



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN**

**Especialización en Evaluación de  
Políticas Públicas**

**Programa de Respaldo a Estudiantes  
Argentinos (PROGRESAR)  
Un diseño de evaluación**

**Año: 2020**

**Lic. María Luján Gorza  
Tutora: Mg. Vanesa D'Alessandre**

## **Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) Un diseño de evaluación**

Introducción.....	4
Los programas de transferencia condicionadas en América Latina y el Caribe .....	5
Los PTC de Apoyo a la Oferta laboral .....	6
Programas vinculados a la capacitación técnica y profesional.....	6
Nivelación de estudios.....	7
Los PTC de Apoyo a la Demanda Laboral .....	8
Apoyo al trabajo independiente.....	8
Servicios de intermediación laboral .....	9
Generación directa de empleo .....	10
Los PTC en América Latina y El Caribe: evidencia sobre sus resultados e impactos	11
El PROGRESAR .....	16
Antecedentes.....	16
Etapas de implementación .....	20
Período expansivo (2014-2015).....	20
Período de transición (2016-2017) .....	21
Relanzamiento del PROGRESAR (2018).....	22
Dificultades encontradas durante la implementación.....	24
Dificultades administrativas, técnicas y territoriales.....	24
Limitaciones educativas .....	25
Barreras simbólicas.....	25
Limitaciones de Infraestructura .....	26
Dificultades de Coordinación .....	26
Dificultades de monitoreo y evaluación .....	27
El diseño de evaluación. Algunas precisiones conceptuales .....	31
Objetivos de la evaluación.....	32
Teoría de Cambio.....	32
La Matriz de Preguntas.....	34
Dimensiones sustantivas.....	35
Dimensiones instrumentales .....	38
Los indicadores de desempeño .....	39
Plan de trabajo .....	42

Programación de actividades .....	42
Equipo de trabajo.....	45
Perfiles del equipo de trabajo .....	45
Presupuesto del Proyecto.....	46
Bibliografía consultada.....	47

## Introducción

En el año 2014, a través del decreto Nro. 84/2014, entró en vigencia el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR). A través de un conjunto de prestaciones brindaba acompañamiento integral a los jóvenes que por diversas circunstancias habían interrumpido su trayectoria escolar, deseaban continuar sus estudios y/o deseaban formarse para el trabajo. Su propósito era ampliar las oportunidades de los jóvenes de sectores socialmente vulnerables de acceder al trabajo decente y de este modo contribuir a su integración activa en la sociedad.

En su diseño original, el PROGRESAR dependía de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), articulaba acciones con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud. En el año 2015 la cobertura del PROGRESAR rondaba los 900 mil jóvenes (Lombardía, 2018).

Los titulares del PROGRESAR eran los jóvenes de 18 a 24 años, residentes en la República Argentina, trabajadores de la economía informal, trabajadores de temporada o trabajadores formales bajo el régimen de casas particulares o desocupados.

El PROGRESAR brindaba un estímulo económico de monto fijo destinado a cubrir los gastos en insumos educativos (viáticos y materiales educativos). Preveía la conformación de una red de tutores para brindar orientación educativa y laboral. Los jóvenes bajo programa junto a su tutor elaboraban una hoja de ruta en la que diseñaban el plan de estudios y la vinculación con el mundo del trabajo. Se preveía que los tutores realizaran el seguimiento personalizado de las trayectorias educativas y laborales de los beneficiarios del programa. Para acceder al estímulo económico los titulares del PROGRESAR debían certificar la asistencia a establecimientos educativos o a la red de centros de formación profesional dependiente del Ministerio de Trabajo y la realización de controles de salud periódicos. Para ello, el PROGRESAR garantizaba el acceso de los titulares al Plan Sumar del Ministerio de Salud.

En paralelo, el PROGRESAR garantizaba vacantes en la red de espacios de crianza, enseñanza y cuidado del Ministerio de Desarrollo Social para los hijos de los titulares con responsabilidades de cuidado. Su propósito era evitar el ausentismo y la eventual interrupción de la trayectoria educativa por razones vinculadas a la imposibilidad de sus titulares para conciliar crianza con el estudio.

Hay registro de que algunos de los componentes más novedosos del programa como la red de referentes territoriales y la articulación con el nivel inicial no llegaron a concretarse. Si bien el PROGRESAR nunca dejó de funcionar, en el año 2018, se introdujeron cambios sustantivos en su diseño.

El objetivo de este trabajo es proponer un diseño de evaluación del PROGRESAR para capturar los resultados del programa a lo largo de los seis años de implementación asociados a las variaciones que fue sufriendo a lo largo del tiempo. Para ello, se presenta su teoría de cambio, la matriz de preguntas para orientar la recolección de datos orientados a su evaluación y algunos de los indicadores de desempeño más relevantes.

El documento está organizado en torno a esta introducción y tres apartados. En el primer apartado se caracterizan a los principales programas de transferencias condicionadas de la región, se inscribe al PROGRESAR dentro de ellos y se presenta evidencia sobre sus resultados e impactos. En el segundo, se realiza un recorrido por la trayectoria del PROGRESAR y se presentan las dificultades encontradas durante su implementación. En el tercer apartado se ofrecen algunas precisiones conceptuales del diseño de evaluación. Se presenta la matriz con la teoría de cambio del programa, la matriz de preguntas para la recolección de datos, los principales indicadores de desempeño y el plan de trabajo tentativo.

## Los programas de transferencia condicionadas en América Latina y el Caribe

El PROGRESAR se inscribe dentro de los programas de transferencias condicionadas (PTC). “Los programas de transferencias condicionadas, también denominados programas con corresponsabilidad, tienen como objetivo la reducción de la pobreza y constituyen una pieza importante de los pisos nacionales de protección social en la mayoría de los países de América Latina y El Caribe. Tienen carácter no contributivo: sus destinatarios reciben transferencias monetarias desde el Estado independientemente de su participación en el mercado formal de trabajo o de la cotización en los seguros sociales” (CEPAL/OIT, 2014).

Desde su creación a mediados de la década de 1990, los PTC han alcanzado una cobertura muy amplia en la región, tanto en términos de números de países que los han implementado (20), como de la cantidad de población beneficiaria.

La idea que dio origen a los PTC fue apuntar a dos objetivos en forma simultánea: reducir la pobreza en el corto plazo (mediante el aumento del consumo de las familias pobres, favorecido por las transferencias monetarias) así como en el largo plazo (mediante el fortalecimiento del capital humano de los niños, impulsado por las condicionalidades). Es por esto que la estructura básica común de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias que viven en situación de pobreza o pobreza extrema.

Si bien comparten este diseño común, los PTC han resultado ser instrumentos extremadamente flexibles. Ciertamente, se adaptaron a distintas realidades socioeconómicas, políticas e institucionales.

Los programas vigentes en los países de América Latina y el Caribe difieren en las prestaciones que ofrecen (que pueden incluir transferencias monetarias y en especie, apoyo psicosocial y seguimiento a las familias, programas de capacitación y microcréditos, entre otros) la modalidad con que se entregan, el tipo y control de las condicionalidades y la severidad de las sanciones, así como sus vinculaciones interinstitucionales. Difieren también en la cobertura de población a la que llegan y en los niveles de inversión que significan (CEPAL/OIT, 2014)

En sus orígenes, el supuesto del que partieron estos programas es que los niños de los hogares destinatarios, gracias a sus mejores niveles de educación, salud y nutrición, una vez llegados a la edad de trabajar se insertarían de mejor manera en el mercado laboral,

lo que permitiría a sus familias superar la pobreza por sus propios medios. Por este motivo, en los inicios de los PTC no se incorporaron medidas específicas de inclusión laboral de jóvenes que egresaban de los programas ni tampoco para los adultos en edad de trabajar que participaban en ellos.

Actualmente la preocupación común a todos los programas de la región es combinar la transferencia monetaria destinada a asegurar determinados niveles de vida y las condicionalidades orientadas a favorecer el aumento de las capacidades humanas, con servicios tendientes a mejorar las condiciones de inclusión laboral y generación de ingresos actuales y futuros de sus destinatarios.

Los PTC asociados a la inclusión laboral adoptan medidas que pueden clasificarse en dos grandes categorías: a) Apoyo a la oferta laboral y b) Apoyo a la demanda de trabajo (CEA/CEPAL/OIT, 2011 en CEPAL/OIT,2014). Entre los programas de mejoramiento de la oferta de trabajo se encuentran aquellos destinados a fomentar la capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios primarios y secundarios. Por otro lado, entre los programas orientados a ampliar la demanda laboral o de vincular a los destinatarios con potenciales empleadores se identifican las siguientes acciones: apoyo al trabajo independiente con componentes de microcréditos, autoempleo y emprendimiento, servicios de intermediación laboral, generación directa e indirecta de empleo.

Los PTC de Apoyo a la Oferta laboral

Programas vinculados a la capacitación técnica y profesional

Algunos ejemplos de PTC de apoyo a la oferta laboral son:

La asistencia para la formación profesional que el PROGRESAR ofrece a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. A ello se suma el Seguro de capacitación y empleo y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008).

En Brasil operan el Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeq) (2007) y el programa nacional de acceso a la educación técnica y al empleo (Pronatec) (2011), complementarios de Bolsa Familia (2003).

En Chile existen el programa de empleabilidad juvenil, el programa de bonificación a la contratación de mano de obra y el programa de Desarrollo de competencias laborales para las mujeres, que se ofrecen a los destinatarios de Chile Solidario / Ingreso Ético Familiar (2012).

En Colombia se cuenta con los programas Jóvenes en Acción (2012) e Ingreso para la prosperidad social (2012), complementarios a Más Familias en Acción (2001).

En El Salvador se imparten cursos de formación vocacional para los destinatarios del Programa de Apoyo al Empleo Temporal (2012) - Comunidades Solidarias (2005).

En Jamaica funciona un programa orientado hacia el trabajo Steps to Work Programme (2008), abierto a los destinatarios del Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH) (2002).

En Panamá se ofrecen actividades técnicas de capacitación para los destinatarios de la Red de Oportunidades (2006).

En Trinidad y Tobago se brinda capacitación a los destinatarios del Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006).

Tanto los PTC de Brasil como los de Colombia brindan sólidas acciones de capacitación profesional a sus destinatarios.

En Brasil dentro del plan Brasil Sem Miséria existen dos programas de capacitación para los hogares destinatarios de Bolsa Familia: el Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeq), también conocido como Próximo Passo, que ofrece cursos de capacitación de 200 horas, 80 horas destinadas a la etapa teórica y 120 horas en la parte práctica; y el programa nacional de acceso a la educación técnica y al empleo (Pronatec), que mediante su línea de acción orientada a los destinatarios de Brasil Sem Miséria (Pronatec BSM) ofrece cursos de formación inicial y continua para la inclusión en el mercado laboral con una duración de 160 horas.

En Colombia, el PTC Más Familias en Acción cuenta con el programa complementario Jóvenes en Acción que brinda apoyo a los jóvenes de entre 18 y 24 años que viven en hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad, para que continúen su proceso de formación principalmente mediante una oferta de formación técnica y tecnológica del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y formación profesional a través de convenios con universidades. Este programa cuenta con una transferencia condicionada a la asistencia a los cursos de capacitación, así como con un componente de habilidades no cognitivas o habilidades para la vida (Argullo y Gómez, 2014). Además, por medio de un ingreso para la prosperidad social, busca que los jóvenes entre 18 y 35 años desocupados, destinatarios de la Red Unidos y de Más Familias en Acción, fortalezcan sus capacidades y competencias para la generación de ingresos y desarrollen hábitos laborales.

Estudios de impacto disponibles de Jóvenes en Acción en Colombia y el PlanSeq de Brasil concluyen que tales programas ejercen un impacto positivo en la probabilidad de sus destinatarios de ser empleados. En el caso de Jóvenes en Acción, Altanasio, Kugler y Meghir (2009) muestran que el programa tiene efectos sobre los ingresos salariales (que aumentan un 12 %), así como sobre la probabilidad de contar con un empleo remunerado. Además, la capacitación contribuye a aumentar los sueldos, debido a que ofrece mayores probabilidades de tener un empleo en el sector formal y con contrato escrito, las que aumentan un 5,3% y un 6,6% respectivamente. Asimismo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia constató que la probabilidad de emplearse de los jóvenes que participan en el programa es mayor después de egresar (55,5%), que antes de incorporarse a él (51,8%) (DNP, 2008 en CEPAL/OIT, 2014)

En el caso de Brasil, Petterini (2010) comprobó que quienes participaron en el Plan Seq tienen un 19.6% mayor de probabilidad de encontrar empleo que aquellas que no lo hicieron.

Nivelación de estudios

Si bien la mayoría de los PTC incluyen entre sus corresponsabilidades la matriculación y asistencia a la escuela de niños y niñas hasta 18 años de edad, algunos programas incorporan becas específicas en su componente de educación para evitar la deserción escolar de los jóvenes y para la nivelación de estudios de los mayores de edad.

En su diseño original el PROGRESAR estaba incluido en esta categoría. El Programa Jóvenes con Oportunidades (2003) de México otorga becas de apoyo a la educación secundaria y superior con el objetivo de incentivar la continuación de los estudios de los jóvenes de familias pobres (generalmente destinatarias del programa Oportunidades) hasta que concluyan el bachillerato. Busca prevenir la deserción escolar de los jóvenes, proveyendo un monto de dinero que pueden retirar al concluir sus estudios secundarios y utilizar en estudios de educación superior o bien como anticipo para un crédito del programa de adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda, para adquirir un seguro del sistema público de salud o como fondo de garantía para un crédito de las entidades de ahorro y crédito popular.

Otro ejemplo de programa de nivelación de estudios es el Bono Logro Escolar del Ingreso Ético Familiar de Chile, dirigido a jóvenes hasta 24 años de edad que estén cursando entre quinto año de educación básica (primaria) y cuarto año de educación media (último año de la secundaria). Otorga un bono de 50.000 pesos (93 dólares) a quienes terminan el año escolar en el 15% de los estudiantes con mayor rendimiento académico de su promoción o grupo de egreso en cada establecimiento educacional y un bono de 30.000 pesos (56 dólares) a los que se ubiquen entre el 15 % y el 30% de mayor rendimiento (Vargas 2014 en OIT/CEPAL,2014).

En algunos países como Perú y Brasil, con el objetivo de aumentar el nivel educativo de personas adultas, se ha vinculado a destinatarios de los PTC a programas de alfabetización, como el programa de ese tipo complementario a Bolsa Familia, llamado Brasil Alfabetizado (2003) orientado a personas mayores de 15 años, o el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), complementario al Programa Juntos (2005) del Perú.

Los PTC de Apoyo a la Demanda Laboral

Apoyo al trabajo independiente

Los programas de microcréditos se orientan a facilitar el acceso al crédito de los destinatarios de los PTC, de modo que pueden poner en marcha y mejorar pequeños negocios.

Ejemplos de estos programas son: el Crédito Productivo Solidario del Ecuador, complementario del Bono de Desarrollo Humano, que opera entregando pequeños créditos reembolsables para apoyar proyectos productivos presentados por mujeres y personas con discapacidad; el programa de microcrédito productivo orientado Crescer, que forma parte del Plan Brasil Sem Miséria y el programa Comunidades Solidarias (2005) de El Salvador que busca fomentar el autoempleo mediante cursos de capacitación diferenciados para destinatarios que viven en zonas urbanas o rurales.

Pese a que el fomento del autoempleo se considera como una forma de inclusión de los más pobres en el mundo productivo, un gran número de las empresas establecidas por este medio no consiguen salir adelante y acaban desapareciendo poco después de su creación (Weller, 2009 en CEPAL/OIT, 2014). Además se plantea el problema del incentivo a la informalidad laboral de este tipo de iniciativas, debido a la fuerte correlación que existe entre informalidad, autoempleo y microemprendimientos o pequeños emprendimientos de baja productividad, lo que supondría un reconocimiento

por parte del poder público del papel del sector informal como alternativa a la inclusión de estas personas vulnerables al sector formal de empleo, que por cuestiones estructurales no puede absorber esta mano de obra (OEA / CEPAL / OIT, 2011 en CEPAL/OIT, 2014). Por tales motivos, surge la necesidad de complementar acciones de apoyo al trabajo independiente con programas de simplificación tributaria y administrativa que fomenten la formalización.

#### Servicios de intermediación laboral

En Brasil, el programa nacional de promoción de acceso al mundo del trabajo *Acessuas Trabalho*, complementario a Bolsa Familia y ejecutada en coordinación con el PRONATEC, en el marco de Brasil Sem Miséria, articula, moviliza y encamina a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad al mercado laboral mediante el acceso a acciones de calificación profesional e intermediación laboral. A su vez, gracias a un convenio entre el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, el programa Más Empleos busca facilitar la colocación en el mercado laboral de los destinatarios de Bolsa Familia de los estados de la región nordeste y del estado de Minas Gerais, encaminándolos al Sistema Nacional de Empleo (Gregol de Farias, 2014 en CEPAL/OIT,2014).

En Chile, el Programa de apoyo al empleo del Sistema Chile Solidario cuenta con servicios de intermediación laboral a cargo de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), y del Programa de Formación, Capacitación y Empleo (Profocap). Por su parte, el Ingreso Ético Familiar tiene un componente de acompañamiento sociolaboral que pone en marcha acciones de intermediación laboral acordes a planes de inserción al empleo personalizados. Estas acciones están bajo la tutela del gestor territorial, quien coordina la oferta pública y privada de empleo existente en la zona de residencia (Vargas 2014 en CEPAL/OIT,2014).

En Argentina, el Seguro de Capacitación y Empleo y el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, además de otorgar a sus destinatarios una asignación mensual, les proveen acceso a servicios de orientación laboral, apoyo a la búsqueda de empleo e intermediación laboral en las oficinas municipales de empleo (Bertranou y Mazorra, 2009 en CEPAL/OIT,2014).

Los resultados de las evaluaciones de estos programas señalan la debilidad de los servicios públicos de intermediación laboral para cumplir con sus fines. En Brasil, se destaca la baja calidad de la infraestructura y la escasa efectividad del SINE (Sistema Nacional de Empleo), ya que se requiere más tiempo de diálogo con las personas que viven en condiciones de pobreza para ofrecerles toda la información y las orientaciones necesarias para la inclusión en el mercado laboral (Silva y otros, 2010 en CEPAL/OIT,2014).

En el caso de Chile, se considera que las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), se encuentran en una situación precaria (en cuanto a condiciones materiales de trabajo y recursos humanos) y que logran baja efectividad en colocaciones laborales y bajos niveles de satisfacción de los usuarios. Se destaca en particular que existen deficiencias en la orientación laboral para trabajadores de bajas cualificaciones. Ello puede deberse a que las mayores exigencias técnicas que plantea la intermediación laboral con trabajadores no calificados que suelen estar insertos en empleos informales

y no confían en los servicios de intermediación laboral: se registró que sólo el 3% de los participantes en Chile Solidario se inscribieron en una OMIL (Brandt, 2012 en CEPAL/OIT, 2014).

#### Generación directa de empleo

Para generar empleo de manera directa, se puede expandir la demanda de trabajo mediante planes públicos, que ofrezcan planes de emergencia o planes de desarrollo local, los cuales operan ofreciendo puestos de trabajo temporales a los adultos en edad de trabajar que viven en hogares destinatarios de los PTC. Estas acciones suelen implementarse en contextos de crisis económicas, como sucedió en Argentina con el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005) y en el caso de Uruguay con el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (2005-2007).

A inicios de la década de 2010, en un contexto de crecimiento económico y reducción sostenida del desempleo, la creación directa de empleo no constituía un instrumento muy frecuente de los PTC. De todas formas, el Plan Seq de Brasil vinculado con el Programa de Aceleración del crecimiento, puso en marcha acciones para fomentar el empleo en los sectores de infraestructura, construcción civil, vivienda (con el programa Minha Casa Minha Vida) y turismo. Sin embargo, evaluaciones realizadas por la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (2010) y por Lessa (2011) señalan dificultades para alcanzar a los destinatarios de Bolsa Familia, en particular mujeres, mediante el Plan Seq. Además de ello, surgen dificultades en la articulación de los diferentes niveles de gobierno con el sector privado (OEA / CEPAL / OIT, 2011 en CEPAL/OIT,2014).

Otro programa que también posee un componente de promoción del empleo intensivo en obras públicas es Comunidades Solidarias de El Salvador. Su objetivo es impulsar el acceso de las personas que viven en asentamientos urbanos precarios al empleo decente generado por la inversión en este tipo de obras.

La generación de empleos de forma indirecta se concreta a través de subsidios económicos públicos, usualmente por un tiempo definido, otorgados a la contratación de los adultos en edad de trabajar destinatarios de los PTC por parte de empresas privadas. Estos subsidios reducen los costos laborales cubriendo parte del salario de las contribuciones a la seguridad social. En el Ingreso Ético Familiar de Chile se utilizan este tipo de acciones para fomentar el empleo de los jóvenes y de las mujeres a través del Subsidio al Empleo Joven, un aporte monetario entregado a jóvenes trabajadores dependientes e independientes entre 18 y 25 años cuyos ingresos mensuales sean inferiores a 360.000 pesos (762 dólares) para mejorar su sueldo y también a los empleadores, para apoyar a las empresas que los contratan. Con la misma dinámica, el Bono al Trabajo de la Mujer destinado a las trabajadoras dependientes o independientes pertenecientes al 30 % de los hogares más pobres de Chile, brinda un subsidio que equivale como máximo al 30 % del salario de la mujer trabajadora, siendo un 20 % para la trabajadora y un 10 % para el empleador. De acuerdo con una evaluación de impacto existente del Subsidio Empleo Joven, este programa ha sido un instrumento útil para la reactivación laboral en sectores vulnerables, particularmente en contextos de recesión económica (Centro de Microdatos, 2012 en CEPAL/OIT,2014)

Los PTC en América Latina y El Caribe: evidencia sobre sus resultados e impactos

Diversos estudios acerca de los PTC dan cuenta de sus desafíos con respecto a la inclusión laboral. La evidencia disponible muestra que mejorar la inclusión laboral de personas con bajos niveles de educación es un esfuerzo de largo plazo en que se requiere brindar un constante apoyo psicosocial a los destinatarios y que las dificultades son mayores en el caso de las mujeres, los jóvenes y las personas pertenecientes a los pueblos indígenas (OEA / CEPAL / OIT, 2011 en CEPAL/OIT,2014).

Evaluaciones de las trayectorias laborales de los destinatarios del primer PTC de alcance nacional aplicado en América Latina y el Caribe (Oportunidades, luego denominado Progresá de México) (1997) muestran que el programa ha tenido un impacto limitado y poco significativo en la movilidad ocupacional intergeneracional desde su implementación. Lo que se logró fue aumentar el nivel educativo de sus destinatarios pero la falta de oportunidades productivas y laborales (especialmente en áreas rurales) hizo que la condición social de sus beneficiarios no mejore significativamente.

Los déficits de formación educacional y habilidades para el trabajo, la debilidad de los vínculos con el sector privado para generar fuentes de empleo, las escasas oportunidades laborales en el territorio y las brechas, barreras étnicas y de género, conspiran contra la factibilidad de que estos programas logren impulsar procesos y dinámicas de incorporación de los más jóvenes y vulnerables al mercado laboral.(CEPAL/OIT,2014)

En Argentina los resultados de una evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social (Maurizio 2011 en CEPAL/OIT, 2014) muestran que el programa no tuvo impactos significativos sobre la participación laboral, la tasa de ocupación o las horas trabajadas por parte de los adultos en edad de trabajar destinatarios del programa.

Alzúa, Cruces y Ripari (2010) (en CEPAL/OIT,2014), no detectaron efectos significativos en el empleo de los adultos que participaban en Progresá de México, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras y la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua, ni tampoco apreciaron readecuaciones entre el trabajo realizado en la agricultura y otras labores. Parker y Skouflas (2000)(en CEPAL/OIT,2014) constataron que Progresá tuvo un efecto de reducción de participación laboral de los niños pero no de los adultos, lo que ha sido confirmado por Skouflas y Di Maro (2006) (en CEPAL/OIT,2014). A su vez, Mederios, Brito y Veras Soares (2008), Foguel y Paes de Barros (2010) y Teixeira (2010) (en CEPAL/OIT,2014) no encontraron efectos negativos en el empleo en el caso de los adultos que participaban en Bolsa Familia, ya que no se encontró evidencia empírica de que sus destinatarios se quedasen de “brazos cruzados”.Algunos autores han mostrado asimismo, las sinergias positivas que existen entre estas transferencias y la empleabilidad de las familias que las reciben (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; Samson 2009 en CEPAL/OIT,2014).En una evaluación de Bolsa Familia se constató que la proporción de personas que buscan trabajo es significativamente mayor en los hogares usuarios del programa (Camilo de Oliveira y otros, 2007,en CEPAL/OIT,2014)

En una evaluación de los primeros dos años de funcionamiento de Chile Solidario (Galasso, 2006 en CEPAL/OIT, 2014) se constató un incremento de la participación laboral en los hogares rurales aunque no en los urbanos.

En el caso de Colombia, una evaluación de Familias en Acción muestra que este programa tiene un impacto positivo y significativo sobre la tasa de ocupación en los hogares urbanos y que redundó en una disminución de las tasas de inactividad y de desempleo de 3.2 puntos porcentuales y 0,7 puntos porcentuales respectivamente. Además, el programa se traduce en un aumento del ingreso per cápita de los hogares de un 25% en promedio y reduce las fuentes de ingreso no laborales. El estudio muestra, sin embargo que el efecto del programa es mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres. (Núñez, 2011 en CEPAL/OIT,2014).

En la Argentina, se observó un retiro del mercado laboral de las mujeres cónyuges que tenían ocupaciones de muy bajos ingresos (unos cincuenta dólares mensuales) a partir de la recepción de la AUH para Protección Social, además se comprobó que casi el 40% de las mujeres que se retiraban del mercado laboral al tener acceso a la AUH estaban ocupadas en el servicio doméstico (Bustos, Villafañe y Trujillo, 2011 en CEPAL/OIT,2014).

En el caso de Bolsa Familia, Texeira (2010) y Tavares (2008) (en CEPAL/OIT,2014) encontraron que se producían disminuciones en las horas de trabajo remunerado de las mujeres que participaban del programa, entre el 4 y 10% ,respectivamente. A su vez, el estudio de De Brauw y otros (2013)(en CEPAL/OIT,2014) muestra que en zonas rurales los hombres participantes tienden a aumentar sus horas semanales laborales, mientras que la proporción de las mujeres que trabajan disminuye 13 %.

La CEPAL y OIT señalan que la causa de estos impactos negativos podría deberse al tiempo requerido para dar cumplimiento a las condicionalidades de los programas y por la carga de responsabilidad de su cumplimiento asignada primordialmente a las mujeres (Martinez Franzoni y Voorend, 2008 en CEPAL/OIT, 2014). Sugiere que tal efecto podría corregirse fomentando una cultura de corresponsabilidad dentro de los hogares en el cumplimiento de las condicionalidades y ofreciendo alternativas de cuidado para las jefas de hogar ,resolviendo de esta forma, problemas de cuidado de niños, ancianos y enfermos.

Por otro lado, cabe destacar que los PTC han logrado tener el efecto deseable de desincentivar el trabajo infantil. Si bien los resultados varían según los países, una extensa revisión de las evaluaciones de impacto realizada por De Hoop y Rosati (2014) (en CEPAL/OIT, 2014) muestra que los PTC disminuyen la participación en el trabajo infantil en el mercado laboral, así como las horas trabajadas tanto en actividades remuneradas como no remuneradas.

Además de recibir críticas acerca de su efectiva contribución a la inclusión laboral, otra de las falencias atribuidas a los PTC, es que los mismos pueden constituir un desincentivo a la oferta de trabajo de los adultos en edad de trabajar de las familias destinatarias y por lo tanto, un freno para la inclusión laboral de las personas que viven en condición de pobreza. La razón es que las transferencias que reciben los hogares que se encuentran en situación de pobreza provoca que disminuyan el nivel de urgencia de

la búsqueda de empleo como resultado de tener garantizado un nivel de ingreso con la transferencia monetaria.

Esta argumentación con frecuencia se asocia a una visión de la condición de pobreza por falta de esfuerzo más que debido a los problemas estructurales que caracterizan a nuestras sociedades. De todas formas hay que destacar que difícilmente las familias pobres que participan en los PTC puedan quedarse con los “brazos cruzados” ya que los montos de las transferencias monetarias no son suficientes para la subsistencia de una familia. Por lo tanto, aunque reciban una transferencia de ingresos, las familias dependerán de su propio esfuerzo para salir de la pobreza y mantenerse fuera de ella.

Acercas de los posibles efectos indeseados de los PTC, existe la concepción asociada al “círculo vicioso” que los programas de transferencias podrían crear al entregar “subsidios” al sector informal, incentivando a los trabajadores a buscar empleos de baja productividad (evitando los ahorros de la seguridad social). Frente a ello, es necesario destacar en primer lugar, que el riesgo de dar “beneficios sociales” a los trabajadores informales parece haber sido sobredimensionado. La mayoría de los programas “no contributivos” (entre ellos los PTC), no están destinados directamente a adultos en edad de trabajar, sino que a niños o adultos mayores, ni se focalizan por condición laboral, salvo algunas excepciones (como podría ser el caso de la AUH en Argentina).

Estas preocupaciones con frecuencia se sustentan en supuestos no del todo fundados acerca de los PTC como que el gasto en protección social es eminentemente improductivo y desvía recursos del verdadero desarrollo. Además, esta posición ideológica considera que el autoempleo es voluntario, de manera que la situación de informalidad laboral es considerada como algo por propia elección perdiendo de vista quienes sostienen esta postura sobre los beneficiarios de los PTC, que detrás de esas “elecciones personales” pueden influir factores estructurales de la economía y no falta de voluntad de trabajar o deseos de permanecer en la informalidad por tiempo indeterminado sin la cobertura de riesgos laborales y de previsión social que la contratación laboral formal ofrece.

Según la CEPAL (2006) (en CEPAL/OIT, 2014), la protección social representa una inversión en capacidades humanas, lo que da lugar a importantes ganancias en términos de productividad y cohesión social. Asimismo, la informalidad laboral es principalmente producto de la heterogeneidad de la estructura productiva que genera y mantiene al sector informal debido a la escasa capacidad de los sectores modernos (de mayor productividad) de absorber fuerza de trabajo y a la tendencia de expulsarla hacia los sectores de menor productividad (Infante, 2011, en CEPAL/OIT, 2014). La informalidad no es, por lo general, resultado de una preferencia por el autoempleo derivada de la racionalidad económica de los trabajadores (CEPAL, 2008; Hanlon; Barrientos y Hulme, 2010 en CEPAL/OIT, 2014). En la mayoría de los casos, los trabajadores no eligen ni prefieren la condición de informalidad, sino que es su única posibilidad de inclusión laboral.

En el caso de la Argentina, distintos estudios empíricos sobre el Gran Buenos Aires revelaron que, en 2005, predominaba un carácter involuntario de la informalidad laboral, porque esta constituía una alternativa al desempleo frente a la ausencia de

cobertura de ingresos. Algo similar se encontró para el conglomerado Gran Mendoza en 2009 (Bertranou y Casanova 2013 en CEPAL/OIT,2014).

Los resultados de distintas evaluaciones de impacto de Bolsa Familia sobre la informalidad ocupacional de sus destinatarios son heterogéneos y no permiten llegar a conclusiones definitivas. De Brauw y otros (2013) (en CEPAL/OIT, 2014) muestran que el programa tuvo impactos diferentes dependiendo si los destinatarios residen en zonas urbanas o rurales: en las zonas urbanas las horas de trabajo formal de los hogares disminuyen un promedio de ocho horas semanales por miembro del hogar y las horas de trabajo informal aumentan la misma cantidad, en las zonas rurales este efecto no se observa. Por otra parte, Barbosa y Conseuil (2013) (en CEPAL/OIT,2014) sostienen que no existe evidencia de efectos del programa hacia la informalización del trabajo de sus destinatarios.

En el caso del Programa Asignaciones Familiares del Plan de Equidad de Uruguay, Vigorito (2014) (en CEPAL/OIT, 2014) señala un impacto potencialmente negativo sobre la formalización de sus destinatarios, especialmente de las mujeres. La evaluación apunta a que esto se debe al diseño del programa en que el Banco de Previsión Social (que gestiona tanto las asignaciones contributivas como las no contributivas), realiza una reevaluación frecuente (cada dos meses) de los ingresos formales de los beneficiarios para definir si siguen siendo elegibles en el pilar no contributivo. Los hogares que superan el umbral son suspendidos durante seis meses del programa, lo que es un fuerte incentivo a no declarar un aumento de ingresos y permanecer en la informalidad o informalidad parcial. De manera que estos resultados muestran la importancia de tener en cuenta los potenciales desincentivos a la formalización laboral que pueden derivarse del diseño y de la forma de operar de los programas y de proveer los incentivos adecuados. Al respecto, parece fundamental entonces, que no se adopten reglas que excluyan de los PTC a las familias con miembros que encuentren un trabajo formal, ya que no siempre la inserción laboral formal conduce a superar la pobreza. Una posible línea de acción para evitar los desincentivos al trabajo formal es la experiencia del programa Ingreso Ético Familiar de Chile, con la implementación del Bono al Trabajo de la Mujer a modo de premio mediante un subsidio a las beneficiarias entre los 25 y 60 años de edad que encuentren un trabajo formal.

Para evitar el “círculo vicioso” de los PTC la CEPAL y OIT sugieren entonces, crear sinergias positivas entre la protección social no contributiva, la inclusión laboral y los principios del trabajo decente.

La protección social no contributiva formulada desde un enfoque de derechos, puede aportar a crear un “círculo virtuoso” (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; Samson, 2009, en CEPAL/OIT,2014) de generación de ingresos autónomos por parte de las familias pobres y vulnerables. Este círculo virtuoso no sólo se refiere a la hipótesis según la cual gracias al fortalecimiento del capital humano de los niños, en el futuro mejorará la inclusión productiva de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, lo que naturalmente depende del supuesto “macro” del crecimiento económico y de la capacidad de las economías locales de generar empleo (Cohen y Franco 2006; OIT, 2010, en CEPAL/OIT,2014), sino que se refiere también a efectos más inmediatos que se derivan del aumento del ingreso por medio de las transferencias.

La CEPAL y OIT concluyen que cuando las transferencias monetarias conceden un piso de protección a las personas en situación de pobreza y aseguran con ello, sus niveles mínimos de subsistencia, esto permitirá a sus destinatarios contar con mayores oportunidades de insertarse en el mercado laboral, disponiendo de recursos no sólo para la búsqueda de empleo sino también para cubrir sus costos de traslado al trabajo una vez hallado. Además, gracias a las transferencias monetarias, podrán tener un mayor poder de negociación frente a salarios muy bajos, así como oportunidades de invertir en actividades productivas, ya sean microemprendimientos o actividades agrícolas. Gentler, Martínez y Rubio (2006) (en CEPAL/OIT, 2014) hallaron que beneficiarios del programa Oportunidades invirtieron 12 centavos de cada peso recibido en las transferencias monetarias en microemprendimientos o actividades agrícolas, con una tasa de retorno estimada en 17,6%.

Contrario con las críticas a los PTC, algunos autores han afirmado que las transferencias monetarias provistas a través de la protección social no contributiva están teniendo un importante efecto “multiplicador” en las comunidades pobres contribuyendo al crecimiento económico (Hanlon, Barrientos, Hulme, 2010 en CEPAL/OIT, 2014). En las economías rurales de Brasil, Schwarzer (2000) (en CEPAL/OIT, 2014) describe el efecto dinamizador sobre la economía local que tiene el aumento del poder de compra que adquieren los beneficiarios de las transferencias monetarias en los municipios del estado de Paraná. El día de pago de las pensiones es cuando se mueve la “rueda de la economía” en las pequeñas localidades rurales y muchas empresas (entre las que se encuentran bancos comerciales) logran obtener ganancias gracias a las transferencias. Similares resultados se han alcanzado con el programa Bolsa Familia, Luis Pereira y otros (2008) (en CEPAL/OIT, 2014) encontraron que en los municipios de menor índice de desarrollo humano de Brasil, las transferencias monetarias del programa implicaban aumentos importantes en las ganancias de las tiendas de alimentos.

A nivel macroeconómico, para Neri, Vaz y Ferreira de Souza (2013) (en CEPAL/OIT, 2014) el Bolsa Familia contribuye al crecimiento económico de Brasil, afirmando que cada real que se invierte en el programa agrega 1,78 reales al Producto Bruto Interno del país. A pesar de estos aspectos favorables a la economía de un país de los PTC, para que el “círculo virtuoso” se haga realidad más allá de sus transferencias monetarias se torna necesario que los PTC puedan, mediante la articulación con otros programas de la oferta pública (de forma directa o indirecta) proveer oportunidades para que los jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza mejoren sus capacidades y posibilidades de inclusión productiva y laboral. Para que ello sea posible, también es imprescindible que los programas complementen su esfuerzo fortaleciendo los sistemas de cuidado, ya que la ausencia de apoyos públicos para el cuidado de los niños, adultos mayores y personas con discapacidad de las familias beneficiarias incide negativamente en la participación laboral de las mujeres que viven en condición de pobreza.

Un último aspecto importante a resaltar es, tal como afirman Cecchini y Martínez (2011) (en CEPAL/OIT, 2014) que los PTC no deben ser entendidos como una salida de las familias de la protección social sino como la constitución de un nexo con el resto de las acciones públicas de protección y promoción social.

## El PROGRESAR

### Antecedentes

En Argentina durante la década de 1990 se instauró un nuevo “consenso” (impulsado por los organismos internacionales) donde las políticas apropiadas eran promover una mayor “flexibilidad” en la relación contractual, la negociación descentralizada de salarios y condiciones laborales y un nivel mínimo de intervención estatal, focalizado en políticas activas que redujeran el desacople entre oferta y demanda de trabajo. De esta forma el principal problema diagnosticado de los jóvenes es entorno a su baja “empleabilidad” (probabilidad de acceder a un puesto de trabajo a partir de las actitudes, habilidades y calificaciones de los trabajadores) y el supuesto de que estaría originada en su bajo nivel educativo. De esta manera, cada trabajador es considerado gestor de su propia trayectoria laboral y las políticas públicas estimulan la autonomía y las oportunidades de los individuos, brindándoles medios para llevar adelante sus proyectos. Enfocado en esta perspectiva es que el gobierno argentino decidió implementar programas de capacitación laboral como el Proyecto Joven que tuvo por objetivo la formación de mano de obra semi calificada y a incrementar las posibilidades de inserción laboral de jóvenes mayores de 16 años en situación de vulnerabilidad social (De Cicco, Robba, 2014)

A partir del año 2003 se inició un ciclo de crecimiento económico con inclusión social. Sin embargo, la realidad laboral de los jóvenes continuaba siendo vulnerable, con riesgos mayores para el subuniverso de jóvenes de bajos ingresos y niveles educativos (Pérez, 2011 en De Cicco,Robba,2014).

Durante la última década y en línea con los objetivos del PROGRESAR el estado puso en marcha diversos programas que convergen en el objetivo central de promover la finalización de los estudios: Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa Nacional del Bicentenario, Programa Nacional de Becas Universitarias, Plan de Finalización de los Estudios Secundarios (FINES), al tiempo que también se han implementado programas masivos como el Jefas y Jefes de Hogar Desocupados o Argentina Trabaja (Hacemos Futuro y Potenciar Trabajo) con importante participación de titulares jóvenes (De Cicco,Robba,2014)

El FINES entró en vigor en 2008 y estaba destinado a jóvenes que adeudaban materias de la escuela secundaria. A partir de 2010 se extendió su cobertura a jóvenes y adultos mayores de 18 años, habilitando el acceso a la finalización de los estudios a los sectores sociales más postergados. El JMMT del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, focalizaba su acción en la finalización de los estudios y orientación a jóvenes para la búsqueda de empleo.

Teniendo en cuenta estas políticas públicas de juventud antecesoras al PROGRESAR, se puede afirmar que el PROGRESAR en su diseño original constituyó una superación del programa JMMT ya que pretendió afrontar la problemática juvenil a través de una visión integral de abordaje de políticas públicas, articulando entonces su accionar en simultáneo con las políticas de juventud del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación, el Ministerio de Educación de la Nación (MEN), el

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

El PROGRESAR, tal como se señaló en la introducción, entró en vigencia en el año 2014, a través del decreto Nro. 84/2014. A través de un conjunto de prestaciones brindaba acompañamiento integral a los jóvenes que por diversas circunstancias habían interrumpido su trayectoria escolar, deseaban continuar sus estudios y/o deseaban formarse para el trabajo. Su propósito era ampliar las oportunidades de los jóvenes de sectores socialmente vulnerables de acceder al trabajo decente y de este modo contribuir a su integración activa en la sociedad.

En su diseño original, el PROGRESAR dependía de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), articulaba acciones con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud. Los titulares del PROGRESAR eran los jóvenes de 18 a 24 años, residentes en la República Argentina, trabajadores de la economía informal, trabajadores de temporada o trabajadores formales bajo el régimen de casas particulares o desocupados.

El PROGRESAR brindaba un estímulo económico de monto fijo destinado a cubrir los gastos en insumos educativos (viáticos y materiales educativos). Preveía la conformación de una red de tutores para brindar orientación educativa y laboral. Los jóvenes bajo programa junto a su tutor elaboraban una hoja de ruta en la que diseñaban el plan de estudios y la vinculación con el mundo del trabajo. Se preveía que los tutores realizaran el seguimiento personalizado de las trayectorias educativas y laborales de los beneficiarios del programa. Para acceder al estímulo económico los titulares del PROGRESAR debían certificar la asistencia a establecimientos educativos o a la red de centros de formación profesional dependiente del Ministerio de Trabajo y la realización de controles de salud periódicos. Para ello, el PROGRESAR garantizaba el acceso de los titulares al Plan Sumar del Ministerio de Salud.

En paralelo, el PROGRESAR garantizaba vacantes en la red de espacios de crianza, enseñanza y cuidado del Ministerio de Desarrollo Social para los hijos de los titulares con responsabilidades de cuidado. Su propósito era evitar el ausentismo y la eventual interrupción de la trayectoria educativa por razones vinculadas a la imposibilidad de sus titulares para conciliar crianza con el estudio.

En su lanzamiento el PROGRESAR se presentó como un programa de carácter universal (sin límite de beneficiarios). El Decreto N°84/2014 creó un Comité Ejecutivo del PROGRESAR con el objeto de impartir instrucciones para la ejecución del programa así como para su evaluación y seguimiento por un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y un representante de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El comité es presidido por el representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El estímulo económico es abonado un 80% a partir de la inscripción al establecimiento educativo y la presentación de un certificado de alumno regular. El 20% restante se abona al acreditar la asistencia a clases durante los meses de marzo, julio y noviembre.

En un principio las condicionalidades para permanecer en el programa se basaron en acreditar la asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación autorizados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en las tres oportunidades mencionadas en el párrafo anterior y además presentar una declaración jurada al momento de la solicitud relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos y anualmente acreditar los controles de salud realizados. A comienzos de 2015, luego de un año de ejecución del programa se decidió reducir de tres a dos los certificados que acreditaban la asistencia regular a clases. En cuanto a la exigencia anual de un control sanitario, ésta se vio reemplazada por la inscripción al Plan SUMAR del Ministerio de Salud. El mismo exige una consulta médica anual obligatoria y brinda además asistencia en caso de consumo excesivo de alcohol y de drogas.

En abril de 2015 a través del Decreto N°505/2015 se modifica el tope de ingresos máximos como criterio de admisión al PROGRESAR que de ser un salario mínimo vital y móvil (SMVM) del titular o grupo familiar, pasan a ser de tres SMVM del titular o grupo familiar. La consecuencia directa de esta medida significó un incremento de un poco más del 80% de los jóvenes entre 18 y 24 años del país que pasarían a ser elegibles para el PROGRESAR entre 2015 y 2017 representando cerca de 4 millones de personas.

La suma inicial del PROGRESAR fue de \$600 pesos y se actualizó a \$900 pesos en 2015. El monto estímulo se abonaba en 12 cuotas mensuales.

A su vez, el abordaje integral que pretendió abarcar el PROGRESAR podía ser compatible con el cobro de otras políticas sociales vigentes en Argentina tales como la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Nacional por Embarazo. Su propósito era garantizar una base mínima de acceso a derechos para cubrir las necesidades básicas del desarrollo humano de población en extrema vulnerabilidad socio económica.

El PROGRESAR se inscribió dentro de un cambio de paradigma de políticas sociales en Argentina que comenzó a esbozarse desde 2003 y respondía a una lógica de ampliación de la inversión social más que una lógica de focalización, asistencialismo y cupos de planes sociales como venía sucediendo en la etapa neoliberal de los años 90's en el país. Este cambio de paradigma consideraba las limitaciones propias del sistema de seguridad social argentino para integrar a todos los ciudadanos en el marco de un mercado de trabajo en el que más de una tercera parte de los trabajadores asalariados no se encontraba registrado en la seguridad social, y por lo tanto, carecía de sus beneficios de cobertura. Teniendo en cuenta tales déficits en la previsión social, las dificultades educativas y de acceso al empleo formal de los jóvenes entre 18 y 24 años, es entonces que el PROGRESAR asumió un enfoque con pretensión universalista: asociado a la idea de otorgar mayor acceso a derechos sociales, por lo que al programa podían acceder no sólo jóvenes en situación de extrema pobreza totalmente expulsados y marginados del sistema económico-social, sino también a hijos de trabajadores informales que poseían menores riesgos de vulnerabilidad socio económica. De esta forma, el PROGRESAR se diferenció de los PTC existentes en aquel momento en América Latina, de no poseer un tiempo preestablecido de duración como los PTC focalizados que por lo general tenían una vida útil de dos años. La prestación que ofrecía el PROGRESAR sólo se interrumpiría si el joven no cumplía con las condicionalidades requeridas, si ya no cumplía con la edad requerida o si el individuo o

su familia no cumplía con los requisitos de ingresos para recibir la prestación (Lombardía, 2018)

Tal como fue explicado en la sección de antecedentes el PROGRESAR en Argentina y América Latina, la problemática juvenil concerniente a la terminalidad educativa, uno de los ejes de abordaje del PROGRESAR, se inscribió en el marco de otras iniciativas públicas y de la sociedad civil con igual propósito: el Plan FINES, las escuelas para adultos y los bachilleratos populares.

El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES) creado en abril de 2008, dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, un plan flexible, con capacidad de articulación entre organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil, orientado a facilitar la finalización de estudios primarios y secundarios a jóvenes y adultos mayores de 18 años que adeuden materias de la educación formal básica.

Los bachilleratos populares surgieron en las últimas décadas proponiendo una modalidad de educación alternativa, comunitaria y auto-gestionada de finalización del secundario proveniente del accionar de movimientos sociales y organizaciones barriales. La dificultad con este tipo de educación popular y de organizaciones es que carecen de recursos suficientes para los salarios docentes y el otorgamiento de becas a estudiantes por un lado y por otro lado, su titulación carece de validez estatal. Estas limitaciones de la educación popular es una constante puja y tensión entre organizaciones sociales y la ideología imperante del gobierno de turno.

A partir de 2015 se mantuvo congelado el importe estímulo hasta el 2018, año en el que se relanzó el programa bajo el gobierno de Mauricio Macri y se anunciaron los siguientes cambios:

El programa PROGRESAR pasa ser un plan nacional de Becas. Se extiende la edad de admisión hasta los 30 años en los casos de postulación a Beca de formación terciaria/universitaria.

En base a un estudio realizado desde el Ministerio de Educación acerca de las distintas demandas laborales en las diferentes regiones del país se descubrió que en el Norte de Argentina (Salta y Jujuy) carecen de Licenciados/as en Turismo, en Mendoza y San Juan se necesitan más enólogos, en La Pampa, enfermeros/as y en todo el país profesionales de las ramas de Ingeniería. Por lo que quienes decidieran estudiar tales carreras en los lugares considerados estratégicos para su desarrollo, recibirán un mayor incentivo económico en comparación con el resto de las carreras terciarias/universitarias para las cuales su oferta laboral se encontrarla más saturada debido a su alto nivel de matriculación y graduados (Gavira, 2018)

La administración del programa quedó a cargo del Ministerio de Educación de la Nación facultándolo para el dictado de normas interpretativas, aclaratorias y complementarias para la ejecución del programa. Además de ello, el Ministerio de Educación de la Nación podrá verificar el cumplimiento de la asistencia a los establecimientos educativos como también determinar las condiciones académicas para el regreso del programa. Se actualizan los montos estímulo a la siguiente escala:

-Becas de \$1600 a \$4900 para estudiantes de carreras universitarias o terciarias. Áreas estratégicas de estudio: Carreras comprendidas en las Ciencias Básicas, Ciencias aplicadas y Enfermería.

-Becas de \$5300 a \$7400 para el fomento de la formación docente en áreas estratégicas.(Las becas aumentan a medida que los alumnos avanzan en sus carreras del 50 al 70% del salario docente)

-Becas de \$1250 para jóvenes que realicen cursos de formación profesional.( Se retendrá un 20% del monto que se abonará una vez que el estudiante presente el certificado de finalización del curso)

-Becas de \$1250 para jóvenes que quieran terminar sus estudios primarios o secundarios (Se retendrá el 20% que será abonado al final del ciclo lectivo si se acredita haber pasado de año).

Las Becas se pagarán en 10 cuotas mensuales. Para permanecer en el programa es obligatorio aprobar el año de cursada. Se deberá acreditar la regularidad como alumno 2 veces al año ante las oficinas de A.N.S.ES.

Etapas de implementación

El PROGRESAR como política de transferencia condicionada ha tenido 3 etapas claramente diferenciadas de implementación como analiza Lombardía: la primer etapa a partir de su creación en 2014 que podría considerarse su etapa de auge hasta fines de 2015. Luego, a partir de 2016 con el cambio de gobierno y orientación política en Argentina, el programa atravesó un periodo de transición y retrocesos en torno a su cantidad de beneficiarios y asignación de recursos, proceso que se extendió hasta 2018, sin tener una normativa clara que especificara los cambios y bajas que fue atravesando (Lombardía, 2018) el último, a partir de 2018(año hasta el cual se extiende el análisis del presente trabajo) el PROGRESAR tuvo su relanzamiento oficial con algunas modificaciones en los componentes periféricos de la política<sup>1</sup> (Majone,G.1992).

Período expansivo (2014-2015)

Al comienzo de su implementación en 2014, el PROGRESAR tuvo altas de modo directo a través de inscripciones personales de los jóvenes en las UDAI de ANSES y de forma indirecta por medio de la migración de bases de datos de otras instituciones u organismos que articulaban con el programa. Con el objetivo de no solapar ni duplicar iniciativas que se ocuparan de iguales problemáticas, el MTEySS facilitó la migración de los jóvenes entre 18 y 24 años que realizaban cursos en el marco del programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo. Además, el Ministerio de Educación nacional facilitó a la ANSES los datos de jóvenes que cumplían con los requisitos de acceso al PROGRESAR y se encontraban cubiertos por el Programa Nacional de Becas Bicentenario. Pese a ello, se observó una baja incidencia relativa en los jóvenes de 18 años potenciales titulares del PROGRESAR. Como fundamenta Lombardía, una de las posibles razones a esta baja incidencia pudo deberse a que el traspaso de beneficiarios

---

<sup>1</sup> La periferia, integrada principalmente por programas y otras actividades administrativas concretas, tratan de poner en práctica los principios del núcleo de la política. Majone usa la metáfora el núcleo es la parte estable de la política, la periferia es su parte flexible.

de la AUH al PROGRESAR no era automático, sino que requería presentar nueva documentación ante ANSES ya que el titular de la AUH es generalmente madre/padre o adulto responsable, mientras que en el PROGRESAR el titular es el/los joven/es del grupo familiar a partir de los 18 años de edad. El desfase temporal entre una política y otra pudo haber influido en la escasa participación de los jóvenes de 18 años de edad. De manera que esta iniciativa de migración de datos de otros programas se transformó en una barrera de acceso al programa (Lombardía, 2018).

Con el objeto de tener una retroalimentación acerca de los efectos (deseados y no deseados) del programa y conocer mejor a sus titulares de derecho, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación realizó a partir de finales de septiembre hasta noviembre de 2014, un estudio cuya principal herramienta fue una encuesta realizada a titulares de derecho tomando para ello una muestra representativa a un total de 1742 encuestados a lo largo de todo el país categorizados por zonas: Área Metropolitana de Buenos Aires, (AMBA-A), Centro (La Pampa y Cuyo), Sur (Patagonia) y Norte (Noroeste y Noreste de Argentina).

En materia de acceso a la educación formal, sus resultados arrojaron lo siguiente:

Los jóvenes entre 22 y 24 años asistían mayormente a escuelas para adultos en un 69,2% y acudían al plan FINES en un 19,5%. En cambio en jóvenes entre 18 y 21 años, la escuela media común era la más elegida, es decir: un 48,6% del total de encuestados, un 39,1% optaba por las escuelas para adultos y un 11,3% elegía el plan FINES (Lombardía, 2015)

Analizando la orientación educativa por zona la encuesta arrojó que el plan FINES fue el más utilizado en la zona metropolitana bonaerense, en la región Centro- Sur un 9,4% y en el Norte del país un 5,9% (Lombardía 2015)

Tomando como variable el clima educativo en los hogares de los jóvenes se comprobó que quienes tenían un alto clima educativo asistían a la escuela normal común, en cambio aquellos jóvenes con un clima educativo bajo optaban por asistir a escuelas para adultos. A su vez esta última opción parecía ser la más frecuente entre los hogares de más bajos recursos económicos.

Período de transición (2016-2017)

La tendencia a la reducción de cobertura del PROGRESAR se pudo apreciar en su presupuesto 2107, el cual contempló una meta física de sólo 500 mil titulares, lo que significaba entonces una reducción al 50% de titulares, a comparación del número de titulares a fines del 2016.

El programa no sólo fue reduciéndose en términos de cobertura sino que por una serie de motivos que Lombardía señala como ser: dificultades propias de la gestión, complejidad legal y burocrática, priorización de tiempos políticos en detrimento de tiempos de la política social. Poco a poco, las líneas de acción del programa que demandarían mayor complejidad y profundización en su tratamiento (red de tutores y de cuidado infantil) se fueron implementando en forma deficiente o directamente en otros casos se fueron desarticulando como sucedió con los operativos territoriales y sus coordinadores, por un lado, y el congelamiento de las transferencias monetarias por otro. Además de estos claros indicadores de retroceso del programa no sólo en cantidad

de titulares sino también en cuanto a asignación presupuestaria y de recursos, la difusión del programa fue casi inexistente durante el periodo 2016-2017, por lo que la conjunción de todos estos factores operando en simultaneo tuvieron gran influencia para que el programa fuera perdiendo su lugar en la agenda pública y con ello la importancia de política pública de juventud con pretensiones universalistas y perspectiva integral que había tenido en un principio.

Del análisis en términos de cobertura del programa en estas dos etapas claramente diferenciadas se puede apreciar que durante su año de lanzamiento el crecimiento en la cantidad de titulares se mantuvo constante, llegando a alcanzar un total de casi 570 mil jóvenes en el último trimestre de 2014. A partir de los cambios en las condicionalidades anteriormente mencionados con el objeto de ampliar y facilitar el acceso al programa, en el primer trimestre de 2015 se logró prácticamente duplicar la cantidad de titulares ascendiendo un 70%. En cambio, durante el primer semestre de 2016 el programa tuvo un retroceso en cantidad de titulares, situación que se revirtió en el segundo semestre del mismo año alcanzando un total de 996.172 titulares. En 2017 se observó que la caída de titulares en el primer trimestre respecto del último trimestre de 2016 fue la más alta, reduciéndose en un 28% la cantidad de prestaciones. Si bien esta caída de titulares puede obedecer a una razón estacional, la magnitud de la caída en términos relativos y absolutos, ha sido sustancialmente mayor a la que se registró en el último trimestre de 2013 y primer trimestre de 2016.

Relanzamiento del PROGRESAR (2018)

Como ya se explicó anteriormente, el programa tuvo un relanzamiento oficial a través de la publicación del Decreto N°90/18 del Poder Ejecutivo Nacional a partir de Enero de 2018. Además de las reformas de índole jerárquica y política, que ya han sido brevemente enunciadas, se sucedieron los siguientes cambios:

- Se disolvieron el Comité Ejecutivo que presidía el Ministerio de Economía y el Consejo Consultivo lo que implicó abandonar una perspectiva interministerial
- Se suprimió la intervención del MDSN como facilitador de los servicios de cuidado infantil
- Se anuló el requisito de inscripción al plan SUMAR del Ministerio de Salud de la Nación, dejando desprovistos de cobertura médica a los titulares.

La red de tutores cuya implementación no pudo lograrse en el período expansivo del programa, con esta nueva impronta quedó totalmente desestimada como operación de orientación y seguimiento de los titulares del PROGRESAR.

-El tope de ingresos que había quedado en 3 SMVYM como máximo desde su reforma en 2015 se mantuvo vigente pero no quedó claro si se mantenía como grupo familiar independiente los casos de jóvenes solteros separados, casados o en concubinato que conformaran un grupo diferenciado de los padres.

-En cuanto al estímulo económico que pasaron a ser becas nacionales, se produjo una estratificación de diferentes tipos de becas con montos diferenciados que benefició a las becas para carreras terciarias y universitarias. Además de ello se otorgó un mayor estímulo económico a las becas para formación docente y las carreras consideradas

estratégicas para el desarrollo económico de una cierta ciudad o provincia, tuvieron un monto estímulo superior al resto de las carreras, con el objetivo que atraer mayores inscripciones en las carreras más demandadas por zona geográfica del país.

-La falta de presentación de la documentación o el incumplimiento de alguna de las condiciones académicas producirá la pérdida del derecho al cobro del 20% reservado y la suspensión de la posibilidad de aplicar nuevamente al programa por el plazo de un año.

-La inscripción al programa que podía realizarse en cualquier momento del año y para la que no existía ningún tipo de cupos, mediante la Resolución 19-E/2018 del Ministerio de Educación, se estableció un primer período de inscripción entre el 1° de febrero y 30 de marzo, limitando las inscripciones al presupuesto vigente en becas. Sólo en el caso de no haber cubierto el total presupuestado, el programa podía abrir un segundo periodo de inscripción a mediados del ciclo lectivo.

-La argumentación de política universal e inclusiva del programa se transformó en una política de mérito al buen desempeño académico. Con este cambio de perspectiva entonces queda excluido el grupo de jóvenes más crítico y vulnerable para acceder al beneficio por lo que el programa pierde entonces su argumentación esencial de lograr el acceso a la educación de la mayor cantidad posible de jóvenes. Además de ello, con este nuevo criterio basado en el mérito de los estudiantes, se deja de contemplar la diversidad de las juventudes existentes, lo que en su diseño original el PROGRESAR había reconocido y fue por ello que había planteado abordar la problemática del abandono escolar temprana, a través de una serie de intervenciones en otros aspectos de la vida de los jóvenes como ser salud, servicios de cuidado infantil y de tutoría en las trayectorias educativas y los proyectos ocupacionales.

-Los jóvenes que no cumplieran con las nuevas condicionalidades del programa, serán dados de baja y no podrán reingresar al programa hasta un año después de su baja. De esta forma los jóvenes con trayectorias educativas más complejas son abandonados en vez de ser contenidos por el programa que se supone como una herramienta para mejorar los niveles de terminalidad educativa.

Con esta serie de cambios realizados al ahora llamado Becas PROGRESAR el programa fue perdiendo su esencia y paulatinamente termina excluyendo a aquellos jóvenes que necesitan una mayor intervención de las políticas sociales por parte del Estado.

Tomando en cuenta el contexto en el que este relanzamiento del programa tuvo lugar, no es sorpresa que bajo un gobierno de corte neoliberal, la participación del Estado se vea disminuida a su mínima expresión, generando una mayor brecha de desigualdad social y económica. Además de ello, la determinación de cupos de becas es otra prueba que demuestra el abandono de paradigma de políticas sociales reconocedoras de titularidad de derechos operante durante el periodo 2003-2015 al limitar la cantidad de becas a un número específico dejando de garantizar de esta forma, el libre acceso y la igualdad de oportunidades.

Dificultades encontradas durante la implementación

Mientras las autoridades gestoras del programa esperaban una gran afluencia de titulares de manera inmediata debido a los requisitos de acceso amplio, la transferencia monetaria relativamente alta y la voluntad del Estado de que acceda el mayor número posible de jóvenes, ello no se tradujo en que los jóvenes se acercaran al programa, ni tampoco en que quienes se convirtieron en titulares de derecho del programa fueran los definidos como población objetivo principal. Si bien el diagnóstico inicial de potenciales titulares del PROGRESAR esperaba recibir un millón y medio de titulares, a fines de 2014 con el programa en ejecución su total de beneficiarios ascendía a medio millón, es decir, menos de la mitad del público potencial diagnosticado.

De acuerdo con las conclusiones aportadas por las diferentes investigaciones relevadas citadas en el presente trabajo, las principales limitaciones y dificultades de implementación pueden clasificarse en: dificultades administrativas, económicas, geográficas, de diseño, educativas, simbólicas, de infraestructura, de coordinación y de monitoreo /evaluación.

Dificultades administrativas, técnicas y territoriales

-La presentación de certificados de estudios y de salud a término, ya que sus plazos de entrega no dependían únicamente de los estudiantes sino también de la agilidad o lentitud de los procedimientos administrativos internos de los establecimientos u organismos emisores.

**-Proceso de inscripción:** cuando se indagó acerca del grado de facilidad en el proceso de inscripciones, se observaron diferencias entre las percepciones de los jóvenes y la cantidad de veces que efectivamente debieron acercarse a las UDAI de ANSES para completar el trámite de inscripción: Un 75,2% respondió que le pareció fácil el proceso de inscripción pero sólo un 31,4 % que realmente pudo completar el trámite asistiendo una sola vez a las oficinas de ANSES. En su mayoría los jóvenes tuvieron que dirigirse entre dos y tres veces para completar todos los requisitos necesarios para la inscripción. Sólo un 2,5% de los jóvenes fue traspasado desde otros programas sin tener que completar la inscripción.

En lo concerniente al proceso de inscripción en sí mismo, se detectaron los siguientes inconvenientes: problemas con el sistema informático de ANSES y sus vías de atención, fallas en la página web del programa, extravío de documentación, errores en los certificados de estudios y/o de salud, errores en los formularios de inscripción y bajas no solicitadas. Esta última dificultad se presentaba en aquellos lugares muy alejados de las dependencias de ANSES o de los puntos de atención donde trabajaban los coordinadores del PROGRESAR, zonas desconocidas o de ubicación errónea. A los efectos de sortear estas barreras, se realizaron operativos territoriales que permitieron mejorar la accesibilidad al programa acercando formularios de inscripción a los interesados y aumentando la difusión y el asesoramiento acerca de las características y requisitos del PROGRESAR

**.-Dificultades en el cobro de la asignación:** La mayor parte de los jóvenes encuestados señaló tener dificultades en el cobro a término del 20% del estímulo monetario que era retenido hasta que los titulares acreditaran regularidad escolar y cumplimiento de los

controles sanitarios, Estas dificultades se generaron muchas veces por desinformación de los titulares y en otros casos, por demoras de los organismos emisores de los certificados exigidos por el programa. Otros inconvenientes asociados al cobro fueron: problemas con la tarjeta de débito y demora en la transferencia del estímulo monetario.

**-Inconvenientes con la documentación requerida:** Al momento de acreditar documentación de datos de filiación, por ausencia de los mismos o por poseer información incompleta. Esta problemática presente en gran parte de los aspirantes al beneficio se debió a que sus historias familiares difícilmente coincidían con el modelo de familia tipo que suponía el diseño del programa. Para enfrentar esta dificultad detectada en el proceso de inscripciones, se decidió incorporar un formulario de desvinculación mediante el cual los aspirantes podían ampliar detalles acerca de su situación familiar real. Además de ello, con el fin de facilitar el trámite y dar tratamiento específico a situaciones familiares particulares, se reconoció como grupo familiar autónomo a los jóvenes con hijos, así como aquellos que trabajaran en casas particulares.

**-Tope de ingresos:** En un principio, el tope de ingresos para recibir la transferencia monetaria, fue considerado un importe muy bajo por lo que terminaba excluyendo a jóvenes que efectivamente necesitaban el estímulo económico pero quedaban excluidos porque el ingreso familiar superaba el tope máximo. Fue por ello que en 2015 se subió el tope de ingresos, permitiendo de esta forma ampliar el acceso al programa.

#### Limitaciones educativas

Analiza en qué medida los titulares de derecho del PROGRESAR han utilizado el programa como estímulo a mantener o reiniciar su proceso educativo con el propósito del desarrollo personal y fortalecimiento de las capacidades sociales y laborales a futuro.

La mayoría de los usuarios del programa no lo utilizan con la finalidad educativa con la que surge. Esto es debido a que el programa hasta el 2018 no exige ningún tipo de rendimiento académico (aprobar el año, mantener un cierto promedio de notas, aprobar una determinada cantidad de materias al año, etc.). Esta ausencia de exigencias académicas generó que muchos usuarios sólo se interesaran por el mero cumplimiento de la presentación de los certificados de estudios más que por el propósito educativo del programa, generando a su vez situaciones de inequidad y desmotivación entre los estudiantes que daban valor y cumplían con los estándares educativos.

#### Barreras simbólicas

Otro factor clave a tener en cuenta en torno a la accesibilidad al PROGRESAR se relacionaba con el débil rol de la escuela secundaria para retener y reinsertar a jóvenes en situación de vulnerabilidad. Se observaron notorias diferencias de desempeño de las universidades, especialmente las del conurbano de Buenos Aires en torno al acompañamiento del programa, siendo las barreras simbólicas instaladas en el nivel de representaciones sociales (Comes et al, 2007 en Lombardía, 2018) las que, en parte, constituyen la clave para entender los diferentes resultados en ambos niveles educativos.

Una de las barreras simbólicas al interior de la enseñanza media fue la existencia de tendencias contrapuestas: el elitismo y selección por un lado y la integración e inclusión educativa por otro. La visión selectiva y elitista de la educación secundaria, por lo tanto

expulsiva, consideraba al mérito proveniente del esfuerzo individual y al no mérito producto de la vagancia. Motivo por el cual la irrupción de ideas más inclusivas en el sistema educativo para facilitar la inserción escolar de alumnos de sectores más desfavorecidos, obró como un desestabilizador de la “armonía” reinante y los preceptos arraigados en gran parte de los docentes de la lógica individualista y meritocrática que explicaba la baja performance educativa y el abandono escolar como consecuencia de la incapacidad individual, la falta de ganas y de esfuerzo. La falta de reconocimiento de las dificultades familiares y de la importancia de las transferencias monetarias en el bienestar de las familias de los estudiantes tiene efectos en la práctica educativa por parte de los docentes. Las representaciones sociales que circulaban en el campo educativo con respecto a las políticas de ingreso condicionado corresponden a una lógica construida social y mediaticamente, que obstruye el anclaje de una lógica inclusiva (Lombardía, 2018)

#### Limitaciones de Infraestructura

Describe el nivel de correspondencia entre la capacidad edilicia necesaria a los fines de ejecución del programa y la capacidad edilicia efectivamente existente.

Si bien las necesidades edilicias es una cuestión que escapa a los objetivos del programa, al tratarse de un programa de intención universalista y que migró muchos de sus titulares de otras políticas públicas como el plan FINES y la AUH, el exceso de matriculas de inscripción para cada establecimiento se convirtió en un obstáculo para el acceso a la educación de una población cada vez más amplia, principalmente adultos que aspiraban retomar sus estudios de nivel primario y/o secundario

#### Dificultades de Coordinación

Relacionada con la capacidad de gestión de la política pública con un mínimo de superposición de funciones y responsabilidades, incoherencia y vacíos cuando intervienen dos o más organismos.

El Decreto N°84/2014(Art. 13), establece en un sólo artículo las atribuciones de coordinación del programa a través del Comité Consultivo.

En cuanto a la articulación con políticas sociales compatibles con el PROGRESAR como son el Plan SUMAR del Ministerio de Salud de la Nación, el Plan Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), el Plan FINES del Ministerio de Educación de la Nación entre otros, no queda claro (ante la inexistencia de documentos oficiales) si estos programas se articularán con el PROGRESAR o si funcionarán en simultáneo.

En el Decreto N° 84/2014 sólo se hace mención al programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) que actuaría en conjunto con el PROGRESAR.

La coordinación horizontal del programa (2014 y 2018), gestión asociada entre nueve Ministerios del P.E.N y la ANSES que vislumbra cierto grado de complejidad para ejecutarse efectivamente, no posee información oficial disponible que especifique de qué manera será ejecutada. La normativa del programa sólo hace referencia a las tareas que llevarán adelante el Ministerio de Educación (ME), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el Ministerio de Desarrollo Social (MDSN). A su vez, el programa deberá articular su ejecución con los gobiernos provinciales. De

acuerdo con las características de la relación política operante entre cada gobierno provincial con el gobierno nacional será el tipo de tratamiento que tendrá el programa, pudiendo en algunos casos este vínculo convertirse en un obstáculo para la existencia de un alcance igualitario del programa

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

#### Dificultades de monitoreo y evaluación

Se refiere a la disposición e instrumentación de sistemas de seguimiento y análisis de las diferentes operaciones del programa y la capacidad de medir los resultados alcanzados a los fines de retroalimentación para el mejor funcionamiento del programa.

Si bien el Decreto N.º 84/2014 atribuye al Comité Ejecutivo las facultades de seguimiento y evaluación, no existe ningún documento oficial en el que se establezcan criterios técnicos referidos a las instrucciones para la ejecución del programa, ni a los recursos necesarios para las tareas de seguimiento y evaluación de este. De manera que esta falencia de control, al momento de recabar procedimientos formales de evaluación y control, complicarían la rendición de cuentas y obstaculizan la capacidad de generar información útil del programa a los efectos de generar acciones de mejora de acuerdo con los resultados obtenidos.

En síntesis, en base a los resultados analizados de la encuesta Jóvenes PROGRESAR y con el objetivo de mejorar las dificultades de accesibilidad al programa, se instauró un centro de llamados cuya misión fue contactar a jóvenes titulares o solicitantes que no estuvieran percibiendo la prestación e indagar en la situación del joven, interpretar sus necesidades, informar y ofrecer soluciones correspondientes a la situación identificada, priorizando aquellos casos en los cuales los jóvenes no hubieran podido acceder al programa. De esta forma, el centro de llamados colaboró también con la difusión de los operativos territoriales que se realizaron durante el 2014 convocando a los jóvenes que no hubieran finalizado el trámite de inscripción al programa a que se acerquen a los puntos informativos para recibir el asesoramiento adecuado y así poder completar el proceso de inscripción para finalmente tener acceso a la prestación. Otra de las herramientas muy utilizada y con el objetivo de brindar una atención más personalizada fue responder consultas a través de las redes sociales del PROGRESAR, aumentando de este modo sus vías de contacto y difusión.

Pese a las modificaciones introducidas a partir de 2015 con la intención de disminuir las barreras administrativas, geográficas y económicas relevadas, si bien el número de titulares del programa aumentó, el perfil de los jóvenes que accedían al PROGRESAR no se modificó evidenciándose dificultades en el acceso a los sectores donde la vulnerabilidad educativa se presentaba con mayor intensidad.

La población objetivo principal del programa eran aquellos jóvenes que habían sido marginados de la escuela y que tenían grandes dificultades para reinsertarse en el nivel secundario de estudios. Sin embargo, fueron los jóvenes que ya se encontraban en el circuito educativo quienes se inscribieron para recibir un estímulo económico en sus estudios.

De acuerdo con datos estadísticos sobre el PROGRESAR el 53.3% de los titulares cursaba el nivel medio. La mayor incidencia de estudiantes terciarios y universitarios en el programa indica una facilidad relativa mayor en el acceso a la prestación de los sectores que ya habían logrado superar obstáculos ligados a su origen socio económico y habían finalizado el nivel medio.

Este primer acercamiento acerca de los efectos del programa en los jóvenes a casi un año de su implementación reveló que sólo el 13,6% de los titulares retomó sus estudios a través del acceso al PROGRESAR. El 44,5% de ellos se reinsertó en el nivel medio, el 32,9% realizó los cursos de formación profesional del MTEySS y el 20,8% retomó estudios terciarios o universitario.

En el nivel de estudios universitarios y terciarios, sólo el 5,1% retomó sus estudios a partir de la implementación del PROGRESAR lo que indicaría que si bien el programa significó un aporte importante, no tuvo peso decisivo en la decisión de estudiar o no estudiar.

De manera que el programa tuvo influencia en jóvenes que se encontraban en situación de riesgo educativo más que en jóvenes que se encontraban fuera del sistema. Exceptuando los estudios del nivel secundario donde se observó una incidencia alta del programa demostrando el rol clave de la prestación del PROGRESAR a la hora de decidir retomar los estudios abandonados.

En cuanto a los cursos de formación profesional ,cumplieron una función puente o de transición para aquellos jóvenes que no se animaban a retomar su educación formal y se acercaban en cambio a una experiencia educativa que les brindaba herramientas para aumentar sus calificaciones y competencias laborales que los posicionarían mejor para acceder al mercado formal de trabajo.

Estas cifras analizadas dan cuenta de que aquellos jóvenes que salieron tempranamente del sistema educativo difícilmente puedan reinsertarse a través del cobro de una transferencia monetaria, y si lo hicieran, difícilmente podrían permanecer sin una red de apoyo y contención que los acompañe en el desafío.

En base a las observaciones en el caso del Instituto Superior de Salta, los titulares del PROGRESAR coinciden en afirmar que para superar las limitaciones del programa y que realmente sea usado con fines educativos, sería necesario un seguimiento de las trayectorias educativas de los jóvenes beneficiarios y ajustar los criterios de permanencia en base a determinados estándares de rendimiento académico para de esta forma estimular la superación personal constante y desarrollar el hábito del esfuerzo continuo en el proceso educativo. Para ello sería necesario que las responsabilidades de seguimiento y control del programa estuvieran a cargo de un Coordinador Institucional de Políticas Educativas (CIPE) como se había pretendido hacer cuando se ideó el programa (Lara, Salazar Acosta,2017)

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

El problema es vasto y tiene que ver con la manera en que impactan las políticas de transferencias monetarias universales o con la pretensión de serlo, en territorios

caracterizados por déficits varios: habitacionales, de servicios básicos, de infraestructura social, de empleo y todas aquellas dimensiones en general que hacen al bienestar de las personas.

Los jóvenes y las familias que viven en contextos de extrema vulnerabilidad económica y social acumulando privaciones en el largo plazo, vieron dificultada su salida de la pobreza pese al cambio de perspectiva en políticas sociales que operó en Argentina durante el período 2003-2015, expresada en la mejora de los indicadores sociales relativos al empleo, la distribución del ingreso y la cobertura de protección social.

Siguiendo a Clemente et al (2014) (en Lombardía, 2018), la universalidad como enfoque de las políticas sociales tiene resultados diferentes, aún bajo condiciones institucionales iguales, porque los contextos en los que se desarrolla la cotidianidad de los sujetos es diversa. En el caso de los jóvenes, el acceso a programas sociales se hace particularmente difícil, dada su escasa participación y experiencia con las instituciones del Estado (Lombardía,2018). Generalmente los jóvenes con necesidades muy postergadas durante muchos años, reducen su participación y contactos con la sociedad únicamente a su barrio ,lo que complica la accesibilidad del programa y demanda nuevas estrategias de acercamiento a esta población. Es por ello que la reinserción escolar de jóvenes en el nivel medio, difícilmente pueda lograrse sólo a través de una política de transferencia condicionada. Dadas estas dificultades, el PROGRESAR contempló en su diseño original además del componente monetario otros componentes relacionados con el servicio de cuidado infantil y una red de tutores que guiarían su desarrollo personal y de competencias laborales para una mejor inserción laboral en el mercado de trabajo formal. Sin embargo, estos componentes extra no lograron cumplir totalmente los objetivos de facilitadores de acceso al programa de acuerdo a circunstancias que se explicarán a continuación:

**\*La red de cuidado infantil:** A través de la articulación del programa con el Ministerio de Desarrollo Social, se proponía por un lado, ofrecer servicios de cuidado de niños a quienes carecían de recursos económicos o de un núcleo familiar de contención para tal tarea, contribuyendo de esta forma a la permanencia de lxs jóvenes con hijos en el sistema educativo y por otro incentivar el retorno de aquellxs que hubieran abandonado sus estudios para hacerse cargo de las tareas de cuidado en el hogar. Siendo la tenencia temprana de hijos una de las principales razones de abandono escolar de las mujeres jóvenes de sectores populares. En congruencia con estos datos, la Encuesta a Jóvenes PROGRESAR 2014 reveló que la tenencia temprana de hijos fue el segundo motivo de abandono escolar mencionado por las mujeres, detrás del abandono por causas laborales.

Sin embargo, en la práctica esta iniciativa no se desarrolló de manera efectiva:

El MDSN no contaba con la infraestructura necesaria para proveer centros de cuidado en un programa con alcance territorial nacional por lo que la implementación fue a demanda, o sea que el/la joven debía solicitar el servicio de cuidado mediante una pequeña y no muy visible pregunta en el formulario de inscripción y se trataba de contactarla con el espacio estatal más cercano, generalmente Centros de Desarrollo Infantil.

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

**\*Red de tutores:** Tenía como objetivo acompañar, orientar y apoyar a los jóvenes durante su tránsito por el sistema educativo, impulsando la conformación de un entramado territorial que permitiera canalizar problemáticas y acompañar el proceso pedagógico de quienes se convirtieran en titulares de derecho. Contaría con tres figuras fundamentales: Responsables regionales, coordinadores territoriales y los/as tutores.

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

El coordinador territorial tendría a cargo el seguimiento y acompañamiento de los tutores. Cada coordinador debería sostener el proceso de los tutores a su cargo e intervendría y guiaría a los tutores ante los casos más conflictivos. Además de ello, se ocuparía de brindar material, formar a los tutores y tener conocimiento de la oferta educativa local y los procesos de integración laboral que se propusieran en articulación con actores locales.

Los tutores promoverían el rol pedagógico, de escucha, de confianza y procurarían establecer los canales necesarios y las redes para que el joven pueda sostener sus estudios y avanzar en un camino inclusivo de formación y realización personal.(Lombardía, 2018) Cada tutor tendría un máximo de 10 titulares del programa. Su rol sería clave para orientar a los titulares en las opciones de formación disponibles, fomentar su permanencia en el sistema educativo y facilitar el acceso a los servicios de protección social que ofreciera el Estado Nacional y apoyar su inserción laboral conectándolo con el MTEySS (Lombardía, 2018)

Pese al rol fundamental asignado a la red tutores, nunca pudo ponerse en práctica. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas no contaba con las herramientas para diseñar una red de envergadura nacional de tutores. Dicha red estaba pensada como una red con cierta dosis de altruismo :serían militantes sociales y personas con compromiso social ,los tutores no remunerados de esta red. Los responsables regionales y coordinadores territoriales sí tendrían una remuneración y por lo tanto, una relación laboral con el Estado por lo que a las carencias de infraestructura y medios materiales también se les sumó la problemática de cómo debería ser la selección de estos tres componentes, sus funciones y límites de responsabilidad. La subestimación de la complejidad que representó el armado de la red de tutores produjo entonces en la implementación, el relego de este componente. De manera que el PROGRESAR que en su fase de diseño era considerado como una política integral que abordara la problemática del abandono escolar, en su puesta en marcha terminó siendo únicamente una transferencia condicionada de ingresos.

## El diseño de evaluación. Algunas precisiones conceptuales

La planificación es, según la célebre cita de Matus “la reflexión que precede y preside a la acción” (Matus, 1987). En este marco, la evaluación constituye la reflexión iterativa que acompaña al programa durante todas las etapas de su desarrollo con el propósito de alertar tempranamente sobre la necesidad de introducir modificaciones para mejorar su funcionamiento global. Ciertamente, la tríada planificación – implementación – evaluación son momentos indivisibles de un mismo proceso en continua retroalimentación. La evaluación es la actividad orientada a identificar tempranamente los obstáculos que podrían impedir que el programa logre transformar la situación observada en el sentido deseado.

Por lo dicho, en este trabajo se asume que la evaluación es una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, sistematización y análisis de la información con el fin de emitir juicios de valor fundamentados sobre las actividades, resultados e impactos de los programas para formular recomendaciones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000).

Nirenberg et al. destacan que, para ser útil, el diseño evaluativo debe ser integral, modular, flexible y debe contribuir al aprendizaje institucional (Nirenberg, 2003).

La integralidad alude a que el modelo evaluativo debe considerar al programa como una totalidad. Esto implica considerar aspectos relacionados con la estructura del programa, los procesos y resultados. El carácter modular refiere a que el modelo evaluativo debe poder aplicarse en el momento en que el programa lo requiera. La flexibilidad alude a que el diseño evaluativo debe permitir modificaciones y ajustes orientadas a su mejora. El aprendizaje institucional refiere a que el modelo evaluativo debe promover el desarrollo y fortalecimiento de capacidades en los actores institucionales para promover la práctica de la evaluación dentro de la organización.

Por último, en la línea del enfoque receptivo desarrollado por Robert E. Stake, Nirenberg et al. señalan que los diseños de evaluación deben contemplar la perspectiva de los diversos actores que participan del programa. El enfoque receptivo destaca que el modelo evaluativo debe ser útil para expresar los múltiples aspectos que hacen al programa evaluado. Esto implica considerar a representantes clave de todos los agentes que participan del programa dado que “en la evaluación receptiva es esencial la comprensividad o sensibilidad de cuestiones o problemas clave experimentados por las personas del propio lugar o zona geográfica del programa (...) interesa las preocupaciones e intereses que capta de los actores implicados en el campo del programa, donde suceden las diferentes actividades e interacciones.”(Stake,2006) La incorporación de diferentes puntos de vista permiten identificar tensiones, problemas, motivos de desconcierto organizativo, costos no previstos o efectos secundarios ocultos. Por cuestión se alude a inmediatez, interactividad, particularidad y valoración subjetiva y, en especial aquellas cosas de las que las personas relacionadas con el programa tienen o sienten cierta conciencia. Las cuestiones no sustituyen el objetivo de descubrir los méritos del programa pero influyen en el significado que se les dará a los méritos en la situación en concreto.

## Objetivos de la evaluación

### Objetivo general

Evaluar los resultados de la implementación del PROGRESAR y su contribución a la mejora del nivel educativo y la inserción laboral de los jóvenes provenientes de sectores vulnerables en Argentina para el período 2014 – 2019 en tres provincias argentinas

### Objetivos específicos

1. Identificar y caracterizar los avances, brechas de la implementación y modificaciones del PROGRESAR
2. Identificar y caracterizar los obstáculos que los diferentes actores institucionales encontraron durante el proceso de implementación
3. Identificar y caracterizar las adecuaciones, estrategias y prácticas efectivas que los diferentes actores institucionales llevaron adelante para implementar el programa
4. Identificar y caracterizar el nivel de satisfacción de los beneficiarios con el funcionamiento del PROGRESAR
5. Identificar y caracterizar las trayectorias educativas y laborales de los beneficiarios del PROGRESAR en los diferentes períodos de su implementación
6. Elaborar recomendaciones para avanzar y facilitar la implementación de la política

### Teoría de Cambio

La teoría de cambio de una política (su hipótesis de política o su teoría causal) expresa la estrategia que elabora el actor para incidir en la red de problemas causa y transformar la situación problemática. La expresión matricial de la teoría de cambio hace visible los supuestos en los que se basa el programa para funcionar y las lógicas que vinculan a los elementos del programa entre sí. En otros términos, refleja al conjunto de supuestos explícitos y/o implícitos sobre qué acciones son necesarias para resolver un determinado problema y por qué el problema responderá a esas acciones. Intenta desarrollar una explicación sobre cómo funciona esta política y bajo qué circunstancias (Leuw, 2003 en Aquilino, Arena, Bode y Scolari, 2019).

La teoría de cambio refleja la cadena de valor del programa. Presenta en orden secuencial los insumos (financieros, cognitivos, logísticos, comunicacionales y políticos) procesos, los productos y sus resultados e impacto. En primer lugar, es necesario identificar la situación problemática en la que pretende incidir y la situación objetivo a la cual pretende llegar. Para definir los procesos de la misma, se requerirá determinar todas aquellas acciones mediante las cuales se movilizan y combinan insumos para generar determinados productos o actividades. Los productos de una política son los bienes y servicios a través de los cuales la política transforma la situación problemática. Los resultados refieren a los cambios causados en el comportamiento o estado de los beneficiarios al recibir los bienes y/o servicios de la misma. Los impactos aluden a los cambios (intencionales o no) positivos y/o negativos

en las condiciones de la población objetivo que son atribuibles exclusivamente a los bienes y/o servicios provistos por la política pública.

La situación objetivo es el estado en el que el actor espera encontrar un entramado específico de relaciones sociales en el futuro. Por definición, esta difiere de la situación efectiva, es decir, el estado en el que el actor encuentra al conjunto de relaciones sociales en el presente. La teoría de cambio refleja la estrategia que impulsa el actor para alcanzar su situación objetivo. Por lo dicho, se propone la siguiente formulación de la teoría de cambio del PROGRESAR:

El PROGRESAR asume que una gran parte de jóvenes no contó con las oportunidades ni recursos suficientes para desarrollar las habilidades y acumular las credenciales educativas necesarias para acceder al trabajo decente y participar activamente de la sociedad. En virtud de ello, reconoce que si los jóvenes acceden a los recursos financieros necesarios para abordar la dimensión material del proceso de escolarización y/o formación para el trabajo y, a la par cuentan con acompañamiento adecuado y personalizado que les permita superar los obstáculos que surjan durante el proceso de restitución del derecho a la educación, servicios de apoyo al cuidado que les permitan delegar el cuidado directo de sus hijos y la vinculación con servicios que garanticen el goce del derecho a la salud, logran finalizar el tramo de escolarización obligatorio, desarrollar habilidades laborales y acumular credenciales educativas con valor de mercado. En consecuencia, logran integrarse activamente a la sociedad, gozar del conjunto de derechos de ciudadanía y contribuir a la ruptura de los mecanismos intergeneracionales de transmisión de desventajas sociales.

## Matriz 1. Teoría de cambio del PROGRESAR

INSUMOS	PROCESO	ACTIVIDADES	PRODUCTOS PARCIALES	RESULTADOS	IMPACTO
_Recursos financieros para el pago de las becas  _Recursos políticos para lograr que el sistema educativo, sistema de formación profesional, etc  _Recursos administrativos y logísticos para lograr certificar las condicionalidades, lograr que lleguen las becas en tiempo y forma	Gestión de beneficiarios	Incorporación de los jóvenes al programa Transferencia condicionada de ingresos Seguimiento del cumplimiento de condicionalidades	Producto: Incentivo económico Unidad de medida: Jóvenes receptores de estímulo económico	Los jóvenes bajo programa finalizan el tramo de escolarización obligatorio y continúan estudios superiores y/o se forman para el trabajo	_Impacto subjetivo positivo en los jóvenes de sectores socialmente vulnerables  _Autonomía económica y oportunidades de desarrollar un proyecto de vida provechoso para sí mismos y para la sociedad  _Ruptura de mecanismos de transmisión intergeneracional de desventajas sociales
	Servicio de tutoría	Elaboración de la hoja de ruta educativa Elaboración de la hoja de ruta laboral Intervención temprana y oportuna en situaciones complejas	Producto: Acompañamiento integral y personalizado Unidad de medida: Jóvenes acompañados por los tutores		
	Articulación con sistema educativo y programas de terminalidad educativa	Identificación de oferta educativa para jóvenes Firma de acuerdos para priorización de vacantes Vinculación con sistema educativo y programas de terminalidad educativa	Producto: Servicio educativo Unidad de medida: Jóvenes escolarizados en el sistema educativo regular		
	Articulación con sistema de formación profesional	Identificación de oferta de formación profesional para jóvenes Firma de acuerdos para priorización de vacantes Vinculación con el sistema de formación profesional	Producto: Servicio de formación profesional Unidad de medida: Jóvenes que asisten a cursos de formación profesional		
	Articulación con Centros de Atención Primaria de la Salud de Ministerio de Salud	Vinculación con Centros de Atención Primaria de la Salud del Ministerio de Salud	Producto: Servicio de salud Unidad de medida: Jóvenes bajo programa incorporados al Plan SUMAR		
	Articulación con Espacios de Crianza, Enseñanza y Cuidado del Ministerio de Desarrollo Social	Identificación de oferta de espacios CEC Firma de acuerdos para priorización de vacantes para hijos de beneficiarios del PROGRESAR Vinculación con la red de espacios CEC	Producto: Servicio de apoyo al cuidado Unidad de medida: Hijos de jóvenes bajo programa que asisten a espacios de enseñanza, crianza y cuidado de la red del MDS		
	Conformación y gestión de red de tutores	Selección de coordinadores de tutores Selección de tutores Capacitación Seguimiento	Producto: Capacitación y seguimiento Unidad de medida: Tutores capacitados para brindar acompañamiento		

### La Matriz de Preguntas

La evaluación de los resultados de una política lleva a generar evidencia empírica para contrastarla con su teoría de cambio. La Matriz de Preguntas es la herramienta en la que el/a evaluador/a operacionaliza la teoría de cambio de la política. En términos prácticos es el mapa que orienta el proceso de recolección, producción y análisis de los datos orientados a producir evidencia sobre las dimensiones de evaluación. Es decir, los aspectos del programa susceptibles de ser evaluados.

Niremberg et al. diferencian las dimensiones sustantivas de las instrumentales. Las dimensiones **sustantivas** aluden a los aspectos medulares del programa, sus objetivos, componentes y líneas de acción. Las dimensiones **instrumentales** se vinculan con los medios y recursos necesarios para el desarrollo del programa.

## Dimensiones sustantivas

### *Transferencia condicionada de ingresos*

Se recolecta y analizan datos para dar cuenta de la contribución efectiva del PROGRESAR para garantizar la dimensión material de las trayectorias educativas. Se indaga sobre el nivel de satisfacción de los jóvenes con el monto recibido en virtud de la suficiencia para cubrir los gastos vinculados al sostenimiento de la trayectoria educativa. Indaga la adecuación de la transferencia al salario mínimo, la periodicidad de actualización, las eventuales barreras de acceso al beneficio y el cumplimiento de las condicionalidades.

**Preguntas.** ¿Cuántos de los jóvenes inscritos en el PROGRESAR recibieron la transferencia monetaria condicionada prevista en tiempo y forma? ¿Cuáles fueron los obstáculos que atravesaron para acceder al beneficio económico? ¿Se lograron resolver estos obstáculos? ¿De qué forma? El monto de la transferencia ¿se encuentra al nivel de un salario mínimo? ¿cuántas veces se actualizó? ¿fue suficiente para cubrir los gastos de traslado, materiales de estudio, etc asociados al sostenimiento de la trayectoria educativa? En el caso de no ser suficiente ¿fue motivo de interrupción de la trayectoria educativa? ¿Cuál fue el nivel de cumplimiento de las condicionalidades? ¿Cuántos jóvenes fueron dados de baja por incumplimiento de las condicionalidades? ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales los jóvenes no lograron certificar las condicionalidades?

**Fuentes y variables de desagregación.** Presupuesto y registros administrativos del PROGRESAR. Muestra representativa a jóvenes inscritos en el PROGRESAR durante el período 2014 – 2019. Se recolecta la información desagregada por año y perfil de los jóvenes: edad, sexo, nivel de instrucción formal y lugar de residencia.

### *Nivel educativo y nivel de formación profesional de los jóvenes bajo programa*

Se recolecta y analizan datos para dar cuenta de la contribución efectiva del PROGRESAR al mejoramiento del nivel educativo y el nivel de formación profesional de los jóvenes. Hace foco en si el programa logró restituir el derecho a la educación y a la formación profesional, el tránsito y graduación del tramo de escolarización obligatorio, el nivel superior y los cursos de formación profesional. Se enfatiza en el peso relativo de los jóvenes matriculados en las carreras que el programa estableció como estratégicas. Se indaga sobre el nivel de satisfacción de los jóvenes con el componente educativo del programa.

**Preguntas.** ¿Cuántos jóvenes completaron el tramo de escolarización obligatorio? ¿Cuántos jóvenes accedieron al nivel superior? ¿En cuáles carreras se inscribieron? ¿Cuántos jóvenes se inscribieron en carreras estratégicas? ¿Cuántos jóvenes finalizaron sus estudios de nivel superior? ¿Cuántos jóvenes realizaron cursos de formación profesional? ¿Qué tipo de cursos realizaron? ¿Cuántos jóvenes que ingresaron al programa sin haber completado el tramo de escolarización obligatorio logró completar una carrera de nivel superior? ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales los jóvenes interrumpieron su trayectoria educativa? ¿Cuál es la valoración que los jóvenes hacen del componente educativo del programa?

**Fuentes y variables de desagregación.** Registros administrativos del PROGRESAR. Muestra representativa a jóvenes inscriptos en el PROGRESAR durante el período 2014 – 2019. Se recolecta la información desagregada por año y perfil de lxs jóvenes: edad, sexo, nivel de instrucción formal y lugar de residencia.

#### *Inserción laboral de los jóvenes bajo programa*

Se recolecta y analizan datos para dar cuenta de la contribución efectiva del PROGRESAR al mejoramiento de las condiciones laborales de los jóvenes bajo programa. Se indaga la condición de actividad, el pasaje desde el desempleo hacia la ocupación, el tipo de trabajo, las condiciones laborales, el salario y el acceso al sistema de protección social desde que los jóvenes ingresan al programa hasta que se dan de baja.

**Preguntas.** ¿Cuál era la condición de actividad de lxs jóvenes al momento de ingresar al programa? Entre lxs jóvenes ocupados ¿qué tipo de actividad económica realizaban? ¿Cuántos jóvenes mejoraron su situación laboral en términos de acceso al trabajo decente y nivel de salario? ¿Qué tipo de actividad económica realizan? ¿Cuáles son los motivos por los cuales lxs jóvenes egresados del PROGRESAR no lograron acceder al trabajo decente?

**Fuentes y variables de desagregación.** Muestra representativa a jóvenes inscriptos en el PROGRESAR durante el período 2014 – 2019. Se recolecta la información desagregada por año y perfil de lxs jóvenes: edad, sexo, nivel de instrucción formal y lugar de residencia.

#### *Controles sanitarios*

Se recolecta y analizan datos para dar cuenta de la contribución efectiva del programa a los hábitos de la salud de los jóvenes bajo programa. Se indaga sobre el cumplimiento del control sanitario, la capacidad del programa para articular con el Plan Sumar, la calidad de la atención y el nivel de satisfacción de los jóvenes con la atención recibida. Se indaga sobre el mejoramiento del estado de salud general de los jóvenes, la prevención de enfermedades, derivaciones, y el acceso a tratamientos oportunos y adecuados.

**Preguntas.** ¿El PROGRESAR logró articular acciones con el Plan Sumar? ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales no se logró concretar el acuerdo? ¿Cuántos jóvenes realizaron el control anual de salud? ¿Cuál fue el estado de salud registrado? ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales los jóvenes no realizaron los controles de salud previstos por el programa? ¿Todos los jóvenes que lo solicitaron accedieron a los controles de salud en tiempo y forma? En los controles de salud ¿se entregó información / folletería para incentivar hábitos saludables? ¿El sistema de asignación de turnos, tiempo de espera, referencia y contrareferencia de los servicios de salud funcionó adecuadamente? ¿Los jóvenes recibieron tratamientos oportunos y adecuados en el caso de necesitar atención especializada? ¿Cuál es la valoración que los jóvenes hacen de la atención recibida? ¿Los jóvenes egresados del programa redujeron sus conductas de riesgo e incorporaron hábitos saludables? ¿Cuáles?

**Fuentes y variables de desagregación.** Entrevistas en profundidad a responsable de articular al PROGRESAR con el Plan Sumar. Entrevista a referente del Plan Sumar.

Registros administrativos del PROGRESAR. Muestra representativa a jóvenes inscriptos en el PROGRESAR durante el período 2014 – 2019. Se recolecta la información desagregada por año y perfil de lxs jóvenes: edad, sexo, nivel de instrucción formal y lugar de residencia.

#### *Servicios de cuidado infantil*

Se recolecta y analizan datos para dar cuenta de la contribución efectiva del programa a lograr una mejor conciliación del cuidado, el estudio y la participación en el mercado laboral. Se indaga sobre el peso relativo de la demanda y uso efectivo de servicios de apoyo al cuidado por parte de los jóvenes. Se indaga sobre la capacidad del programa para articular con la red de Centros de Cuidado Infantil del Ministerio de Desarrollo Social, la cantidad de vacantes disponibles y la calidad del servicio recibido.

**Preguntas.** ¿El PROGRESAR logró articular acciones con la red de centros de cuidado infantil del MDS? ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales no se logró concretar el acuerdo? ¿Cuántos titulares del PROGRESAR tenían responsabilidades de cuidado al ingresar al programa? ¿Cuántos de ellos utilizaron los espacios de cuidado de la red del Ministerio de Desarrollo Social? ¿Cuántos espacios de cuidado forman parte de la red? ¿Cuántas vacantes totales ofrece la red de espacios de cuidado? ¿El servicio que ofrece se adecua a las necesidades de los jóvenes (cantidad de vacantes, horas de atención, etc)? ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales lxs jóvenes que lo requerían no accedieron a los espacios de cuidado? ¿Cuál es la valoración que lxs jóvenes hacen de la atención recibida? ¿Cuántxs jóvenes con responsabilidades de cuidado lograron egresar del PROGRESAR? ¿Cuántxs de ellxs utilizaron la red de espacios de cuidado?

**Fuentes y variables de desagregación.** Entrevistas en profundidad a responsable de articular al PROGRESAR con la red de centros de cuidado infantil del MDS. Entrevista a referente de la red de centros de cuidado infantil del MDS. Registros administrativos del PROGRESAR. Muestra representativa a jóvenes con responsabilidades de cuidado inscriptos en el PROGRESAR durante el período 2014 – 2019. Se recolecta la información desagregada por año y perfil de lxs jóvenes: edad, sexo, nivel de instrucción formal y lugar de residencia.

#### *Red de tutores*

Se recolecta y analizan datos para dar cuenta de la contribución efectiva de la red de tutores al tránsito de los jóvenes por el programa. Se indaga sobre el proceso de convocatoria, selección y capacitación de lxs tutores. Se indaga sobre las tecnologías de política utilizadas para acompañar las trayectorias educativas y laborales de lxs jóvenes. Se indaga sobre el nivel de satisfacción de lxs jóvenes con el acompañamiento recibido.

**Preguntas.** ¿El PROGRESAR logró conformar una red territorializada de tutores con la habilidad de acompañar a los jóvenes durante su trayectoria educativa, intervenir adecuadamente y oportunamente en las situaciones que pusieron en riesgo la permanencia de lxs jóvenes en el programa? ¿Qué estrategias utilizaron? ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales no se logró conformar la red de tutores? ¿Todos los jóvenes contaron con una hoja de ruta educativa y laboral? ¿El PROGRESAR desarrolló un protocolo con criterios de selección de tutores? ¿Se utilizó para seleccionarlos? ¿Cuántos de los tutores seleccionados cumplen con los criterios? ¿Todos los tutores

completaron la capacitación prevista? ¿Cuántos jóvenes asistió cada tutor? ¿Cuál es la valoración que los jóvenes hacen del servicio de tutoría? ¿Cuáles son los obstáculos que encontraron los tutores para brindar acompañamiento?

**Fuentes y variables de desagregación.** Entrevistas en profundidad a muestra de tutores de diferentes provincias, sexo, formación y grupos de edad. Registros administrativos del PROGRESAR. Muestra representativa a jóvenes inscriptos en el PROGRESAR durante el período 2014 – 2019. Se recolecta la información desagregada por año y perfil de lxs jóvenes: edad, sexo, nivel de instrucción formal y lugar de residencia.

Dimensiones instrumentales

#### *Gestión administrativa y técnica*

Se recolecta y analizan datos para dar cuenta del diagnóstico inicial a través del cual se delimitó a la población objetivo. Se hace foco en la opinión de los funcionarios y gestores del programa sobre dicho proceso. Se indagan sobre aspectos organizativos relacionados con los mecanismos de inscripción, admisión, difusión, atención y seguimiento de los jóvenes bajo programa. Se indaga sobre las dificultades encontradas durante el proceso y las estrategias utilizadas para afrontarlas.

**Preguntas.** ¿Se realizó un diagnóstico inicial para delimitar y caracterizar a la población objetivo? ¿Se estableció una línea de base? ¿Cuál fue la estrategia metodológica que se utilizó para realizar el diagnóstico? ¿Cómo está conformado el sistema de inscripción, admisión, difusión, atención y seguimiento de los jóvenes bajo programa? ¿Cuáles fueron los obstáculos? ¿Cómo se resolvieron? ¿Cuál es la valoración que los funcionarios y equipos técnicos hacen del proceso de elaboración del diagnóstico?

**Fuentes y variables de desagregación.** Entrevistas a funcionarios y referentes de los equipos técnicos en distintas provincias y responsabilidades. Análisis documental.

#### *Gestión territorial*

Se recolecta y analizan datos para dar cuenta de la estrategia de territorialización del programa. Se indaga sobre los procesos de selección de los responsables territoriales y los procesos de articulación entre los diferentes niveles de gobierno, los mecanismos de coordinación vertical y horizontal. Se indaga sobre los principales obstáculos encontrados durante el proceso.

**Preguntas.** Si se realizó el diagnóstico inicial ¿se establecieron criterios para la priorización de territorios? ¿Cuáles fueron estos criterios? ¿Hubo asignación de responsables territoriales del programa? ¿Cómo fue su proceso de selección? ¿De qué forma se concretaron los procesos de articulación del programa entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Cuáles fueron los mecanismos de coordinación vertical? ¿Articularon acciones con otras áreas de gobierno a nivel territorial? ¿Cuáles fueron los mecanismos de coordinación horizontal? ¿Fueron suficientes? ¿Se evidenciaron superposición de responsabilidades en las funciones de coordinación y articulación entre las diferentes instituciones y los distintos niveles de gobierno intervinientes en la gestión territorial del programa? ¿Qué dificultades y/u obstáculos surgieron en dichas funciones entre los diferentes niveles de gestión?

**Fuentes y variables de desagregación.** Entrevistas a funcionarios y referentes de los equipos técnicos con responsabilidades de coordinación y articulación del programa, de los distintos niveles de gobierno. Análisis documental.

#### *Facultades normativas*

Se recolecta y analizan datos para dar cuenta del ejercicio de las atribuciones reglamentarias e interpretativas de la normativa necesaria para que el programa pueda implementarse reduciendo las ambigüedades y vacíos de normativa. Pretende conocer en qué medida se hizo uso de esta función, que cambios hubo con el cambio político de gobierno a partir de 2015 y la reorientación de la política pública, la cantidad de áreas y organismos públicos dedicados a la función normativa y su nivel de desarrollo e implementación de sus atribuciones.

**Preguntas.** ¿Cómo fue el ejercicio de las facultades normativas por parte de los actores involucrados con tales atribuciones durante los diferentes periodos de implementación del PROGRESAR? ¿En qué medida los órganos responsables de reglamentar e interpretar la normativa acerca del programa e hicieron uso de tales competencias de manera oportuna? ¿Cuál fue el nivel de desarrollo encontrado en el ejercicio de tales funciones? ¿Cuál es el grado de vacío legal y/o ambigüedades en la normativa del programa hallado? ¿Qué cantidad de áreas y organismos públicos ejercen funciones normativas? ¿es esa cantidad adecuada a los efectos de cumplir con los estándares de calidad y eficiencia de las funciones de la administración pública?

**Fuentes y variables de desagregación.** Entrevistas a funcionarios y referentes de los equipos técnicos de los órganos con facultades normativas sobre el programa. Análisis documental.

#### *Monitoreo y evaluación*

Se recolecta y analizan datos para dar cuenta del sistema de monitoreo y evaluación del programa. Se indaga sobre los sistemas de información utilizados, la producción de información primaria, la cantidad, periodicidad y calidad de los informes de monitoreo, y las áreas de gobierno que participaron de su elaboración.

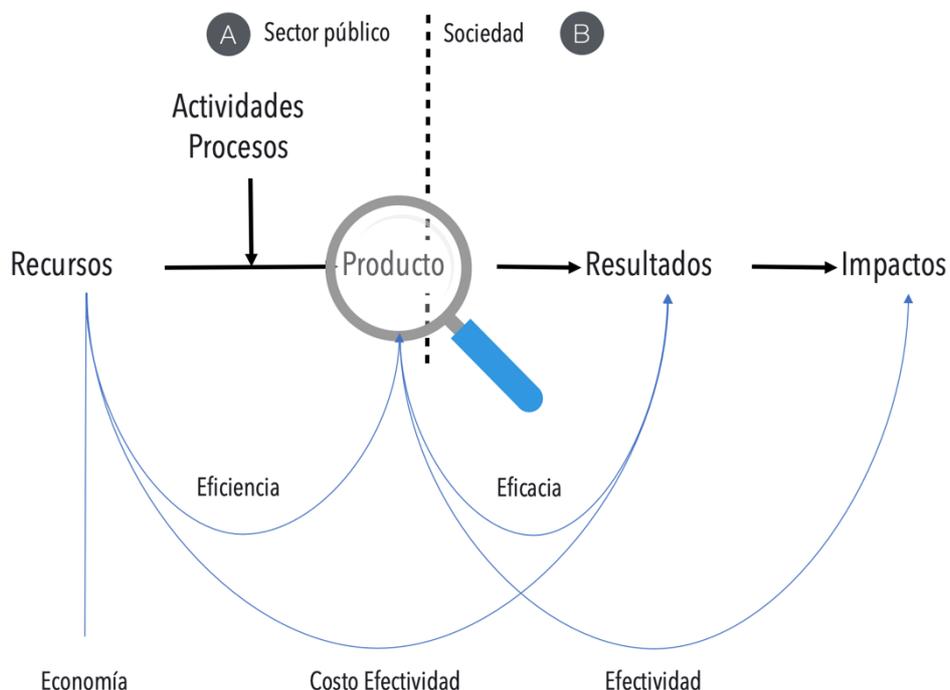
**Preguntas.** ¿Se desarrollaron estrategias para el monitoreo y seguimiento del programa? ¿Se desarrolló un sistema de información? La información producida en el marco del programa ¿es adecuada, suficiente y de calidad? ¿con qué frecuencia se elaboran informes de seguimiento? ¿Cuáles y cuántas son las áreas de gobierno involucradas en funciones de monitoreo y evaluación del PROGRESAR?

**Fuentes y variables de desagregación.** Entrevistas a funcionarios y referentes de los equipos técnicos con funciones de monitoreo y evaluación del programa. Análisis documental

#### *Los indicadores de desempeño*

Los **indicadores de desempeño** se utilizan para sintetizar la información recolectada a través de la matriz de preguntas. Constituyen una herramienta para dar cuenta de los procesos, actividades, resultados e impactos del programa a lo largo del tiempo. La matriz de evaluación contempla indicadores de eficacia, eficiencia, economía, costo efectividad y efectividad.

**Esquema 1. Indicadores de eficiencia, eficacia, economía, costo efectividad y efectividad y su relación con los componentes de la teoría de cambio**



Los indicadores de **eficacia** vinculan a los productos con los resultados. Informan sobre el grado de avance de la política hacia su situación objetivo. Se diferencian los indicadores de *cobertura*, que informan sobre la cantidad de destinatarios alcanzados por la política, su variación en el período y el nivel de cobertura del universo total, y los indicadores de *focalización*, que informan sobre la precisión de la cobertura, la distribución del producto según segmentos relevantes y los criterios de inclusión.

**Indicador 1 Cobertura.** Porcentaje de jóvenes socialmente vulnerables que accedieron al PROGRESAR según sexo, grupo de edad, nivel de instrucción formal, lugar de residencia y año.

**Indicador 2 Focalización.** (a) Peso relativo de los jóvenes con secundario incompleto entre los titulares del PROGRESAR (b) Porcentaje de jóvenes con responsabilidades de cuidado que utilizaron los servicios de la red de espacios de cuidado del MDS.

Los indicadores de **eficiencia** vinculan a los recursos con los productos. Informan sobre la productividad de los recursos. Dan cuenta de la relación entre los recursos utilizados y el volumen de productos entregados a los destinatarios.

**Indicador.** Cantidad de tutores por beneficiario

Los indicadores de **economía** informan sobre la gestión de los recursos, la ejecución en tiempo y forma de los recursos disponibles. La capacidad del programa para autofinanciarse y las estrategias para optimizar el uso de los recursos.

**Indicador.** (a) Ausentismo de los tutores a las instancias de tutoría (b) Tasa de deserción de los cursos de capacitación

Los indicadores de **costo efectividad** vinculan a los recursos con los resultados. Una política es costo efectiva si los recursos que utilizó para generar y entregar los productos estuvieron al nivel o por debajo del que establece un criterio establecido previamente.

**Indicador.** Costo unitario de los egresados del PROGRESAR utilizando a la transferencia condicionada como tecnología de política comparado con el costo unitario de egresados del PROGRESAR utilizando al voucher como tecnología de política.

Los indicadores de **efectividad** vinculan a los productos con los impactos. Informan sobre la capacidad de la política para lograr resultados que se estabilizan en el tiempo.

**Indicador.** (a) Porcentaje de egresados del PROGRESAR que logran acceder al trabajo decente (b) Porcentaje de egresados del PROGRESAR que logran superar el nivel educativo de sus padres (c) Porcentaje de egresados del PROGRESAR con hábitos saludables (d) Porcentaje de egresados del PROGRESAR que logran desarrollar un proyecto de vida que los satisface.

# Plan de trabajo

## Programación de actividades

CD	ACTIVIDAD	PRODUCTO	RECURSO	RESPONSABLES	SEMANA																		
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
MÓDULO 1. Conformación, coordinación y seguimiento de equipo																							
1.1	Elaboración de materiales para organizar el trabajo de los equipos	Guía 1 "Evaluación de la teoría de cambio del PROGRESAR" Diagrama de procesos "El gobierno del PROGRESAR" Plantilla de bitácora Manual de procedimiento (nomenclatura de archivos, formatos, dispositivos)	Corpus documental PROGRESAR	Coordinador/a																			
1.2	Reunión de conformación y organización del equipo	Presentación del proyecto y de los miembros del equipo Acuerdo sobre: a) reglas y mecanismos de coordinación y comunicación interna; b) aspectos administrativos y financieros; c) grupo "Investigación PROGRESAR" de WhatsApp y estructura de carpetas en Dropbox; d) objetivo, cronograma y fechas de entrega; e) distribución de tareas entre los miembros del equipo	Documento de proyecto	Coordinador/a	3 Investigadores 1 Técnico/a en procesamiento de base de datos																		
1.3	Reunión de consolidación conceptual y metodológica del equipo de campo	Entrenamiento del equipo en el uso de la Guía 1 Versión inicial del corpus documental de cada provincia	Guía 1 "Evaluación de la teoría de cambio del PROGRESAR" Documentos base "El PROGRESAR en las provincias" (uno por provincia) y corpus documental	Coordinador/a	3 Investigadores																		
1.4	Elaboración de bitácoras quincenales	Bitácoras quincenales de seguimiento de los 5 miembros del equipo en Dropbox Bitácora semanal de seguimiento consolidada por el EC y enviada a CT	Plantilla de bitácora	Coordinador/a; 3 investigadorxs; 1 Técnico																			
1.5	Reunión inicial con la contraparte técnica	Lanzamiento del proyecto - presentación, discusión y acuerdos sobre la propuesta	Documento de proyecto (propuesta técnica financiera - logística / operativa)	Contraparte Técnica (CT); Coordinador/a; 3 investigadorxs; 1 Técnico																			

CD	ACTIVIDAD	PRODUCTO	RECURSO	RESPONSABLES	SEMANA																		
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
MÓDULO 2. Trabajo de campo en 3 provincias																							
2.1	Preparación de la lista de informantes clave / entrevistadxs con información de contacto en Nación y en las 3 provincias	Lista de entrevistados a informantes clave con información de contacto y confirmación de disponibilidad	Contactos de la CT en Nación y en las provincias	CT; 3 investigadorxs Coordinador/a																			
2.2	Diseño y ajuste de los instrumentos de recolección de datos para Nación y las 3 provincias Elaboración de Libro de Códigos	Pautas de entrevista a informantes clave / entrevistadxs de Organismos Nacionales y provinciales Libro de códigos para procesamiento cualitativo	Información recolectada con la Guía 1 Acuerdos reunión global	Coordinador/a; 3 investigadorxs; 1 Técnico																			
2.3	Realización del trabajo de campo en Nación	5 entrevistas a funcionarios de PROGRESAR, ANSES, MTSS, MDS (2).	Informantes contactados y fecha / horario de entrevista acordada Pauta de entrevista acordada con Coordinador/a Conexión a internet Dispositivo de registro de las entrevistas	3 Investigadorxs																			
2.4	Realización del trabajo de campo en provincias	30 entrevistas y 3 grupos focales a referentes territoriales, coordinadores, tutores, estudiantes (10 entrevistas y 1 GF x provincia)	Informantes contactados y fecha / horario de entrevista acordada Pauta de entrevista acordada con la Jefa de Proyecto Conexión a internet Dispositivo de registro de las entrevistas	3 Investigadorxs																			
2.5	Elaboración de informe de campo de Nación y las 3 provincias	Informe de campo tres provincias seleccionadas	Entrevistas desgrabadas Procesamiento cualitativo Índice y metodología de análisis consensuada	3 Investigadorxs; 1 técnico/a																			

CO D	ACTIVIDAD	PRODUCTO	RECURSO	RESPONSABLES	SEMANA																		
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
<b>MÓDULO 3. Desgrabación y procesamiento</b>																							
3.1	Desgrabación de entrevistas y grupos focales	Entrevistas y grupos focales desgrabados	Audios de entrevistas y grupos focales Software de desgrabación de entrevistas	1 Técnico/a																			
3.2	Procesamiento cualitativo de los resultados de entrevistas y grupos focales	Documento de procesamiento entrevistas Nación Documento de procesamiento campo Provincias	Entrevistas y grupos focales desgrabados Libro de Códigos Software Atlas Ti instalado	1 Técnico/a																			
<b>MÓDULO 4. Elaboración del informe</b>																							
4.1	Compilación de antecedentes y revisión de bibliografía	Primera versión del marco conceptual de la investigación	Reservorios documentales y bibliográficos disponibles en internet	3 investigadorxs Coordinador/a																			
4.2	Taller de consolidación conceptual para la elaboración del informe de campo	Entrenamiento en el uso del esquema "Teoría de cambio del PROGRESAR" Índice y hallazgos a ser destacados en los informes (nación y provincias) consensuados con Coordinador/a	Entrevistas y GF desgrabados	Coordinador/a 3 Investigadores																			
4.3	Elaboración y presentación del informe de avance	Informe de avance elaborado y presentado a Contraparte Técnica por Coordinador/a Devolución al informe de avance por parte de Contraparte Técnica Informe de avance ajustado	Marco conceptual y corpus documental Entrevistas desgrabadas Procesamiento cualitativo Informes de campo nación y provincias	Coordinador/a CT; 3 Investigadorxs																			
4.4	Elaboración y presentación de la primera versión del informe final	Primera versión completa del informe de investigación elaborado	Documento de marco conceptual Paquete de entrevistas desgrabadas Bitácoras semanales y Corpus documental	Coordinador/a CT; 3 Investigadorxs																			
4.5	Revisión, corrección y enriquecimiento del informe por parte de los miembros del equipo de investigación	Informe final revisado, enriquecido, corregido con los comentarios de los miembros del equipo.	Marco conceptual y corpus documental Entrevistas desgrabadas Procesamiento cualitativo Informes de campo (nación y provincias)	Coordinador/a; 3 investigadorxs; 1 Técnico																			
4.6	Elaboración y presentación del informe final preliminar	Informe final consensuado por todos los miembros del equipo y la contraparte técnica	Informe preliminar Documento hallazgos Documento recomendaciones	Coordinador/a; 3 investigadorxs; 1 Técnico CT																			
4.7	Ajuste del informe final	Informe final elaborado	Revisiones al informe realizadas por el equipo y la CT Informe preliminar	Coordinador/a; 3 investigadorxs; 1 Técnico CT																			

## Equipo de trabajo

El equipo evaluador estará integrado por:

- 1 Coordinador/a especialista en evaluación de programas y proyectos sociales
- 3 Investigadorxs especializados en evaluación de proyectos educativos
- 1 Técnicox en procesamiento cualitativo y análisis de información cuantitativa.

El trabajo de campo será realizado por los 3 Especialistas en evaluación de proyectos educativos bajo la Coordinación del Especialista en evaluación de programas. Se estima la realización de alrededor de 30 entrevistas a los distintos actores participantes.

Para el procesamiento de los datos cualitativos, lxs evaluadores trabajarán en conjunto con el/la técnicox en procesamiento de datos.

### Perfiles del equipo de trabajo

**Coordinador:** Profesional preferentemente en Ciencias de la Educación y/o Ciencias Sociales, con trayectoria en investigación y evaluación de proyectos educativos/sociales, con habilidades de liderazgo, planificación, organización y coordinación de actividades de grupos de personas.

Su responsabilidad principal en el proyecto será la de organizar y coordinar las tareas de los investigadores y el técnicox en procesamiento de datos para asegurar el cumplimiento esperado de las actividades previstas en la programación de actividades. La figura del coordinador es el nexo entre las instituciones públicas, establecimientos educativos y centros de formación profesional participantes del programa y el equipo evaluador para temas de agenda y de índole administrativa y relación con la contraparte técnica.

**Investigadorxs:** Profesionales preferentemente en Ciencias de la Educación y/o Gestión de la Administración Pública con Formación de Posgrado orientada a la Evaluación de Políticas Públicas y/o Ciencias de la Educación. Es requisito excluyente contar con experiencia en evaluación de proyectos de políticas educativas o públicas en general.

Una de las principales funciones de los especialistas será recabar información de diversas fuentes acerca del programa utilizando como técnicas el análisis documental, y la realización de entrevistas en profundidad. Además de ello, tendrán la responsabilidad de realizar informes periódicos (bitácoras) acerca de los avances, retrocesos y obstáculos hallados durante el periodo evaluativo en los establecimientos educativos y de formación profesional asignados como así también, participar en la elaboración del informe final de evaluación del programa PROGRESAR con las recomendaciones que consideren pertinentes para la optimización de su funcionamiento y efectos en la población destinataria.

**Técnicox en procesamiento de datos:** Profesional -preferentemente de las ciencias sociales- especialista en procesamiento de datos cualitativos y cuantitativos. La experiencia laboral requerida será de un dominio senior de software de procesamiento de datos cualitativos.

La responsabilidad primordial del técnico será el procesamiento de los datos provenientes de las entrevistas en profundidad y grupos focales.

#### Presupuesto del Proyecto

De acuerdo con el régimen de contrataciones de la Administración Pública, reglamentada por el Decreto N.º 109/17 y el Acta Acuerdo homologada a través del Decreto N.º 324/19, se utilizó como referencia la Escala Salarial 2019 del personal CONICET para establecer los honorarios del equipo evaluador y coordinador especializado, y los valores del mercado laboral vigentes al momento del presente trabajo para determinar los honorarios del técnico en procesamiento de datos.

CONCEPTO	MONTO x MES	MESES	MONTO TOTAL
Honorarios Coordinador/a	75000	5	375000
Honorarios Investigadorxs	195000	5	975000
Horario Técnico procesamiento de datos	80000	5	400000
Otros gastos	20000	5	100000
<b>TOTAL</b>			<b>1850000</b>

## Bibliografía consultada

**ANSES** (2018) Becas PROGRESAR para Educación Obligatoria,  
Sitio Web:<https://www.anses.gob.ar/prestaciones/becas-progresar/educacion-obligatoria>

**Aquilino, N. Arena, E., Bode, M. y Scolari, J.** (2019) Guía N° 3: Teoría de cambio, Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas? Buenos Aires, CIPPEC

**CEPAL / OIT** (2014) Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral, Publicación de las Naciones Unidas N.º 10, Santiago de Chile

**De Cicco Marcelo y Robba Ignacio** (2014) PROGRESAR, Una política pública nacional para un problema mundial: el desempleo juvenil, Nota Técnica N.º 87, Buenos Aires.

**Gavira Mariano** (2018) Becas PROGRESAR: darán más dinero para estudiar, pero habrá que aprobar más materias para mantener la ayuda. Diario Clarín Online, Buenos Aires, Argentina, [https://www.clarin.com/sociedad/becas-progresar-daran-dinero-estudiar-aprobar-materias-mantener-ayuda\\_0\\_S14rqSRHf.html](https://www.clarin.com/sociedad/becas-progresar-daran-dinero-estudiar-aprobar-materias-mantener-ayuda_0_S14rqSRHf.html)

**Lara M. E. Salazar Acosta, Luisa M.** (2017) “La incidencia del PROGRESAR en la trayectoria académica de jóvenes argentinos. Un estudio de caso, Revista Question, Ciudad de La Plata.

**Lombardía María Laura** (2015) ¿Quiénes son los jóvenes que quieren PROGRESAR en Argentina? Encuesta a titulares de derecho del PROGRESAR 2014, Documento de Trabajo N.º 12, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía, Buenos Aires

**Lombardía, María L.** (2018) “Análisis del PROGRESAR: aciertos, desaciertos y vicisitudes de una política social innovadora (2014-2018)” FLACSO, CABA

**Majone, G.** (1992) Los usos del análisis de políticas. En : Aguilar Villanueva Luis F., La hechura de las políticas, México, Miguel Angel Porrúa,

**Matus C.** (1987) Política, planificación y gobierno, ILPES/Atadir, Caracas.

**Niremberg O., Brawerman J. y Ruiz V.** (2000) Evaluar para la transformación, Cap. 5, Paidós, Tramas Sociales, Vol. 8.

**Niremberg O., Brawerman J. y Ruiz V.** (2003) Programación y Evaluación Proyectos Sociales: aportes para la racionalidad y transparencia. Buenos Aires, Argentina. Editorial Paidós.

**Poder Ejecutivo Nacional**, 2014, Decreto N.º 84/2014

**Poder Ejecutivo Nacional**, 2015, Decreto N.º 505/2015

**Poder Ejecutivo Nacional**, 2018, Decreto N.º 90/2018

**Reglamento General de Becas PROGRESAR**, Anexo I (2019) Dirección Nacional de Becas Educativas, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

**Stake Robert E.** (2006) Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares. Cap.4 “La evaluación comprensiva”. Barcelona: Editorial Graó.