

## CUADERNO 22

# Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes. El caso del PROG.R.ES.AR.

**VANESA D'ALESSANDRE  
CAROLINA DUER**

**ISSN 1999-6179 / Diciembre  
2015**



Organización  
de Estados  
Iberoamericanos  
Para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires



**SITEAL**

SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS  
EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA

International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène-Delacroix  
75116, París  
Francia

© IIPPE – UNESCO Sede Regional Buenos Aires  
Agüero 2071  
C1425EHS, Buenos Aires  
Argentina  
[www.iipe-buenosaires.org.ar](http://www.iipe-buenosaires.org.ar)

© Organización de Estados Iberoamericanos  
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)  
Bravo Murillo 38  
28015, Madrid  
España  
[www.oei.es](http://www.oei.es)

Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de las autoras y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO, del IIPPE y/o de la OEI. Las designaciones empleadas y la presentación de material no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO, del IIPPE, o de la OEI, concernientes al status legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o e sus autoridades, fronteras o límites.

Se permite la reproducción total o parcial del material, siempre que se cite claramente el nombre de la fuente, el nombre del autor, el título del artículo y la URL (<http://www.siteal.iipe-oei.org>), tanto en medios impresos como en medios digitales.

## Programas de Transferencias Condicionadas orientados a Jóvenes.

### El caso del PROG.R.ES.AR.

#### *Introducción*

La discusión pública orientada a delimitar el conjunto de derechos específicos de los jóvenes, y a impulsar el posicionamiento de los Estados y de los jóvenes como garantes y promotores de estos derechos, se ha visto enriquecida durante las últimas décadas. Un simple pantallazo a la historia reciente constata que la juventud latinoamericana está ganando terreno en la escena pública.

Uno de los hitos más destacables del gradual, intenso y sostenido proceso social de visibilización de este colectivo es la firma en el año 2005 de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, ratificada actualmente por seis países latinoamericanos (Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, República Dominicana y Uruguay) y España<sup>1</sup>.

En paralelo, a nivel local se observa que actualmente 18 países latinoamericanos cuentan con un área dentro del Estado orientada a la promoción de los derechos de los jóvenes y a la coordinación de las políticas que los involucran, y once países - Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador y Venezuela- sancionaron Leyes de Juventud. En Argentina se encuentra en discusión el Proyecto de Ley para la Promoción de las Juventudes enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional en septiembre de 2015.

Uno de los ejes destacados del debate actual sobre la juventud latinoamericana gira en torno a la desigual distribución de oportunidades para el despliegue de sus capacidades en el tránsito hacia la gradual adquisición de autonomía e incorporación a la vida pública. Existe un consenso generalizado en que el acceso a la educación de calidad y al trabajo decente conforman el nudo crítico de la inclusión social de los jóvenes.

Las últimas estimaciones realizadas por la CEPAL (Espejo & Espíndola, 2015) señalan que hacia el año 2012, alrededor del 37% de los jóvenes latinoamericanos de entre 15 y 29 se encontraba escolarizado en alguno de los niveles del sistema educativo. Asimismo, poco más de la mitad de los jóvenes – 75,5 millones- contaba con empleo. Entre ambos grupos existe un subconjunto que realiza ambas actividades

---

<sup>1</sup> El 11 de octubre de 2005, en Badajoz, se suscribió este tratado que reúne los derechos inherentes a los 150 millones de jóvenes iberoamericanos. El texto contiene 44 artículos donde se consagran los derechos de la juventud en temas que van desde la salud y la sexualidad al trabajo, pasando por la educación y la cultura, entre otros. Cada uno de los Estados firmantes adoptó el compromiso de incorporar, de manera progresiva, decisiones y medidas concretas que apuntan a considerar a los jóvenes como actores decisivos en el desarrollo de los países en el marco de los desafíos que plantea el mundo de hoy. La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes puede descargarse en [www.oij.org/es\\_ES/publicacion/convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes](http://www.oij.org/es_ES/publicacion/convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes)

y que corresponde sólo a una décima parte de todos los jóvenes -15,3 millones de jóvenes que estudian y trabajan en forma remunerada-.

Numerosos estudios señalan que la relación entre estudio y trabajo se ha vuelto cada vez más exigente (Abdala, 2002; Weller, 2006; Bassi, Busso, Urzúa & Vargas, 2012; Salvia, 2013; Trucco & Ullmann eds., 2015). Se advierte que el persistente desajuste histórico entre oferta y demanda de fuerza laboral en los países latinoamericanos, la complejidad creciente del sistema económico global, su fragmentación y crisis cíclicas junto con la masificación de los niveles primario y medio, acentuaron la devaluación de las credenciales educativas y -en los hechos- obstruyeron la correspondencia automática entre logros educativos y una inserción laboral a través de la cual conformar un volumen constante de ingresos para garantizar el acceso a un mínimo bienestar. Aún así, el capital educativo acumulado continúa operando como una variable clave para la mejoría de las perspectivas laborales de los jóvenes, exigiendo cada vez más años de escolaridad como condición para acceder a un empleo capaz de garantizar el bienestar (Trucco & Ullmann eds., 2015).

La bibliografía especializada constata que los trabajadores más educados obtienen mejores salarios, presentan mayores tasas de empleo y menor proporción de empleos informales. A modo de ejemplo, entre los jóvenes latinoamericanos con educación primaria que trabajan, el 70% lo hace en un empleo informal, porcentaje que se reduce al 50% para los jóvenes que han completado la educación secundaria (Bassi, Busso, Urzúa & Vargas, 2012).

En virtud de ello, este documento está enfocado en un conjunto de políticas orientadas a restituir el derecho a la educación y a fortalecer las oportunidades de acceso al trabajo decente de aquellos jóvenes signados por contextos sociales de alta acumulación de desventajas sociales. El rasgo distintivo de estos programas es que, a través de la transferencia de ingresos a los jóvenes, pretenden ampliar sus oportunidades de inclusión social, desde el supuesto de que estas se encuentran sujetas al nivel educativo y a las características que asume la incorporación en el mercado laboral.

Este documento está organizado en tres apartados. En el primero, se describe el conjunto de políticas seleccionadas, haciendo especial hincapié en identificar los aspectos en los que convergen y aquellos en los que se diferencian. Posteriormente, se ofrece un análisis más detallado del programa argentino PROG.R.ESAR, poniendo el foco en la población a la cual está destinado y en su proceso de implementación a casi dos años de existencia, con el propósito de iluminar sus fortalezas y los principales retos pendientes. Por último, y a modo de cierre, se destacan algunos puntos sobresalientes de la discusión que abre el análisis de estas políticas de cara al posicionamiento de los Estados como garantes de los derechos de los jóvenes en la región.

*Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) orientados a la población joven en Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia y México.*

El propósito de este apartado es describir y destacar los principales puntos en los que convergen y en los que se diferencian un conjunto de políticas de transferencias condicionadas orientadas a fortalecer los mecanismos de acceso al bienestar de la población joven. El foco está puesto en el PROG.R.ESAR de Argentina, el PROJOVEN Integrado de Brasil, el JÓVENES EN ACCIÓN de Colombia, el AVANCEMOS de Costa Rica y el Jóvenes con PROSPERA de México.

El antecedente directo de estas políticas se encuentra en los Programas de Transferencias Condicionadas, vigentes en la región desde mediados de la década de 1990. Brasil y México fueron pioneros en la implementación de esta estrategia de política orientada a incidir en el quiebre de los procesos de acumulación y reproducción intergeneracional de desventajas sociales en las familias con niños y adolescentes, a través de transferencias de dinero en efectivo y el acceso a un paquete básico de servicios sujetos al cumplimiento de compromisos relacionados con la salud y la educación.

Desde entonces, los Programas de Transferencias Condicionadas se han extendido en la región, conservando su estructura en torno a la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias con hijos menores de edad en situación de pobreza o pobreza extrema. No sólo se multiplicaron –en 1997 estaban presentes en 3 países mientras que en el año 2010, 18 países registraban al menos un programa de estas características- sino también incrementaron su presencia en la región en el volumen de la transferencias monetarias, extensión de su cobertura y alcance geográfico (Cecchini & Madariaga, 2011).

Hacia el año 2011, un quinto de la población latinoamericana estaba cubierta por alguno de estos programas: “Según la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, los PTC operan en la actualidad en 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), es decir, el 19% de la población de América Latina y el Caribe, a un costo que ronda el 0,4% del PIB regional” (Cecchini & Madariaga, 2011).

**TABLA 1: Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) en América Latina, 16 países**

PAIS	NOMBRE DEL PROGRAMA
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009)
Bolivia (EP)	Bono Juancito Pinto (2006) / Bono Juana Azurduy de Padilla (2009)
Brasil	Bolsa Familia (incorpora Bolsa Escola, Bolsa Alimentação y otros) (2003)
Chile	Chile Solidario (2002) / Ingreso Ético Familiar (2011)
Colombia	Familias en Acción (2001) / Red Unidos (2007)
Costa Rica	Avancemos (2006)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (1998)
El Salvador	Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria) (2005)
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)
Honduras	Bono 10.000 (2010)
México	Prospera (ex Oportunidades, ex Progresá) (1997)
Panamá	Red de Oportunidades (2006)
Paraguay	Tekoporã / Abrazo (2005)
Perú	Juntos (2005)
Rep. Dominicana	Programa Solidaridad (2005)
Uruguay	Asignaciones familiares (2008) / Tarjeta alimentaria (2006)

*Fuente: Presentación de Simone Cecchini en el Seminario internacional 2013 IPE UNESCO. Educación y políticas sociales: Sinergias para la inclusión, Buenos Aires, noviembre de 2013*  
[http://www.seminario.iipe.unesco.org.ar/mod/page/view.php?id=111#.Vl3jL\\_kvIV](http://www.seminario.iipe.unesco.org.ar/mod/page/view.php?id=111#.Vl3jL_kvIV)

En este escenario, los Programas de Transferencias Condicionadas orientados a la población joven constituyen un esfuerzo por extender su cobertura a otros grupos vulnerables.

Una primera aproximación a los distintos ejes sobre los cuales se estructuran estos programas –de transferencia monetaria orientada a jóvenes provenientes de sectores económicamente desfavorecidos, sujeta a condicionalidad educativa- permite esbozar el modo en que se conceptualiza la vulnerabilidad social a la que está expuesta este grupo etario. Su afirmación nodal señala que un estímulo monetario constante y sostenido a lo largo de un período de tiempo, movilizará a los jóvenes desocupados, económicamente inactivos o con inserciones laborales precarias y provenientes de sectores sociales vulnerables a iniciar o retomar sus estudios de cara a reposicionarse en el mercado laboral. Desde la perspectiva de las credenciales educativas y la formación para el trabajo, estos programas pretenden incidir en la dimensión material en la que se sostienen los procesos de escolarización.

**TABLA 2: Población destinataria, prestación principal, servicios complementarios y condicionalidades de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) para jóvenes en América Latina, 5 países**

POBLACION DESTINATARIA	PRESTACION y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS	CONDICIONALIDAD
<b>ARGENTINA: PROGRESAR (2014)</b>		
Personas de entre 18 y 24 años, económicamente inactivos, desocupados y ocupados con ingresos de hasta 3 salarios mínimo vital y móvil	Transferencia monetaria mensual	Matriculación en cualquier nivel del sistema educativo formal o matriculación en cursos de capacitación en oficios
	Capacitación en oficios	
	Centros de Desarrollo Infantil	Control anual de salud
	Red de tutores	
<b>BRASIL: PROJovem INTEGRADO (Lanzamiento en 2005, rediseño del programa en 2008)</b>		
Projoven Urbano: Personas de entre 18 y 29 años que residen en áreas urbanas, alfabetizadas y con nivel medio incompleto que no se encuentran matriculados en el sistema educativo formal.	18 transferencias monetarias, curso de 18 meses de duración en modalidad jóvenes y adultos, formación para el trabajo y formación ciudadana	Matriculación en los cursos de formación
Projoven Campo: Personas de entre 18 y 29 años, agricultores, alfabetizados y con nivel medio incompleto que no se encuentran matriculados en el sistema educativo formal.	12 transferencias monetarias, curso de 18 meses de formación para el trabajo agrícola adaptado al contexto local	
Projoven Trabajador: Personas de entre 18 y 29 años, desempleadas y matriculadas en el nivel primario o medio, y/o en cursos de capacitación en oficios que conforman con ingresos inferiores a un salario mínimo	6 transferencias monetarias, curso de formación laboral adaptados al contexto local	
Projoven Adolescente: Personas de entre 15 y 17 años que conforman familias con ingresos inferiores a un salario mínimo y/o titulares del Programa Bolsa Familia.	Actividades educativas complementarias a la educación formal, tutoría y supervisión del equipo profesional del Centro de Referencia de Asistencia Social (Cras) y del Servicio de Protección de Atención Integral a la Familia (Paif).	
<b>COLOMBIA: JOVENES EN ACCION (2001)</b>		
Personas de entre 16 y 24 años graduados del nivel medio que conforman alguna de los siguientes colectivos (1) población en situación de desplazamiento (2) indígenas (3) jóvenes con medidas de protección del ICBF (4) Titulares de la Red Unidos (5) en situación de pobreza extrema según SISBEN (6) matriculados en programas del nivel técnico profesional o profesional universitario en instituciones conveniadas con el DPS o SENA.	Transferencia monetaria mensual	Matriculación en algún programa de formación de nivel Técnico Profesional, Tecnológico o Profesional Universitario en una Institución de Educación Superior
	Cursos de formación en "habilidades para la vida"	
<b>COSTA RICA: AVANCEMOS (2006)</b>		
Familias en que residen jóvenes de entre 12 y 25 años en situación de pobreza extrema	Transferencia monetaria mensual escalonada según año de escolarización aprobado	Matriculación en alguna de las modalidades de educación secundaria del sistema educativo formal nacional.
		Control anual de salud.
<b>MEXICO: JOVENES CON PROSPERA (Lanzamiento en 2003, rediseño del programa en 2014)</b>		
Personas ex becarias del PROSPERA que finalizaron sus estudios del nivel medio antes de cumplir los 22 años	1 transferencia monetaria	Matriculación en algún programa de formación de nivel superior o técnico superior.
		Control de salud.

Fuente: SITEAL con base a información disponible en los sitios oficiales de los respectivos programas.

Si bien las políticas seleccionadas convergen en su propósito de ampliar las oportunidades de inclusión social de los jóvenes a través de la educación, la formación para el trabajo y la certificación del nivel educativo alcanzado, existen diferencias sustantivas respecto a la población a la cual están dirigidas, su cobertura y los modos en que pretenden alcanzar su objetivo central.

En relación con el tramo de edad al cual están destinados estos programas, se observa una importante divergencia en la extensión, edad de inicio y finalización del tramo etario al que se considera “juventud”.

El PROG.R.ESAR (ARG) está destinado a jóvenes de 18 a 24 años, mientras que el PROJOVEN Integrado (BR) se orienta a personas de entre 15 y 29. Por su parte, el JÓVENES EN ACCIÓN (COL) tiene como titulares a la población de 16 a 24 años y el Jóvenes con PROSPERA (MX) al grupo de entre 17 y 22 años. Por último, el AVANCEMOS (CR) pone el foco en los jóvenes a partir de los 12 hasta los 25 años de edad.

El tramo etario y el nivel de ingresos son los dos criterios fundamentales de inclusión a los programas. El acceso al programa AVANCEMOS de Costa Rica está sujeto a la

**Tabla 3: Tramo de edad de la población destinataria de los PTC para jóvenes, América Latina, 5 países**

NOMBRE DEL PROGRAMA	EDAD																	
	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
PROGRESAR (ARG)																		
AVANCEMOS (CR)																		
PROJOVEN (BR)																		
JOVENES EN ACCION (COL)																		
JOVENES CON PROSPERA (MX)																		

Fuente: SITEAL con base a información disponible en los sitios oficiales de los respectivos programas.

“Ficha de Información Social y calificar en condiciones de pobreza extrema según los parámetros institucionales del Instituto Mixto de Ayuda Social”.

Por su parte, el programa PROSPERA de México tiene como población

objetivo a “los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo (LBM), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación”<sup>2</sup>. El Jóvenes con PROSPERA consiste en una línea específica para jóvenes que se desprende del programa PROSPERA y se propone acompañando a los jóvenes cuando alcanzan la mayoría de edad. Para acceder al beneficio del Jóvenes con PROSPERA se suma una condicionalidad temporal puesto que los jóvenes deben finalizar la educación media superior antes de los 22 años y en menos de 4 años desde el momento de haber sido matriculados.

En el caso de Brasil, considerando las variaciones del PROJOVEN según la modalidad Urbano, Campo, Trabajador o Adolescente, se evidencia una lógica similar: el PROJOVEN Urbano y el PROJOVEN Campo están destinados a jóvenes de 18 a 29 años que no han concluido el primer tramo del nivel medio (la Ensino Fundamental<sup>3</sup>), mientras que el PROJOVEN Trabajador, está dirigido a jóvenes que conforman familias con ingresos mensuales per cápita de hasta un salario mínimo.

<sup>2</sup> Más información consultar en Reglas de Operación del Prospera para el año 2015

[http://normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2015/rop\\_prospira.pdf](http://normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_prospira.pdf)

<sup>3</sup> Nivel educativo que en Brasil es de 9 años y tiene como edades teóricas el tramo que va de los 6 a los 14 años. Ver Tabla 2: “Equivalencias entre los niveles educativos de los países latinoamericanos y Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 97 y tramos obligatorios de escolarización. América Latina, 19 países” del Cuaderno N°21 del SITEAL

[http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal\\_cuaderno\\_21\\_abandono.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_21_abandono.pdf)



Por su parte, el programa JÓVENES EN ACCIÓN de Colombia está destinado a los jóvenes de familias incorporadas a la Red Unidos, estrategia para la superación de la pobreza extrema del gobierno de ese país. El Programa colombiano también atiende a la juventud indígena y en situación de desplazamiento, con lo cual se asume explícitamente un compromiso con jóvenes pertenecientes a otros grupos vulnerables.

El PROG.R.ESAR es, de los cinco programas analizados, el que menos restricciones pone en términos de ingresos. En efecto, para acceder al Programa los ingresos que perciben los jóvenes y/o su grupo familiar no deben superar los 3 salarios mínimo, vital y móvil. De este modo se posibilita la inclusión de los jóvenes provenientes de sectores con ingresos medio-bajos.

Desde la perspectiva del nivel educativo que ofrecen los programas, nuevamente el PROG.R.ESAR es el menos restrictivo. En efecto, está orientado a la inclusión de los jóvenes a cualquiera de los niveles del sistema educativo formal, o bien a la realización de cursos de formación para el trabajo dependientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

En el caso del PROJOVEN de Brasil, el componente educativo presenta variaciones

**Tabla 4: Nivel del componente educativo de los PTC para jóvenes, América Latina, 5 países**

NOMBRE DEL PROGRAMA	EDUCACION FORMAL				NO FORMAL
	SIN NIVEL	PRIMARIA	MEDIA	SUPERIOR	
PROGRESAR (ARG)					
AVANCEMOS (CR)					
PROJOVEN (BR)					
JOVENES EN ACCION (COL)					
JOVENES CON PROSPERA (MX)					

Fuente: SITEAL con base a información disponible en los sitios oficiales de los respectivos programas en internet.

según se trate de la modalidad Urbano, Campo, Trabajador o Adolescente. El PROJOVEN Urbano ofrece un curso de 18 meses bajo la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos. Está orientado a los jóvenes alfabetizados, que no estén escolarizados y que no

hayan concluido el primer tramo del nivel secundario. Además de la formación básica, el curso que se ofrece articula con otras dos dimensiones: I. formación profesional general y específica y II. formación para la participación ciudadana.

El PROJOVEN Campo, ofrece un curso de dos años de duración a los agricultores de entre 18 a 29 años de edad que no hayan concluido el primer tramo del nivel medio. Son currículos flexibles que cada estado adapta a las particularidades de la actividad agrícola local. La posibilidad de ofrecer este programa está sujeta a la aprobación del proyecto pedagógico que presenta cada centro educativo.

En el PROJOVEN Trabajador los participantes reciben cursos de formación de 350 horas/clase -100 de habilidades sociales y 250 de cualificación profesional-. El Programa se desarrolla mediante la colaboración de los municipios con los Gobiernos estatales con el objetivo de estimular y fomentar la generación de oportunidades de empleo. Tras la finalización del curso se proporciona inclusión en el mercado laboral al 30% de los jóvenes que participaron.

Por último, el PROJOVEN Adolescente se basa en actividades socioeducativas complementarias a la educación formal (no se ofrecen transferencias monetarias a los estudiantes). Bajo esta modalidad, los titulares se organizan en grupos denominados colectivos, compuestos por entre 15 y 30 jóvenes. Cada colectivo recibe acompañamiento de un orientador social y supervisión de un profesional del Centro de Referencia de Asistencia Social -Cras-, también encargado de atender a las familias de los jóvenes, por medio del Servicio de Protección de Atención Integral a la Familia -Paif-. El trabajo en los colectivos aborda contenidos necesarios para la comprensión de la realidad y la participación social, y también para el desarrollo de habilidades generales, como la capacidad de comunicación y la inclusión digital. El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre gestiona esta modalidad.

El JÓVENES EN ACCIÓN de Colombia ofrece a sus destinatarios una prestación económica mensual a condición de estar matriculados en algún programa de formación de nivel Técnico Profesional, Tecnológico o Profesional Universitario en una Institución de Educación Superior en convenio con el Departamento para la Prosperidad Social o el Servicio Nacional de Aprendizaje.

Por su parte, el componente educativo del programa AVANCEMOS de Costa Rica se concentra en la reinserción, permanencia y finalización del nivel medio, razón por la cual estar matriculado en alguna de las modalidades de educación secundaria del sistema educativo formal nacional es la responsabilidad que asumen los titulares. Este programa tiene un convenio con dos universidades dirigido a establecer mecanismos de cooperación para mejorar las oportunidades del estudiante egresado de la secundaria de acceder a la educación superior universitaria o para universitaria. Otro convenio del AVANCEMOS es con la ONG [Edunamica](#) que trabaja en algunos centros educativos brindando acompañamiento a las familias y seguimiento académico a los estudiantes beneficiados por el programa con vistas a que concluyan sus estudios del nivel medio y tengan la oportunidad de acceder a la educación universitaria<sup>4</sup>.

Finalmente, en el caso de México, la línea de acción denominada Jóvenes con PROSPERA es -en rigor- un programa de continuidad educativa. Su propósito es el acompañamiento a los jóvenes al alcanzar la mayoría de edad, incentivándolos con becas para que realicen estudios universitarios o técnicos superiores. Los jóvenes ex becarios del PROSPERA que terminaron su educación media superior antes de cumplir los 22 años de edad y en menos de 4 años contados a partir del primer registro en dicho nivel, reciben becas de educación superior y técnica superior, capacitación para el trabajo y acceso preferente al servicio nacional del empleo.

Con excepción del programa AVANCEMOS de Costa Rica, todos los programas considerados cuentan explícitamente con un componente orientado a ampliar las

---

<sup>4</sup> La alianza del Estado con la sociedad civil que se propone en el Avancemos resulta una estrategia alternativa para impulsar el acompañamiento territorial que en el caso del Progresar es encarado desde el Estado por medio de tutores de la Red de Acompañamiento Territorial (aspecto que será desarrollado más adelante).

oportunidades de los jóvenes para acceder a un empleo decente.

En efecto, el PROG.R.ESAR ofrece capacitaciones en oficios y cursos de introducción al trabajo, el PROJOVEN brinda formación profesional general y específica y cursos que articulan necesidades educativas y productivas, definidas a partir de la identificación de las realidades locales y regionales del mercado laboral y el Jóvenes con PROSPERA también capacita para el trabajo y da acceso preferente a sus titulares al servicio nacional de empleo. Por su parte, el programa JÓVENES EN ACCIÓN se estructura en dos componentes: el componente de “Formación” involucra a todas aquellas actividades de carácter académico que configuran el proceso de formación de los jóvenes, a través de instituciones de formación para el trabajo, desarrollo humano y/o universidades. A su vez, a través de distintas estrategias lúdicas, talleres vivenciales y actividades extracurriculares, el componente de “Habilidades para la vida” hace foco en aquellas aptitudes que facilitan la inserción del joven en el ámbito social y laboral, tales como autoconocimiento, manejo de emociones para la toma de decisiones y creatividad para la resolución de conflictos.

Respecto a la transferencia monetaria que reciben los titulares de estos programas se observa, tal como fue mencionado anteriormente, que el PROG.R.ESAR es aquel en el cual la prestación tiene un peso específico mayor. Este Programa ofrece una prestación económica mensual cuyo monto se mantiene más allá del nivel educativo que el estudiante se encuentre cursando. La permanencia en el Programa está sujeta al cumplimiento de la condicionalidad y a la edad.

El programa AVANCEMOS ofrece un monto escalonado que aumenta de conformidad con el año ganado del estudiante en el nivel medio. El JÓVENES EN ACCIÓN ofrece una prestación económica mensual, exclusivamente durante el proceso de formación profesional (técnico profesional, tecnológico, profesional universitario).

El PROJOVEN Urbano ofrece una ayuda monetaria mensual a los jóvenes durante los 18 meses de duración del curso. En el PROJOVEN Campo, los agricultores participantes reciben una suma que se reparte en 12 cuotas. En el PROJOVEN Trabajador los participantes reciben hasta seis pagos, mientras que el PROJOVEN ADOLESCENTE no contempla el pago de una prestación monetaria ni al joven ni a la familia<sup>5</sup>.

Por su parte, el Jóvenes con PROSPERA otorga una única transferencia a aquellos miembros de familias beneficiarias del PROSPERA que terminan la educación media superior en menos de 4 años y antes de cumplir 22. Estos jóvenes también acceden a becas de educación superior y técnica superior. El apoyo económico mensual para estudios superiores aumenta cada año como estímulo a la conclusión académica.

---

<sup>5</sup> *Considérese que las familias de estos adolescentes aun reciben la prestación del Programa Bolsa de Familia puesto que se trata de menores de 18 años.*

A la exigencia de certificación periódica de asistencia regular a los centros educativos y/o de formación para el trabajo, el AVANCEMOS, el PROG.R.ESAR y el Jóvenes con PROSPERA suman controles anuales de salud.

En relación con la institucionalidad de la cual dependen estos programas se destaca que en el caso de Costa Rica, México y Colombia estos forman parte de las estrategias nacionales para el combate a la pobreza extrema. Este recorte en el universo destinatario encuentra su correlato en la autoridad de aplicación de los programas. En efecto, los programas de Costa Rica, México y Colombia son liderados por los órganos estatales orientados a paliar las consecuencias de las carencias persistentes (el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Secretaría de Desarrollo Social y el Departamento para la prosperidad social, respectivamente). En el PROJOVEN brasilero el órgano de ejecución varía según la modalidad entre los Ministerios de Desarrollo Social, Educación y Trabajo<sup>6</sup>. En contraste, el PROG.R.ESAR depende de la Administración Nacional de Seguridad Social.

Los cinco programas considerados articulan acciones con otras áreas del Estado. En efecto, la principal autoridad de aplicación trabaja en forma conjunta con los Ministerios o Secretarías Nacionales de Educación, Salud y Trabajo. Asimismo, en México y Costa Rica se crearon instituciones específicas desde las cuales se implementan estos programas.

El Jóvenes con PROSPERA opera desde la Coordinación Nacional de Prospera, un organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que el programa AVANCEMOS de Costa Rica cuenta con Comités de Enlace Regional (CER) y Comités Institucionales del Programa AVANCEMOS (CIPA) ubicados en los centros educativos, con el fin de elaborar estrategias regionales y locales para la atención de las familias beneficiarias. También se debe mencionar que en el marco del PROG.R.ESAR se ponen en marcha dos comités interministeriales, uno ejecutivo y otro legislativo, que regulan la ejecución del Programa.<sup>7</sup>

En síntesis, el PROG.R.ESAR de Argentina, el PROJOVEN Integrado de Brasil, el JOVENES EN ACCION de Colombia, el Jóvenes con PROSPERA de México y el tramo orientado a la población joven del AVANCEMOS de Costa Rica constituyen esfuerzos por extender los Programas de Transferencias Condicionadas a la población joven.

Al respecto, Simone Cecchini destaca -en diálogo con el SITEAL- el enfoque de curso de vida que subyace a esta estrategia de política. En efecto, los Programas de Transferencias Condicionadas afrontan, en el corto plazo, los problemas de

---

<sup>6</sup> Los órganos de ejecución del programa PROJOVEN INTEGRADO son: Projovem Urbano: Ministério da Educação; Projovem Campo: Ministério da Educação; Projovem Trabalhador: Ministério do Trabalho e Emprego; Projovem Adolescente: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

<sup>7</sup> Más información sobre estas iniciativas en el apartado 2.1. "Programas sociales destinados a jóvenes en América Latina, experiencias recientes" del informe de Di Giovambattista, Gallo y Panigo: El impacto distributivo del "PROG.R.ESAR" en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones.

marginalidad, garantizando un mínimo de bienestar mediante la transferencia directa de ingresos y, en el largo plazo -a través de las condicionalidades educativas y de salud- pretende incidir en el quiebre de los procesos intergeneracionales de acumulación de desventajas sociales, fortaleciendo las capacidades de quienes son sus titulares (Cecchini, 2015). En consecuencia, su extensión a la población joven implicó en los hechos la puesta en marcha de una nueva estrategia para vincular la transferencia directa de ingresos con el desarrollo de capacidades futuras de inclusión y participación social a través de la educación y el acceso al trabajo decente.

La primera aproximación a los cinco Programas de Transferencias Condicionadas más relevantes de la región puso de relieve algunas particularidades que distinguen al PROG.R.ESAR del resto. En primer lugar, sus criterios de inclusión rebasan la noción de “pobreza extrema”. En efecto, el PROG.R.ESAR está orientado a los jóvenes provenientes de los estratos sociales bajos y medios (el tope de ingresos está puesto en 3 salarios mínimo vital y móvil y no se restringe la admisión al programa por el nivel educativo alcanzado). Esta visión ampliada de la vulnerabilidad social encuentra su correlato en la autoridad de aplicación del Programa que distingue al PROG.R.ESAR del resto de las políticas analizadas. En efecto, el PROG.R.ESAR es -desde su propia enunciación- un nuevo eslabón para ampliar el alcance del Sistema de Protección Social argentino hacia la población joven. Su capacidad efectiva para lograr la ampliación de los derechos de ciudadanía de los jóvenes atravesará los ejes de análisis del siguiente apartado.

### *El PROG.R.ES.AR (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina)*

El PROG.R.ES.AR es, por el volumen de las transferencias monetarias que ofrece a sus destinatarios y por su cobertura, el principal Programa de Transferencias Condicionadas para jóvenes de la Argentina.

Tal como fue mencionado anteriormente, el Programa, que entra en vigencia a comienzos del año 2014, depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) -organismo que tiene la responsabilidad de las políticas de protección social- y articula acciones con los Ministerios de Trabajo, Educación, Desarrollo Social y Salud.

En cuanto a su población destinataria, pueden acceder al 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 o autónomos o 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 percibe el titular debe ser inferior o igual al valor de



3 (tres) Salarios Mínimo, Vital y Móvil y las mismas condiciones se aplican al grupo familiar (padre, madre, tutor o pareja conviviente). Además, se reconoce como grupo familiar autónomo a los jóvenes con hijos. Cabe señalar que cuando en marzo de 2015 se amplió la prestación económica en un 50%, también se elevó el techo de ingresos familiares para recibir el subsidio (de 1 a 3 salarios mínimo, vital y móvil).

La estrategia que plantea el Estado argentino tiene como objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de estudios superiores y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo.

En el Decreto de creación del PROG.R.ES.AR se asume que la problemática juvenil tiene múltiples facetas que deben ser contempladas -evitando caer en categorizaciones simplificadas y estigmatizantes- entre las que pueden mencionarse la necesidad de un 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. Para lograrlo, el Programa ofrece una prestación mensual que es complementada con otros servicios.

El acceso y la permanencia en el Programa están sujetas a condicionalidades educativas y de salud. Para acceder a la prestación, se requiere acreditar la asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación acreditados ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al momento de la solicitud y su continuidad en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año. Asimismo, el titular debe presentar una declaración jurada al momento de la solicitud relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos y anualmente debe acreditar que se ha realizado los controles de salud.

Cabe señalar que, capitalizando la experiencia acumulada en el primer año de funcionamiento del Programa, a comienzos de 2015 se simplificaron los trámites para acceder al mismo: se redujeron de tres a dos los certificados de regularidad escolar a presentar en caso de estar cursando estudios secundarios o terciarios, mientras que la cursada en institutos de nivel superior pasó a ser acreditada por los propios establecimientos en forma electrónica. Por su parte, los certificados de salud fueron reemplazados por la inscripción al programa Sumar, que depende del Ministerio de Salud, el cual exige una consulta médica anual obligatoria y brinda asistencia en caso de consumo excesivo de alcohol y drogas. De esta manera, los controles sanitarios anuales que exige el PROG.R.ES.AR a sus titulares quedan bajo la órbita del programa nacional que en los hechos se instaura como una cobertura de salud pública para toda la población que no cuenta con obra social<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> En el año 2012, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud de la Argentina, puso en marcha el Programa SUMAR, la ampliación del Plan Nacer, que en el año 2004 inició un camino innovador en la gestión sanitaria en Argentina. El Programa SUMAR se configura como un esquema de aseguramiento público de la salud que asocia y vincula derechos con prestaciones y servicios, brindando cobertura a la población materno-infantil, niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres y hombres hasta los 64 años. Más información en <http://msal.gob.ar/sumar/>

Al igual que la Asignación Universal por Hijo (en marcha desde 2009), el PROG.R.ES.AR estipula que el 80% de la transferencia monetaria mensual se liquida mes a mes, mientras que el 20% restante se retiene para ser otorgado tres veces al año (en marzo, julio y noviembre) tras constatar las contraprestaciones en materia educativa y de salud.

Como parte del PROG.R.ES.AR, a través del Ministerio de Desarrollo Social se pone a disposición de aquellos jóvenes que sean madres o padres, Centros de Desarrollo Infantil para que puedan cuidar de sus hijos unas horas al día mientras ellos estudian o se capacitan en un oficio. Este servicio, novedoso en relación a programas anteriores de la Argentina y de la región, expresa la sensibilidad del Programa a las inequidades de género, asumiendo que la presencia de niños en el hogar impacta sobre los procesos de inserción laboral y educacional, particularmente de las mujeres.

Por otra parte, en su dimensión territorial, el Programa contempla la conformación de una Red de Tutores para el acompañamiento de los Jóvenes del PROG.R.ES.AR. Las tutorías constituyen una herramienta de apoyo y orientación a las trayectorias formativas de los jóvenes que acceden al Programa. Cabe señalar que, al momento de redactar este informe no fue posible encontrar información acerca de la efectiva puesta en marcha de la red de tutores, pero sí se ha constatado la realización de capacitaciones a voluntarios en diversas provincias del país (*El Diario*, 2014; *Punto noticias*, 2014; *Tres Líneas*, 2014).

En síntesis, la incorporación de los jóvenes del PROG.R.ES.AR al Plan SUMAR, la disponibilidad de Centros de Desarrollo Infantil para permitir una mejor conciliación entre estudio y tareas de cuidado, y la Red de Tutores constituyen diversas expresiones mediante las que el Programa responde a las dificultades que atraviesa la población a la cual está destinado.

En este escenario, Ana Paula Di Giovambattista<sup>9</sup>, coautora del informe *El impacto distributivo del "PROG.R.ES.AR" en Argentina*, señala que "este programa se inscribe en un auténtico cambio de paradigma cultural en el modo de concebir el Sistema de Protección Social basado en la extensión de su cobertura a través del fortalecimiento de su pilar no contributivo". Tradicionalmente el sistema de protección social brindaba cobertura (jubilaciones, salario familiar, seguro de desempleo) a trabajadores registrados que aportaban al Sistema y muy marginalmente a quienes no lo hacían (pensiones). En los años '90 este Sistema se transformó en un régimen de capitalización (antes era de "reparto"). Esto es, el Sistema de Protección Social estuvo históricamente restringido a quienes contaban con un trabajo registrado. Este es uno de los rasgos constitutivos que se revierte en la última década al extender su cobertura a través de un fuerte pilar no contributivo. De este modo se produce una transición de privilegios ligados a la situación en el mercado de trabajo, a la constitución de programas generadores de derechos

---

<sup>9</sup> Ana Paula Di Giovambattista, Licenciada en Economía UNLP. Becaria Doctoral CONICET, Doctoranda en Cs Económicas UNLaM, Docente UNM.

universales para poblaciones vulnerables.

Hernández (2015) identifica tres grandes períodos en el proceso de transformación del Sistema de Protección argentino durante los últimos catorce años. Una primera fase se inicia en respuesta a la debacle del año 2001 cuyos efectos sociales fueron mitigados a través del Programa Jefes y Jefas de Hogar (PJH, Decreto 565/02). La prioridad, en ese momento, fue asistir a la población afectada por la elevada desocupación y la consiguiente pérdida de ingresos. La Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo tuvo un papel protagónico en la gestión de dicho Programa que llegó a superar los 2.100.000 de beneficiarios.

La segunda fase se inicia en el año 2006 en un intento de reorganizar la protección estatal que ofrecía el Programa Jefes y Jefas de Hogar. Su reconversión en el Programa Familias –que pasa a gestionar el Ministerio de Desarrollo Social (Decreto 1506/04)- y el Seguro de Capacitación y Empleo, a cargo de la Secretaría de Empleo (Decreto 336/2006) señalan el inicio de una transición que conduce a la creación de la Asignación Universal por Hijo, a cargo del ANSES. El Seguro de Capacitación y Empleo implicó, además de transferencias a los trabajadores desocupados y/o no registrados, el desarrollo de una Red Nacional de Servicios de Empleo e inversiones en el fortalecimiento de la calidad del Sistema de Formación Continua con el objetivo de articular distintas alternativas de formación y de apoyo a la inserción laboral en esquemas de prestaciones de carácter local que se ajustarán a los problemas y necesidades específicas de la población.

La tercera fase, señala Hernández, se inicia con la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) (Decreto 1602/2009). En efecto, la AUH incorpora al Sistema de Protección Social a los niños, niñas y adolescentes a través de una asignación para las familias cuyos padres no trabajan de manera registrada. Junto con la extensión de la cobertura de las jubilaciones a partir de las moratorias previsionales y con el crecimiento de las pensiones, esto implicó la expansión del Sistema de Protección Social a las poblaciones más vulnerables. La Asignación por embarazo (Decreto 446/2011) y el programa PROG.R.ES.AR (Decreto 84/2014) representan, en este contexto, un nuevo movimiento de expansión del Sistema. Estos componentes implican la transferencia de recursos monetarios a las personas, pero también incluyen la prestación de servicios adecuados a su situación y necesidades.

En el marco de la tercera fase del proceso de expansión del Sistema de Protección argentino, el PROG.R.ES.AR recupera la experiencia acumulada desde el año 2008 por el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT) del Ministerio de Trabajo<sup>10</sup>. El PJMMT –que convive con el PROG.R.ES.AR- ofrece un esquema de

---

<sup>10</sup> Reconociendo como un objetivo fundamental del Estado Nacional la elaboración de programas tendientes a facilitar la incorporación de los jóvenes al trabajo en buenas condiciones, en el Decreto que crea el Progresar se menciona el [Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo](#) como su antecedente más directo, por haber generado oportunidades de inclusión social y laboral a miles de jóvenes mediante la finalización de su escolaridad obligatoria, la realización de experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo y finalmente la inserción en un empleo o la iniciación de una actividad productiva de forma independiente.



prestaciones (que incluye, entre otras, orientación laboral, formación profesional, apoyo a estudios formales, apoyo a emprendimientos, entrenamiento en el trabajo, intermediación) y el fortalecimiento de los servicios que las proveen (Sistema de Formación Continua y Red de Servicios de Empleo) para atender a la población que se inscribe al Programa y a quienes se integran al PROG.R.ESAR. La continuidad en el desarrollo del PJMMT consolida una herramienta que hace énfasis en la inserción de los jóvenes en trabajos de calidad. En este sentido, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el PROG.R.ES.AR constituyen herramientas de política para la protección de los derechos de los jóvenes, particularmente a la educación y al empleo decente, promovidos desde el Estado Nacional.

En paralelo, el Sistema de Protección Social argentino fue adquiriendo gradual solidez a través del conjunto de leyes sancionadas por el Congreso Nacional entre las que se destacan las leyes de movilidad jubilatoria (Ley 26.417/2008) y de las asignaciones familiares -AUH y Asignación Universal por Embarazo- (Ley 27.160/2015). En relación con su expansión hacia los jóvenes cabe mencionar que en septiembre de 2015 el Poder Ejecutivo presentó al congreso un proyecto de Ley para la Promoción de las Juventudes que, entre otras cosas, propone instituir un Seguro de Empleo y Formación a cargo del Ministerio de Trabajo y establece un esquema de movilidad de su asignación asociándolo al Salario Mínimo Vital y Móvil. Se prevé que, de prosperar, esta alternativa integre los dispositivos de apoyo que el PROG.R.ES.AR y el PJMMT han desarrollado a lo largo de estos años.

Los esfuerzos orientados a la recomposición del Sistema de Seguridad Social argentino se encuentran en la base de los hallazgos que destaca Di Giovambattista en el estudio mencionado anteriormente. Uno de los objetivos estructurantes de dicha investigación fue estimar el impacto redistributivo de las políticas específicas que lo conforman, particularmente del PROG.R.ES.AR. Al respecto Di Giovambattista señala que “tomando el periodo 1974-2013 y utilizando distintas medidas, lo que encontramos es que el nivel de bienestar aumenta a partir de 2003-2004. El ingreso per cápita aumenta por el funcionamiento macroeconómico del país y también porque la desigualdad se reduce (...) Independientemente de la medida de PBI utilizada y del indicador usado, observamos una mejora sustancial en las condiciones de vida que se da a partir de 2003-2004. Eso no se podría haber logrado sin la conjunción de dos tipos de medidas, las orientadas a la reducción de la desigualdad que se implementaron a través de la configuración de un sistema de protección social distinto y solidario; y las vinculadas con una nueva forma de crecimiento, más orientada a lo productivo, al mercado interno, a una presencia más fuerte del Estado en la economía. Indudablemente, si políticas como el Progresar, la AUH, o el Plan de Inclusión Previsional, no se hubieran implementado, el crecimiento económico de por sí no podría haber logrado las mejoras en las condiciones de vida que pudimos registrar en nuestra investigación (...) lo que hace este tipo de políticas es orientarse a grupos poblacionales vulnerables a los cuales la propia dinámica de la economía no es capaz de incluir”.

Ahora bien, a casi dos años de puesta en funcionamiento del PROG.R.ES.AR ¿Cuáles

fueron sus principales logros? ¿Cuáles son sus desafíos pendientes? ¿Cuál es el debate actual en torno a este Programa?

De acuerdo al análisis realizado por el equipo que integra Di Giovambattista de la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente al segundo trimestre del año 2013, la demanda potencial del PROG.R.ES.AR representa al 51% de los jóvenes argentinos. Esto es, 1.550.000 jóvenes de entre 18 y 24 años cumplen con los requisitos de inclusión al Programa (Di Giovambattista, Gallo & Panigo, 2014, p76).

En relación con la cobertura del PROG.R.ES.AR, Di Giovambattista señala que “teniendo en cuenta que el Programa se lanza en enero de 2014, es un buen indicio que a septiembre de ese año un tercio del universo que estimamos ya estaba incorporado”. No obstante, menciona que en la etapa inicial surgieron algunas deficiencias en el diseño del Programa que posteriormente se intentaron resolver. Por ejemplo, los jóvenes que no estaban legalmente emancipados pero que sin embargo no percibían ayuda monetaria por parte de sus familias, en principio quedaban excluidos del Programa aún cuando en la práctica cumplieran con los requerimientos.

Entre septiembre y noviembre de 2014 el gobierno nacional realizó una encuesta a titulares del PROG.R.ES.AR en base a una muestra de más de 1.700 casos. Algunos de los hallazgos más destacados indican que el 14% de los jóvenes titulares del Programa tiene hijos y dentro de este grupo el 85% son mujeres. Por otro lado, mientras que cerca de 7 de cada 10 del total de jóvenes que están estudiando, no trabaja ni busca trabajo, esta proporción se reduce a 3 de cada 10 de los jóvenes titulares del PROG.R.ES.AR. La necesidad de una inserción laboral más temprana entre los jóvenes titulares del Programa, se debe a una situación socioeconómica relativa más desfavorable. Por último, la encuesta afirma que el 14% de los jóvenes que están en el PROG.R.ES.AR no estaban estudiando y retomaron sus estudios a partir del acceso al Programa.<sup>11</sup>

Según información publicada en el sitio oficial de la ANSES, en junio de 2015 la cobertura efectiva del PROG.R.ES.AR ascendía a 702.867 jóvenes. El 63% de los beneficiarios son mujeres, y el 78% tiene entre 18 y 22 años (ANSES, 2015). Buenos Aires es la provincia con mayor cantidad de casos liquidados (232.872), seguida por Salta (48.809) y Tucumán (39.171). Del total de titulares, el 44% está cursando estudios universitarios, el 29% se propone terminar estudios secundarios y el 23% se capacita en cursos y oficios.

Sin embargo, independientemente de los avances en la cobertura del Programa, hay desafíos pendientes en torno a su capacidad efectiva de incluir a los jóvenes a los cuales está orientado. En particular, a aquellos que vieron interrumpidas sus trayectorias escolares tempranamente, durante la adolescencia, al finalizar el nivel primario o durante el transcurso del secundario.

---

<sup>11</sup> Más información en [www.caserosada.gob.ar/pdf/LEYJUVENTUDCOMPLETOFINAL.pdf](http://www.caserosada.gob.ar/pdf/LEYJUVENTUDCOMPLETOFINAL.pdf) (ver resultados de la encuesta a partir de la Pág. 25)

Al respecto, Darío Martínez, investigador actualmente abocado a analizar la educación de jóvenes y adultos en la ciudad de La Plata, señala algunos rasgos destacados del perfil sociolaboral de los jóvenes que ingresaron al Programa: “las mujeres, por ejemplo, realizan tareas de limpieza en domicilios particulares, cuidado de niñas/os y son bacheras (lavan platos, vasos y elementos de cocina) en restaurantes y casas de fiestas. Por su parte, los hombres realizan trabajos en albañilería, en zinguería, en las quintas del cinturón frutihortícola y en lavaderos de autos (...) muchos de estos jóvenes mantienen un contacto intermitente con instituciones educativas y ámbitos informales de empleo. En un breve periodo de tiempo es probable que entren y salgan varias veces de la escuela. En el trabajo, la promesa de un mejor futuro los puede llevar a tolerar situaciones de maltrato, pero eso no implica que el mismo empleo se mantenga por largos periodos (puesto que la mano de obra informal suele ser altamente requerida)” (Martínez, 2014).

Frente a este escenario Di Giovambattista pregunta “¿Alcanza con los incentivos monetarios del Programa para atraer a los jóvenes al sistema educativo?” y al respecto, menciona: “Tuvimos algunas charlas con gente que trabaja con jóvenes en situación de marginalidad y la estigmatización o la falta de acceso a la información inciden en que muchos de ellos sostengan *‘yo por esa plata no me voy a someter a reincorporarme al colegio, a la primaria o la secundaria, porque no tengo expectativas de después conseguir un trabajo. No lo voy a conseguir’*”.

En relación con este aspecto, el abordaje de la relación entre la terminalidad educativa y la inserción laboral se refuerza desde el PROG.R.ES.AR en agosto de 2014, al incorporarle explícitamente un programa complementario, el PROEMPLEAR. El PROEMPLEAR extiende la cobertura de la transferencia monetaria a los jóvenes que participan del PROG.R.ES.AR y realizan prácticas laborales. Cuando estos jóvenes son contratados por las empresas, el Estado financia una parte de sus ingresos. Los Servicios de Promoción del Empleo, el Programa de Inserción Laboral y las Acciones de entrenamiento para el trabajo en empresas también forman parte de la oferta del PROEMPLEAR. A través de estas herramientas se promueve la empleabilidad de los jóvenes mediante la educación, capacitación y promoción de experiencias calificantes en actividades que demanda el mercado laboral<sup>12</sup>. En los hechos, estas iniciativas promueven la inserción de trabajadores y trabajadoras desocupados en empleos de calidad, mediante la implementación de incentivos económicos a las empresas que decidan incrementar su dotación de personal.

En este escenario, el trabajo en simultáneo con el programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo, el PROEMPLEAR, la Red de Tutores y la posibilidad de contar con servicios de apoyo al cuidado infantil constituyen valiosos recursos a través de los cuales el

---

<sup>12</sup> Las prácticas laborales calificantes se realizan durante 20 horas semanales, de 4 a 6 horas diarias, durante un período mínimo de 1 mes y máximo de 6 meses. Los trabajadores y trabajadoras desocupados reciben una ayuda económica mensual a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o en forma conjunta con la empresa. Entre la empresa y la persona a entrenar no se establece una relación laboral durante el desarrollo del proyecto. Para participar, las empresas interesadas deben comunicarse con la Oficina de Empleo y/o con la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de su zona.

PROG.R.ES.AR se acerca a los jóvenes más desfavorecidos socialmente.

Di Giovambattista señala que la figura del tutor tiene el propósito de acompañar a los jóvenes durante su tránsito por el Programa, proveer información y, fundamentalmente, aconsejarlos. En este sentido, instala una dinámica desde la cual se fortalece la accesibilidad al Programa. Sin embargo, advierte que la Red de Tutores “no está oficialmente legislada (...) no hay una normativa que nos indique cómo es su funcionamiento oficial. Lo que se sabe -extraoficialmente, al hablar con personas que están trabajando en el Programa- es que en general son ciudadanos que voluntariamente se ofrecen a participar en el seguimiento de los jóvenes, y que se han estado realizando jornadas de capacitación a estos voluntarios que se presentan para ayudar en el abordaje territorial del Programa. Las capacitaciones están centradas en los requerimientos del Programa: cuáles son las instituciones o los cursos profesionales que el Ministerio de Educación habilita; cómo se hace para requerir el derecho adicional del Programa a percibir servicios de cuidado infantil”.

La posibilidad que ofrece el PROG.R.ES.AR para acceder a servicios de cuidado infantil constituye uno de los aspectos más novedosos en este tipo de iniciativas. Al respecto Di Giovambattista comenta que los resultados de investigaciones previas constatan que “la presencia de niños en el hogar –fundamentalmente de aquellos que no están comprendidos en el rango etario de la educación obligatoria– condicionan las decisiones de inserción laboral y educacional; sobre todo para las mujeres que son las principales afectadas por la falta de corresponsabilidad en el trabajo de cuidado de los menores”. En relación con este punto “se ha estado avanzando en la construcción y equipamiento de los Centros de Desarrollo Infantil, que dependen del Ministerio de Desarrollo Social y se está considerando la remodelación de la infraestructura de las universidades nacionales para brindar allí estos servicios de apoyo al cuidado”.

La Red de Tutores y la posibilidad de acceder a servicios de cuidado infantil constituyen un salto cualitativo en las prestaciones que ofrece este tipo de programas. Al respecto Di Giovambattista sostiene que “el abordaje integral que se plantea en el diseño del PROG.R.ES.AR, el hecho de que no sea un Programa de mera terminalidad educativa sino que se articule con la inserción en el mundo del trabajo, que contemple las inequidades de género y que proponga un abordaje territorial a través de la Red de tutores, permite concluir que si todo funcionara tal como está planteado sería un muy buen Programa”.

### *Consideraciones finales*

Durante las últimas décadas los Estados latinoamericanos han avanzado considerablemente en el posicionamiento de los jóvenes como sujetos de derecho. La adhesión a la Convención Iberoamericana de las Juventudes, la sanción de Leyes Nacionales de Juventud, la creación de institucionalidad específica orientada a la promoción de los derechos de los jóvenes, la extensión del tramo de educación escolar obligatoria, la revitalización de la educación para jóvenes y adultos y la extensión de los Programas de Transferencias Condicionadas hacia los jóvenes expresan un compromiso creciente con el desarrollo de las capacidades de las nuevas

generaciones. El acceso de los adolescentes y jóvenes a la educación de calidad y al trabajo decente son reconocidos por los Estados como los dos pilares centrales de inclusión social (Espejo & Espíndola, 2015).

En este escenario, los Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes analizados en este cuaderno constituyen una extensión de una estrategia de política que ha demostrado ser un importante avance en el campo de la protección social en América Latina (Cecchini & Madariaga, 2011). En ellos se vislumbra un valioso esfuerzo para generar una visión ampliada de las políticas sociales orientadas a la protección y promoción de derechos centrada en el enfoque del curso de vida.

Estos programas expresan el reconocimiento de la persistente vulneración de los derechos a la que se encuentran expuestos los jóvenes latinoamericanos y en particular, la urgencia por atender uno de los encadenamientos que incide fuertemente en el goce presente y futuro de una ciudadanía plena. De este modo, los Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes buscan revertir los mecanismos de acumulación intergeneracional de desventajas sociales a través del desarrollo de capacidades y el acceso a un mínimo de bienestar.

No obstante, debe considerarse que estos programas constituyen uno de los instrumentos de protección social no contributiva del que disponen los Estados para restituir los derechos de quienes por diversos motivos han quedado al margen de las políticas de inclusión educativa y laboral. En este sentido, la existencia de estos programas expone las limitaciones de las políticas integrales dirigidas a la juventud (Cecchini, 2015).

En virtud de lo dicho, los Programas de Transferencias Condicionadas orientados a los jóvenes interpelan la capacidad de los Estados para posicionarse como auténticos garantes y promotores de los derechos de los jóvenes. Su impacto debe ser analizado en este marco dado que “la efectividad de estos programas depende, en gran medida, de la presencia de sólidos sistemas universales de salud y educación, así como de una economía dinámica que logre generar de manera sostenida empleos de calidad” (Cecchini & Madariaga, 2011).

### *Referencias bibliográficas*

ANSES (2015) “Más de 700.000 jóvenes están estudiando con PROGRESAR”. Recuperado de <http://progresar.anses.gob.ar/noticia/mas-de-jovenes-estan-estudiando-con-progresar-24>

Abdala, E. (2002) *Jóvenes, educación y empleo en América Latina*. OIT.

Bassi, M., Busso, M., Urzúa, S. y Vargas J. (2012) *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. BID.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas*.



*Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.* CEPAL.

Cecchini, S. (2015) *Programas de Transferencias Condicionadas: panorama regional y su impacto en la población.* SITEAL, IPE-UNESCO.

CEPAL (2014) *Panorama Social de América Latina 2014*, Santiago de Chile. (Capítulo VI: “Tendencias recientes del gasto social y la inversión social en la juventud.”)

Di Giovambattista, A. P.; Gallo, P. y Panigo, D (2014) *El impacto distributivo del “PROG.R.ES.AR” en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones en Empleo, desempleo & políticas de empleo*, N°17.

Espejo, A. y Espíndola, E. (2015) “La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo” en Trucco, D. y Ullmann, H. (editoras) (2015): *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Libros de la CEPAL, N° 137, CEPAL.

Hernández, D. (2015) *El sistema de seguridad social argentino*. Mimeo.

Martínez, D. (05-02-2014) “Ni-ni: ¿quiénes son los beneficiarios del Progresar?” Agencia Paco Urondo.

Presidencia de la Nación Argentina (2015) *Proyecto de Ley para la Promoción de las Juventudes*. Recuperado de [www.caserosada.gob.ar/pdf/LEYJUVENTUDCOMPLETOFINAL.pdf](http://www.caserosada.gob.ar/pdf/LEYJUVENTUDCOMPLETOFINAL.pdf)

Salvia, A. (2013) *Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social. El actual escenario de crisis mundial en la Argentina*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Trucco, D. y Ullmann, H. (editoras) (2015) *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Libros de la CEPAL, N° 137, CEPAL.

Weller, J. (editor) (2006) *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. CEPAL.

(11 de junio de 2014) “Comenzó la capacitación para tutores solidarios del Progresar”. *El Diario*. Recuperado de <http://www.eldiario.com.ar/diario/politica/112053-comenzo-la-capacitacion-para-tutores-solidarios-del-progresar.htm>

(4 de julio de 2014) “Progresar: red de tutores para beneficiarios en Mar del Plata”. *Punto noticias*. Recuperado de [http://punto noticias.com/115528\\_progresar-red-de-tutores-para-beneficiarios-en-mar-del-plata/#axzz3VsgSoyIj](http://punto noticias.com/115528_progresar-red-de-tutores-para-beneficiarios-en-mar-del-plata/#axzz3VsgSoyIj)

(12 de agosto de 2014) “Nuevos tutores del Progresar”. *Tres Líneas*. Recuperado de <http://www.treslineas.com.ar/nuevos-tutores-progresar-n-1146738.html>

*Sitios en Internet de los Programas de Transferencias Condicionadas para jóvenes*

Argentina, PROGRESAR, <http://www.progresar.anses.gob.ar/>

Brasil, PROJOVEN, <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/04/programa-capacita-jovens-para-o-mercado-de-trabalho>

Colombia, JÓVENES EN ACCIÓN, <http://www.jovenesenaccion.co/PC/index.html>

Costa Rica, AVANCEMOS, [http://www.imas.go.cr/ayuda\\_social/avancemos.html](http://www.imas.go.cr/ayuda_social/avancemos.html)

México, JÓVENES CON PROSPERA, [https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Jovenes\\_con\\_PROSPERA](https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Jovenes_con_PROSPERA)