

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE**  
**CENTRO UNIVERSITARIO REGIONAL ZONA ATLANTICA**

**Tesis de Grado para la Licenciatura en**

**Administración Pública.**



**TITULO:** POLITICA PUBLICA DE INCLUSION SOCIAL PARA JOVENES ESTUDIANTES: ANALISIS DE LA ETAPA DE IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE RESPALDO A LOS ESTUDIANTES ARGENTINOS (PROG.R.E.SAR) EN LA LOCALIDAD DE MAQUINCHAO, DURANTE EL PERIODO 2014 – 2017.

**Directora de tesis: Mgter. Susana Lopez**

**Tesista: Erika Viviana Saez**

**Viedma, 2020**

## *Dedicatoria*

A mis padres y hermanos.

### *Agradecimientos*

Los agradecimientos son para mi familia, amigos y a Susana (directora de tesis) quienes decidieron acompañarme en esta etapa.

***¡MUCHAS GRACIAS!***

## INDICE

Resumen .....	5
CAPITULO I .....	6
<b>Presentación del tema</b> .....	<b>6</b>
<b>Objetivo general</b> .....	<b>8</b>
<b>Objetivos específicos:</b> .....	<b>8</b>
<b>Metodología</b> .....	<b>9</b>
<b>Estado del arte</b> .....	<b>10</b>
<b>Marco teórico</b> .....	<b>13</b>
CAPITULO II: “CONTEXTO A NIVEL NACIONAL, TRANSFORMACIONES Y CUESTIÓN SOCIAL” .....	22
<b>La nueva cuestión social:</b> .....	<b>26</b>
<b>El escenario social en la Argentina:</b> .....	<b>28</b>
<b>Las Políticas sociales:</b> .....	<b>29</b>
CAPITULO III: “CONTEXTO SOCIAL, LABORAL Y EDUCATIVO EN EL QUE SE DESENVUELVEN LOS JÓVENES ESTUDIANTES DE LA LOCALIDAD DE MAQUINCHAO” .....	33
<b>Contexto en Rio Negro</b> .....	<b>33</b>
<b>Población y características demográficas</b> .....	<b>38</b>
<b>Los jóvenes frente al mercado laboral, Origen social, educación e inserción laboral de los jóvenes.</b> .....	<b>41</b>
CAPITULO IV: “LAS POLITICAS PÚBLICAS FRENTE A LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL” .....	.48
Requisitos del Programa PROG.R.ES.AR .....	48
CONSIDERACIONES FINALES .....	60
BIBLIOGRAFIA: .....	64
ANEXOS .....	<b>66</b>
ANEXO I - ENTREVISTAS Y ENCUESTAS A JÓVENES .....	<b>66</b>
ANEXO II: FORMULARIOS .....	<b>69</b>
<b>ANEXO III: DECRETOS</b>	
<b>DECRETO-84/2014</b> .....	<b>76</b>
<b>DECRETO505/2015</b> .....	<b>83</b>

## **Resumen**

El Estado mediante una política pública busca que diversos actores sociales inscriban asuntos considerados prioritarios en la agenda pública, con la intención de transformar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

En el presente trabajo se analizará la etapa de Implementación del Programa de respaldo a los estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR) en la localidad de Maquinchao. Se hace énfasis en este segmento de la población dado que el mismo es proclive a la deserción o rezago escolar, la precariedad laboral y la marginalidad social.

El tema seleccionado pretende ser relevante en tres aspectos: a nivel cognitivo, ya que es un tema no explorado a nivel local; a nivel social dado que pretende ser útil para aquellos con responsabilidad y competencia dentro del proceso de toma de decisiones en la estructura del Gobierno, para implementar políticas públicas tendientes a garantizar la inclusión en la educación secundaria para ésta franja etaria; y a nivel personal considero importante llevar adelante esta investigación dado que me siento originaria de la localidad de Maquinchao y me gustaría poder contribuir ampliando el conocimiento a cerca de la temática planteada.

El presente trabajo es de carácter exploratorio-descriptivo. La metodología utilizada será la cualitativa se utilizarán las siguientes técnicas: entrevistas y análisis documental. También se tendrá en cuenta aporte de la metodología cuantitativa, mediante la técnica de encuestas, para la recolección de datos.

## **CAPITULO I**

### **Presentación del tema**

El presente Tema de Investigación se encuadra dentro del Área disciplinar de Administración y Políticas Públicas, orientada en el marco de las Políticas Públicas en la etapa de implementación.

En el presente trabajo se analizará la etapa de Implementación del Programa de respaldo a los jóvenes estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR) en la localidad de Maquinchao, durante el periodo 2014 – 2017.

Se eligió esta temática con el propósito de analizar el curso de acción que se lleva a cabo en una política pública social, como es el Programa PROG.R.ES.AR , comprendiendo que, toda política pública tiene como objetivo cubrir las demandas de la sociedad, que son consideradas una problemática que afecta la interrelación entre ellas, el Estado y el Mercado. Y la política pública trata de que esto se resuelva de la manera más eficiente y efectiva. El programa se comenzó a implementar en la provincia de Río negro en el año 2014, siendo el principal objetivo del mismo lograr la inclusión social y laboral de los jóvenes entre 18 y 24 años a fin de completar la escolaridad obligatoria o continuar sus estudios y acceder a formación profesional para conseguir un empleo digno que les permita afrontar la vida.

El periodo seleccionado de la investigación, es en virtud de conocer los antecedentes, contexto, actores e interacción, involucrados en la implementación del programa.

El problema que se propone abordar en esta investigación parte de los siguientes supuestos.

### **Supuestos:**

- La implementación del programa PROG.R.ES.AR en la Localidad de Maquinchao contribuye a garantizar la inclusión social de los jóvenes estudiantes de la localidad de Maquinchao.
- El programa PROG.R.ES.AR, fue un factor motivador para que los jóvenes de la localidad de Maquinchao continúen sus estudios

Asimismo, desde una perspectiva que analiza el campo de las representaciones, se pretende abordar las siguientes **preguntas de investigación:**

- ¿Cuál es el propósito de la implementación del programa PROG.R.ES.AR?
- ¿Cuáles fueron los objetivos que se tuvieron en cuenta para la implementación del Programa en la localidad de Maquinchao?
- ¿El programa PROG.R.ES.AR contribuyo a la inclusión social de los jóvenes?
- ¿Qué capacitaciones ofrece el programa PROG.R.ES.AR a los beneficiarios?

Según los supuestos aquí planteados, se pretende verificar si el programa PROG.R.ES.AR aporta a reducir la desigualdad social en la localidad de Maquinchao.

Finalmente, esta tesis pretende ser relevante **en tres aspectos:**

El tema seleccionado resultará relevante y novedoso **a nivel cognitivo** a fin, de brindar nuevos conocimientos en el campo de una realidad social dentro de las políticas públicas, poco explorado hasta el momento.

También, me motivó llevar adelante el presente trabajo, la previa revisión bibliográfica realizada, a través de la cual se detectó una reducida cantidad de estudios de similares características, razón que le otorga al mismo cierta cuota de originalidad, ya que, el programa en cuestión no ha sido analizado desde esta perspectiva.

En tanto, a **nivel social** pretende ser útil para los distintos actores con responsabilidad y competencia dentro del proceso de toma de decisiones de organizaciones del Estado.

Por último, a **nivel personal** considero significativo llevar adelante esta propuesta de investigación por el interés de la temática, ya que, en la localidad no se presentan investigaciones de la misma índole, además es el lugar donde curse parte de mis estudios secundarios y me resulta significativa, ya que, me considero originaria de la misma. Por otra parte, me permitirá ampliar el campo de conocimiento dentro del área laboral generando un impulso motivador para presentar futuras propuestas.

El abordaje metodológico y los objetivos de investigación

### **Objetivo general**

- Analizar la etapa de implementación del programa PROG.R.ES.AR en la localidad de Maquinchao.

Para lograr el objetivo general de esta investigación se desarrollan los siguientes

### **Objetivos específicos:**

- Identificar los actores intervinientes en la implementación del programa PROG.R.ES.AR.
- Describir los alcances del programa PROG.R.ES.AR.
- Indagar las distintas capacitaciones que ofrece el programa PROG.R.ES.AR a los jóvenes de la localidad de Maquinchao.



El desarrollo de estos objetivos permite brindar evidencias que garanticen los supuestos del presente trabajo que, como ya se ha mencionado, intenta identificar actores, describir los alcances del programa y saber que capacitaciones se vienen desarrollando.

Para dar cuenta de ello, el presente estudio se enmarca dentro de los tipos de investigación exploratorio y descriptivo.

**Exploratorio:** dado que si bien es un tema que ha sido estudiado en el ámbito Nacional, es un aspecto poco explorado tanto a nivel Provincial como Municipal.

**Descriptivo:** la investigación se circunscribe a un estudio descriptivo ya que la recolección de datos permitirá describir los motivos por los cuales los jóvenes beneficiarios del programa continúan sus estudios o se capacitan, y además qué posibilidades tiene el mismo de generar políticas de inclusión para los jóvenes.

**La metodología que se utilizará en este trabajo es la siguiente:**

**Abordaje cuantitativo:** en el marco del diseño cuantitativo se elaboraron y analizaron datos estadísticos sobre las condiciones demográficas, educativas de los jóvenes entre 18 y 24 años. Los mismos fueron extraídos mediante: encuestas y del CENSO 2010.

**Abordaje cualitativo:** como técnicas de recolección de datos, se realizó entrevistas semi estructuradas a representantes de acción social en Maquinchao, a docentes de las escuelas secundarias y estudiantes, para conocer cuál es su opinión respecto a la implementación del programa; y otras fuentes que se consideren pertinentes.

La población objeto de estudio comprenderá a los estudiantes del CEM Nro. 57 anexo CENS, se coordinaran entrevistas con gente de acción social, a directivos - profesores del CEM y CENS .

Según el último censo 2010<sup>1</sup>, la cantidad de jóvenes estudiantes de la localidad de Maquinchao entre 18 y 24 años de edad, es un total de 297.

Por lo tanto, la muestra es intencional y la población objeto de estudio representa un 50% de la población a analizar.

### **Estado del arte:**

Con el fin de contextualizar el planteo de esta tesis, a continuación se presentan antecedentes de investigaciones realizadas a nivel Nacional y Provincial.

En segundo lugar, se establece el marco teórico que guía el análisis de este trabajo.

Cabe aclarar que, para encuadrar la temática primero se comenzó a indagar sobre estudios realizados a cerca de la educación. Ya que, PROG.R.ES.AR al ser un programa nuevo y Nacional no ha sido investigado desde este punto de vista.

Sabemos que el abanico de estudios realizados a cerca de la educación, más bien de la escuela media, es muy amplio, los estudios realizados apuntan a dar solución frente a las problemáticas planteadas. A continuación se observan temáticas a Nivel Nacional.

A nivel internacional no se han encontrado investigaciones, ya que el PROG.R.ES.AR es un programa NACIONAL.

A nivel nacional, Patricio MillanSmitmans, profesor de Política Económica en la Universidad Católica Argentina, escribió un documento de trabajo, en donde concluye que la educación juega un rol clave para terminar con la exclusión social de los jóvenes. Es necesario otorgar a los jóvenes la posibilidad de recibir una educación de calidad y destaca que las políticas de inclusión de los jóvenes deben incorporar con una adecuada

---

<sup>1</sup> <http://redatam.indec.gob.a>

importancia el fortalecimiento familiar ya que las familias juegan un rol clave para la positiva inserción de los jóvenes en las actividades educativas, laborales y sociales. Son un elemento clave en la política de inclusión social de los jóvenes. El futuro se construye con una política de estado para enfrentar los problemas que tienen en la actualidad los jóvenes.

Bonfiglio Juan, Salvia Agustín, Tinobras Cecilia y Vanina van Raap realizaron una investigación denominada “Educación y trabajo: un estudio sobre las oportunidades de inclusión de los jóvenes tras cuatro años de recuperación económica”, en el cual se hace una descripción estadística sobre una serie de aspectos vinculados con la inclusión social y las capacidades de desarrollo de los jóvenes, mostrando la estrecha relación que existe entre la posición socioeconómica de origen y los logros educativos, sociales y laborales a los que logran acceder. La variable explicativa central utilizada en el análisis es la estratificación o posición socioeconómica en tanto factor condicionante de oportunidades y logros de inclusión educativa y laboral. A partir de las encuestas realizadas a jóvenes de 15 a 29 años pertenecientes a hogares ubicados en diferentes posiciones de la estratificación social, a partir del procesamiento de micro datos de la EPH del INDEC para el segundo semestre de 2006, se llegó a la conclusión de que la desigualdad de oportunidades de acceso a oportunidades educativas es persistente, no todos los jóvenes pueden continuar estudios secundarios o superiores, ni acceder (si es que persisten) a igual calidad de información. Por una parte debido a la falta de recursos para invertir en educación; por otra debido a la mayor urgencia o necesidad de emancipación o de generar ingresos para el hogar. De esta manera los jóvenes de sectores más vulnerables son los primeros en ingresar al mundo del trabajo, a la vez que son los últimos en la fila para acceder a un empleo de calidad.

A nivel Nacional la Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Directora Ejecutiva del Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas (CEDEP). Consultora Internacional en Políticas Sociales e Integración Regional.

Publico un artículo en el que propone analizar y problematizar la cuestión de las juventudes, los bienes públicos y la justicia distributiva en la Argentina. Para ello, se realiza un recorrido histórico y actualizado de la temática en el país. Luego, el análisis se centra en una política pública particular como es la reciente creación del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR).

La política del programa se articula con un conjunto de otras acciones a favor de la infancia, adolescencia y juventud que en los últimos años se vienen implementando en el país, las cuales están configurando un nuevo paradigma, el de la “protección ampliada” de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012). Este paradigma se abre paso en la convivencia con otros de antaño y tiene desafíos que son centrales en la profundización de una agenda distributiva. El PROG.R.ES.AR constituye un paso favorable en la atención a las juventudes. No obstante, como se profundizará a continuación, presenta importantes retos de articulación y para llegar a la meta de alcance planteada. (...)

A Nivel provincial se desarrollo una tesis de grado en la Universidad Nacional del Comahue (C.U.R.Z.A) a cargo de la Licenciada en Administración Pública Yamila Gómez, donde se analizo cuáles son las posibilidades que tiene el gobierno municipal de General Conesa para generar políticas públicas que garanticen la inclusión social de los jóvenes que han abandonado su escolaridad obligatoria.

Se hará énfasis en este segmento de la población dado que el mismo es proclive a la deserción o rezago escolar, la precariedad laboral y la marginalidad social (...)

### **Marco teórico:**

Para abordar la siguiente investigación comenzaré por definir que es el Estado, según Oszlak, la existencia del Estado se verifica a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que define “la estatidad” – la condición de ser estado-, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y ejercicio de la dominación política. El Estado es, de este modo, relación social y aparato institucional.<sup>2</sup>

Por otro lado, para atender los riesgos sociales, el Gobierno implementa políticas públicas que Manuel Tamayo Sáez (1997) las define como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”<sup>3</sup>.

Otra consideración de este concepto es el propuesto por: Oszlack y O'Donnell (1984)<sup>4</sup> definen a las políticas estatales como el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión, que concita el interés, la atención y movilización de otros actores del tejido social. Para estos autores, una cuestión es un asunto socialmente problematizado, generador de procesos sociales.

---

<sup>2</sup> Oszlak, O y O'Donnell.G (1976): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documentos CEDES / Clacso N° 4.

<sup>3</sup> TAMAYO, Saez Manuel. “El análisis de las políticas públicas”. En Bañon, R y Carrillo, E. (comp.) La nueva Administración Pública. Alianza Universidad. Madrid. 1997

<sup>4</sup> Oszlak, O y O'Donnell.G (1976): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documentos CEDES / Clacso N° 4.

Al consolidarse la democracia, y como consecuencia de la reforma constitucional de 1994 que otorgó autonomía a los municipios a través del artículo 123, los gobiernos locales argentinos comenzaron un proceso de transformación, en términos de competencias y funciones, al añadir nuevas y complejas responsabilidades a su clásica prestación de servicios básicos como la recolección de residuos, limpieza y mantenimiento de calles, alumbrado público, mantenimiento de cementerios, etc.

Los municipios se convirtieron en los principales receptores de las demandas sociales, adquiriendo un rol protagónico en la implementación de políticas públicas.

Si éstas se ajustan más a las necesidades de una localidad, aumenta la eficiencia y eficacia de los programas implementados.

Siguiendo a Tamayo Sáez, el proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

**Identificación y definición del problema:** la definición de problemas es la primera fase del ciclo. Los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores. La definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública.

**Formulación de las alternativas de solución:** una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones. La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno. Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir

que solo desde el ámbito público se puede formular una política pública. La elaboración de las políticas públicas ha generado dos corrientes principales de análisis:

Por un lado, el modelo racional de Herbert Simon que intenta sustituir la intuición, la opinión y la experiencia del decisor por un conjunto de técnicas y métodos precisos que le ayuden a encontrar no una decisión cualquiera, sino la mejor decisión. Este modelo divide el proceso de adopción de la decisión en una serie de pasos interdependientes y acumulativos, que, de cumplirse dan lugar a una elección racional.

Por otro lado, Charles Linblom criticó el modelo racional de Simon argumentando que los pasos deliberados, ordenados no constituyen un retrato preciso del funcionamiento del proceso real de las políticas públicas. A su vez, proponía un modelo que tomaba en cuenta el poder y la interacción entre fases y etapas. Este modelo denominado “incremental” argumenta que el decisor solo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que se llevan a cabo, rechazando las demás, y analiza solo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, obviando el resto.

### **La implantación de las políticas públicas:**

**El modelo top-down o de arriba abajo:** La implantación concebida como maquinaria burocrática en movimiento cumpliendo con diligencia y sumisión las decisiones es una transposición del modelo wilsoniano de relación entre la esfera política y la esfera de la administración. Según este modelo, ambas esferas deben permanecer necesariamente separadas, sin líneas de contacto. La esfera política decide y la esfera administrativa pone en marcha las decisiones. La administración no es más que una variable dependiente de la política. Esta forma de entender el proceso de formación de las políticas públicas se ha dado en denominar modelo Top-Down o de arriba abajo.

**La implantación desde abajo. El modelo botton-up:** este modelo explica la implantación como el proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población. Implantando es lo que ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es el punto de distribución donde la implantación tiene éxito o fracasa.

De acuerdo con este modelo, las políticas públicas acaban implantándose en cientos o miles de oficinas públicas repartidas por el territorio por millares de empleados públicos del último escalón de la jerarquía administrativa, en contacto con clientes singulares, con demandas particulares y concretas. Personas que en ningún caso han participado en el proceso de formulación, reciben cotidianamente las presiones de los ciudadanos para conseguir servicios públicos.

El problema de la implantación para este modelo no es el ajuste fiel a la decisión inicial, sino la adopción de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce.

**La fase de evaluación:** la evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma.

### **Ciclo de una política publica**

¿Pero qué es lo que determina que un tema sea un problema social y pase a ser objeto de la agenda de gobierno?

No todos los problemas detectados tienen la entidad suficiente para convertirse en problemas públicos. Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina agenda sistemática. De esa agenda, los decisores



públicos extraen algunos y confeccionan la agenda institucional o agenda política. Esta agenda está compuesta por los problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado. Sin embargo, en muchas ocasiones los problemas entran en la agenda institucional y poco después desaparecen de ella –disipación de temas o problemas- o no reciben atención hasta que pasa un largo período de tiempo –incubación de temas.

En este sentido, la definición de los jóvenes como objeto de políticas públicas es un desafío relativamente reciente para los gobiernos del mundo y ha logrado instalarse en las agendas públicas, dados los problemas de desempleo, exclusión y desafiliación social.

El surgimiento de políticas públicas de juventud modernas estuvo estrechamente relacionado con dos circunstancias políticas (Balardini, Dávila León, Paciello, Souza, De Freitas, 2005)<sup>5</sup>:

A nivel nacional, la recuperación de la democracia (diciembre de 1983). En la medida en que estas políticas incluyen un componente de participación juvenil y debate de ideas que no puede tener lugar en un marco político autoritario o dictatorial, razón por la cual no fue sino hasta la recuperación de la democracia cuando se crearon los primeros organismos de juventud modernos (Subsecretarías, Áreas, Institutos, etc.).

En marzo de 1987 se crea la Subsecretaría de Juventud que en noviembre de 1989 pasa a ser la actual Dirección Nacional de Juventud (DINAJU).

En la década del 90 se observa la necesidad de trabajar en políticas de juventud, en un nivel transversal involucrando a distintos ministerios y secretarías naciendo así el

---

<sup>5</sup> Balardini, Dávila León, Paciello, Souza, De Freitas (2005): Políticas Locales de Juventud. Experiencias en el Cono Sur. Friedrich Ebert Stiftung.

Gabinete de la Juventud, el Consejo Federal de Organismos de Juventud en el que estaban representadas todas las provincias y la Mesa Permanente de Concertación Juvenil, integrada por las principales organizaciones juveniles de alcance nacional y por las juventudes de partidos políticos con representación parlamentaria. De estas experiencias, lo que hoy aparece de organizada y con programas de alcance nacional es la DINAJU, aun con sus carencias.

La proclamación del Año Internacional de la Juventud (AIJ), en 1985 por parte de las Naciones Unidas, que estimuló la constitución de instancias estatales que dieran cuenta de las actividades propuestas para su celebración. El AIJ motivó la realización de estudios de juventud, y empujó la creación de instancias organizativas estatales que surgen como respuesta al llamado de la ONU, tal como sucediera con el Comité Nacional de Coordinación para el AIJ en julio de 1984.

En 1992 se crea la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). En este escenario se retomó y aprovechó las iniciativas de las políticas de juventud implementadas con anterioridad para promover un enfoque de juventud en la agenda pública y apoyar la creación y el fortalecimiento de los Organismos Oficiales de Juventud en Iberoamérica.

En 1995, Naciones Unidas reconoce que la juventud está enfrentada a complejas problemáticas que requieren acciones concretas que aporten a la solución, por lo que implementa la estrategia internacional “Programa de Acción Mundial para los jóvenes” hasta el año 2000, en la que se dio prioridad a temas como educación, empleo, hambre, pobreza, salud, medio ambiente, uso indebido de drogas, delincuencia juvenil, actividades recreativas, la niña y la mujer joven y la participación de los jóvenes.

La emergencia de determinadas tribus urbanas, desafiadas de la vida ciudadana, así como su relación con determinados riesgos sociales y epidemiológicos, motivaron a

equipos profesionales, tanto privados como públicos, a ocuparse en forma especializada de los problemas asociados a la juventud.

Es necesario también considerar a las políticas sociales entendidas Como “aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales), y que, además, protege a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los “efectos no deseados” de los mismos”<sup>6</sup>.

El Programa PROG.R.ES.AR, es una política pública social, donde La ley de Educación Nacional N° 26206<sup>7</sup> identifica a la educación de Jóvenes y Adultos, caracterizando la modalidad y trazando los lineamientos generales de su desarrollo, recuperando para todos los ciudadanos y ciudadanas la posibilidad de acceso, permanencia y promoción a los diversos niveles, modalidades y especializaciones vinculadas a su desempeño social y laboral. Debido a que la educación de Jóvenes y Adultos y la educación Técnico Profesional reivindican el rol del Estado en los procesos productivos y formativos.

Es por esto que queda a cargo del Ministerio de Educación de la Nación la implantación del Programa PROG.R.ES.AR, como respuesta sistematizada a lo que las leyes nacionales prescriben. Lo hace dando cumplimiento a la responsabilidad política de fijar los lineamientos de la política educativa nacional.<sup>8</sup>

“La política, en su sentido más amplio, tiende a conformar tanto las propuestas de políticas públicas como aquellas que se concreten. Quien quiere el gobierno, quiere

---

<sup>6</sup> Andrenacci – Repetto (2007),

<sup>7</sup> [ fines @me.gov.ar]

<sup>8</sup> [www.Anses.gov].

políticas públicas. Los gobiernos son, desde este punto de vista, instrumentos para la realización de políticas”<sup>9</sup>

Para explicar la implantación de esta política pública creemos que el modelo bottom-up<sup>10</sup> es el más adecuado.

Debido a que, “Este modelo explica la implantación como el proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población. Implantando es lo que ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es el punto de distribución donde la implantación tiene éxito o fracasa.”<sup>11</sup>

El éxito de este programa conlleva que “La factibilidad política de una alternativa depende claramente de la inteligencia con que se diseñó la estrategia política para obtener su adopción, así como de la dedicación y habilidad de los encargados de poner en práctica la estrategia”<sup>12</sup>.

Los problemas que abordan las políticas públicas, son construidos, definidos subjetiva e interesadamente por los actores. Así, actores distintos entenderán el problema de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones su propio interés y valores, sus propias metas y estrategias.

---

<sup>9</sup> FRANCO, Rolando y LANZARO, Jorge, “Política y Políticas Públicas: determinación y autonomía”. En FRANCO, Rolando y LANZARO, Jorge, “Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina”. Miño y Dávila. Buenos Aires .2006. Pag. 13/30

<sup>10</sup> PARSONS, Wayne, “Políticas Públicas”. Miño y Davila. Buenos Aires 2007. Pag.50/75

<sup>11</sup> TAMAYO SAEZ, Manuel “El análisis de las políticas públicas”. En BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comp.) La nueva Administración Pública. Alianza Universidad. Madrid.1997.

<sup>12</sup> BEHN, Robert, “El análisis de políticas y la política”. En AGUILAR VILLANUEVA, L. (Comp.) El estudio de las políticas públicas. Miguel AngelPorrua. México.1996.

Se pretende comprender a los actores involucrados, considerando sus intereses ligados estrechamente con sus objetivos y sus estrategias vinculadas con su curso de acción respecto de su posición dentro del proceso de implementación del programa de respaldo a estudiantes PROG.R.ES.AR.

Así, se puede definir como actor<sup>13</sup> de una política pública “a quienes participan o están involucrados en alguna etapa del proceso que sigue la política pública, (...) pueden ser individuales – líderes políticos o de opinión, o personas influyentes – o colectivos, como agrupaciones de ciudadanos u otros grupos de interés”). Por último, es necesario considerar, las estrategias de los actores, entendiendo por estrategia a “la selección deliberada sobre un conjunto de actividades (...) de forma distinta o bien diferentes a aquellas realizadas por los rivales”.

---

<sup>13</sup> Mauricio Olavarría Gambi, Ph. D., 2007, p.50

## **CAPITULO II: “CONTEXTO A NIVEL NACIONAL, TRANSFORMACIONES Y CUESTIÓN SOCIAL”**

Los comienzos del siglo XXI encuentran un escenario atravesado por las desigualdades y la exclusión. El incremento de la pobreza, el aumento de la tasa de desocupación, el deterioro de la calidad de los empleos, la falta de acceso a factores básicos, la pauperización de los sectores medios, confirman una dolorosa realidad que se caracteriza por la existencia y la consolidación de nuevas desigualdades. Desigualdades entre estados y regiones, y también entre grupos sociales en el interior del mismo espacio. En la Argentina, este escenario que surge con el resquebrajamiento de los mecanismos y formas de integración social predominantes en la Argentina hasta la década del '70 y '80, mecanismos que se relacionaban con formas específicas del mercado de trabajo y de la intervención social del Estado (Andrenacci, L. 2001:4). En las primeras décadas de la posguerra, a impulsos del keynesianismo fordista, las políticas macroeconómicas asumían la responsabilidad por el problema de la ocupación mientras los riesgos inflacionarios eran generalmente controlados por la microeconomía, mediante acuerdos entre empresas y sindicatos. Se constituía la “sociedad salarial”, en la que el empleo de tiempo completo y duración indeterminada, con protecciones legales y buenas remuneraciones se convertía en el dispositivo clave del ingreso y conformaba la dimensión social de la ciudadanía de la que había hablado Marshall (Nun, J. 2001:267). En definitiva, una sociedad salarial no es simplemente una sociedad donde la mayoría de los trabajadores son asalariados sino una sociedad del pleno empleo, crecientemente homogénea, donde el trabajo asalariado brindaba status, dignidad y protección y donde aparecía un nuevo tipo de seguridad ligada al trabajo

(Castel, R. 1995). Era el momento de apogeo del modelo de intervención social del Estado conocido como estado de bienestar, que expresó una diferente articulación entre los sectores económicos y el sistema político sobre la base de una nueva relación entre capital y trabajo. Ese estado de bienestar, desarrollado en las democracias capitalistas luego de la Segunda Guerra Mundial, se correspondía con una política económica comprometida con una orientación hacia el “pleno empleo”, lo que constituyó el apuntalamiento esencial del sistema de seguridad social derivada de la legitimidad concedida a la política keynesiana. También se orientaba según principios que acordaban con la provisión pública de servicios sociales universales, que se asentaba en un consenso que indicaba que el acceso a los servicios sociales debía ser libre, universal, para toda la población en calidad de ciudadanos (Minujin A. y Consentino E 1993:31). El panorama cambió significativamente en el último cuarto de siglo, cuando la inflación desplazó al empleo como preocupación dominante de los gobiernos, mientras avanzaban tanto los procesos de automatización de la industria y los servicios como la recesión económica, generándose un aumento considerable de la desocupación y la subocupación. Algunos autores, como Gorz y Dahrendorf, empezaron a plantear la problemática del “fin del trabajo”. Era la crisis de la sociedad salarial y del trabajo asalariado como pilar de cohesión social. Como señala Nun, (Nun, J. 2001: 268). “lo que se halla en juego en este caso es la idea del fin del trabajo asalariado, estable y bien remunerado como perspectiva real y alcanzable por una parte de la mano de obra disponible”. También surgió una suerte de consenso sobre el agotamiento del estado de bienestar, asentado en la idea de la ineficiencia y del alto costo de ese modelo de estado. Paralelamente se reeditaba el modelo liberal, orientado a la desregulación global de la economía y del mercado de trabajo y a una redefinición del alcance y contenido de las políticas públicas. El agotamiento de la anterior etapa hizo que durante la llamada

“década perdida” –la década del '80- gran parte de los países sufrieron una aguda contracción económica, una disminución de los ingresos provenientes de la actividad productiva y una mayor inequidad en el reparto de los mismos. La grave crisis de la deuda externa y la presión ejercida por los grandes intereses internacionales, que se articularon en lo que se conoció como el “Consenso de Washington”, condujeron al cambio de modelo de acumulación. Se impulsaron una serie de programas de estabilidad y ajuste centrados en el achicamiento del estado, la estabilidad macroeconómica a través del combate contra la inflación y mayor disciplina fiscal, la racionalización del gasto público, la desregulación de la economía y una apertura de la economía al comercio y las finanzas internacionales. La tendencia no se revirtió en la década del '90. Por el contrario se intensificaron los cambios regresivos en la composición del empleo. Por ejemplo, las reformas introducidas en nombre de la flexibilización llevaron al abaratamiento de la mano de obra a través del despido de trabajadores permanentes y de la expansión de trabajadores sin contrato o con contrato temporario. Se promovió el desarrollo del sector privado a través de las privatizaciones, la desregulación y se eliminaron subsidios a industrias no competitivas. Todo este proceso iba siendo acompañado por una cada vez mayor concentración del ingreso en el 20% más rico de la población, lo que contribuyó a que la región se encontrara entonces con un empeoramiento de la distribución del ingreso respecto de los '70.

En Argentina, la transformación del rol del Estado que se venía produciendo desde mediados de la década del '70 y el cuestionamiento de los principios en que se asentaba el Estado de Bienestar, sumado a las políticas de ajuste estructural implementadas durante la década del '90 -que se basaron en el reordenamiento de la economía según el paradigma neoliberal y la reforma del estado- habían producido importantes



transformaciones en el escenario social. La estructura social de la Argentina cambió profundamente, al ritmo de las transformaciones macroeconómicas, abriendo lo que algunos autores califican como “una brecha de vulnerabilidad” en la población (Andrenacci L. 2001:9). Esta brecha de vulnerabilidad se refleja en la profundización de las desigualdades y la exclusión. Aunque muchos de estos procesos ya estaban en marcha desde mediados de los '70, su aceleración se produjo en los '90. Por otra parte es diciembre de 2001 la fecha que quedará como emblemática en la Argentina, en tanto es en ese momento cuando se pone en escena de la manera más cruda una profunda e inédita crisis; es, tal como se expresa García Delgado, el momento en que la crisis se vuelve sistémica (García Delgado, D. 2003:11). Sin embargo, si bien la crisis “estalla” en esa fecha, sus orígenes se remontan a varios años atrás y se vincula con la crisis de un modelo, el neoliberal, cristalizado en la gestión menemista y continuado en el gobierno de la Alianza. Este modelo había generado una desocupación sin precedentes, aumento incesante de la pobreza, desigualdad social, recesión desde 1998, vulnerabilidad y exclusión social. Es verdad que el derrumbe del modelo, de fines del 2001, no generó la exclusión sino “la hizo más visible” (García Delgado, D. 2003: 160), potenciando la pobreza en la combinación explosiva de recesión más inflación.

Tal como afirma García Delgado “nace un nuevo modelo económico que configura la sociedad de un modo diverso”. En tal sentido, el escenario que se presenta nos muestra una sociedad fragmentada que se expresa en dimensiones tales como: la nueva y desigual distribución de la riqueza, la agudización de las desigualdades, la profundización de la pobreza, los cambios en el mercado laboral, la desocupación, la vulnerabilidad y el fenómeno de la exclusión.

### **La nueva cuestión social:**

Dada la complejidad y la profundización de estos fenómenos, en un panorama, donde se han fragmentado las esferas de integración, podemos recurrir para su análisis al concepto de “nueva cuestión social”, utilizando algunas de las categorías enunciadas por Robert Castel y P. Rosanvallon. Al respecto, Luciano Andrenacci aporta que esta “nueva cuestión social” surge con el resquebrajamiento de los mecanismos y formas de la integración social predominantes en la Argentina hasta la década del '70 y el '80 (Andrenacci L. 2001:4), mecanismos de integración que se relacionaban con formas específicas del mercado de trabajo y de la intervención social del Estado. Robert Castel (Castel, R. 1997) y Pierre Rosanvallon (Rosanvallon, P. 1995), remarcan cómo la cuestión social no sólo se ha complejizado sino que ha cambiado de naturaleza a fines del siglo XX. Nos parece adecuada la observación de Andrenacci cuando, al referirse a Castel, remarca la idea de que cuando la cohesión del colectivo se encuentra en peligro por fallas (o inexistencia) de los mecanismos de integración social, hay cuestión social. Según este enfoque en la cuestión social aparece el dilema de la cohesión social en forma de déficit de integración social. Castel desarrolla una propuesta que busca reducir o al menos paliar los estragos de la desigual distribución de los ingresos, vinculando el tema de la cuestión social con el dilema de la cohesión social y el déficit de integración social. Muestra las intervenciones dirigidas a salvaguardar la cohesión y a gestionar la exclusión en las sociedades de la Europa precapitalista. Señala que la conjunción entre la problemática del Estado-nación y las necesidades del propio capitalismo provocaron cambios importantes en estas formas de intervenciones que terminaron por configurar diferentes versiones nacionales de estados protectores de lazos sociales. Sin embargo, con el quiebre del Estado social, aquellas disfunciones sociales que parecían conjuradas irrumpen nuevamente en escena, aunque no sería

exactamente un retorno de lo mismo. Una nueva pauperización, desocupación estructural, crecientes desigualdades, son el centro de esta nueva cuestión social en la que se destaca una dimensión que afecta particularmente el principio organizador de la integración social y de la solidaridad en la sociedad salarial; ha mutado el trabajo. Por su parte, Rosanvallon y Fitoussi (Rosavallon P. y Fitoussi, J.P. 1997:14) señalan que el mercado mundial impulsa el crecimiento y destruye puestos de trabajo, multiplica las riquezas pero aumenta las desigualdades y deshace solidaridades. Según estos autores, la desocupación y la exclusión constituyen hoy hechos estructurales; nuestras sociedades están atravesadas por nuevas fragilidades y marcadas por formas nuevas de desigualdades, caracterización que puede ser aplicable a la realidad argentina. También se puede recurrir al enfoque durkheimiano acerca de la ruptura y la erosión de los lazos de solidaridad social para el análisis de esta problemática. Gran parte de los planteos durkheimianos, si bien escritos en el marco de la sociedad europea de fines del siglo XIX – en donde la “cuestión social” remitía a los desajustes de la sociedad industrial ya en desarrollo y, además, a la imagen catastrófica que se tenía de los peligros que amenazaban al individuo como resultado de esos desajustes- podrían adquirir una paradójica actualidad en el análisis de la sociedad del siglo XXI. Todo indicaría que asistimos nuevamente a una erosión progresiva y acelerada de los dispositivos sociales que aseguran el lazo social, erosión que parece asumir dimensiones críticas. Los síntomas de esta crisis son claros: el confinamiento en lo privado, la anomia, el desempleo masivo, la vulnerabilidad, la exclusión y la declinación de los sujetos político-sociales surgidos en el marco de la modernidad (De Ipola, E. 1998:52). El tejido social se ha debilitado y se plantea necesidad de la reconstitución de la solidaridad y de la cohesión social.

### **El escenario social en la Argentina:**

Desde comienzo de los setenta entran en crisis el industrialismo sustitutivo y el Estado de Bienestar, operándose desde el capitalismo central una reestructuración conservadora que permite la emergencia de este nuevo modelo económico a partir del cual irrumpirá una “nueva cuestión social”. En nuestro país, en particular con la reestructuración neoliberal en la década del '90, la sociedad se fue tornando cada vez más inequitativa y fragmentada, a medida que se producía la progresiva disminución de las posibilidades de entrada al mercado de trabajo, aumento de la desocupación, fuerte concentración del ingreso, marcados signos recesivos, nuevas problemáticas vinculadas con la pobreza. Todo esto implicó que importantes sectores ingresaran en un área de vulnerabilidad, y más aún de exclusión. Este panorama muestra hoy una sociedad sacudida por las desigualdades en donde muchos sectores de excluidos y la ausencia de un futuro integrador no hacen más que potenciar una situación de anomia. Esta situación exigirá urgentes políticas activas para su recomposición. De tal forma, este escenario de emergencia social que presenta la Argentina a principios del siglo XXI nos remite al problema de la cohesión y la integración social. Este contexto, marcado por la exclusión social pondría en evidencia una sociedad con serios problemas de integración social, donde se debe trabajar para reconstruir los lazos sociales que hoy se hallan desarticulados. Se ha constituido un escenario social con marcados signos recesivos en donde se podrían diferenciar tres sectores (Bustello, E. 2000.79): - el de aquellos que se encuentran en una situación de inclusión plena; - el de aquellos enmarcados en relaciones de semi-inclusión dinámicas y cambiantes y de alta vulnerabilidad; - y el sector de los excluidos.

En este escenario los principales aspectos que podemos destacar son los siguientes:

- Aumentó la desigualdad en términos de la distribución del ingreso.
- Asistimos a un proceso de profundización de la pobreza
- Se ha conformado una zona de vulnerabilidad social y económica creciente, como señala Eduardo Bustelo (Bustello E., 2000) en términos absolutos y relativos que incluiría a los pobres estructurales, a los llamados nuevos pobres y a sectores de los estratos medios. Esta zona de vulnerabilidad, de encuentro entre pobres y empobrecidos, es una de las principales características nuevas de las relaciones sociales.
- En el ámbito laboral, se profundizaron los procesos de precarización del empleo, de desocupación y de subocupación

### **Las Políticas sociales:**

Ante el panorama de emergencia y fragmentación social brevemente esbozado queda claro que es necesario fijar una nueva agenda social que contribuya a la inclusión. En este sentido, las políticas sociales focalizadas, de carácter compensatorio, que concentraban los recursos disponibles en una determinada población de beneficiarios, - que según el paradigma gerencialneoinstitucional se impulsaron en los '90- resultan limitadas para dar respuesta al nuevo contexto Frente al aumento exponencial de la cuestión social, con el problema de sectores no cubiertos por estas políticas, entre otras cosas, el enfoque focalizador no pudo elaborar esta nueva cuestión social y carecía de elementos para superar la regresividad social. Ahora bien ¿ cuáles serían las nuevas estrategias en las políticas sociales adecuadas para enfrentar este contexto social de creciente desigualdad y exclusión? ¿ Cómo se puede lograr la integración social de los grupos más vulnerables? La Argentina de la pobreza y la exclusión demanda una

nueva generación de políticas sociales cuyo diseño e implementación sean efectivas para superar esa regresividad social y contribuya a la reinserción social. En tal sentido, las recientes estrategias adoptadas ¿han resultado adecuadas para enfrentar la dramática situación en que se encontraban crecientes sectores de la población? ¿Están destinadas a disminuir las brechas sociales y contribuir a la reinserción social? , o por el contrario ¿sólo logran asistir a los necesitados sin promover puentes para su inclusión social? Frente a este panorama podemos hacer referencias a algunas propuestas y programas novedosas planteadas en nuestro país como posibles estrategias –teniendo en cuenta posibles alternativas de ingreso incondicional y condicional- que permitirían el reingreso social ante una situación extrema de exclusión social.

Entre 2003 y 2015 se produjo un cambio de paradigma en la política social se verificó no sólo en el fuerte impulso a la inversión social, sino también en el uso de nuevas nociones: conceptos como “plan social”, “beneficiarios”, “asistencialismo” y “focalización”, característicos del enfoque del Social Risk Management que caracterizó la década del noventa perdieron terreno. Por el contrario, se potenció una concepción de la política social inclusiva, donde predominó la idea de “derechos”, “sujetos de derecho”, “inclusión social”, “políticas universales”.

Además, se modificó el destinatario de la política social: el enfoque del Manejo social del riesgo identificó como destinatario exclusivo a la población más vulnerable y limitó al Estado a un rol subsidiario, de mínima intervención en lo social y en lo económico. Desde el enfoque de inclusión social, el Estado debe asumir el rol protagónico en la ampliación de las fronteras de los sistemas de protección social en favor de los sectores populares y con un objetivo mucho más amplio que el de "asistir" a la población más pobre.

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

El pasaje de la idea de “plan social”, o de “asistencia/ayuda social”, al “derecho social” se verificó en la inexistencia de “cupos” o “vacantes” en el acceso a muchas de las prestaciones sociales. Todo aquel que cumpliera con los requisitos de acceso, que, en términos generales, consistían meramente en no estar incluido en el sistema contributivo, se transformaría en sujeto de derecho. En este sentido, eran políticas con una clara perspectiva universalista. Adicionalmente, en estos años la figura del “intermediario” que intercedía entre el sujeto de derecho y el Estado dejó de tener un peso relevante. Los nuevos derechos (AUH, PROG.RES.AR, jubilaciones, etc.) se tramitaban exclusivamente en la ANSES y de manera personal, y el acceso a la prestación monetaria estaba bancarizado.

Se debe reconocer que, justamente, gran parte de la legitimidad social con la que cuenta la A.U.H se debe a que echó por tierra prácticas clientelares enquistadas por décadas e instituyó un derecho sin intermediarios.

Otra de las nuevas características de la política social fue que los derechos sociales no tuvieron una “duración” tras la cual se daban de baja, tal y como sucedía con la mayoría de las prestaciones sociales que caracterizaban el viejo esquema integrado por planes sociales. La prestación se interrumpía únicamente cuando el individuo o la familia lograban una inserción formal en el mercado de trabajo, pasando de esta manera a percibir la transferencia monetaria desde el subsistema contributivo. En ciertos casos, como la AUH, el no cumplimiento de las condicionalidades en salud y/o educación era motivo de interrupción, pero esto es porque quien recibía la transferencia era la madre

(o el padre, o el adulto responsable) y la certificación era la forma que el Estado encuentra para garantizar la satisfacción de esos derechos básicos de niños, niñas y adolescentes.

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



### **CAPITULO III: “CONTEXTO SOCIAL, LABORAL Y EDUCATIVO EN EL QUE SE DESENVUELVEN LOS JÓVENES ESTUDIANTES DE LA LOCALIDAD DE MAQUINCHAO”**

Considerando como han impactado las transformaciones sociales, desarrolladas en el capítulo anterior, se hace una breve contextualización de la provincia de Río Negro y de la localidad de Maquinchao, para conocer en qué contexto se desenvuelven los jóvenes estudiantes.

#### **Contexto en Río Negro:**

Para comprender las transformaciones económicas y sociales producidas en los diferentes contextos es necesario considerar sus vinculaciones con las tendencias de la globalización y con las políticas de ajuste implementadas para adecuar las realidades regionales a las demandas de la macroeconomía. La movilidad de los factores productivos, el desempleo y la marcada diferenciación socioeconómica de los grupos sociales tienen su correlato en las variaciones demográficas —redistribución, concentración, jerarquización de centros urbanos— y en las nuevas formas de movilidad territorial de la población. Los procesos de crisis que se desarrollaron en el nivel nacional —y sus consecuentes repercusiones regionales y locales— motivaron el ensayo de diferentes ajustes y reestructuraciones en y desde el Estado que impactaron de forma directa o indirecta en el modo y calidad de vida de la población. Los actores sociales locales debieron asumir roles y responsabilidades diferenciadas para hacer frente a las problemáticas y cambios en las economías regionales. Precisamente en el período 1990-2001 se agudizó la falta de trabajo en una región que durante décadas había brindado posibilidades laborales a personas provenientes de distintas provincias del país. Las zonas productivas ya no eran rentables y la Provincia de Río Negro, comenzó a tener serios problemas para administrarse. En el ámbito educativo se implementaron nuevos

instrumentos legales, formulados en el marco de los ajustes globales y de las prescripciones de los organismos internacionales. Desde la perspectiva de una “democracia eficiente” comenzó a requerirse el cálculo costo-beneficio en todos los aspectos de la vida social. Según Fernández, Lemos y Wiñar (1997) los avances en la democratización de la educación desde fines del siglo XIX han sido importantes si consideramos que la escolarización primaria alcanzó a gran parte de la población. A la par de esta realidad, la diferencia entre grupos sociales se tornó más acuciante en los niveles siguientes, siendo en la escuela media y en el nivel superior donde “operan los mayores mecanismos de discriminación”. En estos niveles se detectan las diferencias más pronunciadas, no solo entre jurisdicciones provinciales sino también en el interior de cada una de ellas. En Río Negro las situaciones más favorables se presentan en las capitales y grandes concentraciones urbanas, como es el caso del departamento Adolfo Alsina en el que se asienta la capital provincial, así como Bariloche y General Roca en los que se encuentran las ciudades más pobladas y los centros económicos importantes. En las localidades más pequeñas, especialmente en la región de la meseta, línea sur, nos encontramos con una realidad muy diferente. La falta de instituciones educativas, especialmente de niveles medio y superior, junto a la falta de fuentes laborales lleva a que los jóvenes emigren a otras localidades en busca de trabajo o centros educativos. Algunos pobladores de la línea Sur trabajan en las estancias como jornaleros o puesteros a cambio de mercaderías y un mínimo interés del ganado. Es común que los más jóvenes se vayan del campo, especialmente cuando la lana no tiene buen precio. Esto también hace que las escuelas cierren porque se quedan sin matrícula. En estos lugares es muy importante el trabajo de la escuela con la comunidad, el compromiso que se asuma, por esto de que la escuela es el centro, el referente más importante.

Las problemáticas de esta región no han sido incluidas en las agendas políticas de los sucesivos gobiernos, constituyéndose así en una realidad silenciada, simplificada e incluso obviada por quienes tienen la responsabilidad de actuar para mejorarla. La perspectiva desde la que se analizaron históricamente estos problemas ha estado impregnada de superficialidad y falta de compromiso político y social.

Uno de los peores errores en la historia argentina ha sido tratar de industrializar la Patagonia.

### **Ubicación geográfica de la Provincia de Río Negro**



*FUENTE: Google map data 2018.*

### **Ubicación geográfica de la localidad de MAQUINCHAO**



*Fuente: Google maps data 2018.*

Maquinchao cuyo nombre tiene varios significados, el **origen del nombre** responde a dos **vocablos tehuelches**: “maguen” (invierno) y “chawe ó kawé” (lugar de) y ello significa “invernada” o bien “lugar donde se pasa el invierno”. Este se basa en que el lugar está rodeado casi en su totalidad, excepto al sudoeste, por lomas de poca altura, o también se le decía Tranquera Abierta que según se dice, este nombre proviene de la estancia de Maquinchao, ya que toda la correspondencia que llegaba a esta zona tenía dirección postal “La Tranquera”, posteriormente, sin conocerse la causa, el nombre se modificó hasta quedar definitivamente MAQUINCHAO.

Este se encuentra ubicado en el centro Sur de la provincia de Río Negro, en la denominada línea o Región Sur, cabeceras del departamento 25 de Mayo. Se encuentra a 290 km de San Carlos de Bariloche (Ruta Nacional N° 23), A 570 Km de Viedma y a 330 km de Fiske Menuco. Está asentado sobre la meseta, en una zona semidesértica y donde el clima es frío árido, con precipitaciones de alrededor de 250 mm anuales, gran parte en forma de nieve, e importantes amplitudes térmicas anuales. En verano el promedio es de unos 18° C con extremos de 36 ° C y durante el invierno la media es de alrededor de 0°c, con mínimas de hasta -25°.

MAQUINCHAO fue fundado el **19 de marzo de 1905**, y sin tener en cuenta que las localidades de la línea sur fueron reconocidas por decreto el 7 de diciembre de 1927.

Respecto a la economía de la localidad, se puede decir que Maquinchao fue durante algunos años el principal centro comercial de la Línea Sur de Río Negro. En el año 2003 la producción lanera (Principal actividad económica de la zona) se encontraba en un nuevo auge, después de que en la década del 90 el sector se hallara en una profunda crisis provocada principalmente por la gran devaluación de la lana. En el 2004(ley 3855/RN), Maquinchao fue declarada **Capital Provincial de la Lana** y por ello se

celebra allí cada febrero la **Fiesta Provincial de la Lana**, un evento que rinde homenaje a la principal actividad productiva de la región, la ganadería ovina.

En cuanto a lo social, Maquinchao presentaba una composición familiar de 5 o 6 integrantes, de los cuales 1 o 2 miembros eran adultos y 4° 5 eran menores, en otras palabras el pueblo estaba compuesto en un gran porcentaje por familias numerosas, familias ensambladas por la situación económica y sin cobertura social.

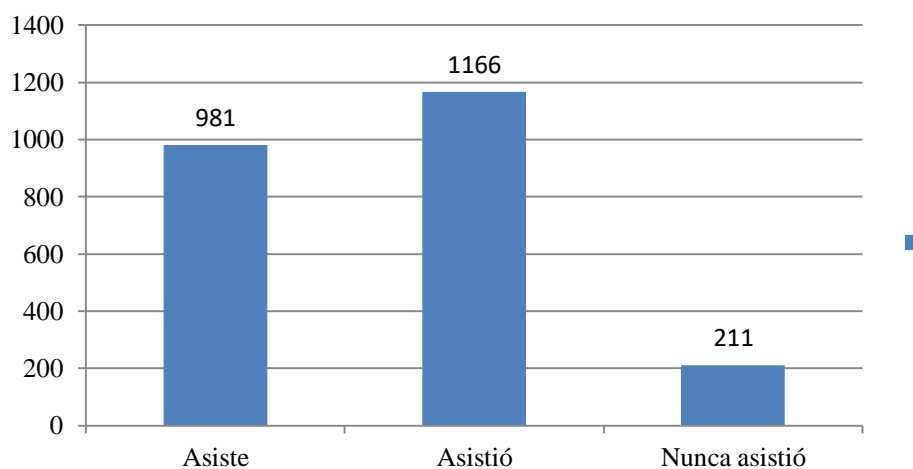
Si se habla de educación, el nivel de instrucción es relativamente bajo, la mayoría de la población cuenta con los estudios de todos los niveles incompletos.

Cuadro 3.1.3

Localidad	Condición de asistencia escolar		
	Asiste	Asistió	Nunca asistió
MAQUINCHAO	981	1.166	211

Fuente: elaborado con datos obtenidos de: <http://redatam.indec.gob.ar>

## CONDICIÓN DE ASISTENCIA ESCOLAR – NIVEL SECUNDARIO



Fuente: Datos obtenidos del INDEC – CENSO 2010.<http://redatam.indec.gob.ar>

### **Población y características demográficas:**

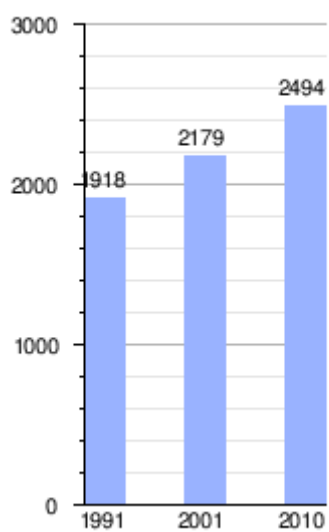
En cuanto a la población, considerando los resultados definitivos del censo 2010<sup>14</sup> arrojaron que el municipio posee 2.494 habitantes (1.229 varones y 1.265 mujeres). Este dato incluye población rural dispersa. La tasa de crecimiento demográfico con respecto al censo 2001 es 14,45%. La población del municipio ese año era 2195 habitantes.

Esta cifra la ubica como la tercera población de la zona Sur de Río Negro, tras Ingeniero Jacobacci y Los Menucos.

---

<sup>14</sup> REDATAM

Gráfica de evolución demográfica de Maquinchao entre 1991 y 2010



Fuente de los Censos Nacionales del [INDEC](#).

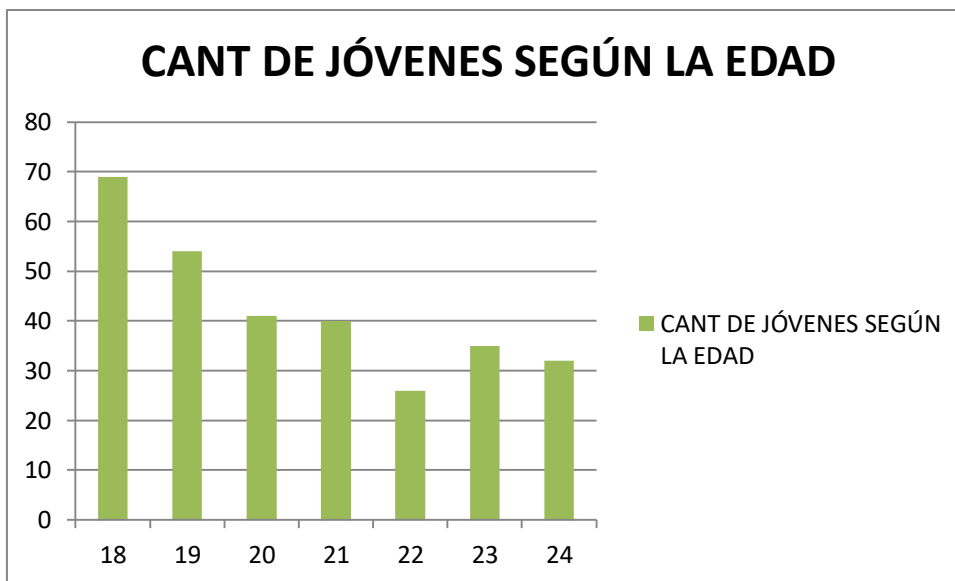
Con respecto al segmento poblacional estudiado en el presente trabajo, en la localidad viven 297 jóvenes de entre 18 y 24 años. (Ver cuadro 3.1.1).

*Cuadro 3.1.1: Población de 18 a 24 años de edad por sexo.*

EDADES	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
18	42	27	69
19	19	35	54
20	20	21	41
21	19	21	40
22	16	10	26
23	10	25	35
24	20	12	32
TOTAL	146	151	297

FUENTE: ELABORADO CON DATOS OBTENIDOS DEL INDEC- CENSO 2010





FUENTE: DATOS OBTENIDOS DEL INDEC- CENSO 2010.

#### **Los jóvenes frente al mercado laboral, Origen social, educación e inserción laboral de los jóvenes:**

La situación educativa en la localidad no es un tema menor, ya que se encuentra fuertemente relacionado con lo social, sin educación se tiene menos posibilidades de acceder al mercado de trabajo, sumándole a esto la escasez de fuentes laborales que presenta la localidad. Quienes se encuentran ocupados, son empleados del sector público, se desempeñan en las distintas instituciones Escuelas, Jardín, C.EM N°57, CENS, COMISARIA, Juzgado de Paz, Correo Argentino, Ente de la Región Sur, dirección de Ganadería, Residencia Femenina y Masculina de nivel medio, Edersa, hospital, etc.

Por último, quienes se encuentran ocupados y no forman parte del sector público es porque, desempeñan trabajos por cuenta propia ó cuenta con un microemprendimiento familiar, se da el trabajo temporario en épocas de esquila, el cual es muy esperado por

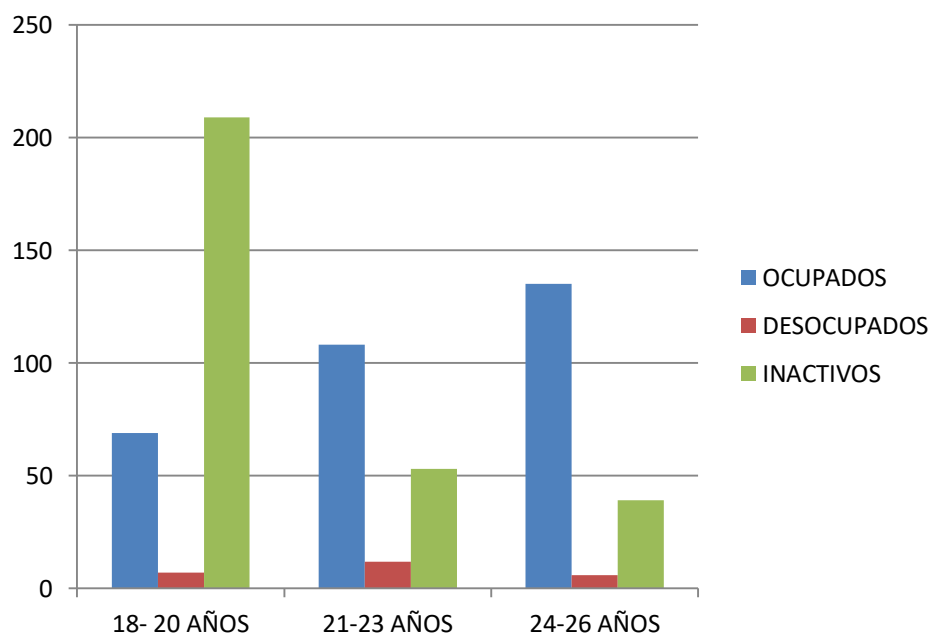
habitantes del lugar y zonas aledañas. La masa de inactivos está representada por una gran parte de jóvenes entre 18 a 24 años.

Cuadro 3.1.2

	18-20 AÑOS	21-23 AÑOS	24-26 AÑOS
OCUPADOS	69	108	135
DESOCUPADOS	7	12	6
INACTIVOS	209	53	39

Fuente: elaborado con datos obtenidos de: <http://redatam.indec.gov.ar>

### CANTIDAD DE JOVENES OCUPADOS-DESOCUPADOS-INACTIVOS



Fuente: Datos obtenidos del INDEC – CENSO 2010. <http://redatam.indec.gov.ar>

Si bien, la Ley Nacional de Educación 26.206, establece la obligatoriedad escolar en todo el país desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria. Lograr la universalización de la escuela secundaria es una política de Estado que constituye un componente fundamental en la construcción de una nación justa, solidaria e inclusiva.

Sin embargo, el nivel de abandono escolar sigue siendo hoy en día un problema que se registra, actualmente no deja de serlo, pero según datos obtenidos<sup>15</sup>, este ha disminuido. La cantidad de jóvenes que ingresan pero no culminan sus estudios secundarios es un problema que debe ser atendido con urgencia. Es imprescindible abordar intensos e ininterrumpidos procesos de re escolarización y de reinserción de sectores que no terminaron los ciclos educativos, con el fin de favorecer la inserción en el mercado laboral y los procesos de formación profesional.

La desigualdad social es un condicionante importante para el acceso de los jóvenes a la educación. Aquellos alumnos más desfavorecidos presentan mayores dificultades en el tránsito por la escuela secundaria.

Sabido es que el nivel educativo de los jóvenes condiciona sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo: a nivel individual, mayores niveles de educación implican una mayor probabilidad de obtener empleo.

Según, Eckert (2002)<sup>16</sup> plantea que el origen social de los jóvenes incide sobre sus probabilidades de acceder a un puesto de trabajo, en tanto condiciona las posibilidades de los mismos de valorizar sus habilidades y capacidades en relación a las que detentan

---

<sup>15</sup> En el próximo capítulo se plasma un gráfico con datos sobre abandono escolar.

<sup>16</sup> Los jóvenes argentinos y sus trayectorias laborales inestables: Mitos y realidades. Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N° 24, Verano 2015, Santiago del Estero, Argentina ISSN 1514-6871 - [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad).

los jóvenes de mayores ingresos. Según este autor, ello ocurre fundamentalmente en las etapas previas a la entrada en la vida activa de los individuos, siendo esa la instancia en la cual la pertenencia a distintos estratos socioeconómicos interviene más contundentemente y produce, por tanto, las mayores desigualdades. Una elevada proporción de jóvenes de bajos ingresos esperan insertarse rápidamente en el mercado de trabajo, y obtener empleos que les brinden autonomía económica y posibilidades más amplias de consumo, aún cuando ello implique abandonar el sistema de educación formal. En contraposición, resulta bajo el porcentaje de jóvenes pertenecientes a estratos socio-económicos bajos que posean proyectos o planes de mediano plazo, es decir la intención de adquirir cierto tipo de capacitación –de orden superior– a efectos de incrementar no sólo las chances de obtener empleo, sino, adicionalmente, las posibilidades de que éstos sean no precarios.

De este modo, los individuos que se encuentran en la primera fase de adultez pertenecientes a hogares de bajos recursos suelen mostrar una visión del trabajo estrictamente instrumental: ante la pregunta ¿Por qué quieres trabajar? , las respuestas apuntan exclusivamente a la obtención de ingresos, ya sea para solventar sus propios gastos o bien para colaborar en la manutención de los hogares de los que forman parte. En definitiva, cualquiera sea el motivo particular esgrimido, la insuficiencia/falta de ingresos emerge como el motivo fundamental para su incorporación prematura al mercado laboral.

Es por ello que en lo que a educación refiere, los jóvenes con mayores niveles de instrucción suelen desplazar (al desempleo o la inactividad) a aquellos jóvenes de menores calificaciones, dado que compiten por los mismos puestos de trabajo. La posesión o falta de credenciales educativas diferencia el tipo de empleo al que pueden acceder los jóvenes. Hallándose, a partir de datos empíricos que los jóvenes con mayor

nivel educativo generalmente presentan tasas de actividad y empleo más elevadas, menores tasas de desempleo y tienden a acceder a puestos de trabajo más estables (Pérez, 2011)<sup>17</sup>.

Si bien en los últimos años ha habido un incremento significativo a nivel Nacional del presupuesto educativo y también se implementaron políticas públicas tendientes a lograr una mayor igualdad educativa - Plan Fines, Progresar, Conectar Igualdad, construcción de nuevos edificios escolares, entrega de libros y materiales de escuela - todo esto debe ser acompañado de acciones gubernamentales que posibiliten a las familias satisfacer sus necesidades básicas de salud y educación con los ingresos que perciben.

Estas políticas permiten que los jóvenes continúen sus estudios, pero no son suficientes al momento de hablar de un rápido y casi forzoso ingreso al mercado laboral por parte de los jóvenes y de deserción escolar, como causante de abandono escolar, es necesario mencionar que la mayoría de los que abandonan son varones. Ya que, muchos de ellos prefieren trabajar, más allá de que no se trate de un trabajo formal, sino de trabajos temporarios típicos de la zona (cuidado de animales – esquila – obras de construcción- pavimentación de la ruta Nacional N° 23 tramos Maquinchao Jacobacci-etc). En el caso de las mujeres, el abandono se da en menor medida, cabe destacar que muchas a pesar de ser madres o encontrarse embarazadas, continúan sus estudios.

Dentro de la localidad se cuenta con dos residencias, una femenina y otra masculina, en donde se albergan jóvenes estudiantes de otras localidades y parajes cercanos. La adaptación, convivencia y distancias, son variables que influyen de manera desfavorable, ya que, muchos no logran la adaptación y deciden volverse a su lugar de origen.

---

<sup>17</sup> Pérez, P. (2011), “Jóvenes, estratificación social y oportunidades laborales”. Revista Laboratorio, 12(24), 134-153. Buenos Aires.

Sin embargo, a pesar de lo antes mencionado la mayoría de los jóvenes sostienen que es importante contar con el título secundario, dado que actualmente para conseguir trabajo se les solicita educación secundaria como señal de que cuentan con ciertas competencias, incluso para aquellos empleos que no parecen demandar altas calificaciones. De lo contrario, consiguen empleos precarios, forzosos, se les dificulta conseguir un buen empleo.

Considerando que la educación media es necesaria pero no suficiente para lograr una inserción laboral que resulte medianamente satisfactoria, dado que cada vez se requieran niveles más elevados de educación, el futuro que les espera a los jóvenes que no completan sus estudios no es muy alentador. Corren mayor riesgo de enfrentarse a situaciones de desempleo, subempleo, informalidad y bajos salarios.

Debido a las exigencias del mercado laboral, siguiendo el lineamiento en palabras de Pérez, en nuestro país, el nivel de instrucción mínima exigida por los empleadores asciende a secundario completo para acceder prácticamente a cualquier empleo, lo que da origen a un fenómeno de marginación del mercado a aquellos que no alcancen tal nivel y genera –en forma concomitante– un desplazamiento de los jóvenes con mayores credenciales hacia puestos de menor jerarquía que la que corresponde a su nivel de calificación. Consecuentemente, la probabilidad de encontrar trabajo para quienes detentan niveles de formación superior se realiza en desmedro de los que cuentan con acreditaciones inferiores, aún cuando éstos estuvieran en condiciones cognitivas y técnicas para cubrir los puestos.

De manera que, la condición de graduado –que certifica la finalización de estudios obligatorios– emerge como cada vez más necesaria para acceder a un puesto de trabajo, pero, al mismo tiempo, cada vez menos suficiente; dado que la educación ya no garantiza el acceso a un empleo, sino que otorga mayores posibilidades (no absolutas

sino relativas, en relación a las posibilidades de los jóvenes menos educados). Sin embargo, y paradójicamente, en momentos en que los diplomas parecen disminuir su cotización, su posesión resulta el determinante principal de las posibilidades de los jóvenes de obtener un puesto de trabajo; dado que al no poder acreditar significativa “experiencia laboral” –por su edad–, el diploma se convierte en una señal esencial para los empleadores para predecir la productividad que tendrán en su lugar de trabajo.

## **CAPITULO IV: “LAS POLITICAS PÚBLICAS FRENTE A LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL”**

Desde 2003 en adelante, y especialmente desde el abandono en 2005 de las políticas neomercantilistas que sustituyeron al Consenso de Washington, la puesta en marcha de un nuevo modo de desarrollo ha permitido que Argentina alcance su mayor nivel de bienestar desde que existen estadísticas al respecto. No obstante ello, diversos segmentos poblacionales continúan en situación de vulnerabilidad, con acceso restringido a la educación, al empleo y, en particular, al empleo de calidad. En este sentido, el caso paradigmático de los jóvenes atrajo permanentemente el interés de las políticas públicas y a comienzos de 2014 impulsó la creación del programa de apoyo (para este sub-grupo poblacional) el PROG.R.ES.AR a partir de la entrada en vigencia del decreto 84/2014. La iniciativa tuvo como finalidad la inclusión social y laboral de los jóvenes de los sectores más desprotegidos mediante acciones que les permitieran “finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo.”

A continuación se detallan los **requisitos y pasos para acceder al programa:**

Pasos para acceder al derecho

1. Inscribirse en ANSES, a través de la página web [www.progresar.anses.gob.ar](http://www.progresar.anses.gob.ar)
  2. Presentar el formulario de escolaridad, el DNI y los datos personales y de la familia.
- Si el joven tiene hijos, podrá solicitar asistencia de guardería infantil ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación al momento de la inscripción.



3. El joven recibirá por parte de la ANSES un mensaje de texto o un correo electrónico en el que se le informará si cumple con los requisitos y el banco en el que percibirá la prestación. Esta información también estará disponible en la sección MI ANSES.

4. Los jóvenes tendrán una tarjeta de débito de cuenta gratuita a través de la cual percibirán este derecho.

**Requisitos:**

- Jóvenes de 18 a 24 años inclusive.
- Argentinos nativos o naturalizados con el DNI. Se deberá acreditar 5 años de residencia en el país.
- Jóvenes sin empleo, con empleo informal o formal con ingresos menores al salario mínimo, vital y móvil (\$3600).
- El grupo familiar debe cumplir las mismas condiciones del joven (padre, madre, tutor o pareja).

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

La prestación monetaria consistía en una suma mensual de \$600 (equivalente a U\$S76 en febrero de 2014), abonada a través del sistema de pagos de la ANSES. Mensualmente se transfería el 80% del monto fijado –es decir, \$480–, ya que el 20% restante quedaba sujeto a la correcta acreditación de la asistencia del estudiante a la institución educativa en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año. Dado que el cobro de la prestación se realizaba a través de tarjetas de débito, el Programa también implicó la incorporación de los jóvenes al sistema bancario, mecanismo que

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

Los servicios de cuidado infantil fueron uno de los componentes novedosos del Programa.

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

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

Esta Red contaría con tres figuras fundamentales<sup>18</sup>:

---

<sup>18</sup> Si bien hasta enero de 2018 en el sitio web del PROGRESAR existía una sección sobre la Red de tutores, desde sus orígenes en 2014 este sitio se encuentra “en construcción” (sin información disponible) (<http://progresar.anses.gob.ar/tutores-7>). La información referida a las de la Red de tutores se obtuvo de documentos de circulación interna del Ministerio de Economía y de información provista por informantes clave relacionados con la gestión del Programa.

1- Responsable regional: tendría influencia según su localización y sus principales funciones serían la coordinación del esquema general de tutorías mediante el seguimiento de los coordinadores a su cargo y la orientación en la resolución de problemáticas que requiriesen intervención interinstitucional.

2- Coordinador territorial: tendría a cargo el seguimiento y acompañamiento de los tutores, sirviendo también de guía ante los casos más conflictivos. Sería el responsable de la asignación de tutores a los titulares del derecho, garantizando la capacidad e idoneidad de cada tutor.

3- Tutor: tendría un máximo de diez titulares a su cargo para acompañarlos en su recorrido formativo. Se encargaría de orientar al titular de derecho en las opciones de formación disponibles, fomentar que permanezca en el sistema educativo, facilitar el acceso a los servicios de protección social que ofrece el Estado Nacional y apoyar su inserción laboral conectándolo con el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

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

### **Importante**

Si durante el ciclo de estudio cambian las condiciones de ingreso del titular o de su grupo familiar, la prestación se mantendrá hasta la finalización del año en curso.

Por ende el Programa se implementa a través de un modelo de gestión conjunta que asocia y articula las capacidades y acciones del Ministerio de Educación de la Nación, los Ministerios de desarrollo social y Anses.

Haciendo fuerte hincapié en el joven y en su lugar de pertenencia como estudiante o trabajador. La estrategia organizativa central será la tarea conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación, los Ministerios de desarrollo social y Anses. etc. <sup>19</sup>

Otra de las cuestiones importantes a considerar es que el programa es complementario con otros programas destinados a jóvenes, como el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT) y los programas de becas nacionales del Ministerio de Educación: Plan Nacional de Becas del Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU).

El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR), comenzó a implementarse en la localidad de Maquinchao por ser un programa de alcance Nacional que es bajado a la Provincia de Río Negro mediante RESOLUCIÓN N° 2766<sup>20</sup>.

La oficina que lleva adelante en la Localidad de MAQUINCHAO, todo lo pertinente a este programa es, ACCIÓN SOCIAL. Ya que, no se cuenta con una sede de ANSES. La misma trabaja en conjunto con la escuela secundaria Centro de Educación Media N° 57 y ANEXO Centro de Educación Nocturno Secundario, tal como lo plantea el programa. Que las organizaciones y ministerios trabajen de manera interrelacionada.

Cuando se implementa el programa en la Localidad, desde acción social se brinda información acerca del programa a las instituciones educativas y que así los interesados procedan a realizar los trámites correspondientes para ser beneficiarios del mismo y las instituciones sepan la parte que le corresponde, certificar la regularidad de los estudiantes. También se brinda información acerca del programa, mediante

---

<sup>19</sup> [www.progresar.anses.gob.ar](http://www.progresar.anses.gob.ar)

<sup>20</sup> RESOLUCIÓN N° 2766. DOC. De la Provincia de Río Negro CONSEJO PROVINCIAL DE EDUCACIÓN

difusión en las radios locales. Es así que, se comenzó a registrar una gran demanda de inscripciones, el hecho de no contar con una oficina de Anses en la localidad, la inscripción y el procedimiento para la tramitación quedaba a cargo de la oficina antes mencionada, que luego enviaba la documentación a la oficina de la ciudad de General Roca, que por jurisdicción territorial corresponde.

Según entrevistas realizadas a directivos del C.E.M N° 57 – ANEXO C.E.N.S, se obtuvo la cantidad de alumnos que se encuentran en edad de acceder al programa, queda a cargo de la institución firmar los formularios que los jóvenes estudiantes deben presentar de manera obligatoria cada tres meses, para sostener el beneficio.

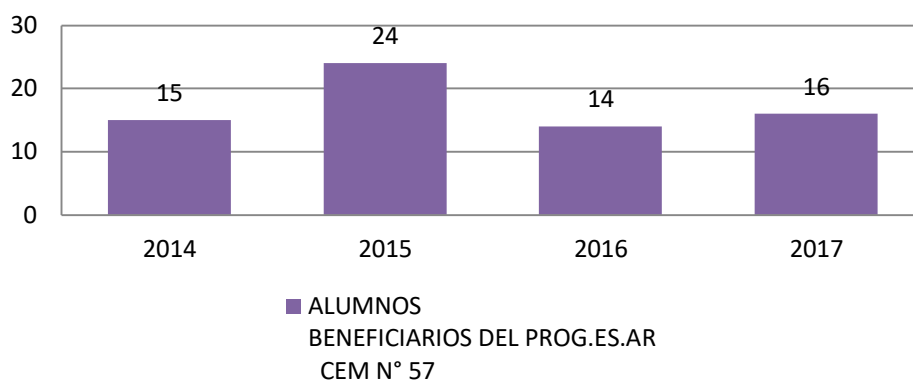
A continuación se plasma la cantidad de jóvenes estudiantes que se encuentran en edad de acceder al programa (18 años- 24 años).

Cuadro 3.1.4

AÑO	Alumnos del C.E.M N° 57	ALUMNOS BENEFICIARIOS DEL PROG.R.ES.AR CEM N° 57	Alumnos del C.E.N.S	ALUMNOS BENEFICIARIOS DEL PROG.R.ES.AR DEL CENS
2014	42	15	31	8
2015	40	24	40	12
2016	33	14	41	18
2017	33	16	33	22

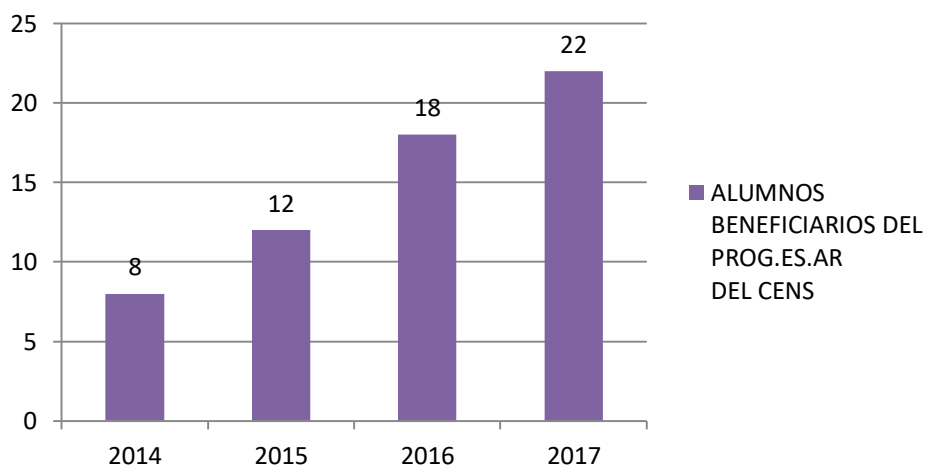
Fuente: datos obtenidos del CEM N°57

## Beneficiarios del CEM N° 57



Fuente: Datos obtenidos del C.E.M N° 57

## Beneficiarios DEL CENS



Fuente: Datos obtenidos del C.E.N.S

De la población objeto de estudio, tipo de muestreo intencional, se selecciono un 50% para ser entrevistados (entre ellos estudiantes, Directivos y referentes de Acción Social).

En primer lugar, los alumnos del C.E.M N° 57 que no perciben el programa, justificaron que es: porque, sus padres cuentan con un salario más elevado que el mínimo y en

algunos casos porque, terminaron 5to año y no continuaron sus estudios. Además agregaron, que es un requisito algo exigente.

Mientras que quienes son beneficiarios, consideran que es un programa que garantiza que ellos puedan culminar sus estudios, además es una ayuda económica y consideran que es inclusivo porque, es compatible con otras becas que de esa manera permite achicar desigualdades.

Por el lado de los estudiantes del C.E.N.S, que no son beneficiarios, según entrevista se pudo observar que es, porque son mayores a 24 años de edad o trabajan y el ingreso es mayor a la suma de tres salarios mínimo vital y móvil. .

Mientras que los jóvenes estudiantes que son beneficiarios, manifestaron que; es un programa motivador, ya que, el hecho de contar con el mismo, les permite continuar con sus estudios, porque es una ayuda económica, no suficiente, pero necesaria.

Los directivos del CEM N°57 Y anexo C.EN.S, apuntaron a que el programa brinda el derecho a que los jóvenes puedan continuar y completar la etapa secundaria. Muchos estudiantes del CENS, generalmente varones, abandonan la escuela por los empleos temporarios, al contar con el programa que les brinda una ayuda económica, deciden terminar el año escolar, ya que cuenta con una entrada de dinero mensual. Si bien se han implementado políticas educativas y sociales que respaldan y garantizan la educación de los jóvenes, no es posible no hablar de abandono escolar, ya que, este aún permanece, aunque en menor medida según datos plasmados a continuación.

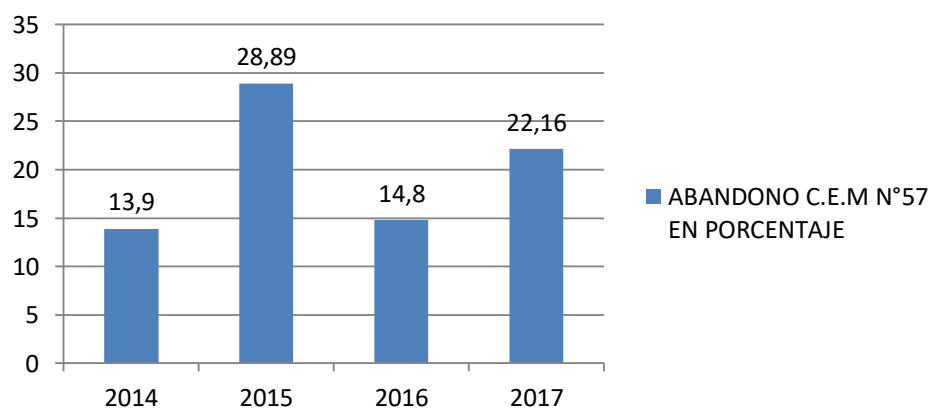
Cantidad de estudiantes que han abandonado durante el periodo (2014 – 2017).

Cuadro. 3.1.5

AÑO	TOTAL DE ESTUDIANTES	ABANDONO C.E.M N°57 EN PORCENTAJE
2014	278	13,9
2015	321	28,89
2016	296	14,8
2017	277	22,16

Fuente: datos obtenidos del CEM N° 57.

### ABANDONO ESCOLAR C.E.M N°57 EN PORCENTAJE



Fuente: datos obtenidos del CEM N° 57 – Anexo C.E.N.S

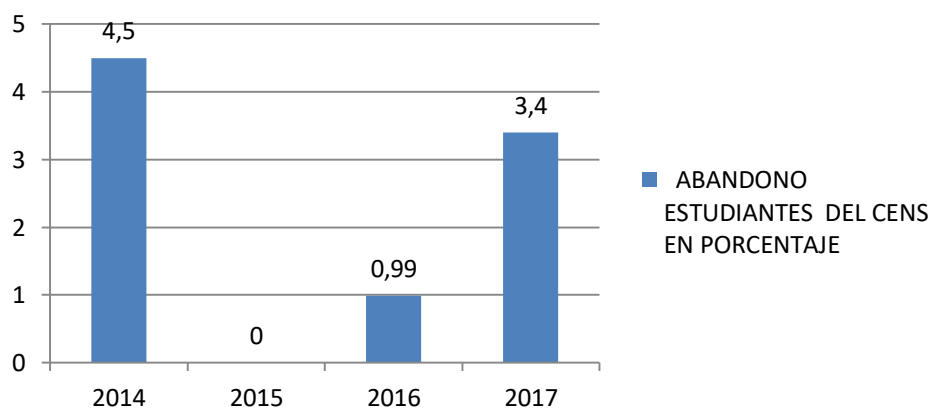


Cuadro 3.1.6

AÑO	TOTAL DE ESTUDIANTES	ABANDONO ESTUDIANTES DEL CENS EN PORCENTAJE
2014	90	4,5
2015	95	0
2016	99	0,99
2017	85	3,4

Fuente: datos obtenidos Anexo C.E.N.S

### ABANDONO ESCOLAR ESTUDIANTES DEL CENS EN PORCENTAJE



Fuente: datos obtenidos Anexo C.E.N.S

El abandono escolar es una situación que se da año tras año. Sus causas son múltiples, mientras que en la Institución podemos destacar como causas<sup>21</sup> relevantes: trabajos temporarios (esquila, parición de animales, pavimentación de la Ruta Nacional N° 23 – temporada de cosecha en el valle- entre otros) y quienes dejan para volverse a su localidad o paraje de origen. Como se menciona anteriormente, se ha dado una gran disminución del mismo entre el año 2014 y 2017.

Según información obtenida, mediante entrevista al referente de acción social, se observo que el programa hasta el momento tiene como beneficiarios solo a quienes se encuentran estudiando, en cualquiera de sus niveles, según los datos plasmados en el cuadro 3.1.4 se observa que en el año 2015 fue donde se dio el mayor número de beneficiarios de los estudiantes del C.E.M N° 57 de la localidad. Dicho aumento surge a raíz de la modificación del decreto 84/14, donde cambian los requisitos de incorporación, siendo más flexibles. Además indico que muchos de los jóvenes que se inscribieron cuando se lanzo el programa comenzaron a cobrar recién al año siguiente. Por otro, lado afirmo que durante el año 2017 se registro mayor cantidad de beneficiarios en el CENS, esto se debe a que muchos de los alumnos que asistieron al C.E.M y repitieron o abandonaron por algún motivo, completan sus estudios en el CENS y cuando llegan al establecimiento ya cuentan con una característica que es la de tener la edad para poder obtener el programa.

Informo también que: actualmente no sé están dictando talleres de capacitación, tutorías y no se cuenta con un centro de cuidado infantil en el CENS (no hay demanda por parte de las estudiantes- madres).

---

<sup>21</sup> En otras localidades, según bibliografía consultada el embarazo adolescente ha sido una de las causas fundamentales del abandono escolar.

Por último, cabe mencionar que se pretende implementar capacitaciones, tutorías (si hubiere demanda) y demás temáticas que el PROG.R.ES.AR contempla para quienes no pueden continuar sus estudios terciarios, ya que al encontrarse realizando una capacitación pueden acceder al mismo e insertarse en el mercado laboral a futuro.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

En el desarrollo del trabajo de investigación se pudo observar cómo se implemento un programa social, con corte de política pública que surge con la necesidad de dar respuesta a un sector de la sociedad que se encuentra en vulnerabilidad social, como son los jóvenes entre 18 y 24 años de edad.

Debemos considerar a las políticas públicas dirigidas a la protección social como una inversión en formación de capital humano y no como un costo. Si bien el Estado viene implementado políticas públicas para enfrentar las problemáticas sociales fruto de las transformaciones sociales, el desempleo y el nivel medio educativo incompleto sigue siendo un tema de agenda.

El nivel secundario completo es indispensable al momento de obtener un empleo, sin embargo los jóvenes que no han completado el mismo se ven en desventajas, frente a quienes si han finalizado y han continuados sus estudios terciario o universitarios.

El mercado laboral es cada vez más exigente, donde las credenciales educativas y la falta de experiencias laborales son claves para caer en un empleo informal. Estas afectan siempre a jóvenes de sectores vulnerables quedando al borde de la exclusión social; para atender puntualmente esta problemática el Estado crea el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina cuyo objetivo es el de 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 una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo.

Este programa es de alcance Nacional y se reglamenta mediante el Decreto 84/14, es bajado a la provincia de Rio Negro para su aplicación mediante resolución N°2.766.

Su financiamiento depende de ANSES, El PROG.R.ES.AR estuvo diseñado como una política transversal a nivel institucional, con la intención de abordar la problemática juvenil a partir de la acción conjunta de diversos organismos estatales, de modo de captarla en su complejidad.

Se pudo comprobar que el PROG.R.ES.AR, es un programa que surge para darle continuidad a programas similares que ya se venían desarrollando, como es el caso del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el Plan Nacional de Becas del Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU). Además se caracteriza por ser complementario con los programas mencionados, debido a que todos ellos tienen como objetivo implementar políticas de protección destinadas a los jóvenes, pero PROG.R.ES.AR viene a ampliar el universo acotado que los demás programa contemplan.

En cuanto a inclusión, se pudo observar que se garantiza la misma ya que, es complementario con demás programas, lo cual permite que los beneficiarios aumenten sus ingresos. Esto a su vez permite que se dé la continuidad escolar, quienes son jefes o jefas de familia no se ven obligadas a abandonar sus estudios para salir a buscar trabajo o realizar trabajos temporarios.

Por otro lado se comprobó que el programa ha sido un impulso motivador para los estudiantes, ya que prefieren continuar sus estudios y no abandonarlo por trabajos temporarios, se puede observar en los cuadros 3.1.5 y 3.1.6 que el abandono escolar ha disminuido durante el periodo estudiado.

Quien es beneficiario cuenta con una tarjeta, con la que pueden cobrar la prestación todos los meses, esto que parece tan sencillo brinda a los jóvenes estudiantes seguridad, accesibilidad y permite achicar desigualdades sociales y evita condicionamientos.

Además cabe aclarar que transcurrido un año de la implementación del Programa, se han implementado modificaciones, con el fin ampliar el número de beneficiarios, aumentar la prestación y flexibilizar algunos requisitos para acceder y mantenerse como beneficiario.

Teniendo en cuenta que el campo en el que se desarrollan las políticas sociales está lleno de incertidumbre, se puede decir que hubo cuestiones relevantes del programa que no se consideraron o no se ajustaron a las características de la población. A lo largo de esta investigación se vio reflejado mediante encuestas que no se brindaron capacitaciones laborales, que sería una condición para que puedan ser beneficiarios. Además este programa carece de un seguimiento continuo por las instituciones involucradas a nivel local, es por ello que no se detectó a tiempo que quien no se encuentra cursando sus estudios no es beneficiario. Cabe mencionar que acción social no cuenta con un registro de datos de los beneficiarios.

Se sugiere que las instituciones responsables de articular acciones para llevar adelante el programa; realicen encuestas para conocer las preferencias de los jóvenes y así poder brindar capacitaciones pensando en la inserción laboral a futuro de los jóvenes. Además dichas capacitaciones deberán estar relacionadas a actividades productivas zonales y/o regionales, considerando que de esta manera se formaría recurso humano especializado apuntando así a favorecer el desarrollo local y promover nuevas fuentes laborales.

Por último se observa que la implementación de esta política pública, al ser medianamente nueva, se sigue rediseñando, para lograr así un mejor alcance a la población beneficiaria. Será tarea para los próximos años evaluar el impacto de la misma.

## **BIBLIOGRAFIA:**

### **UTILIZADA Y DE CONSULTA**

- ADELANTADO, José, Noguera J.A. y Rambla, Xavier “Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales”.
- Ana Paula Di Giovambattista Pablo Gallo Demian Panigo UNLaM–UNM–CEIL/CONICET UNCa–CEIL/CONICET CEIL/CONICET–UNM–UNLP.
- Andrenacci – Repetto (2007).
- [www.Anses.gov].
- Balardini, Dávila León, Paciello, Souza, De Freitas (2005): Políticas Locales de Juventud. Experiencias en el Cono Sur. Friedrich Ebert Stiftung.
- BEHN, Robert, “El análisis de políticas y la política”. En AGUILAR VILLANUEVA, L. (Comp.) El estudio de las políticas públicas. Miguel Angel Porrúa. México.1996.
- COSTA ESPING ANDERSEN: ¿Burócratas o arquitectos? La reestructuración del Estado de Bienestar en Europa. En AAVV. “Presente y futuro del Estado de Bienestar. El Debate europeo. Miño y Davila”.
- DOCUMENTOS DE TRABAJO N° 11 – Diciembre – 2007. Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas .Mauricio Olavarría Gambi, Ph.D. Pag.50.
- EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL “PROG.R.ES.AR” EN ARGENTINA. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN EN BASE A MICROSIMULACIONES
- FRANCO, Rolando y LANZARO, Jorge, “Política y Políticas Públicas: determinación y autonomía”. En FRANCO, Rolando y LANZARO, Jorge, “Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina”. Miño y Dávila. Buenos Aires .2006. Pag. 13/30



- ISUANI, Ernesto. “El Estado de Bienestar Argentino”. En: V Jornadas de Estado y Sociedad. Buenos Aires. 2007.
- IRIARTE, Alicia. “La nueva cuestión social en la Argentina: alternativas recientes en políticas sociales”. UBA. 2008.
- KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corine, VARONE, Frédéric, HINOJOSA, Myriam Dieck. “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”. Revista Ciencia Política No. 3, Enero a Junio de 2007, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá.
- Mauricio Olavarría Gambi, Ph. D., 2007, p.50. Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas.
- Miguel Tort (2012). Posiciones, intereses y necesidades en los procesos de mediación civil (en línea). Disponible en: [solomediacion20.com](http://solomediacion20.com), Directory: [posiciones-intereses-y-necesidades/](http://solomediacion20.com/posiciones-intereses-y-necesidades/).
- Oszlak, O y O'Donnell.G (1976): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documentos CEDES / Clacso N° 4.
- PARSONS, Wayne, “Políticas Públicas”. Miño y Davila. Buenos Aires 2007. Pag.50/75.
- Pérez, P. (2011), “Jóvenes, estratificación social y oportunidades laborales”. Revista Laboratorio, 12(24), 134-153. Buenos Aires.
- TAMAYO SAEZ, Manuel “El análisis de las políticas públicas”. En BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comp.) La nueva Administración Pública. Alianza Universidad. Madrid.1997.

## **ANEXOS**

### **ANEXO I: ENTREVISTAS Y ENCUESTA**

#### **ENTREVISTA A ESTUDIANTES DE NIVEL MEDIO – C.EM N°57 /CENS**

1. ¿Recibís el PROGRESAR?
2. ¿Cómo conociste o supiste del programa?
3. ¿conoces quienes pueden acceder al programa?
4. ¿conoces los requisitos del programa? ¿Cuál es su opinión acerca de los mismos?
5. ¿consideras que es un beneficio para vos como estudiante? ¿por qué?
6. ¿conoce si se dictan cursos o capacitaciones en la localidad?
7. ¿Considera que el PROG.R.ES.AR incluye a los Jóvenes? ¿por qué?
8. ¿Consideras importante contar con el nivel medio completo?

#### **ENTREVISTA A REFERENTES DE ACCIÓN SOCIAL**

1. ¿Cómo se implementa el PROG.R.ES.AR en la localidad de Maquinchao?
2. ¿El programa PROG.R.ES.AR surge como un nuevo programa o le da continuidad a alguno que ya se venía desarrollando?
3. Con respecto a los beneficiarios, ¿Qué tipos de capacitaciones se están dando en la localidad de Maquinchao (desde su implementación año 2014)? ¿En relación a que factores se dictan las capacitaciones?

4. ¿Considera que el programa PROG.R.ES.AR genera inclusión en la localidad?  
¿por qué?

#### **ENTREVISTA A DIRECTIVOS DEL C.E.M N° 57 Y ANEXO CENS**

1. ¿Considera importante la implementación del PROG.R.ES.AR en la localidad?
2. ¿Cree que el PROG.R.ES.AR permite la inclusión?
3. ¿Cuentan con un registro de la cantidad de estudiantes que son beneficiarios del PROG.R.ES.AR?
4. ¿Cuáles cree usted que son las causas por las que los jóvenes abandonan sus estudios secundarios?
5. ¿El abandono escolar se da en mayor medida en los hombres o en las mujeres?
6. ¿Cree que la desigualdad social condiciona el acceso de los jóvenes a la educación?

## **Encuesta a los jóvenes estudiantes**

1. ¿Sos beneficiario del PROG.R.ES.AR?
  - a) Si.
  - b) No.
2. ¿Por qué motivos no eres beneficiario?
  - a) No cumple con la edad establecida.
  - b) Supera el salario mínimo vital y móvil
  - c) No se encuentra estudiando ni capacitándose
  - d) No presento la documentación requerida
  - e) Otros motivos ¿Cuáles?
3. ¿Crees que es importante el título que te da la educación secundaria?
  - a) SI
  - b) NO
4. El abandono escolar se da por:
  - a) Falta de recursos para permanecer en el sistema educativo.
  - b) Embarazo adolescente.
  - c) Trabajos temporarios.
  - d) Desarraigo.
  - e) Repitencia.
5. ¿Se te dificulta al momento de buscar empleo no tener título secundario?
  - a) Si.
  - b) No.

## **ANEXO II: FORMULARIOS**