemática respecto a la inserción laboral.

Históricamente se ha dado prioridad a los planes, los programas y las estrategias dirigidas a los jóvenes de los sectores más vulnerables de la población. No obstante, las medidas han mostrado hasta aquí exiguos avances.

Hace más de tres décadas los expertos en la temática sostienen que uno de los ejes críticos en este campo tiene que ver con la falta de integralidad de las acciones estatales para responder de forma articulada y eficaz al conjunto de las problemáticas vivenciadas por la juventud. En este sentido, el predominio de políticas sectoriales, con escasa y/o inadecuada coordinación, parece estar dando respuestas inacabadas a las *pruebas* de diversa índole social, laboral, educativa, familiar y de salud, etc. que enfrentamos en nuestra época.

En la última década las intervenciones del Estado Nacional se han reforzado, entre otros, a través del lanzamiento de nuevos programas destinados a la infancia y juventud con propuestas que, al menos desde lo discursivo, persiguen promover la inclusión social bajo la promesa de políticas de carácter integral.

Este artículo está orientado al análisis del PRO.G.RES.AR creado por Decreto (PE) N° 84/2014 (BO 27/01/2014), en 2014, cuyo objetivo central es brindar un apoyo a los jóvenes para culminar sus estudios o atender a su formación/capacitación laboral, a través de un modelo de transferencias condicionadas.

Aquí proponemos una reflexión y análisis sobre puntos nodales del programa referido tomando en cuenta su vinculación con las políticas de juventud. Para ello analizaremos su estructura general, diseño y normativas en un contexto de cambios del esquema de políticas públicas en la región de América Latina.

El texto se organiza del siguiente modo: un primer apartado contextualizará la orientación de las políticas públicas en el escenario social, económico, político abierto desde principios de este siglo en la región, con las especificidades que cobra en nuestro país desde el 2003.

Luego, a nivel nacional describiremos las características propias de las políticas de juventud a la luz de diversas tensiones. En los próximos apartados nos adentraremos en el Programa PROG.R.ES.AR viendo más de cerca su perfil y reflexionando en los aspectos positivos y controversiales de la medida. Como conclusión sintetizaremos alguno de los principales interrogantes y retos que se desprende del recorrido aquí realizado.

II. TELÓN DE FONDO: EL ENFOQUE DE DERECHOS

Distintos autores han considerado que el esquema de política pública en América Latina, sobre todo, desde principios del siglo veintiuno presenta cierto viraje orientado por la prioridad que adquiere el enfoque de derechos e inclusión social. Una consecuencia central de la nueva orientación es que, desplaza la concepción de los destinatarios como beneficiarios de lo público por una basada en los derechos ciudadanos donde el estado tiene la responsabilidad fundamental como garante de los mismos (Feijoó y Poggi, 2014: 17).

Este viraje es precedido y de algún modo tributario de la oposición y destitución del esquema económico político de fines del siglo anterior y la implementación de las políticas neoliberales de los noventa que profundizaron el desdibuje un modelo de protección social propio del Estado de Bienestar con vocación universalista.

Durante el último periodo en paralelo al encuadre del derecho, surgirán otras transformaciones trascendentes de alcance regional. Entre otras, por un lado, se perciben intervenciones públicas "más integrales" dado que no solo son destinadas a los individuos sino que la familia pasa a ser el núcleo central de buena parte de las medidas implementadas. Por otro lado, a mediados de los noventa cobrará lugar el modelo de transferencias condicionadas siendo un tipo de política pública cuya implementación consiste en la entrega directa de efectivo que se entenderá como un soporte a grupos que sufren determinadas carencia, siendo un apoyado para la atención de gastos básicos ligados con el acceso a recursos monetarios. La *novedad* será que la entrega de dinero supone "confiar en las decisiones de los sujetos sobre sus prioridades de consumo" (Feijoó, 2014:23). Además, la transferencia tendrá un componente particular dado que implica la contraparte de los sujetos quienes tendrán que cumplir obligatoriamente con ciertas exigencias en materia de acceso a bienes públicos como salud, educación, etc.

Ahora bien, en el marco de lo joven el enfoque de derechos cobró expresión en cierta transformación del paradigma que guió las políticas públicas hacia niños, niñas y jóvenes. En el marco jurídico e internacionalmente esto se manifestó con notoria claridad en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño durante el 1989 dada bajo la aprobación de Naciones Unidas (Freytes Frey, 2015).

En nuestro país, en el 2005 se sanciona la ley de Protección Integral de los Derechos de Niños y Niñas y Adolescentes Ley 26.061 la cual abole el sistema de tutela Estatal basado en el patronato, bajo esta normativa jurídica los niños, niñas y adolescentes se reconocerán en tanto sujetos de pleno derecho.

Este pasaje inaugurará también un nuevo espacio institucional con la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF).²

La concepción de los niños y jóvenes como sujetos de derecho, implica que estos son poseedores de una gama de derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales garantidos por el estado, lo cual significa un enfoque opuesto al hasta entonces predominante: un enfoque de riesgo.

Haciendo un breve repaso histórico es de destacar que al contrario de lo que ocurrió hasta mediados de los años ochenta durante los noventa, comenzó a resonar con mayor eco la concepción de políticas públicas de juventud cimentadas en enfoques "más integrales e integrados" (Rodríguez, 2010: 1-2). Idea que desde sus inicios estuvo intrínsecamente relacionada con superar la sectorialidad de las políticas vigentes que supusieron la implementación de planes y programas desde distintos ámbitos estatales desconectados entre sí.

No hay que olvidar que el enfoque no solo estuvo atado a políticas de carácter asistencialista y focalizadas sino también remitía a una visión amplia y expandida que aun tiene presencia en nuestras sociedades, la visión de los jóvenes, en particular a aquellos de los sectores vulnerables vinculados al delito, el narcotráfico, etc. es decir causantes centrales de la inseguridad cotidiana de nuestra sociedades. Está concepción acotada y estigmatizante de los jóvenes como un "problema" - "riesgo" contribuye a invisibilizar cuestiones de fondo que afectan de distintos modos a tanto las anteriores como las recientes generaciones.

El enfoque de riesgo apunta a la atención de los niños y jóvenes de los sectores más vulnerables y/o excluidos de la población que se consideran prioritarios de atención. La acción del Estado se sostiene como una respuesta a una situación irregular concebida como peligrosa para el niño/joven. Esta concepción sustenta un tipo particular de intervención que se tradujo en el ejercicio. Vale decir, el estado encara la protección y defensa a través de la acción tutelar en situaciones de irregularidad. Como retoma Freytes Fey y otros, ello da lugar a políticas públicas "de carácter asistencial, compensatorio y limitado, centralizado y sectorial" (Laje y Vaca Narvaja, 2012: 9 citado en Freytes Fey, 2015: 206).

Históricamente, el formato tutelar y la orientación de las políticas ligadas al enfoque de riesgos así como el carácter asistencial de las políticas públicas para niños y jóvenes despertó múltiples desacuerdos que fueron pie de intensos debates (Abad, 2002). Como críticas vertebrales se ha señalado: el anacronismo de las formas tutelares de intervención con los perjuicios que pueden causar en la vida de los sujetos; el carácter focalizado en los sectores vulnerables que tiende a profundizar las estigmatizaciones y, las escasas respuestas que suponen ante la complejidad de situaciones problemáticas en los distintos ámbitos vitales de los sujetos.

²Además en Argentina rigen distintas normativas: Ley de Protección Contra La Violencia Familiar (24.417), Ley de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25.673), Ley de Migraciones (Ley 25.871), Ley del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (Ley 26.150), Ley de Educación Nacional (Ley 26.206), Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Ley 26.364) y Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (Ley 26.390).

Por lo tanto, no puede negarse el avance del nuevo paradigma que implica la concepción del "sujeto de derecho" no obstante las transformaciones se dan en el marco de las tensiones que atraviesa el diseño y la implementación de políticas públicas apuntadas en el perfil novedoso frente a otros modelos y pautas antecesoras.

III. ESQUEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS DE JUVENTUD

En este apartado esbozamos algunas de las líneas que trazan el debate en relación a las políticas de juventud esto nos servirá como escalón inicial para orientar el análisis del Programa PROG.R.ES.AR.

Como primer señalamiento puede decirse que lo que vertebra las marchas, contramarchas y las discusiones acerca de la política de juventud tienen que ver con el mismo lugar de "lo joven" en las agendas de política estatal. Cuestión que se presenta con distintos matices e intensidad en buena parte de los países de la región de América Latina (Balardini et al., 2005).

En nuestro país el campo de lo joven se ha caracterizado por un débil y discontinuo desarrollo institucional expreso, entre otros, en la escasez de políticas específicas de juventud. Las existentes, se tratan más bien de múltiples acciones destinadas a los y las jóvenes que carecen de una direccionalidad común y un eje articulador.

Históricamente, los planes y los programas sociales destinados a la juventud comprendieron un espectro de intervenciones que alcanzaron escasa continuidad entre diferentes interperiodos. Además, fueron y son intervenciones ejecutadas por distintos organismos gubernamentales e institucionales que si bien presentan cierta dinámica, son fragmentadas y sufren rupturas significativas entre periodos político institucionales.

Puede decirse que no existió un plan integral que abarque específicamente la cuestión juvenil frente a todas las dimensiones de las problemáticas y/o cuestiones que afrontan. Pero tampoco se cuenta con un organismo centralizado –dotado de suficiente poder político y asignación presupuestaria–, que sea el encargado de diseñar un esquema estratégico para coordinar e impulsar de forma articulada líneas de acción del área. Existen, antecedentes institucionales recientes como la Dirección Nacional de la Juventud (DINAJU), cuya creación data de 2005 (28-02-2005); y la Subsecretaría de Juventud, Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, aunque en ninguno de los casos tiene a su cargo el diseño sobre el conjunto de las políticas públicas del sector.

Ligado a la escasa institucionalidad que detenta el campo, no se visibiliza con clara certeza cuales son ni deben ser el/los actor/es político/s que deberían concentrar su planificación conjunta en el esquema de las políticas públicas. Este marco se complementa con el debate a cerca de la revisión de las tensiones entre las políticas focalistas, transversales, sectoriales, etc.

Un aspecto polémico central tiene que ver con la contraposición y cruce entre políticas integrales y políticas sectoriales. En Argentina, pese a que las recomendaciones de los especialistas que hace años bregan por la institucionalización de enfoques más amplios e integrados y reafirman la necesidad de la construcción de alianzas interinstitucionales para llevarlas adelante, las políticas públicas de juventud se caracterizan por una lógica sectorial históricamente predominante.

Esta tensión se profundiza con el desplazamiento hacia el paradigma de derechos que supone un modelo de acción del Estado muy lejano a la tutela y el precepto de problema/riesgo. Como decíamos en el apartado precedente, el nuevo enfoque parte de la doctrina de Derechos Humanos y el principio de la integralidad, que afirma la indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, dado que cada uno de estos tiene implicancias en el ejercicio de los demás y todos comulgan con el ejercicio de la ciudadanía plena. Desde esta perspectiva solo el cumplimiento del conjunto permite el bienestar y el desarrollo de niños/as y jóvenes (Freytes Fey, 2015). En consecuencia las articulaciones entre organismos y programas resulta una pauta sustantiva para promover acciones que apunten a garantizar los distintos ámbitos del ejercicio de derechos.

Así como también constituye una tensión latente la contradicción entre la lógica universalista de los derechos y la orientación a poblaciones y problemáticas específicas como por ejemplo el predominio de la orientación de acciones cuyos destinatarios son aquellos de poblaciones vulnerables.

Otro aspecto fundamental del debate es la falta de un marco normativo que ataña a la población joven del país, los derechos de los jóvenes no están regulados normativizados por una Ley específica. Lejos de ser éste un tema reciente hace décadas que en el poder legislativo circulan proyectos de Leyes de jóvenes, sin embargo aun no existe una propuesta consensuada que logre el estatus jurídico para transformándose en una Ley sancionada y aprobada. En este sentido si bien es loable la reciente orientación, es decir, el nuevo viraje hacia la primacía del enfoque de los derechos, los avances legislativos no se reflejan en la promulgación de una Ley nacional. No obstante, en forma muy reciente ha sido aprobado por la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley para la Promoción de Juventudes que aun no logró convalidarse plenamente como normativa vigente³.

En términos generales, en nuestro país los expertos entienden la necesidad de diseñar políticas de juventud procurando lograr una orientación como decíamos integral, en base a una planificación con metas y objetivos comunes. Las principales propuestas de acción siguen apuntando a atender cuestiones como: la finalización del ciclo educativo, la capacitación en oficios, e incluso el acceso a trabajos decentes en estrecho vínculo con proyectos educativos. En mucho menor medida aparecen alternativas, por ejemplo, como generar apuestas colectivas de trabajo (Borzese et al., 2009).

Ahora bien, si se toman en cuenta las diversas intervenciones vigentes vale decir que hoy existen múltiples planes y programas destinados al sector poblacional joven con dependencia en diversos organismos oficiales (ministerios, secretarías, subsecretarías). A su vez, hay una trama compleja de intervenciones operando desde distintos niveles estatales:

³El mencionado proyecto de Ley incluye entre otras consideraciones la necesidad de establecer por Ley el programa PROGRESAR y garantizar su movilidad.

nacional, provincial y municipal, que también conforman este espectro de políticas heterogéneas, cabe aclarar aquí que no existe información sistematizada y homogénea sobre lo existente en los diversos circuitos estatales. La falta de información al respecto es un elemento que obstaculiza los diagnósticos, la formulación de diseños y/o la complementación articulada de las acciones existentes.

Un estudio reciente realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento releva la existencia de "42 intervenciones del Estado Nacional dirigidas a los jóvenes", implementadas por diferentes instituciones públicas: La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES); el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación; el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; el Ministerio de Industria de la Nación; el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación; el Ministerio de Salud de la Nación; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Nación. (Repetto y Díaz, 2014:6).

El citado informe avanza sobre una clasificación temática de las intervenciones relevadas, clasificación que se realiza en base al objeto y la prestación principal cada intervención lo cual les permite concluir que los dos ejes claves que concentran la mayor cantidad de intervenciones son educación (15) y trabajo (10), mientras que otras dos operan en forma combinada en educación y trabajo. Entre las restantes acciones cuatro están orientadas al ámbito de la vivienda, en igual cantidad existen otras dirigidas al refuerzo de los ingresos de los jóvenes o sus familias. El mapeo se completa con tres intervenciones cuyo objetivo es actuar frente al consumo problemático; otras tres líneas de acción en salud y finalmente una orientada al fortalecimiento de los derechos políticos y sociales.

Esta sistematización, si bien no da cuenta de las dimensiones que abarca cada intervención es útil para visualizar la fragmentación y sectorialización además permite corroborar que los planos de la educación y el trabajo son aquellos que concentran más de la mitad de las relevadas.

Otro dato interesante es el lugar de origen y dependencia de cada intervención -como aclaráramos 9 instituciones públicas-. El Ministerio de Educación de la Nación da origen, entre otras, a distintas líneas de beca y al Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES). El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS)⁴ dio origen al programa Jóvenes con más y Mejor Trabajo (PJMMT)⁵. Mientras que los programas recientes de mayor extensión se nuclean en el Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)(Conectar Igualdad; Asignación Universal por Embarazo; Asignación Universal

⁴ Es interesante rastrear los antecedentes programáticos en el seno del MTEySS, un primer programa dirigido a atender educación-trabajo originado desde este ministerio fue el "Proyecto Joven", una prueba piloto lanzada en 1998 y posteriormente se aplicó el programa "Capacitar", ambos contaban con el apoyo financiero del BID y su población objetivo eran jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos. El MTEySS amplió sus acciones en la década de 1990 asumiendo gradualmente nuevas funciones, como la elaboración de programas de formación profesional, capacitación, etc., que antes eran implementadas desde el Ministerio de Educación.

⁵ Siguiendo el informe de Forteza, (2012) en marzo de 2011, 303.934 jóvenes habían adherido al programa PJMMT en algún momento desde su lanzamiento. La misma autora propone una serie de desafíos que requieren atención, entre otros: -Imbricar el PJMMT en una política pública integral, de articulación con otros programas nacionales que apunten a la misma población - Inscribir al PJMMT en una política pública integral que atienda a la heterogeneidad de la población objetivo, y acompañe a los ciudadanos a lo largo de todo el ciclo de vida.

por Hijo; PROG.R.ES.AR; Seguro por Desempleo; PROCREAR). Este último como veremos se encuentra bajo la dirección del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Diversos autores sostienen que desde principios del 2003 las orientaciones en materia de política pública de juventud muestran transformaciones sustantivas. Mazzola propone que el programa PROG.R.ES.AR es expresión de este pasaje de un paradigma de riesgo al enfoque de derechos pues responde a una mirada integral que permite potenciar las capacidades de los jóvenes, incentivar su participación y brindarles mayores oportunidades. Una medida que marcha en función de un nuevo paradigma ampliado de protección social que implica que la niñez, la adolescencia y la juventud, dejan de ser considerados un *riesgo* para la sociedad (Mazzola, 2012).

IV. EL PROGRAMA PROG.RE.S.AR

En forma similar a otros países de la región en Argentina surgen propuestas de planes y programas con diseños de transferencia condicionada que significan una variante a los aplicados hasta el momento. De modo muy reciente este modelo es retomado en el área joven, en el diseño del programa PROG.ER.S.AR. En esta dirección, Feijoó y Poggi, enmarcan este programa como tributario del "modelo" de programas de transferencias condicionadas implementado en América Latina en los 90 para paliar el gran desmejoramiento y la expansión de la profundización de los procesos de exclusión social y bolsones de pobreza bajo este formato, se inscribieron planes de Brasil y México (OPORTUNIDADES-PROGRESA). Siguiendo a las autoras, el "plus" de estas medidas "fue el hecho de que aún en el marco del mejoramiento de los indicadores agregados permitiera focalizar acercando soluciones a los impactos resultantes de la pobreza y sus correlatos en materia de exclusión social y de acceso a derechos". (Feijoó y Poggi, 2014: 33).

Este programa se encuadra en la línea de programas antecesores de transferencias económicas como el Asignación Universal por Hijo (AUH) con una cobertura del ciclo obligatorio de educación formal (hasta 18 años) y, su complemento la Asignación Universal por Embarazo; implementadas ambas durante en la última década. Pos AUH, el PROG.R.ES.AR se orienta a la cobertura de un próximo ciclo en las trayectorias juveniles contemplando la población a partir de los dieciocho hasta los veinticuatro años de edad. Es una medida que profundiza y acompaña las políticas sociales que vienen implementándose que se entiende como parte de las estrategias de acción para extender la protección social del Estado hacia los jóvenes concebidos como sujetos de derechos. Es más el programa bajo análisis se presenta como un "derecho."

Explícitamente "su objetivo es el de generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes." Jóvenes que serán los futuros protagonistas del desarrollo del país. Tiene como fin atender a la problemática juvenil en múltiples facetas: acceso real y flexible a la oferta educativa, acompañamiento en una inserción laboral de calidad. Fines que establecen continuidad con las intervenciones precedentes.

El programa está destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años, que no terminaron los estudios obligatorios, y/o que están desocupados o trabajan en la economía informal⁶ o sean monotributistas sociales⁷, del servicio doméstico, etc. y en todos los casos el ingreso que perciba el titular debe ser inferior o igual al valor de 3 (tres) Salarios Mínimo, Vital y Móvil. Las mismas condiciones se aplican al grupo familiar.

Es interesante subrayar que por sus características el diseño de este programa ratifica la existencia de una problemática central respecto a la posición marginal de los jóvenes en el mercado laboral. En breves palabras hay cierto reconocimiento de la persistencia de la desocupación y la informalidad como procesos con presencia en la dinámica laboral del contexto local que también es característica del mapa regional de las juventudes.

Por otro lado, la consideración del grupo familiar ratifica la orientación señalada respecto al esquema de las políticas públicas en la región mencionada en apartados antecedentes.

En el plano educativo, los jóvenes pueden inscribirse en todos los niveles educativos habilitados por la Ley de Educación Nacional (26.206): primario, secundario, terciario, universitario, centros habilitados para el Plan Fines del Ministerio de Educación, Bachilleratos Populares y Centros de Formación Profesional registrados ante el Ministerio de Educación.

Vinculado a lo laboral el programa contempla la asistencia para la formación profesional, orientación e intermediación laboral incluyendo aquellos cursos de Orientación e Introducción al Mundo del Trabajo del MTEySS brindados a través de [Oficina y Gerencia de Empleo](#).

También forma parte de la oferta la inscripción en: a) El entrenamiento para el trabajo: como prácticas en ambientes de trabajo que incluyen procesos de formación y tutoría para enriquecer las destrezas y habilidades de trabajadoras cuyo objetivo es mejorar sus condiciones de empleabilidad y contribuir al fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas. Y b) El programa de Inserción Laboral: que promueve la inserción en empleos de calidad, mediante la implementación de incentivos económicos a las empresas. Ambos de origen en el MTEySS.

Como otros componentes, ofrece una red de tutores y estrategias de cuidado infantil para aquellos jóvenes a cargo del cuidado de niños y sobre todo la posibilidad de atención al cuidado de niños a cargo constituyen elementos no contemplados en otros programas relativos a la promoción de educación y trabajo destinados a las juventudes.

Desde su diseño el programa implica la corresponsabilidad educacional y sanitaria. Es condición que el joven realice la presentación formal como activo estudiante (niveles educativos y/o formación profesional, cursos de capacitación en oficios, etc.). La

⁶ De acuerdo a la información oficial, pueden acceder a PROG.R.ES.AR. todos los jóvenes argentinos de entre 18 y 24 años inclusive que acrediten estar inscriptos o asistan a Instituciones educativas habilitadas, siempre que, al momento de la solicitud: Sean desocupados o trabajadores formales en relación de dependencia, o trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo o se desempeñen en la economía informal o sean monotributistas sociales o trabajadores del servicio doméstico o titulares de la Prestación por Desempleo ó autónomos ó monotributistas o perciban una jubilación o pensión o una pensión no contributiva nacional, provincial o municipal o sean titulares de la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo para Protección Social. En todos los casos el ingreso que perciba el titular debe ser inferior o igual al valor de 3 (tres) Salarios Mínimo, Vital y Móvil. Las mismas condiciones se aplican al grupo familiar.

⁷ Monotributistas sociales refiere a una figura jurídica contemplada en otros programas sociales vinculados a la economía social, que incluye jóvenes a partir de los 18 años de edad. (Otero, 2015).

condicionalidad del programa se basa en que el beneficio está atado a la certificaciones de asistencia a los niveles educativos/cursos, etc. en el que se inscribe cada joven y el cumplimiento del plan de salud SUMAR.

En contraposición a la sectorialidad, el programa en su normativa incluye un ítem bajo el cual se enfatiza en la necesidad de profundizar y articular las estrategias que ya vienen siendo desarrolladas por los distintos ministerios/instituciones. En esta línea propone que deben estimularse acciones que promuevan la articulación interinstitucional y el trabajo en conjunto entre diversos organismos públicos.

Como otro punto se estipula la creación de dos comités interministeriales: ejecutivo y consultivo. Ambos presididos por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas organismo que tiene a su cargo la dirección del programa.

El comité Ejecutivo estará conformado por un representante de cada una de las siguientes instituciones: Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Administración Nacional de la Seguridad Social, y tendrá a su cargo el establecimiento de las instrucciones para la ejecución, seguimiento y evaluación del programa. Mientras que el Comité Consultivo estará integrado por representantes de: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Ministerio de Educación de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Ministerio de Salud de la Nación, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, Ministerio de Seguridad de la Nación, Ministerio de Defensa de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y Administración Nacional de la Seguridad Social.

Por otra parte, como decíamos es un programa de transferencia monetaria directa, la prestación económica universal mensual al inicio era de \$ 600, suma que luego se elevó a \$ 900 lo cual significó un incremento del orden de 50 %. Junto con el aumento sobre el beneficio mensual del Programa PROG.R.ES.AR se elevó el techo de ingresos familiares para recibir ese subsidio de \$ 4.716 a \$ 14.148.

Si bien la implementación es reciente, revisando los datos públicos a la fecha puede decirse que en sus inicios las estimaciones oficiales del programa proponían que llegaría a abarcar un total de 1,5 millones de jóvenes, lo cual significa un 30% de los 4 millones de jóvenes de 18 a 24 años del país. Para enero del 2015 había incorporado un aproximado de 565 mil jóvenes. Luego en junio del presente año considerando el total país eran 702.867 aquellos que accedían a la prestación por haber acreditado la escolaridad.

En cuanto a la composición del total de titulares que reciben la prestación, el 63% son mujeres y el 78% tiene 22 años o menos. Mientras que la distribución territorial indicaba que, Buenos Aires era la provincia con mayor cantidad de casos (232.872), seguida por Salta (48.809) y Tucumán (39.171). En cuanto a las actividades, es decir, qué hacen esos jóvenes, la mayor parte está cursando estudios universitarios (44%), un 29% finalizando el secundario, mientras que el 23% restante se entra inscripto en capacitaciones, cursos y oficios.

V. LOS AVANCES, LAS CONTROVERSIAS Y LAS PROMESAS

En rigor siguiendo la línea de políticas antecesoras, el programa bajo análisis continua enfocando en el binomio: educación – trabajo/ capacitación – empleo, atendiendo la inserción laboral y los déficit en materia educativa. A contrapelo del enfoque de riesgo desde marco conceptual y discursivo parte de concebir a los jóvenes como sujetos de derechos, no obstante en particular se encuadra en el acceso al derecho a la educación (Terigi, 2014).

Al examinar la normativa del PROG.R.ES.AR observamos que a nivel discursivo encara aspectos centrales, como son una apuesta por la integralidad planteando una intervención multidimensional; la búsqueda por construir sinergias entre las distintas líneas de acción joven, la construcción de articulaciones y complementaciones intersectoriales. Lo cual implica cierto reconocimiento de las típicas encrucijadas del campo de la política pública de juventud.

Así, el programa está en línea con las tensiones planteadas (sectoriales/integrales; focalizada/universales) por los expertos del campo, sobre todo el reclamo por un abordaje más *integral*, que promueva una estrategia de vinculación entre distintos actores institucionales; de construcción de redes y alianzas locales; una participación activa del gobierno; estrategias de contención para los jóvenes, etc.

El análisis de la institucionalidad del Programa nos ha permitido divisar algunas claves en relación a los dispositivos que pueden sostener intervenciones multidimensionales, superando la lógica sectorial tradicional. a) Estipula la intervención conjunta de diferentes ministerios e instituciones; b) Prevé la creación de Consejos (ejecutivo y consultivo), con decisiones de carácter vinculante. c) En el Decreto 84/2014 se establece que se promoverán acciones que articulen con políticas vigentes siendo este armado una condición para la ejecución del programa.

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

En relación a las propuestas, como veíamos este Programa presenta, aspectos que le otorgan cierta peculiaridad: ofrece un apoyo que si bien sigue estando centrado en los mismos ejes que otras políticas: educación–trabajo, permite cierta flexibilidad, por ejemplo abarca la terminalidad de los distintos tramos educativos (primario, secundario, terciario, universitario). Asimismo incluye distintas instituciones educativas avaladas por el Ministerio de Educación.

El componente educativo sigue girando fundamentalmente sobre el sistema educativo formal con un formato tradicional. Como aspecto controvertido puede señalarse que no incluye ni plantea espacios para nuevas corrientes que enriquecerían las inquietudes en

plano cultural (artísticas, musicales, deportivas, etc.) como otras vías posibles de llegada a lo joven.

En el plano laboral sigue atado a las propuestas frecuentes y de vieja data que incluyen capacitaciones e incluso trabajan desde una perspectiva de fortalecer las habilidades y destrezas de los individuos para acceder al mercado de trabajo. Cabe decir, que esta es y ha sido una perspectiva ampliamente cuestionada sobre todo durante los 90, dado que conceptualmente apunta a reforzar las competencias de empleabilidad de los sujetos y supone una responsabilidad individual (en este caso de los jóvenes) ante el desempleo invisibilizando las causas estructurales de la problemática asociadas a la dinámica estructural del mercado de trabajo.

En cuanto a otros componentes del programa como guarderías, puede decirse que, desde el diseño se contemplan dispositivos que permitan un espacio para que las jóvenes madres/padres accedan a mecanismos encargados del cuidado de sus niños mientras ellas estudian o participan de actividades contempladas por los programas, es un signo positivo. Hace al reconocimiento de un sector clave entre los sectores jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad social: las jóvenes madres.

Más allá de la importancia del mecanismo previsto de cuidado para los niños aun no encontramos claras pautas sobre su implementación en terreno, lo cual sin duda llevara un gran esfuerzo de articulaciones para su viabilidad.

Finalmente respecto a la intensión de la multidimensionalidad del alcance del programa cabe agregar que análisis recientes destacan cuestiones vacantes de atención y refuerzo en lo que hace a las problemáticas de nuestras juventudes en la actualidad. Entre otros se cuentan una mejor accesibilidad de los jóvenes al sistema de salud; un mejor acompañamiento de las transiciones a la vida adulta en un núcleo central como lo es el acceso a la vivienda; respuestas a las problemáticas laborales jóvenes desde otras perspectivas, etc. (Repetto y Díaz Langou, 2014).

VI. A MODO DE CIERRA

En un marco general hacia políticas públicas tendientes a la transversalidad desde una perspectiva de derecho, no están ausentes las tensiones e interrogantes de hoy y de futuro, que traen consigo nuevos acuerdos como también oposiciones. Las políticas destinadas a la población joven, con relativa y escasa presencia hasta nuestros días no –pueden pensarse- ni están exentas del debate general del modelo político, y de la construcción de agendas que atiendan a los problemas sociales. Así tampoco quedan al margen de las disputas que se genera entre los grupos de interés y distintos actores intervinientes.

El mecanismo político por excelencia ha sido la escasa articulación sectorial, mejor dicho, la disociación, entrecruce y superposición, de políticas y programas. Mecanismo que lejos de ser neutral produce efectos perversos que abarcan desde el diseño hasta la misma implementación de las políticas y ello ha sido moneda corriente en distintos periodos. No hay que olvidar que rasgos tan comunes no se producen al azar sino que son parte de pseudo "tradiciones" expresadas en prácticas naturalizadas y rituales entre los actores responsables

y variables endógenas y exógenas que forman parte de las negociaciones. (Feijoó y Poggi, 2014:17).

Un cambio de paradigma es ante todo un proceso que requiere transformaciones sociales, tomas de decisiones de envergadura, continuidad, recursos económicos y voluntad política, con la confluencia y consenso de los múltiples actores sociales intervinientes en la política pública y la construcción de agendas políticas.

En este marco, una de las formas de avanzar reforzando el paradigma de derechos es atender a la creación de un organismo rector del campo dotado de un poder político significativo y recursos acordes para viabilizar el establecimiento y cumplimiento de metas claras y la elaboración de objetivos específicos.

A pesar de los avances, la existencia de una estructura pensada en base a un enfoque integral hoy está lejos de plasmarse en las políticas existentes destinadas a los jóvenes. El panorama es complejo conviven múltiples líneas de intervención y dispositivos institucionales, bajo la primacía de acción en el plano laboral y educativo desde enfoques en tensión entre derechos/compensaciones y asistencias. Un escenario de acciones estatales fragmentadas que conviven a menudo en forma yuxtapuesta.

Revisando las características del Programa PROG.R.ES.AR y a poco de comenzar su implementación, estamos frente a un final abierto donde las preguntas están a la orden del día ¿será este programa un punto de inflexión en materia de políticas integrales, una bisagra hacia nuevas articulaciones institucionales con continuidad?; ¿es capaz de constituirse como una alternativa superadora a la lógica sectorial?.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Abad, M. (2002). Las Políticas de Juventud desde la Perspectiva de la Relación entre Convivencia, Ciudadanía y nueva condición juvenil. *Última Década*,10 (16), 117-152. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362002000100005>
- Balardini, S., Dávila, O.,Paciello, A.,Souza, R. y DeFreitas, M.(2005). *Políticas locales de Juventud. Experiencias en el Cono Sur*.Buenos Aires: Fundación SES.
- Borzese, D., Botinelli, L. y Luro, V. (2009). Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina: Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina. *Avance 29*, Informe de Investigación, Buenos Aires: Fundación SES; Fundación Carolina; Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI).
- Feijoó, M.C.(2014). Introducción. En Feijoó, M.C.y Poggi, M. (coord.) (2014). *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*.(21-47).Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco.
- Freytes Frey, A. (2015).La incidencia de la participación en el "Programa Envión" en las trayectorias educativas y laborales de los/as jóvenes en situación de pobreza en Avellaneda. *Cartografías del sur*. 0 (1),203-224.Recuperado de:<http://cartografiasdelsur.undav.edu.ar/wp-content/uploads/2015/10/CARTOGRAF%C3%8DAS-1-definitivo.pdf>

- Forteza, P. (2012). Implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales. *Doc. de Trabajo N°45*. Buenos Aires: Programa de Protección Social de Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- García, M. y Colicigno, A. (2011). Políticas públicas de jóvenes y su costado oculto: la subjetividad. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 1 (1), 22-28.
- Laje, M. y Vaca Narvaja, T. (2012). Presentación. En Laje M.L (coop.) *La infancia y sus derechos en el contexto actual*. Buenos Aires: Editorial Ciccus.
- Mazzola, R. (2014). PROG.R.ES.AR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2 (2), 91-113. Recuperado de: http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1401638654_dossier-4.pdf
- Otero, A. (2015). LA OTRA CARA. Políticas públicas, inclusión laboral y jóvenes urbanos de sectores populares en un movimiento social. *RECERCA REVISTA DE PENSAMENT Y ANÀLISI*, 16. 139-160, Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.16.7>
- Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2014). Recomendaciones integrales de política pública para las juventudes en la Argentina. *Doc. de Políticas Públicas N°137*, Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Rodríguez, E. (2010). Políticas públicas de juventud en América Latina y el Caribe: ¿qué sabemos sobre planes, institucionalidad y herramientas?, *redetis*, N°15 Septiembre/2010. Recuperado de: <http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2013/03/enfoco15a.pdf>
- Terigi, F. (2014). La inclusión como problema de las políticas educativas. En Feijoó, M.C. y Poggi, M. (coord.) (2014). *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. (217-234), Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-Unesco.
- Veza, E. y Bertranou, F. (2011). *Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina: radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones*. Buenos Aires: Oficina de País de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).
- Documentación Oficial Consultada
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Recuperado de: http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_Convencion_Derechos_es_final.pdf
- PROG.R.ES.AR, Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina. Recuperado de: <http://www.presidencia.gov.ar/images/stories/progresar.pdf>
- Programa Sumar Ministerio de Salud. Recuperado de <http://www.msal.gov.ar/sumar/>