



COSTEO DE POLÍTICAS DE ACOMPAÑAMIENTO A LA POBLACIÓN JUVENIL QUE NO ASISTE A LA ESCUELA O SE ENCUENTRA EN RIESGO DE ABANDONO ESCOLAR

Coordinación

Marcela Browne

Equipo de Investigación

Fernanda Luna

Mercedes Oviedo

Micaela Herbon



Índice

- 1. Presentación Proyecto Noemí**
- 2. Presentación del Estudio**
 - 2.1. Descripción
 - 2.2. Delimitación
 - 2.3. Metodología
- 3. Acerca de las juventudes. Concepto y alcances del grupo etario**
- 4. El sistema educativo en Argentina:**
 - 4.1. Normativas nacionales y de las jurisdicciones priorizadas
 - 4.2. Niveles y modalidades
 - 4.3. Educación formal y educación no formal
 - 4.4. Los actores del sistema educativo
- 5. Los desafíos de las trayectorias educativas del nivel medio**
 - 5.1. Estado del arte de las juventudes en el nivel
 - 5.2. Trayectorias reales y teóricas
 - 5.3. Los principales motivos de abandono de las adolescencias y juventudes
 - 5.4. ¿Dónde están los y las adolescentes y jóvenes que no están en la escuela?
 1. Los/las adolescentes y jóvenes que no completaron sus estudios secundarios se encuentran a cargo de tareas de cuidado en el propio hogar: cuidado de hermanos/as y/o adultos mayores
 2. La interrupción de las trayectorias educativas está vinculada a la maternidad/paternidad de los/as jóvenes
 3. Los/as adolescentes y jóvenes que interrumpen sus estudios en el marco del sistema educativo formal se encuentra desarrollando actividades en el mundo del trabajo
 4. Los/as adolescentes y jóvenes que atraviesan situaciones de conflicto con la ley pertenecen a una población con trayectorias educativas truncadas e intermitentes
 5. Los/as adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo formal atraviesan situaciones de consumo problemático de drogas



6. Los/as jóvenes sin cuidados parentales tienen mayores dificultades para completar los estudios

7. Los/as jóvenes que no completaron sus estudios se encuentran desarrollando actividades en organizaciones de la sociedad civil

6. Políticas públicas del nivel nacional y las dos jurisdicciones priorizadas

6.1. Resultados del costeo en el Ámbito Nacional

6.2. Resultados del costeo en los casos de las provincias de Buenos Aires y Tucumán

6.2.1. Resumen de la inversión nacional destinada a adolescentes y jóvenes de las provincias de Buenos Aires y Tucumán

6.2.2. Resumen de la inversión nacional destinada a adolescentes y jóvenes de la provincia de Buenos Aires

6.2.3. Resumen de la inversión nacional destinada a adolescentes y jóvenes de la provincia Tucumán

7. Conclusiones y recomendaciones

8. Bibliografía



1. Presentación Proyecto Noemí

El proyecto NOEMÍ es una iniciativa financiada por el Ministerio de Trabajo de Estados Unidos (USDOL por sus siglas en inglés) que en Argentina es coordinada por el Centro de Desarrollo y Autogestión (DyA) en conjunto con la Fundación SES y la Fundación La Salle.

Este proyecto se inspira en los y las adolescentes y jóvenes de 16 a 24 años que buscan oportunidades para su inclusión educativa y una mejor preparación para el mundo del trabajo. Su objetivo es aportar a la mejora de las políticas públicas relacionadas con la formación de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad, en lugares reales de trabajo.

Las prácticas educativas en el lugar de trabajo son una de las mejores estrategias de formación para el desarrollo de capacidades de adolescentes y jóvenes, al mismo tiempo que los/as conecta con potenciales lugares de trabajo.

Las prácticas educativas, además, contribuyen a mejorar la calidad y pertinencia de la educación y aportan a fortalecer el rol social del sector productivo.

Se ha diseñado un modelo de trabajo que promueve la adopción por parte del Estado, de un Sistema PELT (Prácticas Educativas en el Lugar de Trabajo), entendido como un modelo de gestión basado en la articulación de diferentes actores (estatales, productivos y sociales) en un territorio dado, cuyas intervenciones coordinadas, promueven la 1) inclusión educativa y certificación del nivel secundario, 2) el desarrollo de habilidades socio-emocionales y 3) la realización de prácticas en lugares de trabajo.

Para alcanzar este objetivo, las organizaciones promotoras trabajan impulsando y acompañando experiencias concretas en cuatro territorios (González Catán y Mar del Plata en la provincia de Buenos Aires, en Santa Fe Capital y la provincia de Tucumán); también, realizando investigaciones, incidiendo en políticas públicas y generando conocimiento en torno a las PELT.

2. Presentación del Estudio

2.1. Descripción

El proyecto NOEMÍ busca desarrollar y fortalecer políticas públicas que, desde el sistema educativo y en articulación con diversos actores sociales, faciliten el acceso de jóvenes al mundo del trabajo. Sin embargo, el sistema educativo centra sus estrategias y dispositivos pedagógicos en las trayectorias teóricas, que cada vez están más lejos de las trayectorias reales de las juventudes. Esta situación, potenciada por un contexto de políticas de ajuste y creciente empobrecimiento poblacional, impacta en la formación de la población bajo estudio y en su futuro desarrollo laboral.

Los trayectos inconclusos de los/as jóvenes en el sistema educativo llevan, en la mayoría de los casos, a que el propio Estado deba desarrollar distintas políticas socioeducativas de promoción de derechos o incluso compensatorias, dependiendo de las diversas y profundas dificultades que se generan cuando los/as jóvenes abandonan la escuela y se deben generar oportunidades para promover su re inclusión. Los programas y políticas socioeducativas son aquellas implementadas por los Estados o en gestión asociada con la sociedad civil para generar espacios puente o espacios de re inclusión educativa para aquellos/as que han quedado fuera del sistema educativo formal y obligatorio.



Por otra parte, los/as jóvenes fuera del sistema educativo realizan trayectorias vitales que, sumadas a la sobre edad respecto a la edad teórica de la escuela secundaria, en ocasiones hace difícil su re inclusión en el mismo sistema. De allí que los Estados, las organizaciones sociales y sindicales han diseñado ofertas educativas alternativas y/o compensatorias, así como también otras políticas que acompañan trayectorias de vida de las juventudes no escolarizadas.

El Estudio se propone mapear estas intervenciones y dimensionar los costos económicos de las mismas, para generar evidencias acerca de la inversión real que los Estados destinan a estas políticas.

2.2. Delimitación

El Estudio releva las políticas públicas nacionales y de dos jurisdicciones del país. Las jurisdicciones seleccionadas son las provincias de Buenos Aires y Tucumán por ser casos bien disimiles en cuanto a concentración de población de adolescentes y jóvenes. Buenos Aires congrega el 38% de los y las adolescentes y jóvenes de entre 13 y 24 años, mientras que Tucumán apenas el 4%.

El Estudio considera las siguientes políticas:

- Las políticas que buscan la re inclusión educativa. Sus acciones están orientadas a que los/as adolescentes y jóvenes se incluyan en el sistema educativo formal
- Las políticas compensatorias de la deserción escolar. Sus acciones están orientadas a la formación ocupacional y/o a la terminalidad educativa a través de formatos no convencionales
- Las políticas que consideran otras trayectorias de jóvenes que no asisten a la escuela
- Las políticas orientadas a atender los escenarios hipotéticos el Estudio

El grupo poblacional bajo estudio son los/as adolescentes y jóvenes entre 13 y 24 años alcanzados por las políticas públicas del nivel nacional y las provincias de Buenos Aires y Tucumán.

2.3. Metodología

En un primer momento el Estudio identificó una serie de tipologías de trayectos que atraviesan adolescentes y jóvenes cuando se encuentran desescolarizados, a las que denominó hipótesis o escenarios de trayectorias juveniles indistintamente, y fueron validadas a través de entrevistas en profundidad con actores clave¹ del mundo académico, sociedad civil y decisores de políticas públicas.²

¹ Francisco Scarfo - Grupo de Estudios Sobre Educación en Cárceles (GESEC); Viviana Doval - especialista en Trabajo Infantil, CTERA; Genoveva Brusante - APAER; Florencia Rodríguez - Responsable de investigación de Asociación Civil DONCEL; Marcelo Krichesky - especialista en educación; Adriana Díaz - Presidenta de Asociación Civil Crecer Juntos/provincia de Tucumán; Betina Castro - especialista en educación/prov de Tucumán; Luis Pulido - Responsable de la Red Empleo del Ministerio de Trabajo de la provincia de Tucumán; Juan Carlos Molina ex Director de SEDRONAR; Rosario Flores - ex Directora provincial de la Subsecretaría de responsabilidad penal juvenil de la Provincia de Buenos Aires/ex asesora del e Consejo de la Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires; Juan Brasesco - Coordinador de la COPRETI de la provincia de Buenos Aires

² Se deja a disposición la carpeta donde se encuentran las minutas de las entrevistas realizadas:

https://drive.google.com/open?id=1_Tmo7yRfeL_WZu5CRsy5Y4HxWVZPsT7j



En un segundo momento se realizó un mapeo de políticas públicas cuyo objeto fueran la re inclusión de jóvenes al sistema educativo formal y/o compensatorias de la desescolarización, y atiendan las trayectorias juveniles identificadas por el Estudio a nivel nacional y las jurisdicciones de Tucumán y provincia de Buenos Aires. A los fines del Mapeo, las fuentes de información fueron las páginas web de los ministerios de referencia; Ministerio de Hacienda, Contaduría General de La Nación, Cuenta de Inversión, Separata II, el Presupuesto Abierto, Datos Abiertos 2019. Total presupuesto y ejecución de gastos y recursos; informantes clave.

Además, se solicitó ampliación de información a través del mecanismo de solicitud de acceso a información pública con una respuesta nula.

Uno de los componentes principales del Estudio es conocer la inversión que se destina a las políticas de re-inclusión al sistema educativo y aquellas que hacen foco en acompañar trayectorias de jóvenes no escolarizados a partir de los recorridos de las juventudes identificadas por el Estudio.

El análisis de cómo se asignan y se utilizan los recursos públicos es una de las expresiones concretas en que los Estados reflejan sus prioridades en términos de políticas. En el marco de este Estudio, **interesa conocer qué proporción del gasto público beneficia a las juventudes que se encuentran atravesando las situaciones descriptas y así examinar el grado de prioridad que tiene esta población.** En tal sentido, este Estudio incorpora dos aspectos relevantes del análisis de la inversión:

- El primer punto se asocia a la identificación general de las políticas y el presupuesto asignado a todas las políticas públicas orientadas a la re-inclusión de jóvenes al sistema educativo formal y aquellas otras intervenciones compensatorias de la desescolarización.
- En segundo lugar el Estudio prevé la incorporación de un costeo de las políticas y programas orientadas a la re-inclusión y otras acciones compensatorias de la desescolarización, con una medición más minuciosa que intentará establecer qué proporción del gasto beneficia a la población objetivo (jóvenes de 13 a 24 años). En esta instancia es relevante mencionar que la tradicional forma de presentación de la ejecución presupuestaria no permite asignar de forma directa cuánto de ese gasto se corresponde exactamente con las políticas y población objetivo definidas por este Estudio. La información presupuestaria óptima sería aquella en que el programa cuente con una base de datos de sus beneficiarios/as en la cual se pueda precisar la cantidad de jóvenes destinatarios/as de dicho programa. Debido a la no ocurrencia de este evento, se van a emplear una serie de distribuidores/ponderadores que nos van a permitir estimar qué proporción del gasto se asigna a las políticas estudiadas en este documento.

Una vez identificadas las políticas y programas dirigidos a la re-inclusión de jóvenes al sistema educativo formal y aquellas otras intervenciones compensatorias de la desescolarización, resulta ordenador para el análisis categorizar esas intervenciones en relación a la función que buscan cumplir:

→ **Educación:** se incluyen todas las intervenciones diseñadas con fines educativos. En este único caso se realiza una apertura de subcategoría dado que el Estudio delimita diversos escenarios que requieren estar reflejados en el análisis de los costos:

- ü Educación formal: aquí se incluirán todas las intervenciones asociadas a re-inclusión educativa. Sus acciones están orientadas a que los/as adolescentes y jóvenes de entre 13 y 24 años se incluyan en el sistema educativo formal.



- ü Educación compensatoria: en esta categoría se incorporarán las políticas compensatorias asociadas a la deserción escolar. Sus acciones están orientadas a la formación ocupacional y/o a la terminalidad educativa a través de formatos no convencionales.
- ü Educación no formal: políticas diseñadas para asistir a jóvenes de 13 a 24 años que no asisten a la escuela.

→ **Salud:** políticas asociadas a la prevención y atención de la salud juvenil, como por ejemplo aquellas vinculadas al embarazo adolescente y atención de adicciones.

→ **Empleo:** se incluyen las políticas de promoción del primer empleo y asistencia a jóvenes en situación de desempleo. Intervenciones inherentes al fomento del empleo en grupos desfavorecidos, y programas de capacitación laboral para jóvenes, pasantías, etc.

→ **Promoción y protección integral de derechos:** se incluyen las políticas dirigidas a proteger los derechos de adolescentes y jóvenes, acompañamiento ante casos de violencia o sin cuidados parentales, prevención del embarazo y transferencias de ingresos a sectores vulnerables o subsidios a familias para promover el desarrollo de la salud, educación, etc. y evitar la exclusión social.

Clasificadas las políticas según su categorización se tomó la inversión realizada en cada una de ellas. Para ello se consideró la ejecución presupuestaria realizada al año 2019 en pesos corrientes, siendo el criterio del gasto devengado³ el registro contable elegido.

Otro de los objetivos que interesa abordar este estudio es conocer qué proporción del gasto beneficia a adolescentes y jóvenes. En base a metodologías empleadas en estudios previos⁴ se efectuó una doble identificación para determinar en qué proporción las políticas se encuentran asociadas a la población objetivo. Aquí se abren dos posibilidades,

- i. la inversión de la política esté directamente asociada a la población objetivo (**Gasto Directo**), o bien
- ii. la población objetivo es uno de los subgrupos beneficiarios del programa (**Gasto Extendido**). En este caso, las políticas consideradas contemplan programas que tienen

³ Este último considera los gastos efectivamente realizados a una determinada fecha con independencia del momento en que se produce el pago o el cobro.

⁴ Bonari (2016) Invertir en Juventud: ¿Es una realidad?; Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en cuatro países de América Latina; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Oficina Regional para América Latina y el Caribe (LACRO) en colaboración con el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ); Panamá, 2016.

UNICEF; Ministerio de Hacienda de Argentina (2019): “La Inversión Social en Niñez y Adolescencia 2001-2017”.

UNICEF; Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de Argentina (2009): “Gasto Público social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007”.



impacto en la población de adolescentes y jóvenes, pero que no fueron creados específicamente para beneficiar a este grupo poblacional. Ante este escenario, se emplea una estimación de cuál es la proporción del gasto que debiera considerarse en la población objetivo del Estudio.

En el último punto se requiere definir distribuidores que estimen la proporcionalidad de la inversión destinada a adolescentes y jóvenes de 13 a 24 años. Estos distribuidores fueron seleccionados en función de: la población objetivo de cada política, la definición del marco de la intervención y de otras características de cada programa en particular, según la información disponible en cada caso. En tal sentido, se recuerda que el distribuidor óptimo es aquel en que el programa cuenta con información de sus beneficiarios/as con relación a los/as destinatarios/as. En los casos en que no se dispone de esos datos se consideraron indicadores con la información disponible para lograr una estimación lo más próxima posible a su redistribución real en base información estadística oficial, como Censos, Encuestas de Hogares, relevamientos de estadísticas educativas, o bien a partir de fuentes de información secundaria que se nutren de estadísticas oficiales.

3. Acerca de las juventudes. Concepto y alcances del grupo etario

La juventud (del latín *iuventus*) es la edad que precede inmediatamente a la edad adulta y se sitúa después de la infancia.

Pensar en la juventud siguiendo únicamente criterios cronológicos resulta en muchos casos insuficiente, ya que es un proceso de construcción de una identidad. En este sentido, no hay una única juventud y deben considerarse las diversas formas en que pueda ser vivida así como las desigualdades que la condicionan. Así, no sólo la edad, sino también el género, el contexto cultural, y la situación económica, entre otras, determinarán las características de las juventudes y el modo en el que éstas serán transitadas.

A nivel internacional, existen diversas definiciones en relación al grupo de edad que comprende el concepto de juventud. Las Naciones Unidas⁵, sin perjuicio de cualquier otra definición hecha por los Estados miembros, define a los jóvenes como aquellas personas de entre 15 y 24 años. Asimismo, reconoce que esta definición es flexible. Del mismo modo, para la UNESCO⁶, cada contexto particular es siempre una guía importante a la hora de definir “juventud”. Sabemos que el “ser joven” puede variar entre los países y las regiones del mundo; lo cual la hace una categoría fluida y cambiante. En el Cuadro 1 se pueden observar las distintas delimitaciones del grupo etario de referencia⁷.

⁵ <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/youth-0/index.html>

⁶

<http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/international-youth-day-2013/#.Xne3YagzblU>

⁷

http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Los%20marcadores%20de%20juventud%20la%20complejidad%20de%20las%20edades.%20Dina%20Krauskopf_1.pdf



Cuadro 1: Rangos etarios según país de la región de Latinoamérica y Caribe

País	Organismo Oficial en Juventud	Rango Etario
Anguila	Ministerio de Juventud y Cultura.	15 a 24 años
Antigua y Barbuda	Ministerio de Educación, Deportes, Juventud y Asuntos de Género.	15 a 24 años
Argentina	Dirección Nacional de Juventud.	15 a 29 años
Bahamas	Ministerio de Juventud, Deportes y Cultura.	15 a 24 años
Barbados	Ministerio de Familia, Cultura, Deportes y Juventud, División de Juventud.	15 a 24 años 15 a 29 años
Belice	Ministerio Educación y Juventud.	15 a 24 años
Bolivia	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales.	15 a 29 años
Brasil	Secretaría Nacional de Juventude.	15 a 29 años
Chile	Instituto Nacional de la Juventud.	15 a 29 años
Colombia	Programa Presidencial Colombia Joven.	14 a 26 años
Costa Rica	Viceministerio de Juventud.	12 a 35 años
Cuba	Unión de Jóvenes Comunistas de Cuba (UJC).	15 a 30 años
Dominica	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.	15 a 24 años
Ecuador	Ministerio del Poder Popular para la Juventud.	18 a 29 años
El Salvador	Instituto Nacional de la Juventud.	14 a 26 años
Granada	Ministerio de Juventud y Deportes.	15 a 24 años
Guatemala	Consejo Nacional de la Juventud.	14 a 30 años
Guyana	Ministerio de Juventud y Deportes.	15 a 24 años
Honduras	Instituto Nacional de la Juventud.	12 a 30 años
Islas Vírgenes Británicas	Ministerio de Asuntos de la Juventud y Deportes.	15 a 24 años
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	División de Niños, Jóvenes y Familias.	15 a 24 años
Jamaica	Ministerio de Juventud, Deportes y Cultura.	14 a 24 años
México	Instituto Mexicano de la Juventud.	12 a 29 años
Nicaragua	Secretaría de Juventud.	18 a 30 años
Panamá	Dirección de Juventud.	15 a 29 años
Paraguay	Viceministerio de Juventud.	15 a 29 años
Perú	Consejo Nacional de la Juventud.	15 a 29 años
República Dominicana	Secretaría de Estado de la Juventud.	15 a 35 años
Saint Kitts y Nevis	Ministerio de Juventud, Deportes, Tecnología de la Información y Telecomunicaciones y Correo	15 a 24 años
San Vicente y las Granadinas	Ministerio Nacional de la Juventud.	15 a 24 años
Santa Lucía	Ministerio de Transformación Social, Desarrollo de Recursos Humanos, Juventud y Deportes.	15 a 24 años
Trinidad y Tobago	Ministerio de Deportes y Asuntos de la Juventud.	15 a 24 años
Uruguay	Instituto Nacional de la Juventud.	14 a 25 años
Venezuela	Instituto Nacional del Poder Popular de la Juventud	18 a 28 años

Fuente: UNFPA; CEPAL (2011) «Invertir en juventud. Informe regional de población en juventud en América Latina y el Caribe».

Según Rossel y Filgueira (2015)⁸, la adolescencia y la juventud son reconocidas cada vez más como etapas clave en la vida de las personas. La acumulación de herramientas y activos necesarios para acceder al bienestar durante la etapa adulta se inicia ya en la primera infancia y en la infancia, pero se enfrenta a una encrucijada con los procesos que conducen a decidir entre distintas rutas para transitar hacia la vida adulta (CEPAL, 2011b). Las transformaciones físicas, sociales y psicológicas concentradas en pocos años durante esa etapa estructuran trayectorias que luego condicionan la conducta en la etapa adulta y la posición relativa en la estructura social. En otras palabras, la forma en que se van asumiendo —y secuenciando— los roles adultos en la vida de adolescentes

8

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>



y jóvenes condiciona en buena medida el acceso a las oportunidades y al bienestar en los años posteriores (Coleman, 1974).

En este mismo sentido, el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos plantea que “La juventud, a diferencia de otras formas de identidad, como el género, la etnia, la casta o la raza, es una fase transitoria de la vida, la transición de la dependencia a la independencia y la plena autonomía. Es difícil definir la juventud centrándose exclusivamente en la edad cronológica, ya que el período puede diferir según el entorno sociocultural. Lo que es preciso reconocer es que la transición de la infancia a la edad adulta, de la dependencia a la independencia y la autonomía, se produce en momentos diferentes en relación con derechos distintos. Por ejemplo, en el mercado de trabajo, en la educación y en la salud sexual y reproductiva la independencia y la autonomía se logran en momentos diferentes”⁹.

En palabras de Margulis (2018)¹⁰, “la juventud, como etapa de la vida, comenzó a ser diferenciada en los últimos dos siglos, sobre todo en cuanto a las posibilidades de una estrecha capa social que podía brindar a sus hijos una permisividad especial, una moratoria, un privilegio que les permitía dedicar un período al estudio y postergar su pleno ingreso a las exigencias de la condición adulta. Esa **moratoria social** implica un período de permisividad que media entre la madurez biológica y la madurez social”.

Sin embargo, al afirmar que la juventud tiene su límite al momento de la independencia e inserción en el mercado del trabajo, dejamos fuera de la categorización a muchas personas pertenecientes a sectores sociales de bajos ingresos, en los que no es frecuente proseguir los estudios y, en cambio, se inicia a temprana edad la vida laboral y/ o la propia familia.

Siguiendo a Margulis, “la noción de moratoria social, si bien supera la naturalización de la condición de juventud que deriva de su mera caracterización con base a la edad, es restrictiva: no sólo los ricos tienen jóvenes, también hay jóvenes entre los más pobres, pero sus posibilidades sociales y culturales, sus características y horizontes, son manifiestamente diferentes”. En este sentido afirmamos que todas las clases sociales tienen jóvenes, pero no todas las juventudes se viven del mismo modo.

4. El sistema educativo en Argentina

4.1. Normativas nacionales y de las jurisdicciones priorizadas

El reconocimiento de la educación como derecho humano -universal, indivisible y exigible- tiene distintas facetas, que pertenecen tanto al campo de los derechos económicos, sociales y culturales, como al de los derechos civiles y políticos. En todos los casos, el Estado es el principal garante del cumplimiento de los derechos, asignando los recursos necesarios y adecuando su marco legal y su planificación política para tal fin. Así, la educación como derecho es un “derecho de derechos”, una vía fundamental para acceder a otros derechos, como por ejemplo el trabajo y la seguridad social.

Este derecho está asentado en la Constitución Nacional en distintos artículos, al tiempo que es la Ley de Educación Nacional (26.206) la que define los derechos y garantías, y al sistema y políticas públicas educativas desde una mirada de igualdad e inclusión. En esta línea, establece la necesidad de asegurar condiciones para la inclusión, el

⁹ <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/72/761>

¹⁰ <https://www.vocesenelfenix.com/content/juventud-o-juventudes-dos-conceptos-diferentes>



reconocimiento, la integración y el logro educativo, además de asignar recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad (CADE, 2017).

Desde este marco normativo, Argentina se inscribe a nivel regional dentro del conjunto de estados latinoamericanos que establece la escolarización durante 14 años de manera gratuita y obligatoria.

A través de las diversas legislaciones, se busca consolidar **un sistema educativo integrado y federal**, que permita que todos/as los/as alumnos/as —con independencia de su condición social, cultural geográfica o de género— reciban propuestas formativas equivalentes; articule entre los distintos niveles y modalidades, facilitando la movilidad de estudiantes de una escuela a otra; y asegure la validez nacional de los títulos y certificados emitidos por las instituciones del nivel inicial, primario, secundario, superior y universitario.

Para que la unidad del sistema educativo sea posible, **es el Estado quien fija la política educativa en todo el territorio argentino y controla su cumplimiento**. Esto no implica dejar de lado las **particularidades regionales y provinciales**. Las jurisdicciones deben definir sus propuestas educativas de acuerdo con sus realidades y necesidades, **dentro de los límites impuestos por las pautas y objetivos comunes** establecidos para todo el país.

Así, a nivel nacional, la Ley de Educación Nacional Nº 26.206¹¹, junto con su modificatoria Nº 27.045¹², nos dan el marco regulatorio general respecto a: Disposiciones Generales; Sistema Educativo Nacional; Educación de Gestión Privada; Docentes y su Formación; Políticas de Promoción de la Igualdad Educativa; Calidad de la Educación; Educación, Nuevas Tecnologías y Medios de Educación; y Educación a Distancia y no Formal.

En consonancia con las anteriores, la Ley de Educación Técnico Profesional Nº 26.058¹³, define su Objeto, alcances y ámbito de aplicación; Fines, objetivos y propósitos; Ordenamiento y regulación de la educación técnico profesional; y Mejora continua de la calidad de la educación técnico profesional.

Un importante aporte respecto de la legislación educativa, consiste en la Ley Nº 26.150¹⁴ que prevé el Programa Nacional de Educación Sexual Integral; estableciendo que todos los/as educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal.

Otro necesario avance en la legislación educativa de Argentina, es la Ley Nº 26.075¹⁵ de Financiamiento Educativo que regula el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno.

El sistema educativo en Argentina es federal, por tanto el Estudio tiene en cuenta que para la Provincia de Buenos Aires, la Ley Nº 13.688¹⁶ regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender en el territorio de la provincia de Buenos Aires, conforme a los principios establecidos en la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella, en la Constitución Provincial y en la Ley de Educación Nacional; y fija como su objetivo primordial el brindar una educación de calidad, entendida en términos de justicia social, con igualdad de oportunidades y posibilidades, y regionalmente equilibrada en toda la Provincia, asignando recursos a las

¹¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.h>

¹² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240450/norma.htm>

¹³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109525/norma.htm>

¹⁴ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/121222/norma.htm>

¹⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>

¹⁶ <https://www.suteba.org.ar/download/ley-de-educacin-provincial-43873.pdf>



instituciones de cualquier Ámbito, Nivel y Modalidad para que le otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, a través de políticas universales y estrategias pedagógicas, fortaleciendo el principio de inclusión plena de todos/as los/as alumnos/as sin que esto implique ninguna forma de discriminación.

En el caso de la provincia de Tucumán, la Ley N° 8.391¹⁷ afirma: “La Educación es un bien público, personal y social y un derecho inalienable de todos los habitantes de la Provincia y como tal constituye una prioridad provincial, una política de Estado y el medio fundamental de transmisión y renovación de la cultura y el acervo de conocimientos y valores que la sustentan, con el objetivo fundamental de lograr el bien común y la necesaria cohesión social”. En este sentido, reconoce al Estado Provincial como el responsable principal del diseño e implementación de la política educativa, del control de su cumplimiento en todo el Sistema Educativo y de la garantía del derecho a una educación integral, permanente y de calidad. Es así que Estado Provincial debe proveer a la Educación Pública de Gestión Estatal los recursos humanos, materiales y financieros necesarios a fin de asegurar las condiciones de igualdad de oportunidades, equidad y gratuidad.

4.2. Niveles y modalidades

Los 4 niveles de la estructura del Sistema Educativo de la Nación Argentina (Inicial, Primaria, Secundaria y Superior) y sus 8 modalidades (Técnico Profesional, Artística, Especial, Permanente de Jóvenes y adultos, Rural, Intercultural Bilingüe, en Contextos de Privación de Libertad, Domiciliaria y Hospitalaria), se encuentra delimitada en el Art. 17 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206.

A los efectos de la ley mencionada, “constituyen modalidades del Sistema Educativo Nacional aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos.

Las jurisdicciones podrán definir, con carácter excepcional, otras modalidades de la educación común, cuando requerimientos específicos de carácter permanente y contextual así lo justifiquen”.

4.3. Educación formal y educación no formal

El Glosario aprobado por el Ministerio de Educación de la Nación Argentina (2011), y de acuerdo con la Ley de Educación Nacional Nro 26.206, reemplaza los términos educación formal/no formal.

Así, el sistema educativo es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas llevados a cabo por el Estado (nacional, provincial o municipal) o reconocidos y supervisados por él a través de los Ministerios de Educación (u organismos equivalentes) en función de una normativa nacional, provincial o municipal. El sistema educativo comprende los niveles de enseñanza y otros servicios educativos. A su vez, éstos se organizan en distintas modalidades educativas.

Estos “Otros servicios educativos”, son acciones educativas que procuran una educación integral y permanente al apoyar, complementar y profundizar la escolaridad, posibilitar la inserción de jóvenes y adultos al mundo laboral e impulsar la continua formación de profesionales o técnicos.

¹⁷ http://www.bnm.me.gov.ar/redes_federales/snie/pais/tierra_del_fuego/producciones/docs/ley_8391.pdf



En este mismo sentido, para UNESCO (2011), la educación no formal es definida como aquella que representa una alternativa o un complemento a la educación formal de las personas, dentro de los procesos de aprendizaje permanente. Es reconocida como forma de garantizar el derecho a la educación de manera universal, mediante la interpelación a todos los grupos de edad, sin estar necesariamente estructurada como una trayectoria continua. Las iniciativas de educación no formal pueden ser breves y suelen reproducirse bajo la forma de cursos, seminarios o talleres. Si proveen certificaciones, estas no son reconocidas ni califican como equivalentes a las otorgadas por la educación formal. Pueden contribuir a la alfabetización de jóvenes y adultos, a la educación de los niños y las niñas no escolarizados/as, así como a la transmisión de habilidades básicas para la vida, destrezas ocupacionales, desarrollo social o cultural.

En las prácticas de educación no formal se encuentran experiencias ricas en diversidad de abordajes, que aportan y recuperan tanto contenidos cognitivos como no cognitivos del aprendizaje. Así como también, los conocimientos, las capacidades, los valores y las actitudes que necesitan las personas para vivir una vida fructífera, adoptar decisiones fundamentadas y asumir un papel activo -tanto en el ámbito local como el mundial- a la hora de afrontar y resolver los problemas, que pueden adquirirse en materia educativa.

4.4. Los actores del sistema educativo

América Latina es la región del planeta donde la privatización educativa ha avanzado de forma más pronunciada y constante en las últimas décadas (Instituto de Estadística de UNESCO, 2016), desplegándose de modos variados y combinando estrategias de muy diverso tipo. Como ya se ha enunciado, como consecuencia, se amplían las brechas educativas entre los más ricos y los más pobres, las desigualdades aumentan y se vuelve más frágil el derecho de todos/as a una educación de calidad, atentando así contra la materialización del derecho social a una educación pública y gratuita.

Sin embargo, no todos los modelos encuadrados dentro de la educación de gestión privada nacen de igual modo ni buscan el mismo resultado. Es en las experiencias llevadas a cabo por organizaciones y movimientos sociales y sindicales, donde se señalan las limitaciones de la educación estatal en cuanto a su alcance de universalidad y la capacidad de los movimientos para construir alternativas pedagógicas. Las escuelas de gestión social, los bachilleratos populares, los jardines comunitarios, las secundarias con oficios, entre otras, son un claro ejemplo de esto.

Así, nuestra Ley de Educación Nacional, “favorece y articula la participación de los distintos actores que constituyen la comunidad educativa: directivos, docentes, padres, madres y/o tutores/as, alumnos/as, ex alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia, profesionales de los equipos de apoyo que garantizan el carácter integral de la educación, cooperadoras escolares y otras organizaciones vinculadas a la institución”.

En esa misma dirección, tanto la Ley provincial de Educación Nro 13.688 de la provincia de Buenos Aires como la Ley provincial de Educación Nro 8.391 de la provincia de Tucumán, en sus artículos 7 y 6 respectivamente, afirman: “Las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación; del Estado Provincial, como responsable principal; de los municipios, de las organizaciones sociales, de las organizaciones gremiales, de las organizaciones étnicas, de las organizaciones comunitarias de los pueblos originarios y de las confesiones religiosas reconocidas oficialmente”.

En este sentido, el Estudio destaca el importante rol de las familias organizadas a través de las cooperadoras escolares (Ley de Cooperadoras Escolares No. 26.759), que son quienes acompañan la gestión educativa en



términos del fortalecimiento de la calidad educativa. Asimismo, las organizaciones sociales son quienes desde la educación no formal, crean espacios socioeducativos que desarrollan acciones con las familias y en la comunidad con la finalidad de que niños, niñas y jóvenes se encuentren en una mejor situación para el ingreso, permanencia y promoción de su escolaridad.

5. Los desafíos de las trayectorias educativas del nivel medio

5.1. Estado del arte de las juventudes en el nivel medio

El contexto de la educación está determinado por un conjunto de condiciones que hacen al proceso de escolarización. Una de las dimensiones más importantes de este contexto son las condiciones materiales de vida de las familias, en particular, lo que hace al trabajo de sus miembros adultos y a otras fuentes que proveen ingresos económicos para los hogares (jubilaciones, asignaciones, becas, etc.). Las políticas públicas pueden promover ciclos virtuosos en términos de empleo y distribución del ingreso en favor de los sectores más postergados lo que, sin duda, tendrá un impacto favorable en el proceso de escolarización de niños, niñas y adolescentes.

Un primer dato estructural a considerar en este sentido, se relaciona con la distribución del ingreso. A modo ejemplificador, se pueden mencionar algunas de las políticas económicas adoptadas durante los últimos cuatro años (devaluación, quita o baja de retenciones a las exportaciones, aumento de las tarifas de los servicios públicos, apertura comercial) que generaron un proceso de transferencia de ingresos hacia los sectores más concentrados.

En este sentido, a pesar de los avances en la materia, el cumplimiento del derecho a la educación en la Argentina sigue siendo un asunto pendiente. El mayor déficit lo encontramos en nivel medio donde la mitad de los y las jóvenes abandonan antes de finalizar.

La obligatoriedad de la secundaria y el acceso acompañado de sectores sociales en situación de mayor desventaja exige cambios que agregan nuevos desafíos al sistema educativo, relacionados con la adecuación de su estructura interna y la actualización continua de los requerimientos básicos relacionados con las habilidades y conocimientos para el desempeño ciudadano. Más aún, en el último tiempo, los modos en que las y los jóvenes vivencian sus trayectorias escolares atraviesan una creciente diversificación, alejándose de los recorridos esperados por el sistema educativo. Esto se relaciona con distintos aspectos personales, sociales, institucionales y económicos; en donde la cultura escolar y los vínculos interinstitucionales cobran relevancia. Ahora bien, a pesar de que la matrícula se multiplicó por 2,5 en las últimas décadas, el derecho a la educación sigue vedado para un porcentaje importante de jóvenes. Según el informe de UNICEF “La Deuda es con la Niñez y la Adolescencia”¹⁸, más de 500.000 adolescentes están fuera de la escuela, y solo 1 de cada 2 de los que ingresan, logran terminarla en los plazos esperados; en tanto que existe una importante brecha entre estratos sociales en el acceso y graduación de este nivel en perjuicio de los sectores más vulnerados.

Vale aclarar en este punto que, según el Relevamiento nacional sobre percepción de adolescentes y jóvenes respecto a la escuela media¹⁹ de Fundación SES, casi 7 de cada 10 jóvenes que no se encuentran estudiando tienen

¹⁸ <https://www.unicef.org/argentina/informes/posicionamiento-elecciones-2019>

¹⁹ https://www.fundses.org.ar/sites/default/files/informe_final_relevamiento_0.pdf



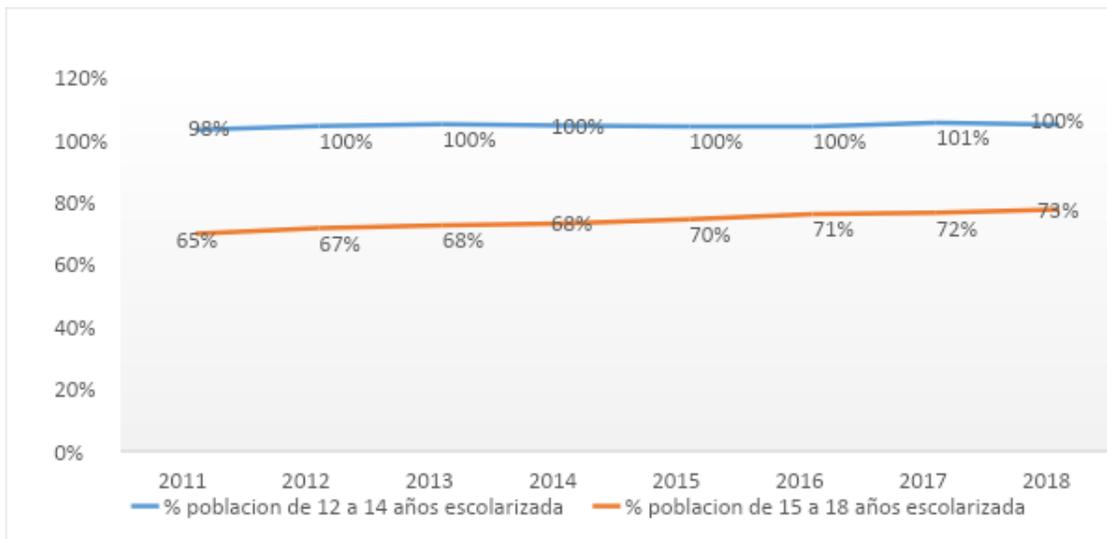
intenciones de volver a hacerlo. Aunque sostienen, en su mayoría, que la escuela no contó en su momento con dispositivos institucionales para evitar su abandono escolar.

Nivel secundario²⁰

Considerando el grupo etario vinculado teóricamente al ciclo básico del secundario, puede observarse que al año 2014 la asistencia al nivel se encontraba universalizada y que la misma no muestra cambios hacia el año 2018.

Por el contrario, la población en edad teórica de concurrir al ciclo orientado al año 2018 debe incrementar en 27 puntos porcentuales para alcanzar la universalización. Cabe destacar que en el periodo 2011-2018 se observa un incremento importante en dichos porcentajes, donde se ha pasado del 65 % al comienzo del periodo a un 73% hacia el final.

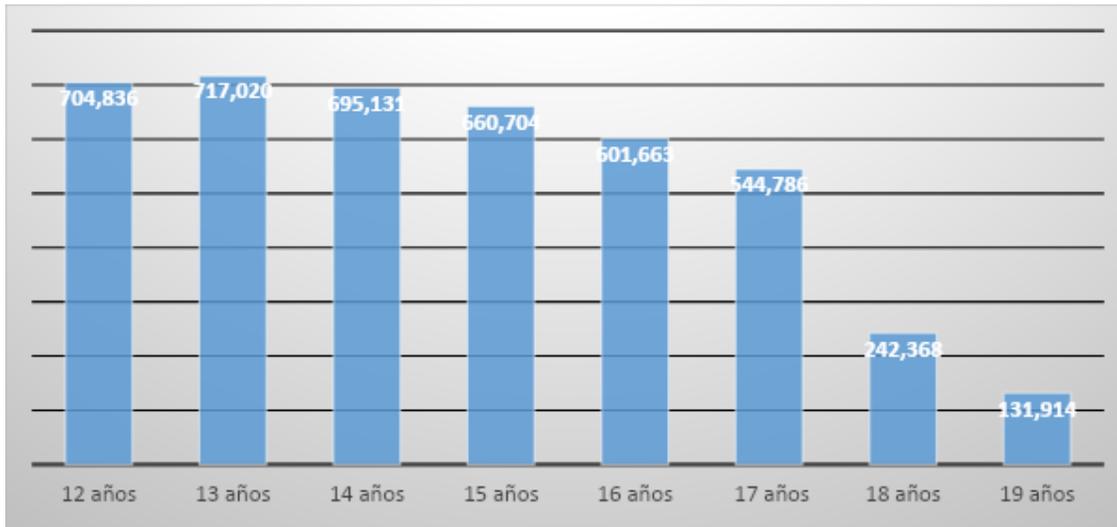
Gráfico 1: Porcentaje de población escolarizada por grupos de edad. Total país. 2011-2014



Fuente: Fundación SES en base al RA y Proyecciones de población INDEC

Gráfico 2: Población escolarizada por edad. Nivel secundario. Total país. 2018

²⁰ Datos en base a: Fundación SES, UNICEF, UNIPE, 2020 “El desafío de la inversión educativa en Argentina”. Mimeo. No publicado.



Fuente: elaboración Fundación SES en base al RA

Las tasas de promoción efectiva y repitencia del nivel secundario muestran relativa estabilidad a lo largo del periodo 2012/13 – 2017/18 ascendiendo ambas aproximadamente 1 punto porcentual. De esta manera, al año 2018 en promedio para el nivel secundario, la tasa de promoción efectiva es de casi 80%, mientras que la tasa de repitencia para ese año es casi 11%.

Cuadro 2: Promoción efectiva, repitencia y sobre edad. Nivel secundario, educación común. Periodo 2012/13 – 2017/18. Total país

		2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
Promoción efectiva		78,6	78,8	79,6	79,8	78,6	79,7
Repitencia		10,0	10,2	9,6	10,0	10,9	10,8
Sobre-edad	Total	36,2	35,2	34,0	33,1	32,1	31,0
	CB	36,9	35,9	34,7	33,8	32,8	31,5
	CO	35,3	34,3	33,1	32,1	31,1	30,4

Fuente: Fundación SES en base al RA

Por su lado, la tasa de sobreedad para el nivel secundario presenta un descenso importante a lo largo del periodo 2013-2018, bajando alrededor de 5 puntos porcentuales; lo que implicó un valor 3.4% más bajo. De esta manera al



año 2018, el 31% de estudiantes del nivel secundario presentan sobreedad. Si bien las diferencias no son significativas, se observan porcentajes distintos en cada ciclo del nivel; por un lado, el ciclo básico muestra valor apenas por encima del valor general mientras que el ciclo orientado exhibe 0,6 puntos por debajo de dicho valor.

Cuadro 3: Tasa de incremento anual del porcentaje de sobre edad. Nivel secundario, educación común. Periodo 2012-2018. Total país

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Promedio
Total secundario	-4,8%	-3,0%	-3,4%	-2,7%	-3,0%	-3,2%	-3,4%
Total CB	-4,9%	-2,9%	-3,3%	-2,6%	-3,0%	-3,8%	-3,4%
Total CO	-4,6%	-3,1%	-3,4%	-2,9%	-3,1%	-2,5%	-3,3%

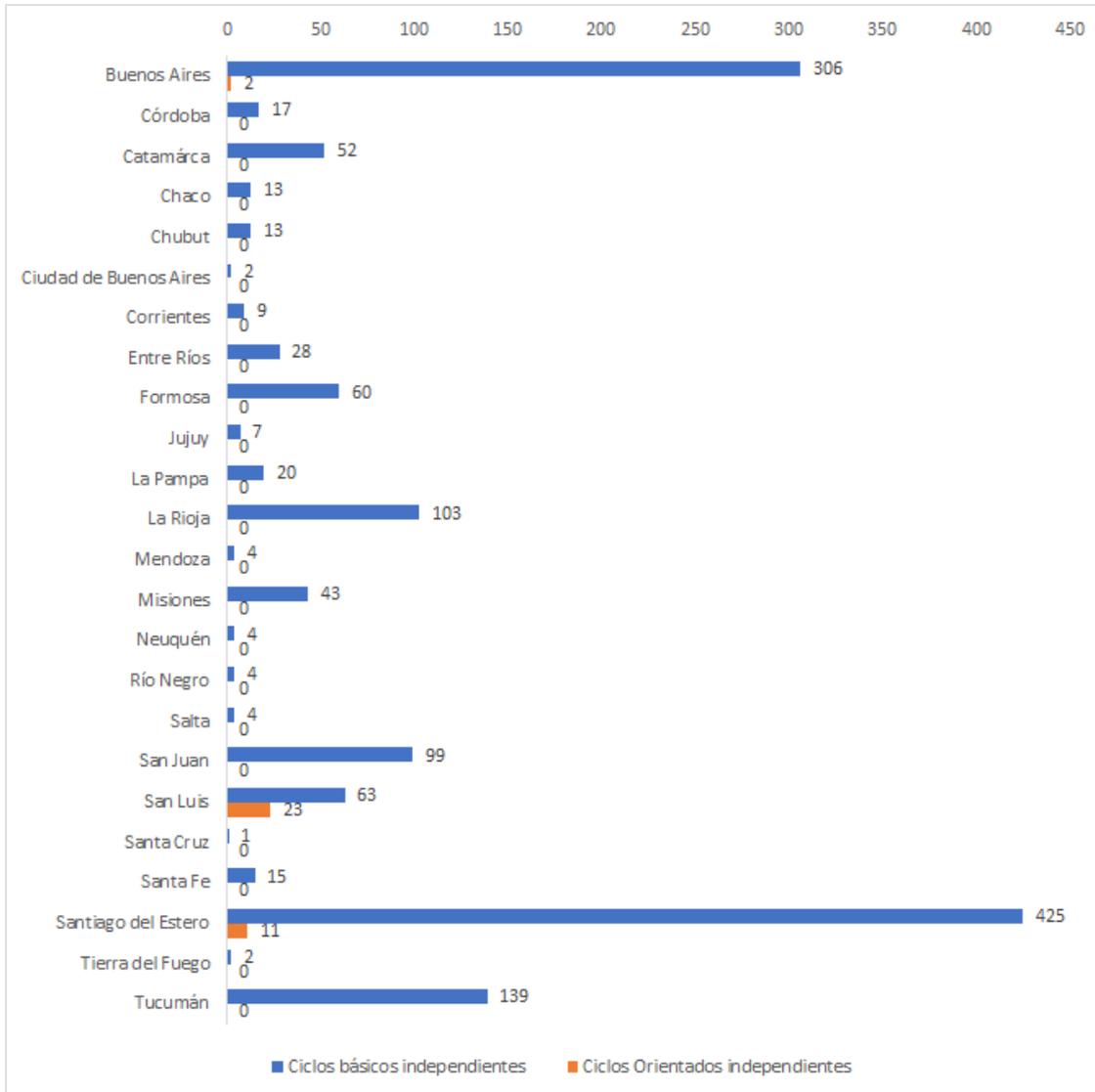
Fuente: Fundación SES en base al RA

Ofertas del nivel secundario - la brecha entre ciclos:

Distintos estudios (Pascual, Cappellacci, Bottinelli, Ginocchio y Lara, 2011; Gonzales, Mamanis, Prudent y Scarfó; 2015; Paredes, 2018) han resaltado que la oferta del nivel secundario en nuestro país muestra una reconfiguración en los últimos años. Estos cambios se asocian a la transición de la estructura académica planteada por la Ley Federal de Educación hacia la nueva estructura postulada por la Ley de Educación Nacional. En este sentido, se observó que las escuelas secundarias tienden hacia el formato de oferta completa (Ciclo Básico + Ciclo Orientado), dejando atrás a las ofertas de ciclos independientes, formato asociado a la EGB y Polimodal.

Tal como se adelantó, hacia el año 2018 tan solo el 11% de la oferta de unidades de servicio de nivel secundario se encuentra compuesta por ciclos independientes. Entre éstas, la oferta mayoritaria es de ciclos básicos independientes.

Gráfico 3: Ofertas de nivel secundarios con ciclos independientes por jurisdicción. Educación común, 2018 (absolutos)



Fuente: Fundación SES en base al RA

Las mayores concentraciones de los ciclos básicos independientes se encuentran en las provincias de Santiago del Estero (30%), Buenos Aires (21 %), Tucumán (10%) y La Rioja (7%) del total.

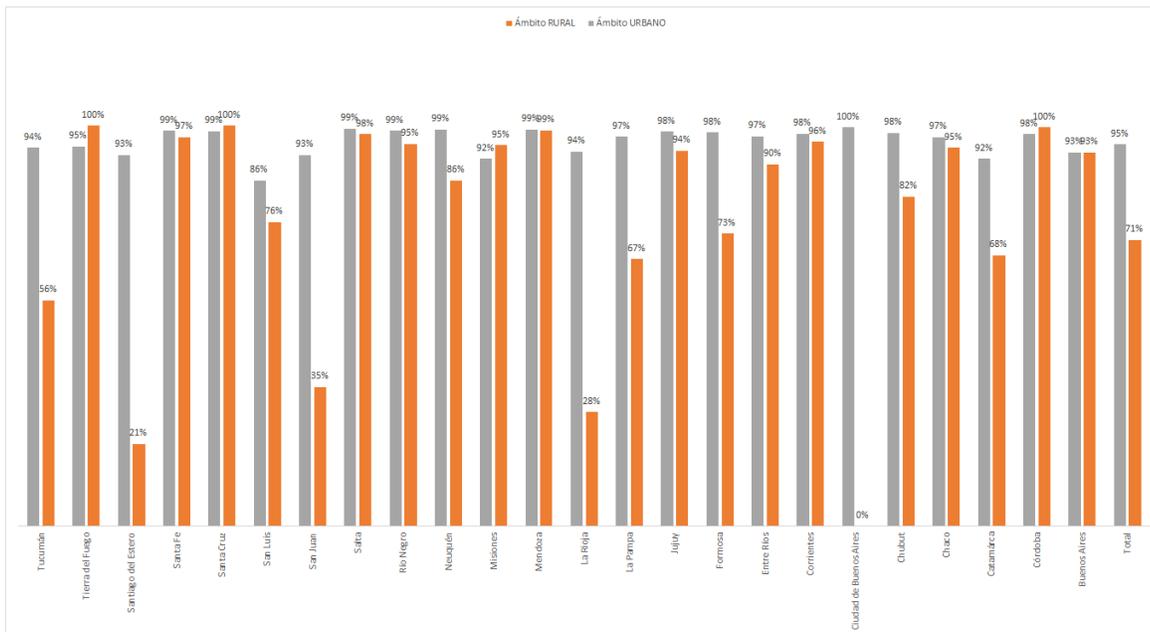
La disparidad entre ciclos en las ofertas independientes genera una brecha en desventaja de los ciclos orientados. La existencia de brechas muy pronunciadas muy posiblemente afecte el flujo de estudiantes de un ciclo al otro, repercutiendo negativamente sobre las trayectorias educativas (permanencia y terminalidad del nivel).



Contrastando la totalidad de ambos ciclos (aun aquellos que se encuentran en las secundarias con oferta completa), es posible cuantificar la brecha existente entre ofertas y conocer su distribución según ámbito y jurisdicción (ver gráfico).

De esta manera se observa que es mayor en el ámbito rural en comparación con el urbano (con valores de 71 CO por cada 100 CB frente a 95 respectivamente).

Gráfico 4: Ratio de ciclos orientados sobre ciclos básicos por jurisdicción según ámbito. Educación común, 2018 (%)



Fuente: Fundación SES en base al RA

Asimismo, dentro del ámbito rural se observa una situación heterogénea en la comparación entre jurisdicciones. Se destacan tres provincias con las brechas más significativas, a saber, Santiago del Estero, La Rioja y San Juan, donde existen 21, 28 y 35 Ciclos orientados por cada 100 ciclos básicos respectivamente.

5.2. Trayectorias reales y teóricas

En palabras de Flavia Terigi (2009)²¹, los cambios que han experimentado las conceptualizaciones sobre la inclusión educativa llevan a una reconsideración del problema de las trayectorias escolares, que está pasando de la categoría de problema individual, a la de problema que debe ser atendido sistémicamente.

El sistema educativo define, a través de su organización y sus determinantes, lo que llamamos trayectorias escolares teóricas. Las trayectorias teóricas expresan recorridos de los sujetos en el sistema que siguen la

²¹ http://www.ieo.edu.ar/promedu/trayescolar/Las_Trayectorias_Escolares_Flavia_Terigi.pdf



progresión lineal prevista por éste en los tiempos marcados por una periodización estándar. Tres rasgos del sistema educativo son especialmente relevantes para la estructuración de las trayectorias teóricas: la organización del sistema por niveles, la gradualidad del curriculum, la anualización de los grados de instrucción. Ahora bien, analizando las trayectorias reales de los sujetos, podemos reconocer itinerarios frecuentes o más probables, coincidentes o próximos a las trayectorias teóricas; pero reconocemos también itinerarios que no siguen ese cauce, “trayectorias no encauzadas”, pues gran parte de los y las niños, niñas y jóvenes transitan su escolarización de modos heterogéneos, variables y contingentes. Un conjunto complejo de factores incide en “las múltiples formas de atravesar la experiencia escolar, muchas de las cuales no implican recorridos lineales por el sistema educativo” (DINIECE-UNICEF, 2004: 8).

Asimismo, según Paredes (2018), algunos estudios plantean una serie de limitaciones y problemáticas que persisten en el nivel medio de enseñanza. Se ha destacado que “todavía queda pendiente la escolarización de un importante porcentaje de adolescentes y jóvenes” (Dussel, 2010: p. 2). Además, se remarca que el incremento en el acceso a la educación media enfrenta a las escuelas a una población destinataria con mayor heterogeneidad social y cultural (Hirschberg, 2015). De esta forma, se genera un desajuste entre los perfiles que presentan los y las nuevos/as estudiantes y las características históricas del nivel secundario (Dussel, 2008; Zelmanovich, 2013).

En este sentido, es necesario advertir que la centralidad de la trayectoria teórica oscurece aspectos de las trayectorias reales cuyo mejor conocimiento y consideración podrían ampliar las capacidades de las políticas y de las escuelas para la inclusión educativa.

Debe señalarse que, si bien la trayectoria teórica es sólo uno entre los muchos itinerarios posibles y reales en el sistema escolar, la inmensa mayoría de los desarrollos didácticos con que contamos se apoyan en los ritmos previstos por esa trayectoria teórica. Suponen, por ejemplo, que enseñamos al mismo tiempo los mismos contenidos a sujetos de la misma edad, con dispersiones mínimas. No se trata de que no sepamos que en las aulas se agrupan alumnos y alumnas de distintas edades; se trata de que nuestros desarrollos pedagógico- didácticos descansan en cronologías de aprendizaje preconfiguradas por la trayectoria escolar estándar, y no asumen la producción de respuestas eficaces frente a la heterogeneidad de las cronologías reales. Así, por ejemplo, sabemos que los y las adolescentes y jóvenes de condición socioeconómica vulnerable tienen mayores dificultades para ingresar al nivel medio, permanecer en él y aprender; pero no siempre relacionamos estas dificultades con sus trayectorias escolares previas, frecuentemente desplegadas en circuitos de escolarización que no les han asegurado los aprendizajes que la escuela secundaria da por establecidos en quienes asisten a ella en calidad de alumnos y alumnas.

5.3. Los principales motivos de abandono de las adolescencias y juventudes

Los datos recolectados por la Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (UNICEF, 2013)²² aportan un acercamiento a estas causas. Ante la consulta por los motivos de abandono escolar entre la población de 15 a 17 años que dejó de asistir a la escuela, se mencionan: en primer lugar “que no consideran necesario o no les gusta el colegio” (29.6%), en segundo lugar, la necesidad de “salir a trabajar” (14%) y en tercer lugar aparece la mención al embarazo (10.2%), antes que las dificultades económicas (8.8%), problemas con la escuela (6.4%) o enfermedades (5.5%).

Acerca del grupo “que no consideran necesario o no les gusta el colegio”, a partir de la información relevada en las entrevistas a actores clave, aparece el componente de la falta de confianza en el sistema educativo como

²² <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-Encuesta-Sobre-Condiciones-de-Vida1.pdf>



herramienta funcional en el marco de la mejora de los recorridos biográficos y proyectos de vida o profesionales a futuro.

Cabe destacar la diferenciación entre docentes que establecen un vínculo satisfactorio y son referencia para adolescentes y jóvenes en situaciones de dificultad y brindan apoyo para la continuidad, respecto a las trayectorias teóricas propuestas por el sistema educativo percibidas como poco o nada relacionadas con su vida y sus actividades cotidianas. Existe una falta de respuesta y flexibilidad de trayectorias que tengan en cuenta estas situaciones (embarazos adolescentes, necesidad de realizar tareas en el propio hogar o trabajar, ofertas de larga extensión, dificultades de aprendizaje, entre otras).

En síntesis, la poca vinculación entre sistema educativo y “mundo real” y la falta de diálogo con las necesidades del mundo del trabajo, hace que la escuela, y en particular los y las docentes, sean significativos/as en términos de referencias vinculares, pero no en términos de poder generar un proyecto de vida distinto, con ascenso social, etc. Es ahí donde la delincuencia, la prostitución, el narcotráfico “nos ganan la partida”. En la percepción de las juventudes, generan trabajos mejores remunerados y una “protección social” que reemplaza a un Estado que se corre.

En este sentido, lograr el cumplimiento de la terminalidad educativa para los y las jóvenes, se trata de “una vuelta” a un ámbito donde no siempre se sintieron bien recibidos/as. Supone la decisión que articule un sentido de vida futura a partir de la escuela. Así, la trayectoria educativa es entendida como una construcción que incluye los aspectos estructurales y las significaciones que los sujetos les otorgan.

Según el Informe de Investigación de 2010 “*Trayectorias socio-educativas de jóvenes y adultos*” de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, “Promover la terminalidad de la escolaridad secundaria en jóvenes y adultos condensa particulares desafíos político-pedagógicos. Al respecto, nos encontramos con que se trata de personas mayores de edad respecto de las cuales se debe lograr una particular alquimia entre convocar su voluntad para iniciar procesos de revinculación escolar y brindar mayores y mejores posibilidades que tengan en cuenta las múltiples situaciones y complejidades que se derivan de este proceso en virtud de las vicisitudes que atraviesan sus vidas en contextos sociales, políticos y económicos determinados”.

Según el Relevamiento nacional sobre percepción de adolescentes y jóvenes respecto a la escuela media de Fundación SES (2019)²³, quienes han dejado la escuela señalan que fue principalmente por razones económicas, laborales y de repitencia o materias adeudadas. La mayoría de estos/as jóvenes tiene intenciones de volver a la escuela, para lo cual manifiestan que necesitan contar con apoyo económico, acompañamiento y procesos pedagógicos situados y flexibles. Asimismo, un importante número tiene hijos/as (25%), siendo en su mayoría mujeres, lo que presenta la necesidad de garantizar el cuidado de niños y niñas como condición para la inclusión educativa.

En síntesis, se puede decir que el abandono escolar tiene una multiplicidad de factores causales, algunos de los cuales son producidos por los contextos de vulneración de derechos que sufren niñas, niños, adolescentes y jóvenes (factores extraescolares), y de otros más asociados a las insuficiencias del propio sistema educativo (factores intraescolares) (CEPAL, 2002).

23

<https://www.fundses.org.ar/es/lineas-de-accion/aprendizajes/materiales/relevamiento-de-percepciones-de-adolescentes-y-jovenes>



Entre los factores extraescolares, varios estudios de los últimos años (SITEAL, 2013; D'Allesandre, 2014), muestran que la participación de los y las adolescentes en las dinámicas familiares de subsistencia del hogar (trabajos de cuidado y trabajos de mercado) es una de las principales causas del abandono escolar.

En coherencia con lo mencionado más arriba, las cifras del último Censo Nacional 2010 evidenciaron que cerca de 93.000 adolescentes residentes en el ámbito rural no asistían a un establecimiento educativo, de los cuales más de 65.000 eran pertenecientes a parajes rurales dispersos. Estos grupos han atravesado históricamente situaciones de vulnerabilidad y exclusión en nuestro país: según el Censo, 31.4% de los adolescentes de 12 a 17 años que viven en estos contextos tienen sus necesidades básicas insatisfechas. La gran mayoría de estos parajes no cuentan con una oferta de educación secundaria. Como se mencionara anteriormente, los y las adolescentes de muchas de estas comunidades culminan su trayectoria escolar al finalizar la primaria o deben trasladarse a otras localidades, lejos de sus familias, para tener acceso a una escuela secundaria y así completar la educación obligatoria.

Por otro lado, existen obstáculos para la realización del derecho a la educación de las personas en contexto de movilidad humana. Para el año 2017, la Organización de las Naciones Unidas, estimaba que en Argentina había casi 2.200.000 extranjeros/as que representaban el 4.9% de la población nacional. Número que fue siendo incrementado en los últimos años, debido a fuertes oleadas migratorias de países de la región.

Los instrumentos internacionales establecen que el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes no puede ser denegado. Sin embargo, según el Documento de trabajo de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (2019), existen múltiples obstáculos para su cumplimiento.

De acuerdo al documento antes mencionado no son menos los casos en los que a raíz de situaciones migratorias irregulares, la ausencia de un documento de identidad provisto por el país de destino, constituye una barrera de acceso. Lo mismo sucede ante los tiempos y dificultades que conllevan los trámites de nacionalización.

En otros casos, existen dificultades para comprobar la certificación de los registros de su trayectoria educativa de los y las jóvenes. La documentación debe pasar por procesos de legalización que requieren la validación de las autoridades emisoras en el país de origen y al mismo tiempo ser reconocidos en los países de destino.

Por otro lado, y sumado a todo lo anterior, frente a las oleadas migratorias es posible identificar importantes dificultades por parte de los países receptores para atender el aumento de la demanda de matrícula en los establecimientos educativos. La dificultad para planificar y gestionar frente a esta situación, tiene consecuencias más allá del acceso al sistema educativo y puede determinar los procesos de inclusión educativa.

En este sentido, y de acuerdo al Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2019 de UNESCO, “la planificación del sistema educativo, debería integrar los patrones y la problemática de la migración interna, con miras a reducir los obstáculos jurídicos, administrativos y financieros que impiden el acceso a la educación. De forma más amplia, la protección social, la inclusión urbana y los programas relativos a los medios de subsistencia deben integrar las necesidades y la demanda educativa en su labor de apoyo a los más marginados”.

5.4. ¿Dónde están los y las adolescentes y jóvenes que no están en la escuela?

El Estudio se plantea las siguientes preguntas:

¿Cuáles son las trayectorias que realizan las y los jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo? ¿Cuáles son las políticas públicas que dan respuesta a estas trayectorias?



En un primer intento de respuesta a estas preguntas, el Estudio definió hipótesis de trayectorias de las y los adolescentes y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo formal. Estas hipótesis asumen que las trayectorias juveniles son dinámicas y por tanto las hipótesis también lo son y pueden identificarse en términos de causas y consecuencias de la no escolarización, siempre vistas sistémicamente. Es decir que, tal como fue mencionado más arriba, hay una multiplicidad de cuestiones que irrumpen en las vidas de las y los jóvenes, las familias e instituciones de referencia, que junto con las propias del sistema educativo determinan la vida educativa.

Las hipótesis del Estudio fueron validadas a través de entrevistas en profundidad a actores clave. El conjunto de especialistas y funcionarios de gobierno presentaron una fuerte adhesión al marco teórico del Estudio así como a las hipótesis²⁴ presentadas. A partir de las entrevistas, se desprende que las hipótesis previamente establecidas además de ser dinámicas, también se ven atravesadas por el concepto de “acumulación de desventajas”. Es así, que un/a mismo/a joven podría pertenecer a más de uno de los grupos de las hipótesis. En este sentido, según Saravi²⁵, los procesos acumulativos de desventajas están “asociados con desigualdades privadas (que se vinculan con la transición familiar), desigualdades locales (vinculadas con el espacio urbano), y desigualdades institucionales (vinculadas con la participación)”.

Por otro lado, y siguiendo a Saravi, las desigualdades dinámicas, en contraste con las estructurales o permanentes, se caracterizan por su transitoriedad y eventualidad, y en la sociedad contemporánea tienden a extenderse y fijarse en las trayectorias biográficas. Así, por ejemplo, las distintas formas en que jóvenes de sectores populares lleguen y respondan a una maternidad/paternidad adolescente no planificada o el modo de ingreso al mundo del trabajo, tenderán a constituirse en desigualdades que permearán diferencialmente sus respectivas trayectorias familiares, educativas y laborales, entre otras. Sobre desigualdades estructurales que no sólo no pierden fuerza, sino que se profundizan, emergen desigualdades de trayectorias que incrementan la vulnerabilidad de la construcción biográfica.

Es en este entrecruzamiento entre la acumulación de desventajas y la construcción biográfica, que se encuentran algunas situaciones que complementan y/o ayudan a comprender con mayor profundidad las trayectorias juveniles que se organizan según los escenarios que se describen a continuación.

1. Los/las adolescentes y jóvenes que no completaron sus estudios secundarios se encuentran a cargo de tareas de cuidado en el propio hogar: cuidado de hermanos/as y/o adultos mayores

En Argentina, las responsabilidades de cuidado afectan a un conjunto importante de jóvenes. En gran medida podemos encontrar las causas de los profundos cambios de las últimas décadas en las configuraciones y dinámicas familiares. El aumento de la participación laboral de las mujeres y el incremento de hogares monoparentales, hace que la configuración actual de las familias sea más diversa y heterogénea y que ésta se encuentre con dificultades para cumplir la función de cuidado. Asimismo, debido al envejecimiento poblacional, las demandas de cuidado se incrementan, aumentando la presión hacia las familias. Así, las familias de jóvenes de altos ingresos podrán contratar servicios especializados o ayuda doméstica para el cuidado, mientras que las de bajos ingresos deberán “adaptarse” a esta situación mediante estrategias que, en general, refuerzan los factores de exclusión: retiran a la mujer de la educación formal y de la actividad laboral, apresuran la inserción del varón en el empleo en condiciones de desprotección social y vulnerabilidad, o realizan una combinación de ambas (Filgueira, 2007).

²⁴ En el marco del presente Estudio las nombraremos como hipótesis, trayectorias y escenarios de forma indistinta.

²⁵ <file:///D:/Descargas/216-Texto%20del%20art%C3%ADculo-343-1-10-20150522.pdf>



Aunque el 30% de los y las jóvenes que desarrollan tareas de cuidado ha manifestado tener que abandonar sus estudios o su trabajo, los números nos cuentan que casi 4 de cada 10 jóvenes en el país tiene responsabilidades de cuidado, sobre todo de niños y niñas, y en algunos casos de adultos mayores. Sin embargo, este dato oculta una gran diferencia de género: la tasa de mujeres que realizan esta importante función social duplica a la de los varones; mientras el 24% de los varones jóvenes realiza actividades de cuidado, este porcentaje aumenta a 48% en el caso de las mujeres (ENJ, 2014).

En este sentido, del universo de jóvenes que no estudian ni trabajan, pero cuidan, el 95% está representado por mujeres. Lejos de tratarse de una población que “no hace nada” y que es conceptualizada a través de la visión peyorativa y estereotipada del término “Ni-Ni”, una parte importante de estas jóvenes realizan, de forma no remunerada, tareas de cuidado esenciales para el sostenimiento y la reproducción de la sociedad.

Es interesante destacar este último punto: dentro del grupo de jóvenes que no está incluido en la fuerza laboral y no estudia y que se encuentra en el estrato de ingresos del hogar más bajo, existe una mayoría que, lejos de estar ociosa, se dedica a cuidar a otras personas.

2. La interrupción de las trayectorias educativas está vinculada a la maternidad/paternidad de los/as jóvenes

Desde la sociología de las transiciones, el período que va desde los 15 a los 29 años es crítico, en la medida en que es durante estos años que se toman decisiones fundamentales que afectan su bienestar presente y futuro y determinan en gran parte las posibilidades de inclusión en la sociedad. Se identifican cuatro hitos fundamentales que se entrelazan para generar trayectorias diferenciales: la terminalidad educativa; la inserción en el primer empleo; la tenencia del primer hijo/a; y la conformación del hogar propio. La calidad, temporalidad y secuencia de estos eventos tiene un enorme impacto en la probabilidad de emprender trayectorias inclusivas por parte de los y las jóvenes en la sociedad (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015).

La centralidad del momento en el que los y las jóvenes comienzan su vida reproductiva radica en las implicancias que este paso tiene para los otros hitos de transición. La tenencia del primer hijo/a en edades muy tempranas expone a los y las jóvenes a situaciones de cuidado cuando todavía no se han consolidado las trayectorias educativa y laboral, lo que los/as aleja de los principales espacios de inserción social y construcción de ciudadanía. Ha sido ampliamente documentada la estrecha relación entre la permanencia en el sistema educativo y la edad en la que las jóvenes, sobre todo, tienen su primer hijo/a.

La maternidad y paternidad adolescente es el 4to motivo de abandono escolar entre adolescentes de 15-17 años en 2011-2012 (ECOVNA, UNICEF - SENAF, 2013). Tanto como causa o como efecto del embarazo adolescente, la deserción escolar es un factor fuertemente asociado a la maternidad/paternidad temprana. Las adolescentes madres tienen menor probabilidad de asistir a la escuela secundaria, completar el nivel, y adquirir los aprendizajes esperados.

Asimismo, la maternidad adolescente se da mayormente en contextos de desigualdad. Así, 7 de cada 10 madres jóvenes pertenecen a hogares de bajos ingresos (OSSyR, 2014). Y del mismo modo, 7 de cada 10 jóvenes que tiene hijos/as no estudia, mientras este porcentaje se invierte en la población de jóvenes sin hijos (el 70% estudia y 30% no).

De acuerdo al estudio realizado por UNICEF: “Maternidad y paternidad adolescente. El derecho a la educación secundaria”, a nivel nacional más del 13% de los y las niños/as nacidos/as vivos/as en 2017 son de madres menores de 20 años (DEIS, 2018).



3. Los/as adolescentes y jóvenes que interrumpen sus estudios en el marco del sistema educativo formal se encuentra desarrollando actividades vinculadas al mundo del trabajo

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), a través de la Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) realizaron la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) 2016/2017.

El concepto de trabajo infantil presente en esta publicación considera el conjunto de actividades productivas desarrolladas por los y las niños y niñas de 5 a 15 años y los y las adolescentes de 16 y 17 años. En muchos casos, esto implica que niñas y niños ejerzan trabajos, a veces peligrosos, a veces de largas horas, que minan su presente y perjudican su potencial. En efecto, el tiempo aplicado al trabajo compite con el tiempo dedicado a la educación, al estudio, al juego y a la socialización.

Aquí algunos de los resultados de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) 2016/2017 que nos alarman respecto de las trayectorias educativas en relación al trabajo infantil y adolescente:

1. En el total del país, el 10% de los y las niños y niñas de 5 a 15 años realizan al menos una actividad productiva.
2. La actividad productiva se intensifica entre adolescentes de 16 y 17 años: el 31.9% del total del país realiza al menos una actividad productiva.
3. La intensidad de la jornada laboral es un indicador que compite con el rendimiento educativo: entre los más chicos (5 a 15 años), un porcentaje menor en términos cuantitativos (8.5% en lo urbano y 6.1% en lo rural), pero con alta significancia social, desarrolla jornadas de 36 o más horas semanales a una edad en la que la mayoría de sus pares participa de forma exclusiva en el sistema educativo formal. Entre los y las adolescentes de 16 y 17 años, la jornada de trabajo a tiempo completo se intensifica: algo más de 1 de cada 4 equis para su tiempo de trabajo con el de un adulto ocupado de tiempo completo.
4. La inclusión educativa de los niños y las niñas de 5 a 15 años en Argentina es casi universal en el nivel primario. Sin embargo, el trabajo infantil en cualquiera de sus formas incide en las trayectorias educativas de quienes lo realizan. Las principales problemáticas que afectan a los niños y las niñas que trabajan están relacionadas con las llegadas tarde y, en menor medida, con las inasistencias frecuentes a la escuela.
5. Durante la etapa adolescente se registran menores porcentajes de concurrencia y mayores niveles de repitencia, lo que se intensifica entre aquellos que realizan una actividad productiva: 27.8% de los y las adolescentes urbanos que trabajan y 16.5% de sus pares mujeres no van a la escuela.
6. En el medio rural, los impactos negativos del trabajo se profundizan: el 45.5% de los varones y el 23.0% de las mujeres que trabajan para el mercado no concurren a un establecimiento educativo.

Respecto de las juventudes de entre 18 a 24 años que trabajan, los resultados del Monitor de empleo joven 2019 de Fundación SES son alarmantes: el 34.3% de los y las jóvenes de esta franja, no completó el nivel secundario. Y de ese grupo, solo el 39% asisten actualmente, mientras que más del 60% restante ha abandonado la escolarización.



4. Los/as adolescentes y jóvenes que atraviesan situaciones de conflicto con la ley pertenecen a una población con trayectorias educativas truncadas e intermitentes

En el año 2018 el Centro de Estudios de Población (CENEP) realizó, con el apoyo de UNICEF, el estudio “Las voces de las y los adolescentes privados de libertad”. En el relevamiento realizado se describen, a través de las respuestas obtenidas en una encuesta, sus características sociodemográficas, sus trayectorias biográficas vinculadas a la educación, sus experiencias con el trabajo en sus distintas formas, sus recuerdos sobre los lugares en donde se criaron y sus familias, el acceso a derechos básicos durante la privación de libertad (salud, educación, protección ante la violencia), el tipo de vínculos que establecen en las instituciones y la frecuencia con que se contactan con sus familiares.

De acuerdo con la edad de las y los jóvenes encuestados, teóricamente el nivel educativo corresponde a “secundario”. Sin embargo, debido a que estamos frente a una población con trayectorias educativas truncadas e intermitentes, el 23.7% de las y los encuestados/as del total del país está en el nivel primario.

En efecto, se trata de una población donde los indicadores educativos difieren de aquellos que tiene la población general:

1. El 47.2% no asistía a la escuela al momento de ser detenida/o e ingresada/o en un centro cerrado.
2. El 77.2% había repetido por lo menos un grado –alguna vez– antes de ingresar al centro cerrado.
3. El 77.6% había abandonado por un tiempo la escuela alguna vez antes de ingresar al centro cerrado.

Según Francisco Scarfó (2001), en el caso de la educación en cárceles de población mayor a 18 años, la educación se encuentra atravesada por instancias normativas, prácticas y políticas basadas en el entrecruzamiento de tres conceptos: Educación, cárcel y Derechos Humanos, que le imprimen una complejidad en el análisis de las condiciones de realización del Derecho a la Educación en cárceles.

A modo de tener un panorama más realista acerca de la población carcelaria, se presentan los siguientes datos estadísticos informados por el Programa de Educación en Contexto de Encierro sobre el año 2007

- 69 % entre 18 y 34 años
- 94 % son varones
- 6 % sin ningún tipo de estudios
- 23 % primario incompleto
- 47% primario completo
- 14 % secundario incompleto
- 5 % secundario completo
- 2 % nivel superior completo o incompleto
- 62 % no participó en programas educativos en el último año

Así, el Estado tiene la obligación de identificar y eliminar los obstáculos que restringen el goce del derecho. En este aspecto es importante mencionar que, muchas veces, estos obstáculos son dados por acción u omisión de las instituciones estatales responsables de la garantía del derecho.



5. Los/as adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo formal atraviesan situaciones de consumo problemático de drogas y alcohol

Según el estudio "Vulnerabilidad social, adicciones y prácticas delictivas", realizado entre 2014 y 2016 por la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación en 78 centros de tratamiento pertenecientes a la Federación de Organizaciones no Gubernamentales de la Argentina para la Prevención y el Tratamiento de Abuso de Drogas (FONGA), el consumo de sustancias psicoactivas constituye un desafío para la sociedad y, en particular, para las políticas públicas que el Estado promueve permanentemente.

Es así que, para la comprensión de los procesos y trayectorias de los y las jóvenes encuestados/as en el marco del estudio citado, éste toma sus resultados a partir de la yuxtaposición de tres ítems relevados: edad de inicio del consumo de drogas, del primer delito y del abandono escolar. Así, la edad de inicio del consumo de drogas presenta una tendencia a ser más temprana que la comisión del primer delito, mientras que el abandono escolar se da a edades más tardías. La mitad de los encuestados – principalmente varones y "policonsumidores"– tuvieron su inicio en el consumo de drogas o alcohol entre los 12 y los 15 años. Con ello, se puede inferir que muchos/as niños, niñas y adolescentes inician el consumo de drogas y las prácticas delictivas estando aún en la institución escolar.

El trabajo muestra cómo el consumo de drogas es el comienzo para las otras dos conductas -el delito y el abandono escolar-:

1. En el grupo de hasta 18 años, el 85% dejó la escuela y seis de cada 10 lo hicieron entre 7° grado y 2° año.
2. A mayor educación o formalidad laboral, menos delitos: de los/as que tenían estudios terciarios completos el 22 % cometió delitos, mientras que entre los/as que no llegaron a terminar el primario, el porcentaje llega al 85%.

6. Los/as jóvenes sin cuidados parentales tienen mayores dificultades para completar los estudios²⁶.

Las trayectorias fragmentadas en cuanto a los vínculos, los largos periodos dentro de las instituciones y la falta de garantía en el acceso a la educación y a la vivienda otorgan un panorama de difícil integración para este grupo en particular, que a los 18 años deben abandonar el cuidado del Estado. Sin redes de pertenencia y con vivencias de abandono, este grupo vulnerable queda expuesto a una transición acelerada de la juventud a la vida adulta.

En sus trayectorias educativas y laborales, en muchos casos atravesadas por falta de contención o por desplazamientos de una institución a otra, son frecuentes la repitencia, el abandono escolar, los períodos de desempleo, el empleo precario o informal, la inactividad y una mayor necesidad y dependencia de ayuda social ante la escasez de recursos económicos. Los y las jóvenes sin cuidados parentales se encuentran en una posición en la que, si no construyen cierto nivel de independencia de modo acelerado, les resultará muy difícil poder integrarse en el entramado social (Doncel, UNICEF, 2015).

²⁶ Incarnato, M. (2018). *La transición a la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales: aproximaciones para una realidad inexplorada*. (Tesis de Maestría). FLACSO, Argentina. Disponible en: <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/tpa.pdf>



Diversas investigaciones internacionales²⁷ analizaron las consecuencias de la transición acelerada hacia la vida adulta a la que se enfrentan los y las adolescentes sin cuidados parentales: los/as egresados/as del sistema de protección presentan más riesgo de fracaso escolar, más precariedad laboral y desocupación prolongada, paternidad o maternidad precoz, conductas adictivas, problemas de salud física y mental, indigencia y aislamiento social.

7. Los/as jóvenes que no completaron sus estudios se encuentran desarrollando actividades en organizaciones de la sociedad civil

Que un/a joven no haya podido sostener su escolaridad no implica necesariamente que forme parte de alguno de los grupos enunciados en alguna de las hipótesis anteriores.

Según el Informe de Investigación de 2010 *“Trayectorias socio-educativas de jóvenes y adultos”* de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, “las dimensiones que componen aquello que analíticamente puede denominarse trayectoria educativa y/o escolar sólo asume sentido cuando se la pone en relación con el conjunto de la experiencia vital de los sujetos, localmente situada y socialmente producida. Es decir, el lugar que lo educativo y lo escolar tenga en la vida de las personas se torna inteligible al interior del proceso de reproducción social del sujeto y de su grupo de referencia y siempre en diálogo con las características histórico–sociales de la formación social. Así, el lugar y la significatividad de lo educativo no se mantienen inmutables en la vida de las personas. A lo largo del curso de la vida, las experiencias laborales, migratorias, familiares – por sólo citar algunas – se van imbricando e influyendo en las modificaciones de la valoración de la educación y la escolarización en diferentes momentos vitales. Por esta razón, Cragolino (2006) plantea que demandar o no educación y darse “una segunda chance educativa” no es una cuestión sólo reducible al ámbito de la voluntad personal. Por el contrario, se vincula a factores asociados a condiciones del contexto político, económico y social y a las características de la oferta educativa (...).

(...) En esta perspectiva, el interés remite a dar cuenta de la constitución histórica de las personas “dentro y contra” de las estructuras sociales, que son precisamente las que colocan a los sujetos en las instituciones, entre ellas, las escuelas. Y en el interjuego agencia – estructura, mientras la persona es culturalmente producida en sitios definidos, la persona educada también culturalmente produce formas culturales. (...) Esta práctica creativa (por parte de los sujetos) genera comprensiones y estrategias que pueden de hecho ir más allá de la escuela (y) fuera de la escuela, en diversos espacios de la calle, hogar, y familia, otros tipos de personas educadas son también producidas culturalmente” (Levinson y Holland, 1996). Al respecto, aún cuando la educación cada vez más se toma como equiparable a “escolarización” en sociedades en las que ésta se halla masificada, la observación de los autores nos advierte acerca de la importancia de no perder de vista que esos otros “tipos de personas educadas” entran en diálogo/disputa con la producción hegemónica de las escuelas.

En este sentido, frente a la pérdida de la valoración de las instituciones de la educación formal y/o las dificultades para incluirse en trayectorias educativas, cuyo régimen académico les es ajeno a sus posibilidades concretas, los espacios ofrecidos con grandes esfuerzos por la sociedad civil, aparecen y se arraigan como alternativas inclusivas que dan sentido a jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo formal. Son espacios que pueden ser

²⁷ Algunas de estas investigaciones son: Moving On: young people and living care schemes (Biehal, Clayden, Stein, Wade, 1995), Leaving care, education and career trajectories (Stein, 1994), Young people living care in England, Northern Ireland and Ireland (Stein, Pinkerton, Kelleher, 2000), Young people’s transitions from care to Adulthood (Munro et. al, 2008), Young people transitioning from Out-of-home care (Mendes, Snow, 2016).



complementarios a la educación formal o puente para que los y las adolescentes y jóvenes puedan incluirse, al contar con un apoyo previsto por la organización cercana a su ámbito cotidiano. Al mismo tiempo que fortalecen el entramado social, trabajando en los territorios junto a las familias y las juventudes para generar alternativas comunitarias. Ejemplos de esto son clubes barriales, espacios de militancia, grupos parroquiales, grupos juveniles, etc.

Respecto a las siguientes hipótesis: **“Los/as adolescentes y jóvenes que interrumpen sus estudios en el marco del sistema educativo formal se encuentra desarrollando actividades en el mundo del trabajo”** y **“Los/as adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo formal atraviesan situaciones de consumo problemático de drogas”**.

- **El narcotráfico o “narcomenudeo” como modalidad de trabajo infanto juvenil**

Vistos los escenarios de consumo e ingreso temprano al mundo del trabajo, y consultadas las personas entrevistadas, se manifiesta en los últimos años un entrecruzamiento entre estos dos escenarios que da nacimiento a una nueva problemática.

De acuerdo al Informe N°4 de 2017 del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA²⁸, la falta de oportunidades educativas, laborales y las dificultades con las que se encuentran los y las jóvenes para llevar adelante proyectos de vida, en el contexto de un tejido social perforado, generan como resultado el reclutamiento más efectivo por parte de las redes de delito organizado. La posibilidad de mayores ingresos a los que podrían acceder con un empleo precario, y la perspectiva de adquirir sentido de pertenencia y reconocimiento en el interior de estas redes, se constituyen como elementos que motivan el ingreso de jóvenes en situación de vulnerabilidad a esta actividad, sin dudas a un precio muy alto.

Del mismo modo, un estudio posterior del mismo Observatorio (ODSA, 2018)²⁹ indica que la mayor parte de quienes ejercen el delito del narcomenudeo son jóvenes entre los 18 y los 25 años de edad, que suelen residir en barrios segregados, sufren problemas de marginación, falta de contención en sus familias, dificultades para insertarse laboralmente y, en muchos casos, no logran finalizar sus estudios secundarios. Estas características los/as convierten en una población vulnerable, que encuentra pocas oportunidades en los circuitos formales o socialmente aceptados. Es así que, frente a un futuro que solo ofrece excluirlos/as y marginarlos/as, e instituciones estatales que no logran contenerlos/as, aparece en muchos de estos/as jóvenes un doble vínculo con las drogas: como consumo y como una alternativa económica para obtener dinero de manera rápida, sumando también la posibilidad de referenciarse con un grupo de pertenencia social que ofrece identidad, pertenencia social y resguardo.

Respecto a las siguientes hipótesis: **“Los/as adolescentes y jóvenes que atraviesan situaciones de conflicto con la ley pertenecen a una población con trayectorias educativas truncadas e intermitentes”** y **“Los/as jóvenes sin cuidados parentales tienen mayores dificultades para completar los estudios”**.

²⁸ <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/8133/1/adicciones-vulnerabilidad-social-4-2017.pdf>

²⁹

http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2019/2018-Observatorio-Informe%20de%20Resultados_%20LANUS_diciembre.pdf



- **Desplazamientos humanos como motivo de interrupción o intermitencias escolares³⁰**

Son múltiples los motivos que podrían dar lugar a las migraciones y/o desplazamientos internos de los y las jóvenes.

En nuestro país, la migración laboral estacional resulta una estrategia de supervivencia para las poblaciones rurales. Así, queda en muchos casos interrumpida la asistencia de los y las jóvenes a la escuela, atravesados/as por la migración estacional de las familias que a menudo los/as expone a ser tratados/as como una fuerza laboral adicional.

Otros casos en los que los desplazamientos internos afectan las trayectorias educativas de los y las jóvenes, podrían encontrarse en aquellos que por algún motivo se encuentran judicializados/as o son parte del Sistema Tutelar del Estado. Los pasos de una Institución de Cuidado a otra, o de una unidad penal a otra, generan como resultado trayectorias escolares disruptivas.

Sea cual fuere el motivo del desplazamiento, muchas veces son los trámites administrativos, la falta de datos o sistemas burocráticos carentes de coordinación, la discriminación, las situaciones socioemocionales que acarrea un desplazamiento, los que hacen que muchas personas queden excluidas

6. Análisis y Costeo de las políticas públicas priorizadas

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2009), las políticas públicas son acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público. Implican intervenciones deliberadas que se despliegan en el tiempo y que combina una serie de objetivos e instrumentos para concretarlos. La expresión concreta de la posibilidad de ejecutar una política pública es la asignación presupuestaria.

De allí que el Estudio se propuso en primer lugar mapear las políticas vigentes en las provincias de Tucumán, Buenos Aires y el nivel nacional, para luego analizar la inversión orientada a la re-inclusión educativa con el fin de poder estudiar los objetivos generales y los medios que utiliza la administración para desarrollar tales actividades vinculados con sus hipótesis de trabajo.³¹

En este sentido, a diferencia de la perspectiva de “gasto”, el Estudio adhiere a la perspectiva de inversión pública que refiere a la magnitud de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público emplea para brindar servicios a la comunidad y garantizar los derechos ciudadanos y los medios para alcanzarlos, entendidos como bienes públicos.

6.1. Resultados del costeo en el Ámbito Nacional

³⁰ Informe de seguimiento de educación en el mundo ONU

<http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Informe%20de%20seguimiento%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20en%20el%20mundo.%202019.pdf>

³¹ Para mayor información sobre el mapeo se pueden consultar las políticas públicas sistematizadas para este estudio según su organismo ejecutor, metas físicas y monto de inversión ejecutado al año 2019.

<https://drive.google.com/file/d/1DYb6sLLsX5IdiQytvJXy16ED6wKiHI-S/view?usp=sharing>



La aplicación de la metodología detallada en el apartado 2.3. de este documento permitió estimar el costo de las políticas que dan respuesta a la inclusión de jóvenes en el sistema educativo formal y de aquellas otras acciones de políticas compensatorias de la desescolarización. **Esta inversión resultó ser de \$49.048 millones de pesos, que en términos de la riqueza nacional alcanza un valor de 0.23% del PIB a valores de 2019.**

A continuación se presenta una Tabla con las políticas consideradas según cada área de intervención y el estimador empleado:



Tabla 1: Políticas nacionales de re-inclusión de adolescentes y jóvenes al sistema educativo formal y otras intervenciones compensatorias de la desescolarización, según eje de intervención

Área de intervención	Subcategoría	Política	Inversión nacional destinada a los adolescentes y jóvenes - En miles de millones de pesos-	Grupos de edad considerados en la política acotado por la edad de la población objetivo												Población Objetivo	Indicador aplicado para asignar la inversión a la población objetivo	
				13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24			
Educación	Educación formal	Fortalecimiento de la Reinserción Escolar y Construcción de Trayectorias Educativas: Programa Asistire	124,3														10.321	Estimación a partir de la cantidad de escuelas atendidas por el programa según datos de la ejecución de las metas físicas de la Oficina Nacional de Presupuesto
Educación	Educación compensatoria	Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes	475,1														300.000	Cantidad de jóvenes atendidos por el programa según la ejecución de las metas



Promoción y protección integral de derechos	Plan Nacional de Juventud	54,4															632.543	Cantidad de adolescentes beneficiarios según la ejecución de las metas físicas de la Oficina Nacional de Presupuesto
Promoción y protección integral de derechos	Políticas Federales Destinadas a Adolescentes Infractores a la Ley Penal	24,4															7.200	Cantidad de adolescentes en conflicto con la ley penal, según un informe realizado por UNICEF y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF)
Promoción y protección integral de derechos	Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales	5,6															508	Estimación a partir del proporcional del salario mínimo vital y móvil que se les transfiere
Promoción y protección integral de derechos	Acciones de Promoción y Protección de Derechos	117,8															5.041	Cantidad de adolescentes asistidos según la ejecución de las metas físicas de la Oficina Nacional de Presupuesto
Promoción y protección integral de derechos	Acciones de Prevención y Restitución de Derechos	12,0															1.764	Cantidad de adolescentes asistidos según la ejecución de las metas físicas de la



Salud	Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	2,0																93.426	Estimación propia en base a la tasa de tasa de fecundidad adolescente de 15-19
Salud	Salud Integral en la Adolescencia	0,7																674.418	Estimación propia en base al porcentaje de adolescentes de 15-17 años que pertenecen al quintil 1; EPH 2018
Salud	Prevención y Control de Enfermedades de Transmisión Sexual	3,1																1.526	Estimación propia en base a la tasa específica de VIH por 100 mil habitantes
Salud	Prevención, Asistencia, Control y Lucha Contra la Drogadicción en el Ámbito Educativo	4,3																56.020	Cantidad de adolescentes capacitados según la ejecución de las metas físicas de la Oficina Nacional de Presupuesto
Salud	Prevención, Asistencia, Control y Lucha Contra la Drogadicción: Programa Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario (CAAC)	180,5																69.346	Estimación propia en base a la incidencia del consumo de sustancias psicoactivas según tramo de edad



Área de intervención	Política	Inversión nacional destinada a los adolescentes y jóvenes - En miles de millones de pesos-	Grupos de edad considerados en la política acotado por la edad de la población objetivo												Población Objetivo	Indicador aplicado para asignar la inversión a la población objetivo
			13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24		

Empleo	Programa Hacemos Futuro	6.006,7															67.618	Porcentaje de jóvenes en los dos quintiles más bajos que se encuentra desempleados
Empleo	Orientación, Formación e Inclusión Laboral de Jóvenes	1.444,8															195.182	Dato oficial del Ministerio de Trabajo
Empleo	Apoyo a la Orientación, Formación e inclusión Laboral de Jóvenes (BIRF 8464-AR)	1.102,3															215.903	Porcentaje de jóvenes desocupados en el primer quintil de ingresos. Dato de la EPH 2018
Empleo	Apoyo al Proyecto Fomento de Empleo para Jóvenes PNUD 15/003	12,3															215.903	Porcentaje de jóvenes desocupados en el primer quintil de ingresos. Dato de la EPH 2019



INVERSIÓN TOTAL – en miles millones
de pesos-

\$ 48.048,4



Tabla 2: Resumen del costo total de las políticas nacionales e indicadores de impacto

Costo total de las políticas destinadas a la inclusión de jóvenes en el sistema educativo formal y aquellas otras acciones compensatorias de la desescolarización Inversión Total – en mm de \$- año 2019	49.048
Inversión Total en % del PBI 2019	0,23%
Inversión Total en % del Presupuesto nacional ejecutado en 2019	1,03%
Inversión Total en % del Gasto educativo ejecutado en 2019	24,0%

El análisis de la inversión destinada a la población objetivo según área de intervención de las políticas, evidencia que el mayor porcentaje del gasto se encuentra asociado a la promoción y protección integral de derechos, observando esta categoría una participación del 60% de la inversión total. A continuación le siguen todas las acciones que hacen foco en el campo de lo educativo.

Tabla 3: Participación de cada uno los ejes de intervención en el costo total de las políticas nacionales

Área de intervención	Monto en mm de \$	Participación %
Promoción y protección integral de derechos	29.779	60,7%
Educación	10.513	21,4%
Empleo	8.566	17,5%
Salud	191	0,4%
Total	49.048	100%



Dentro del área promoción y protección integral de derechos, la política de mayor representatividad es la **Asignación Universal por Hijo (AUH)**, la cual presenta una incidencia del 98% dentro de esta categoría. La AUH fue creada en el año 2009 con el fin de ampliar el alcance de las asignaciones familiares contributivas a sectores que hasta el momento habían sido relegados, otorgando una cobertura a los y las trabajadores/as registrados/as con carga de familia. Es un programa de transferencias condicionadas que consiste en una suma monetaria para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que se encuentran excluidos/as de la asignación familiar vigente para hijos/as de trabajadores/as registrados/as. El 80% de la suma se percibe sin condicionalidad, mientras que el 20% restante se encuentra sujeto a demostrar la escolarización y control de salud de los/as hijos/as a cargo.

El resto de las políticas integradas en esta categoría son intervenciones que en término de costos no superan una participación del 2%. No obstante, algunas de ellas son relevantes en términos de los objetivos que persiguen como prevención del embarazo adolescente, cuyas acciones se apoyan en talleres de capacitación, consejerías, acceso gratuito a métodos anticonceptivos, entre otras. El Programa Nacional de Promoción y Protección de Derechos, otorga subsidios a familias ampliadas que brindan cuidado a niñas, niños y adolescentes separados/as de su familia de origen. Aquí también se contempla el programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales, que reciben una asignación económica mensual y se les brinda acompañamiento para que puedan desarrollarse con autonomía en su vida adulta. Finalmente, en esta categoría también se incluyen todas las acciones llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Juventud, institución que tiene a su cargo la promoción de proyectos que acompañen a jóvenes desde un enfoque multidisciplinario y articulador de políticas, para que accedan a instancias de formación, mejoren sus capacidades y habilidades para la empleabilidad, y puedan ser respetados/as en la diversidad

En el área de Educación, la política de mayor incidencia es el programa de becas **PROGRESAR**. Su participación alcanza el 90% dentro de la categoría. Las becas PROGRESAR, fueron implementadas en el año 2014, y su objetivo fue crear oportunidades de inclusión laboral y continuidad educativa para jóvenes de 18 a 24 años que desearan continuar o finalizar sus estudios del tramo de educación obligatoria o educación superior, o buscaran realizar experiencias de capacitación laboral y/o de formación. El plan fue pensado como una especie de continuidad “puente” con la AUH, ya que en el caso de familias vulnerables y de bajos ingresos cuando los/as hijos/as superaban los 18 años dejaban de percibir la asignación familiar. En el año 2018, se extendió la edad para ingresar al programa y se incorporó un sesgo “meritocrático”. Se pasó a exigir un porcentaje de aprobación de materias para percibir la mayor parte de la beca. Asimismo, la renovación del programa dejó de ser automática y se pasó a exigir un trámite de inscripción anual. En tal sentido se le quitó el carácter universal y se pasó a un programa más de tipo focalizado que se ajusta a un presupuesto limitado.

Dentro del ámbito de las políticas educativas y lejos de esa representatividad de la política anterior, se menciona el Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos- **FinEs y FinEsTec** - que tiene una incidencia del 4.5% dentro de la categoría educativa. Esta política de re-inclusión educativa tiene una larga trayectoria, y fue implementado en el año 2008 con el objetivo de que los y las jóvenes que habían terminado de cursar el último año del nivel secundario pero adeudaban materias, pudieran completar y egresar del nivel. Sin embargo, en una segunda etapa se amplió la población objetivo y se permitió que ingresaran en él a todos aquellos que no habían terminado sus estudios obligatorios habiendo abandonado en cualquier instancia. La modalidad de implementación del programa consiste en la preparación y acompañamiento a través de tutorías para la rendición de los exámenes de las materias adeudadas. El programa FinEsTec es la extensión del programa FinEs, implementada en la modalidad de educación técnica.



Otra de las políticas integradas dentro de esta categoría, es el **Plan Nacional de Educación Digital (PLANIED)**. Este programa creado en el año 2017 responde a la transformación del Programa Conectar Igualdad, cuyo principal recurso fue distribuir notebooks mediante el modelo una computadora por alumno/a, y del Plan Nacional de Inclusión Digital (2010), que propiciaba la incorporación de TICs en establecimientos públicos y privados, y la extensión de la cobertura de equipamiento informático y multimedial en las escuelas públicas de todo el país. El PLANIED junto con la política Aprender Conectados, creada un año después, tuvo como objetivo avanzar hacia un modelo de innovación pedagógica y tecnológica, con 4 pilares fundamentales que se articulan: conectividad, equipamiento renovado y actualizado, formación y capacitación docente actualizada, y contenido pedagógico específico. En el año 2019, Aprender Conectados se enfocó en distribuir kits con equipamiento tecnológico, programación y robótica para todos los niveles obligatorios -inicial, primario y secundario- y para los Institutos de Formación Docente. Particularmente se menciona esta política, debido al contexto de crisis sanitaria provocada por el virus COVID-19, la política de educación digital pasó a tener un lugar central en la agenda del gobierno. Ante el cierre de los establecimientos educativos, el Gobierno avanzó con la adecuación de los contenidos curriculares a la plataforma “Seguimos Educando” para sostener la continuidad de las clases. Aquellos/as estudiantes que no fueron cubiertos con equipamiento, conectividad y formación en políticas digitales quedan excluidos/as de poder continuar sus estudios a distancia.

Respecto de las políticas destinadas a la función de empleo, el programa **Hacemos Futuro** es el de mayor representatividad (70%). Esta política fue promulgada como un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio para la población de 18 a 65 años de hogares en situación de vulnerabilidad (de acuerdo con criterios específicos) que se encuentren desempleados. La misma, surge como una readecuación del programa Argentina Trabaja creado en el año 2009, cuyo objetivo era lograr la inclusión social a través del trabajo pero con una perspectiva de promoción de las cooperativas. En efecto, era a través de éstas que se organizaba el trabajo de los/as beneficiarios/as, y que se enfocaba en tareas de saneamiento, viviendas, infraestructura urbana y comunitaria, mejoramiento de espacios verdes y de espacios públicos.

La contraprestación del programa consiste en realizar una actualización anual de los datos, completar la terminalidad educativa primaria y secundaria, así como también en acreditar haber cumplido con cursos, talleres o prácticas formativas en el marco de la oferta validada por la autoridad de aplicación³³ Dicha oferta incluye diversos dispositivos de acción:

- a) Fortalecimiento de Redes de Contención Social, a través de Trayectorias Tutoriales de Redes de Contención (TTRC)
- b) Cursos o Talleres Formativos, teóricos y/o prácticos, brindados por Unidades Capacitadoras previamente validadas por la autoridad de aplicación. Las mismas podrán ser organismos gubernamentales como no gubernamentales que cumplan los requisitos formales exigidos por la autoridad de aplicación³⁴
- c) Régimen especial en intervenciones socio comunitarias (Nexo): actividades y/o prácticas que involucren intervenciones en el hábitat, vivienda o en la comunidad y que redunden en un

³³ Resolución 151/2018, Secretaría de Economía Social.

³⁴ Bonicatto, M., Laya, F.; Arano, B. (s/a): “Producción de conocimiento en tiempo real. Análisis del Programa Hacemos Futuro periodo 2018-2019. La experiencia de los titulares vinculados a la ex unidad ejecutora de la Universidad Nacional de La Plata”, Universidad de La Plata.



beneficio para la sociedad, realizadas por organismos gubernamentales o no gubernamentales, que sean previamente aprobadas por la autoridad de aplicación

- d) Fortalecimiento a Unidades Productivas Autogestionadas
- e) Programas de Mentoreo y Acompañamiento en la Inserción, talleres de orientación laboral y herramientas para la búsqueda de empleo, brindados por oficinas de empleo dependientes de organismos públicos y organizaciones previamente validadas por autoridad de aplicación
- f) Educación Superior Formal: Terciaria, Universitaria, o Formación Profesional Nivel 3 certificada por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (“INET”)

Las personas que hubieren ingresado al mercado formal de empleo mantienen la percepción de la transferencia durante el primer año de relación laboral, con suspensión posterior en caso de que la remuneración supere al salario mínimo vital y móvil. En caso contrario, perciben la mitad del incentivo, en tanto continúe la relación de empleo.

Otra de las políticas de gran representatividad (17%) es el **programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo**, cuyo objetivo es aumentar las condiciones de empleabilidad de los y las jóvenes de 18 a 24 años con menores oportunidades. Para ello, el programa, hace foco en “(...) generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo”³⁵.

Este Programa cuenta con una estrategia de intervención apoyada fuertemente en la articulación nación-provincia- municipios, y fue creado en el año 2008. Ofrece a los y las jóvenes una serie de componentes diferenciados y diseñados a fin de apoyar a la construcción e implementación del proyecto formativo y ocupacional que cada joven decida. Las prestaciones son las siguientes:

- a. Cursos de orientación e inducción al mundo del trabajo- taller denominado POI-, a partir del cual el/la joven actualizará, revisará o construirá su proyecto formativo y ocupacional. Respecto de estos cursos, el Ministerio de Trabajo es el que determina los términos de referencia para la presentación de propuestas de diferentes organizaciones que buscan ejecutar estos talleres.
- b. Apoyo para la Certificación de Estudios Formales primarios y/o secundarios. La incorporación de los y las jóvenes en procesos de certificación de estudios formales obligatorios constituye una herramienta prioritaria y estratégica para su inclusión social y laboral.
- c. Cursos de formación profesional: se ofrece una serie de cursos de formación para que los y las jóvenes participen de acuerdo a sus intereses y motivaciones
- d. Certificación de Competencias Laborales: las y los jóvenes que cuenten experiencia laboral podrán ser evaluados/as y certificar las competencias laborales que han desarrollado.
- e. Apoyo para la Generación de Emprendimientos Independientes: las y los jóvenes que tengan un perfil emprendedor podrán recibir asistencia técnica y económica para desarrollar su propio emprendimiento, de manera individual o asociativa.

³⁵ Resolución 497/2008; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.



- f. Talleres de Apoyo a la Búsqueda de Empleo: las y los jóvenes recibirán asistencia permanente para la elaboración de estrategias adecuadas para la búsqueda de empleo.
- g. Apoyo a la Inserción Laboral: se promoverá la contratación laboral de las y los jóvenes participantes, en el sector público o privado, a través de los incentivos y procedimientos previstos por el Programa de Inserción Laboral.

El Programa Más y Mejor Trabajo es la política que opera como articuladora de todas las acciones de formación y acceso al empleo para los y las jóvenes a cargo del Ministerio de Trabajo. En el funcionamiento del programa impera una dinámica de interacción de diferentes actores que participan en el mismo. Se mencionan algunos de ellos (Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires)³⁶:

Las provincias: efectúan múltiples acciones que hacen al funcionamiento del programa. Entre ellas se citan: colaboran en la difusión del programa y asisten en acciones de registro e inscripción de las y los jóvenes que se postulan para participar en coordinación con las Oficinas de Empleo Municipales; Identifican y ponen a disposición, a través de su cartera educativa, vacantes para la finalización de estudios primarios y secundarios para adultos; e Identifican Instituciones de Formación Profesional y Cursos de Formación Profesional que respondan a la demanda del contexto socio productivo; etc.

Los Municipios: tienen un lugar estratégico en el territorio para articular con todos los actores intervinientes del programa y construyen en función de ello un esquema local de prestaciones. Cuentan con una Oficina de Empleo Municipal, integrante de la Red de Servicios de Empleo, y articulan las áreas de producción y empleo municipales con las organizaciones representativas de actores del sector empresarial y del sector sindical para promover compromisos estratégicos que aseguren la realización de prácticas calificantes y la inserción laboral de la población objetivo.

Las instituciones de formación profesional: participan en los espacios multisectoriales y multiactorales, constituidos a nivel local, para relevar las demandas de calificaciones de los sectores más dinámicos del territorio; diseñan y ejecutan nuevos cursos de capacitación laboral, a partir de las demandas detectadas; etc.

Las organizaciones sindicales: participan en los espacios multisectoriales y multiactorales de diálogo social, para consensuar y promover políticas de formación y empleo destinadas a la población juvenil, en el marco de la definición de estrategias de desarrollo económico; colaboran en las acciones de difusión, convocatoria, información y sensibilización de las y los jóvenes para promover su participación en el Programa; etc.

Las organizaciones empresariales: participan en los espacios multisectoriales y multiactorales de diálogo social, constituidos a nivel local, para consensuar y promover políticas de formación y empleo destinadas a la población juvenil, en el marco de la definición de estrategias de desarrollo económico; contribuyen en la definición de los perfiles ocupacionales demandados en la localidad, en los ámbitos referidos en el punto anterior; etc.

Las organizaciones de la sociedad civil: estas organizaciones representativas de las y los jóvenes y de la sociedad civil con experiencia en el abordaje de la problemática juvenil, pueden asumir diferentes funciones, entre ellas se destacan:

³⁶ Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires: “Evaluación del Programa Más y Mejor Trabajo. La mirada de los participantes”.



- § Integrarse en los espacios multisectoriales y multiactorales de diálogo social mencionados, aportando su visión y experiencia sobre la diversidad de la problemática juvenil;
- § Colaborar en la difusión, convocatoria, información y sensibilización de las y los jóvenes para promover su participación en el Programa, particularmente en los barrios o espacios geográficos de residencia de la población más vulnerable;
- § Aportar los recursos o dispositivos, desarrollados por las propias organizaciones, para la atención de las y los jóvenes, tanto en materia de empleo y formación, como en actividades correspondientes a las áreas de salud, deportes, cultura y otras;
- § Ofrecer servicios de tutoría, orientación y formación destinados a las y los jóvenes pudiendo ser éstos objeto de financiamiento por parte del Programa, previa evaluación de su propuesta;
- § Ofrecer servicios de contención e integración social de las y los jóvenes que pueden ser objeto de financiamiento del Programa, previa evaluación de la pertinencia de la propuesta.

Finalmente en el área Salud, predominan las intervenciones destinadas a la prevención y asistencia en la lucha contra la drogadicción. Aquí se destacan las políticas llevadas a cabo por la **Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (Sedronar)**, siendo una de las más relevantes el programa de Fortalecimiento Económico a Organizaciones no gubernamentales que realizan prácticas de reducción de riesgos y daños en zonas de alta vulnerabilidad social, llamadas **Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario (CAAC)**. Las prestaciones asistenciales de estas CAAC consisten en talleres de capacitación en oficios, grupos terapéuticos y de acogida, de inclusión educativa, espacios de escucha y contención, actividades recreativas y deportivas entre otras; y están centradas en la situación e intereses de cada persona, en el fortalecimiento de su red familiar y comunitaria, y colaboran en la construcción de proyectos de vida ciudadanos. El resto de las intervenciones, de menor relevancia en términos presupuestarios, están orientadas a acciones de capacitación y prevención de adicciones, de enfermedades de transmisión sexual, y de desarrollo de la salud sexual y procreación responsable.

A modo de cierre de este apartado, un primer corolario que emerge de la revisión de las políticas nacionales analizadas en el marco de este Estudio es que cada núcleo de intervención pareciera tener su política de alcance más de tipo “universal” (sin llegar a serlo en su definición objetiva), y el resto de las acciones quedan relegadas a un alcance mucho más limitado y focalizado en términos de cobertura y de recursos. Estas otras políticas son ambiciosas en término de sus objetivos, pero dado su presupuesto pareciera restringirse su beneficio a grupos acotados de adolescentes y jóvenes, lo cual pone en duda el impacto generado. Esto último excede al alcance del Estudio pero se menciona dado que sería interesante retomarlo en investigaciones posteriores.

Un segundo hallazgo, que asimismo requiere de un análisis más profundo que el efectuado en este costeo, es que no pareciera haber una visión de integralidad en las políticas destinadas a adolescentes y jóvenes que no transitan las trayectorias educativas esperadas. Estos/as jóvenes en su mayoría pertenecen a hogares en situación de alta vulnerabilidad social y tienen múltiples dificultades para ingresar y permanecer en el circuito escolar. Las intervenciones que dan respuesta a esta problemática forman parte de una especie de “menú” de problemas con respuestas fraccionadas, sin atender que las múltiples dificultades forman parte de una acumulación de desventajas del ciclo de vida de esa población; tal como se mencionara al inicio de este documento.

Y una tercera cuestión que emerge del análisis es que las políticas vigentes al 2019, seleccionadas en el marco de este Estudio, responden a intervenciones de larga trayectoria implementadas en gobiernos previos al de Mauricio



Macri (2015-2019) que fueron transformadas, refuncionalizadas, y acotadas a lo largo de los últimos cuatro años. Es decir que no pareciera haberse dado un cambio de paradigma o innovación de las políticas diseñadas para la re-inclusión de jóvenes en el sistema educativo formal y de aquellas otras acciones de políticas compensatorias de la desescolarización.

6.2. Resultados del costeo en los casos de las provincias de Buenos Aires y Tucumán

Hasta esta instancia del documento se presentaron las políticas nacionales de re-inclusión de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo y aquellas otras intervenciones compensatorias de la desescolarización. En este apartado se presentan dos estudios de casos con el fin de indagar qué otras acciones de políticas se están implementado en el nivel subnacional de gobierno.

Como ya fuera mencionado, las jurisdicciones seleccionadas son las provincias de Buenos Aires y Tucumán. Estas dos jurisdicciones fueron seleccionadas por ser casos bien disimiles en cuanto a concentración de población de adolescentes y jóvenes. Buenos Aires congrega el 38% de los y las adolescentes y jóvenes de entre 13 y 24 años, mientras que Tucumán apenas el 4%.

En ambas jurisdicciones se identificaron dos niveles de gestión de políticas dirigidas a adolescentes y jóvenes con el objetivo de lograr una mayor inclusión, contención y acompañamiento en su desarrollo hacia la transición de la vida adulta.

El primero se asocia con las políticas de origen nacional financiadas con recursos de la administración pública nacional. Estas intervenciones fueron relevadas en la sección anterior, aunque se destaca que no todas las políticas detalladas se gestionan e implementan en los territorios jurisdiccionales. La metodología de financiamiento de estas políticas se efectiviza a través de transferencias que el Gobierno nacional le realiza a las jurisdicciones, las cuales asumen la gestión de esos recursos y de las políticas.

El segundo nivel de gestión de políticas objeto de este Estudio, son aquellas que se implementan y financian desde las mismas jurisdicciones. Tanto en Buenos Aires como en Tucumán, se identifican acciones de políticas de origen provincial, y que en ocasiones incorporan a los municipios en su gestión. No obstante, no es propósito de este estudio relevar las estrategias a nivel municipal.

A continuación se presenta la inversión nacional destinada a las provincias de Buenos Aires y Tucumán. La metodología del costeo de estas políticas ya fue detallada en el apartado 2.3., con el agregado de que se aplicó una redistribución adicional para asignar la inversión en las provincias seleccionadas. Los distribuidores utilizados para estimar la inversión en Buenos Aires y Tucumán se encuentran detallados en la última columna de la Tabla 6.

Luego, y a fin de completar el mapeo y el costeo de políticas de acompañamiento a jóvenes que no asisten al sistema educativo o bien asisten pero con interrupciones, se presentan las estrategias a cargo por los Gobiernos provinciales de Buenos Aires y Tucumán.

6.2.1. Resumen de la inversión nacional destinada a adolescentes y jóvenes de las provincias de Buenos Aires y Tucumán



En esta sección se presentan las **políticas nacionales financiadas con recursos del Gobierno nacional, que son girados a las provincias de Buenos Aires y Tucumán a través de transferencias a ambos gobiernos**, con el fin de que se implementen las acciones de política diseñadas.

Uno de los indicadores más usualmente utilizados es evaluar cuánto del crecimiento de la economía se destina a determinadas políticas. En el caso de Buenos Aires, la inversión nacional dirigida a la re-inclusión de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, representó al año 2019 un 0.08% del PIB, valor que desciende al 0.011% en el caso de la provincia de Tucumán. La diferencia entre ambos valores responde a la escala geográfica y poblacional que representa cada una de estas jurisdicciones.

Un segundo indicador es analizar cuál es la proporción del presupuesto de la administración pública nacional que se destina a las provincias para que implementen determinadas políticas. Respecto del presupuesto nacional, la inversión destinada a la provincia de Buenos Aires representó el 0.35% del gasto público de la administración nacional, mientras que para el caso de Tucumán dicho porcentaje fue del 0.05%.

Por su parte, la mirada en relación a la incidencia de la inversión en cada una de las provincias respecto de la inversión total nacional destinada a políticas de re-inclusión y aquellas otras que intentan mitigar la exclusión educativa y laboral de los y las adolescentes y jóvenes, representa para Buenos Aires el 34% y para Tucumán casi el 5%. Estos porcentajes se condicen, de forma aproximada, con el peso de la matrícula de secundaria de cada una de estas jurisdicciones en el total nacional.³⁷

Tabla 4: Costo total de las políticas nacionales de re-inclusión y otras acciones compensatorias según provincias

Indicadores	Buenos Aires	Tucumán
Costo total de las políticas destinadas a la inclusión de jóvenes en el sistema educativo formal y aquellas otras acciones compensatorias de la desescolarización – en mm de \$- año 2019	16.767	2.410
Inversión Total en % del PBI 2019	0,08%	0,01%
Inversión Total en % del Presupuesto nacional ejecutado en 2019	0,035%	0,05%
Inversión en las provincias en % de la inversión nacional destinada a políticas de re-inclusión de adolescentes y jóvenes	34,18%	4,91%

³⁷ Según datos de la Dirección de Estadística del Ministerio de Educación, en el caso de la provincia de Buenos Aires dicho porcentaje asciende al 38% en 2018, mientras que para Tucumán es del 4,2%.



Finalmente, las participaciones del conjunto de políticas por área de intervención no varían significativamente respecto del análisis presentado en la sección anterior. Las políticas agrupadas en Promoción y protección de derechos siguen siendo las de mayor incidencia cuando la mirada está puesta en la inversión nacional destinada a las provincias. En segundo lugar, se encuentran aquellas estrategias destinadas exclusivamente a la re-inclusión de adolescentes y jóvenes al sistema educativo, y finalmente con un menor impacto se ubican las acciones de empleo.

Tabla 5: Participación de cada eje de intervención en la inversión total de las políticas nacionales destinadas a las provincias de Buenos Aires y Tucumán

Área de intervención	Provincia de Buenos Aires Monto en mm de \$	Participación %	Provincia de Tucumán Monto en mm de \$	Participación %
Promoción y protección integral de derechos	11.094	66,16%	1.131	46,92%
Educación	3.023	18,03%	424	17,59%
Empleo	2.651	15,81%	855	35,49%
Total	16.767	100%	2.410	100%

Tabla 6: Políticas nacionales de re-inclusión de adolescentes y jóvenes al sistema educativo formal y otras intervenciones compensatorias de la desescolarización, según



Área de intervención	Jurisdicción financiera	Política	Inversión nacional destinada a los adolescentes y jóvenes en la Pcia de Bs As - En miles de millones de pesos-	Inversión nacional destinada a los adolescentes y jóvenes en la Pcia de Tucumán - En miles de millones de pesos-	Adolescentes y jóvenes atendidos - Estimación Provincia de Buenos Aires	Adolescentes y jóvenes atendidos - Estimación Provincia de Tucumán	Grupos de edad considerados en la política acotado por la edad de la población objetivo										Indicador aplicado para asignar la inversión a las provincias					
							13	14	15	16	17	18	19	20	21	22		23	24			
Educación	Nación	Fortalecimiento de la Reinserción Escolar y Construcción de Trayectorias Educativas: Programa Asistire	36,0	5,0	2.993	413																Participación de las transferencias las provincias establecida por el presupuesto inicial 2019



Área de intervención	Jurisdicción financiera	Política	Inversión nacional destinada a los adolescentes y jóvenes en la Pcia de BS As - En miles de millones de pesos-	Inversión nacional destinada a los adolescentes y jóvenes en la Pcia de Tucumán - En miles de millones de pesos-	Adolescentes y jóvenes atendidos - Estimación Provincia de Buenos Aires	Adolescentes y jóvenes atendidos - Estimación Provincia de Tucumán	Grupos de edad considerados en la política acotado por la edad de la población objetivo												Indicador aplicado para asignar la inversión a las provincias
							13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
Educación	Nación	Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos-FinEs y FinEsTec	95,0	23,3	59.970	14.700												Participación de las transferencias las provincias establecida por el presupuesto inicial 2019	
Educación	Nación	Programa Nacional de Educación Sexual Integral	6,1	0,66	1.037.169	113.332												Participación de la matrícula estatal de secundaria de cada una de las	



Educación	Nación	Becas Socioeducativas	25,4	3,508	6.358	160											establecida por el presupuesto inicial 2019
																	Participación de las transferencias las provincias establecida por el presupuesto inicial 2019.
Promoción y protección integral de derechos	Nación	Asignación Universal para Protección Social	11.094	1.131	193.661	19.738											Estimación en base al peso de la población adolescente en las provincias
Empleo	Nación	Programa Hacemos Futuro	1.897,2	413,9	21.357	4.660											Participación de las transferencias las



							provincias establecidas por el presupuesto inicial 2019								
Empleo	Nación	Orientación, Formación e Inclusión Laboral de Jóvenes	506,6	347,9	75.123	7.457									
Empleo	Nación	Apoyo a la Orientación, Formación e Inclusión Laboral de Jóvenes (BIRF 8464-AR)	246,8	93,3	83.098	8.249									





6.2.2. Resumen de la inversión nacional destinada a adolescentes y jóvenes de la provincia de Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires se identificaron políticas de re-inclusión al sistema educativo y otras que hacen foco en acompañar trayectorias de los jóvenes no escolarizados y/o con derechos vulnerados, en la órbita del ex Ministerio de Desarrollo Social, en la Dirección General de Escuelas, organismo responsable de gestionar la política educativa jurisdiccional, y el Ministerio de Trabajo.

Desde el ex Ministerio de Desarrollo Social, se encuentran las siguientes políticas³⁸:

- **Programa Envión:** destinado a chicos y chicas de entre 12 y 21 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad social (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires)³⁹. El objetivo esencial es la inclusión, la contención, el acompañamiento y las oportunidades. Algunos de los ejes sobre los cuales trabaja el programa son los siguientes:
 - Mejorar la inserción y/o reinserción de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo.
 - Favorecer la inserción laboral de los y las jóvenes de 16 a 21 años, a partir de incrementar sus oportunidades para la generación de ingresos propios a través de la capacitación para el trabajo, especialmente en áreas dinámicas de la economía local y regional.
 - Promover la creación de espacios y redes de coordinación y articulación entre la oferta y la demanda de trabajo juvenil en los municipios.
 - Reducir la situación de riesgo de adolescentes y jóvenes NBI, a partir de brindar elementos y accesibilidad a recursos de cuidado de la salud, prevención de embarazos, adicciones y tratamiento de diferentes aspectos que hacen a su pleno desarrollo y bienestar (psicofísico y sociocultural).
 - Promover la inclusión digital a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC'S) con el objetivo de reducir las brechas existentes entre adolescentes y jóvenes que tienen acceso a ellas y quienes no la tienen en el territorio de la provincia de Buenos Aires.
- **Centros Juveniles:** el programa trabaja en conjunto con los municipios y organizaciones sociales articulando acciones educativas, sanitarias, culturales y laborales buscando fortalecer el desarrollo integral de jóvenes de la provincia de Buenos Aires. Los centros juveniles son espacios de integración, formación y contención, en los que se trabajan las temáticas de formación laboral, prevención de adicciones, violencia de género y salud sexual y reproductiva, entre otras.
- **Juegos Bonaerenses:** la competencia motivada por los juegos bonaerenses tiene como objetivo principal incluir e integrar a jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad en la práctica del deporte y la cultura a través de una sana competencia.

³⁸ Información extraída de las páginas oficiales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y del Presupuesto provincial 2018.

³⁹ https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/asistencia/envion



- **Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes:** el sistema de promoción y protección de derechos está compuesto por una serie de políticas y dispositivos de distinta magnitud. A continuación se listan algunas de ellas⁴⁰:
 - Programa de Fortalecimiento Comunitario para la Inclusión de NNyA - Modalidad Centros de Día: brinda pautas que permiten el diseño y la gestión de proyectos socio-comunitarios en el ámbito barrial-local, en materia de: i) inclusión social, ii) prevención y acompañamiento en estrategias terapéuticas de atención y iii) fortalecimiento y acompañamiento de organizaciones.
 - Autonomía Joven: destinado a conformar equipos técnicos territoriales que acompañen a jóvenes que se encuentren alojados en un dispositivo de cuidado transitorio en el desarrollo de sus proyectos de vida autónomos y procesos de inclusión social.
 - Casas de Encuentro: tienen como objetivo promover políticas de integración y participación comunitaria en la provincia de Buenos Aires que tiendan al fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y promuevan el desarrollo familiar y comunitario.
 - Crianza sin Violencia: tiene por objetivo conformar equipos territoriales para la prevención primaria de distintos tipos de violencia en el ámbito familiar que impacten negativamente en el desarrollo autónomo y libre de NNyA.
 - Dispositivos de cuidado transitorio: tienen como finalidad brindar alojamiento y atención integral singularizada a los NNyA que se encuentren transitoriamente desvinculados de su grupo familiar o separados de su grupo de pertenencia o referencia, en el marco de un dispositivo convivencial o una familia solidaria, hasta tanto se revierta la situación de vulneración de derechos que originó la medida de protección excepcional. Los dispositivos convivenciales de cuidado transitorio pueden ser: Hogares convivenciales, Hogares convivenciales especializados, Casas de Abrigo, Casas de Abrigo especializadas, Familias Solidarias y Familias Solidarias especializadas.
 - Operadores de Calle: su principal propósito es conformar equipos territoriales para atender la problemática de NNyA en situación de calle con el fin de construir vínculos de confianza e implementar con inmediatez y eficacia las medidas de Promoción y Protección de Derechos necesarias para cada situación detectada.

- **Asistencia Integral de niños y adolescentes (UDI):** este programa tiene como objetivo principal fortalecer a las familias en el cumplimiento de su función y en el ejercicio de su responsabilidad de mantener y educar a sus hijos/as propiciando la participación de la Comunidad y garantizando la atención integral desde la perspectiva de los Derechos del Niño y la Niña y que por diversas razones no puedan ser contenidos en su ámbito familiar. Cuenta con dos actividades:
 - Asistencia Integral a Niños y Adolescentes: brindar tres comidas diarias a niños y niñas, articular con los servicios escolares formales para acompañar a esta población en el contraturno escolar. Las

⁴⁰ UNICEF-Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019): “Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños en la provincia de Buenos Aires. Metodología de Costeo”.
<https://www.unicef.org/argentina/media/7151/file/Promoci%C3%B3n%20y%20Protecci%C3%B3n%20Integral%20Derechos%20Ni%C3%B1os.pdf>



acciones fundamentales son: prestación alimentaria, estimulación temprana, apoyo pre y escolar y promoción familiar.

- Asistencia Integral a niños y niñas a través de Centros de Primera Infancia: Dirigido a Niños/as de 0 a 14 años de edad en situación de vulnerabilidad social. Las acciones del programa tienen un marco legal y uno funcional. El legal está dado por la firma de Convenios entre este Ministerio y los Municipios u Organizaciones no Gubernamentales que fijan los deberes y derechos de las partes. La funcional se centra en la supervisión institucional.

Desde la Dirección General de Escuelas, se identifican las políticas a cargo de la Dirección provincial de Políticas Socioeducativas:

- **Patios Abiertos:** el programa Patios Abiertos es una propuesta que pretende potenciar un espacio socioeducativo. Los Patios Abiertos funcionan en las escuelas sedes durante los días sábados. Se piensan y diseñan como un dispositivo que les permita a los/as chicos/as ser creativos/as, innovadores/as, independientes, además de generarles la posibilidad de pensar, tener iniciativa, encontrar motivación, aprender a aprender.
- **Escuelas Abiertas Primarias y Secundarias:** son programas socioeducativos cuya finalidad es acompañar las trayectorias escolares de los y las niños, niñas y jóvenes a partir de la generación de propuestas innovadoras y atractivas que les brinden otros modos y formas de habitar y transitar la escuela garantizando la igualdad de oportunidades y la calidad educativa. Para ello se desarrollan espacios y tiempos alternativos que complementen a las del turno escolar, ofreciendo propuestas potentes de enseñanza que posibiliten el aprendizaje de conocimientos y el desarrollo de competencias que les permitan mejorar su desempeño educativo.
- **Actividades Científicas y Tecnológicas Educativas:** el programa está compuesto por acciones que forman parte de los procesos permanentes de enseñanza y aprendizaje que se desarrollan tanto en espacios de educación formal como en espacios de educación no formal. Es propósito del programa facilitar la enseñanza de la ciencia y la tecnología en las aulas del sistema educativo provincial, desarrollando el saber cómo construcción social y colectiva.
- **Educación Solidaria:** el programa Educación Solidaria genera un espacio de participación donde los/as estudiantes tienen la posibilidad de desarrollar proyectos socio comunitarios. Esta iniciativa está dirigida a escuelas públicas de gestión estatal, privada y social, de nivel secundario en cualquiera de sus modalidades (Adultos, Agraria, Artística, Especial, Psicología Comunitaria y Pedagogía Social, Técnica, y Contextos de Encierro).
- **Coros y Orquestas:** el programa de Coros y Orquestas genera espacios extracurriculares de desarrollo cultural y producción musical en las escuelas de la provincia, con el objetivo de potenciar la inclusión de niños, niñas y adolescentes en contextos de vulnerabilidad, revinculándolos/as con los espacios escolares y acompañando la permanencia en las aulas.



- **Educación Intercultural Bilingüe:** el programa promueve el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y el diálogo intercultural, propiciando a través del conjunto de prácticas educativas la revalorización de la identidad de los y las niños, niñas y jóvenes descendientes que asisten a nuestras aulas rescatando las culturas de sus pueblos de origen. El programa impulsa la implementación de proyectos pedagógicos institucionales interculturales atendiendo a las particularidades de cada jurisdicción y a las necesidades específicas de su comunidad educativa.

A cargo del Ministerio de Salud de la provincia se identifican las siguientes intervenciones destinadas a adolescentes y jóvenes:

- **Coordinación de Atención de la Salud:** esta actividad común tiene como funciones organizar, programar y coordinar la aplicación de normativas y reglamentos de organización y funcionamiento de la red de servicios hospitalarios, promoviendo programas prioritarios y actividades de prevención, protección, atención integral y recuperación de la salud física y mental de la población en todo el ámbito provincial. Entre otras acciones tiene a su cargo el Programa Provincial de Salud Sexual y Reproductiva (PSSR), perteneciente a la Dirección Provincial de Salud de la Mujer, infancia y Adolescencia: esta iniciativa de política tiene por objetivo ampliar el acceso y la cobertura universal a los servicios de salud sexual y reproductiva desde un enfoque de derechos y equidad, para contribuir a la reducción del embarazo no intencional y de la morbi-mortalidad materna. En esta línea de trabajo se abordan acciones tales como el acceso a anticonceptivos, implementación de acciones de promoción de derechos sexuales y reproductivos dirigidas a la población de barrios y municipios, y consejerías en salud sexual y reproductiva.

Finalmente en el ámbito del Ministerio de Trabajo se identifica la siguiente política:

- **Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (Copreti).** La Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI), es concebida como un espacio de articulación o coordinación de las políticas de estado tendiente a garantizar la promoción, restitución y protección de los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes con el fin de prevenir y erradicar el trabajo infantil. Toda su actividad se sustenta en el marco de la Convención de los Derechos del Niño que tiene jerarquía constitucional y en la nueva Ley N° 13.298 Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños⁴¹. La denominación de trabajo infantil se asocia a toda *“estrategia de supervivencia o actividades productivas de comercialización o prestación de servicios, remuneradas o no, realizadas por niñas y/o niños, por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo establecida en nuestro país, que atenten contra su integridad física, mental, espiritual, moral o social y que interrumpen o disminuyan sus posibilidades de desarrollo y ejercicio integral de sus derechos”*. En la provincia de Buenos Aires el trabajo infantil se manifiesta tanto en ámbito rural como urbano, en este último generalmente se asocia con formas de trabajo informal en condiciones de gran precariedad y riesgo, y/o en acciones de cuidados de personas. Mientras que en ámbito rural el empleo suele estar vinculado a la actividad laboral de los adultos en el campo.

⁴¹ <https://www.trabajo.gba.gov.ar/index.php/institucional-copreti-nuevo>



Presentado este resumen de políticas a continuación se detalla el resumen de la inversión realizada por la provincia en políticas de re-inclusión de jóvenes al sistema educativo formal y aquellas otras intervenciones compensatorias de la desescolarización:

Tabla 7: Inversión total realizada por la provincia de Buenos Aires en políticas de re-inclusión y otras acciones compensatorias. Año 2018

Indicadores	Buenos Aires
Costo total de las políticas destinadas a la inclusión de jóvenes en el sistema educativo formal y aquellas otras acciones compensatorias de la desescolarización a cargo de la Provincia de Buenos Aires – en mm de \$- año 2018	2.479
Inversión en políticas de re-inclusión en % del PBG 2018	0,049%
Inversión en políticas de re-inclusión en % Gasto Público Provincial ejecutado en 2018	0.46%
Inversión en políticas de re-inclusión en % del Gasto educativo provincial	1.36%

El cuadro presentado exhibe que en el año 2018, último disponible, la provincia invirtió 2.479 millones de pesos en políticas de re-inclusión educativa. Esta inversión en porcentaje del producto geográfico provincial representa apenas el 0.05%, y casi un 0.5% del gasto público total provincial 2018. Los indicadores presentados parecieran indicar que el financiamiento de estas políticas resulta muy acotado, y por lo tanto su extensión en términos de cobertura, incluso cuando se lo mide con el gasto educativo provincial, siendo dicho porcentaje del 1.36%.



A continuación se presenta la Tabla con todas las políticas provinciales, su inversión y distribuidores utilizados para estimar la población objetivo-beneficiada:



Tabla 8: Políticas financiadas por la Provincia de Buenos Aires en acciones de re-inclusión de adolescentes y jóvenes al sistema educativo formal y otras intervenciones compensatorias de la desescolarización, según eje de intervención

Área de intervención	Jurisdicción financiadora	Política	Inversión nacional destinada a los adolescentes y jóvenes en la Pcia de BS As - En miles de millones de pesos-	Adolescentes y jóvenes atendidos - Estimación - Provincia de Buenos Aires	Grupos de edad considerados en la política acotado por la edad de la población objetivo												Indicador aplicado para asignar la inversión a las provincias		
					13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24			
Promoción y protección integral de derechos	Provincia de Buenos Aires	Asistencia Integral a Niños y Adolescentes (Udi)	1.114	104.000															Dato extraído de la página del Ministerio de Desarrollo Social de la PBA
Promoción y protección integral	Provincia de Buenos Aires	Asistencia Integral a Personas E/ 12 y 21	490	1.074.374															Dato estimado por la EPH 2018, y se considera a



de derechos		años en Sit. de Vulnerabilidad Social - ENVION															la población pobre de 13 a 21 años. Dato UNSAM
Promoción y protección integral de derechos	Provincia de Buenos Aires	Sistema de Prom. y Prot. de Derechos del Niño/as y Adolesc.	654	913.100													Dato estimado por la EPH 2018, y se considera a la población pobre de 13 a 21 años. Dato UNSAM
Promoción y protección integral de derechos	Provincia de Buenos Aires	Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil	12	2.771													Dato estimado por la EPH 2018. Dato UNICEF
Promoción y protección integral de derechos	Provincia de Buenos Aires	Organización de los Juegos Deportivos Bonaerenses	208	300.000													Dato extraído de la página de Juegos Bonaerenses de la Provincia



													de Buenos Aires						
Promoción y protección integral de derechos	Provincia de Buenos Aires	Coord. y Asist. a las Políticas Provinciales y Municipales de Juventud	-																
Inversión Total Provincial 2018 - en millones de pesos corrientes-			2.479																



6.2.3. Resumen de la inversión nacional destinada a adolescentes y jóvenes de la provincia Tucumán

En la provincia de Tucumán se identificaron al interior del Ministerio de Desarrollo Social acciones de política que complementan a las implementadas por el Gobierno nacional, y ya descritas en la sección anterior. No obstante, no se pudo identificar información que dé cuenta de la inversión jurisdiccional destinada desde la órbita provincial dado que no hay información presupuestaria a nivel programático.

En el Ministerio de Desarrollo Social se identifica⁴²:

- **Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia:** este organismo se apoya en dos subdirecciones: de Promoción y Protección Integral de la Familia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. Asimismo, tiene bajo su órbita los Hogares e Institutos encargados de albergar a niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales. Tiene bajo su responsabilidad la coordinación de:
 - Centros de Desarrollo Infantil: espacios destinados a la atención integral de niñas y niños de 45 días a 4 años.
 - Hogares e Institutos: actualmente la provincia cuenta con 10 de estos dispositivos de cuidado institucional, destinados a niños, niñas y adolescentes carentes de cuidados parentales.
- **Dirección de Juventud:** este organismo se apoya en dos subdirecciones: de Promoción y Protección: tiene como misión ejecutar y promover acciones inclusivas e integrales de juventud en el territorio provincial. Trabaja con jóvenes de 18 a 35 años. Sus acciones se enmarcan a partir del fortalecimiento familiar y comunitario, y la restitución y promoción de derechos.
- **Dirección de Prevención:** tiene como objetivo la planificación y ejecución de los planes, programas y acciones de prevención en el ámbito de la problemática adictiva en todo el territorio de la provincia.
- **Dirección de Asistencia:** se encarga de proponer, planificar, ejecutar, coordinar y evaluar planes, programas y acciones de asistencia terapéutica integral de personas con adicciones. Entre sus funciones, se destaca realizar prestaciones ambulatorias médico-clínicas, de psicología y psicoterapia, en centros de atención propios, en sus diversas modalidades, a personas afectadas por el consumo de sustancias psicoactivas adictivas. Además, ofrece servicios de asesoramiento y atención dirigidos a la familia, convivientes o allegados de las personas con problemática adictiva.

Como se mencionó previamente no se pudo identificar cuál es la inversión y el costo de estas políticas, así como tampoco cuáles son los programas e intervenciones específica a cargo de estos organismos.

⁴² <http://mdstuc.gob.ar/category/ministerio/page/3/>



7. Conclusiones y recomendaciones

El objetivo del Estudio fue determinar cuál es el costo de las políticas destinadas a la re-inclusión de jóvenes, de las políticas compensatorias de la deserción escolar y aquellas otras destinadas a sostener las trayectorias de jóvenes que no asisten a la escuela, según los escenarios identificados.

La forma en que se presenta la inversión y los presupuestos nacional y provinciales, dificultan fuertemente la identificación de los esfuerzos financieros que se realizan en beneficio de un grupo poblacional específico como el delimitado en el marco de este Estudio. Es por ello que en este trabajo se propuso una metodología de estimación lo más acercada posible a la inversión “real” destinada a esta población objetivo, ya que en definitiva lo que se quiere medir es la inversión que le demanda al Estado el hecho de que los y las jóvenes tengan trayectorias teóricas inconclusas, que son cada vez más difíciles de sostener por parte de estos mismos jóvenes, y más aún de aquellos/as que se encuentran en un contexto de mayor vulnerabilidad social. En tal sentido, cabe hacer una mención y es que del análisis fueron excluidas aquellas políticas de carácter universal (salud, educación), y se hizo foco en aquellas que están dirigidas a restituir derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes, dado que justamente lo que se quiso analizar son los esfuerzos adicionales que el Estado debe realizar para re-incluir a la población que se ve excluida e imposibilitada en continuar con trayectorias teóricas diseñadas que cada vez se encuentran más lejos de las trayectorias reales de las juventudes.

Del análisis realizado, se desprenden algunos hallazgos relevantes que fueron organizados según las siguientes dimensiones:

1. Respetto a las políticas

En el marco de las entrevistas en profundidad, las personas fueron consultadas respecto a su conocimiento de las políticas públicas que atienden los escenarios que forman parte de las hipótesis de este Estudio y sus presupuestos. Llama la atención que los programas más destacados a nivel nacional son el Plan FinEs, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa de Asistencia e Inserción Socio Laboral (P.A.I.S.), que responden a intervenciones de larga trayectoria implementadas en gobiernos previos al de Mauricio Macri (2015-2019). El mapeo realizado en el marco del Estudio confirma que mayormente las políticas públicas fueron transformadas, refuncionalizadas, y acotadas en términos de metas físicas y presupuestarias a lo largo de la mencionada gestión de gobierno. Es decir que no pareciera haberse dado un cambio de paradigma o innovación de las políticas diseñadas para la re-inclusión de jóvenes en el sistema educativo formal y de aquellas otras acciones de políticas compensatorias de la desescolarización.

Como ya fue anticipado, no pareciera haber una concepción de integralidad en las políticas destinadas a los y las adolescentes y jóvenes que no transitan las trayectorias educativas esperadas. Estos/as jóvenes en su mayoría pertenecen a hogares en situación de alta vulnerabilidad social y tienen múltiples dificultades para ingresar y permanecer en el circuito escolar. Estas múltiples dificultades son atendidas mediante una focalización de políticas, sin prever que varias de las problemáticas atravesadas se encuentran encadenadas unas con otras y, por ende, no es efectivo atender solo un recorte de ellas. Al mismo tiempo, el análisis pormenorizado de las políticas vigentes no parecen tener en cuenta la diversidad de problemáticas manifiestas en los escenarios hipotéticos planteadas por el Estudio, tales como políticas que prevengan la deserción por parte de padres/madres adolescentes, acompañamiento a la inclusión de población migrante a través del fortalecimiento de la interculturalidad, ciudadanía mundial, modalidad bilingüe, entre otros. Este vacío se profundiza en las juventudes sin cuidados parentales o que transitan por situaciones de privación de libertad por medidas punitivas, cuyo presupuesto es poco significativo en relación a la necesidad de garantizar y restituir los derechos que esta población requiere.



En este sentido, el Estudio recomienda el diseño de una agenda de juventudes que contemple la multidimensionalidad de la población. Una agenda consensuada por los actores clave y construida con y desde la participación activa de las diversidades juveniles.

a.1. Respeto a las políticas educativas

Hablar de políticas compensatorias en la educación implica referirnos a los derechos humanos, justicia, equidad. Existe una relación estrecha entre educación y justicia social, de allí que en las regiones donde se encuentra una mejor distribución económica existen mejores niveles de calidad educativa, y en regiones donde persisten condiciones históricas de inequidad y de desigualdad existe un círculo vicioso entre pobreza y educación. En este segundo grupo se encuentra Argentina, ya que la situación de pobreza limita el crecimiento educativo y esa debilidad en la educación, junto a otros factores macro económicos, dificulta superar los bajos niveles de bienestar social.

En la búsqueda de solucionar la situación adversa, se plantean las políticas compensatorias como estrategia para compensar las inequidades de los grupos sociales desfavorecidos. Bolívar (2005) propone la aplicación de las siguientes políticas para combatirlas:

- Igualdad de oportunidades: igualdad de acceso y reglas iguales para todos y todas.
- Igualdad de enseñanza: calidad educativa similar, con apoyo adicional.
- Igualdad de conocimiento y éxito escolar: Posibilidad de alcanzar las competencias básicas.
- Igualdad de resultados: Diferencia de resultados sin norma única de excelencia.

Si bien la limitación del Estudio no permite analizar si las políticas educativas incluyen las condiciones antes mencionadas, resulta importante su presencia en el marco de las conclusiones finales y la puesta en marcha de modelos educativos basados en la justicia educativa, que hoy no parecen orientar la inversión.

Yendo un poco más profundamente en el análisis propositivo, diremos que en la situación de pobreza actual, atravesada por la pandemia producto de la COVID 19, la igualdad de acceso, reglas y oportunidades no resulta suficiente para garantizar el derecho a la educación. Se requiere un esfuerzo mayor de recursos exógenos a la educación (transferencias a las familias, alimentos, transporte, etc) y endógenos a la educación (acceso a conectividad, equipamiento, acompañamiento a las trayectorias educativas) para cada establecimiento educativo y cada estudiante. De esta manera, asegurar el acceso, permanencia y certificación escolar sin dejar la responsabilidad en el campo del mérito o esfuerzo individual y de la georreferenciación de la pobreza educativa.

En términos de apoyo a las trayectorias educativas y de reinserción y finalización de los estudios primarios y secundarios, hay tres políticas. Una de ellas es el programa de becas PROGRESAR, las cuales fueron pensadas como una especie de continuidad “puente” con la AUH, ya que en el caso de familias vulnerables y de bajos ingresos cuando los/as hijos/as superaban los 18 años dejaban de percibir la asignación familiar. Las otras dos políticas son el programa Asistiré y el Plan FinEs. Como destaca Acosta (2019), históricamente las políticas de extensión de la escolarización secundaria han encontrado problemas de ajuste entre los modelos institucionales y los nuevos sectores sociales que acceden a ese nivel. La existencia de estas modalidades flexibles, propias de toda política educativa que tienen un mayor grado de experimentación e innovación en los cambios sobre la organización académica hacia el nivel secundario, genera el riesgo de la segmentación socioeconómica y pedagógica que



subyace en las políticas que identifican a los/as alumnos/as en situación de vulnerabilidad social y económica y desarrolla ofertas específicas para éstos/as. Acosta (2019) menciona que uno de los efectos no deseados de esta intervención es justamente la creación de escuelas a medida, según el nivel socioeconómico. Es decir que estas políticas focales pueden producir potencialmente la generación de nuevas etiquetas fácilmente transformables en estigmas. Por lo tanto, es importante revisar si con el hecho de instalar políticas educativas que intentan evitar problemáticas históricamente instaladas, no se tiende a profundizar y promover aquello que se intenta contrarrestar.

a.2. Respetto a las políticas de empleo

Las dificultades en el diálogo entre el sistema educativo y el mundo del trabajo nos son nuevas y, de alguna manera, radican en la diferenciación entre una escuela secundaria general y una escuela técnica. La primera privilegiaba la formación para el ingreso a la universidad y la segunda, para el mundo del trabajo. Así, la formación específica para el trabajo en la escuela secundaria ha estado vinculada a la creación de modalidades alternativas a la escuela secundaria general, para incluir a sectores sociales aún no incluidos en cada período histórico. La diferenciación no solo abarcó la educación técnica, sino también, y de diferente forma, a la formación profesional y a la educación de adultos. De allí seguramente, el reconocimiento por parte de las personas entrevistadas de la formación profesional técnica como una estrategia que a corto plazo brinda herramientas vinculadas al mundo del trabajo.

Otro de los aspectos a considerar es la ruptura de las relaciones lineales entre certificación educativa e inclusión laboral. Sin pretender profundizar en la gestión pedagógica e institucional del sistema educativo por exceder los términos de este Estudio, dejamos asentada que la devaluación de credenciales educativas es uno de los factores que contribuye a la crisis de sentido de la educación secundaria e influye, entre otros aspectos, sobre las motivaciones de los y las jóvenes hacia la escolarización. En este sentido, se recomienda la profundización de competencias y sentidos educativos protectores contra el desempleo y promotores de acceso al empleo de calidad, tales como las prácticas educativas previstas en la Ley Nacional de Educación, el fortalecimiento de habilidades socio emocionales, proyectos cooperativos, entre otros.

La ley Nacional 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente fija la edad mínima de admisión al empleo en los 16 años, prohibiendo el trabajo de las personas menores de esa edad en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual, y sea el empleo remunerado o no (art.2). Sin embargo, las políticas vinculadas al mundo del trabajo se focalizan en jóvenes mayores de 18 años. Por tanto, y sin dejar de lado la insistente importancia de la terminalidad educativa, este Estudio alerta sobre el vacío entre la normativa y las políticas que permitan que el ingreso al mundo del trabajo de las juventudes en mayor desventaja sea en condiciones protegidas. El hecho de que las políticas de empleo ocupen el tercer lugar en términos de inversión presupuestaria, junto a la ausencia de políticas promotoras del trabajo juvenil y nuevas formas de economía, da lugar a que se pongan en juego escenarios lejanos al trabajo decente promovido por la OIT y cercanos a la posibilidad del narcomenudeo u otras formas de esclavitud moderna.

a.3. Políticas de salud

Entre las categorías bajo análisis, las políticas de salud son las que menor presupuesto cuentan, siendo las menos relevantes las orientadas a la prevención de embarazo adolescente, al igual que educación sexual integral (ESI) en la categoría educación. Llama la atención esta decisión, teniendo en cuenta que la maternidad y paternidad



adolescente es el 4to motivo de abandono escolar entre adolescentes de 15 a 17 años en 2011-2012 (ECOVNA, UNICEF - SENAF, 2013) y que a nivel nacional más del 13% de los/as niños/as nacidos/as vivos/as en 2017 son de madres menores de 20 años (DEIS, 2018), llegando al 21.7% en Formosa y 20.4% en Chaco. Por tanto, teniendo en cuenta que la Ley de ESI obliga a su aplicación en todos los niveles educativos del país, resulta indispensable el aumento en su inversión, así como el apoyo técnico para los equipos docentes y directivos de los establecimientos educativos del país.

2. Respeto a la inversión

A partir del análisis realizado, se observa una importante brecha entre las normativas existentes que demuestran la voluntad de inclusión de las políticas públicas y el presupuesto para educación. Ejemplo de esto son la Dirección de Capacitación de la Subsecretaría de responsabilidad penal juvenil de la Provincia de Buenos Aires y el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, que no cuentan con presupuesto propio, la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas que fue desfinanciada en los últimos años de gestión o políticas específicas para la inclusión educativa de las personas migrantes.

El costeo realizado da por resultado que la inversión nacional realizada en la población bajo estudio es baja, la misma representa el 1% del presupuesto nacional, o bien el 0.23% del PBI. Considerando que al año 2018, y según un informe de UNICEF (2018), el 48% de los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años son pobres desde una perspectiva multidimensional y que sólo el 47% de la población juvenil certifica el nivel medio, la inversión destinada a fortalecer y acompañar a esta población a lo largo de sus trayectorias educativas se vislumbra cuanto menos insuficiente. Cabe realizar la aclaración que no toda esta población demanda al mismo momento de las intervenciones detalladas en este Estudio; no obstante, por definición estos/as jóvenes y adolescentes presentan algún tipo de privación⁴³ que requiere ser atendida para garantizar el derecho a una vida plena en condiciones mínimas.

El tipo de políticas definidas en el marco de análisis son mayormente financiadas por el Estado nacional. La descentralización de la oferta educativa acontecida a fines de la década del 90, sin la transferencia de recursos a los gobiernos provinciales, ocasionó que las jurisdicciones pasaran a financiar exclusivamente la oferta regular del sistema de educación obligatoria y formación docente sin mucho margen presupuestario para otras acciones. Mientras que de parte del Gobierno nacional quedó a cargo el financiamiento de la educación superior y de aquellas políticas más de corte socioeducativas y compensatorias. Si bien debiera ampliarse el estudio de casos, el análisis presupuestario en el caso de la provincia de Buenos Aires reafirma esta situación.

Revertir esta situación requiere de políticas de justicia fiscal que permitan fortalecer los esfuerzos presupuestarios a favor de la justicia social y la equidad educativa.

3. Respeto al rol de la sociedad civil en la implementación de políticas

Las políticas identificadas, mayormente mencionan a las organizaciones de la sociedad civil (entre las que se incluyen a las organizaciones sindicales) como un actor relevante para los fines que fueron creadas. Esto se basa en

⁴³ El concepto de pobreza usado en este caso es la privación en el ejercicio de al menos uno de los siguientes derechos, enunciados en la CDN: educación, protección social, vivienda adecuada, saneamiento básico, acceso al agua segura y un hábitat seguro



que las organizaciones sociales -heterogéneas en sus orígenes, identidades y misión-, cuentan con un vastísimo despliegue territorial que hace que a menudo se transformen en los brazos de las políticas públicas a lo largo del país, llegando incluso a donde el Estado no lo logra.

Siguiendo a Biagini (2009), compartimos que el *campo asociativo* es un componente "de una sociedad civil que es escenario de construcción de hegemonías y consenso"⁴⁴, y cuya dinámica -lejos de presentarla como inmovilizada-, sitúa a sus organizaciones en el movimiento de un *continuum* entre la asistencia directa y el reclamo ciudadano movilizatorio, lo que incluye la incidencia política como una de las prácticas jerarquizadas (Villar 2003).

La mayoría de las OSC busca incidir en el posicionamiento y el abordaje de los temas que trabajan en la agenda pública, lo que puede significar la visibilización de una problemática, la participación en procesos y toma de decisiones y/o la consolidación de un puente entre demandas ciudadanas y capacidades del Estado.

La centralidad otorgada al tipo de relación que se promueva entre Estado, mercado y sociedad civil, lejos de contribuir al discurso que legitima la retracción del Estado, quiere destacar la participación de organizaciones y grupos sociales como formas de compromiso ciudadano en articulación con Estados fuertes y garantes de derechos. Cabe aquí mencionar el concepto de "diálogo social" entre actores que en sentido amplio⁴⁵ se puede utilizar para hacer referencia a un tipo de relaciones entre el Estado, el sector privado y las organizaciones sociales (OSC, sindicatos, movimientos, comunidades, etc.), con el fin de abordar conjuntamente los problemas sociales y contribuir a elaborar soluciones fundadas en el consenso. El diálogo social puede entenderse como un ejemplo de gobernanza participativa, elemento esencial para el desarrollo sostenible, en tanto: fomenta la inclusión, ya que estimula la búsqueda mancomunada de soluciones a problemas de interés común; mejora la apropiación democrática a través de sus procesos inherentes de intercambio de información, consulta y toma de decisiones conjuntas; refuerza la transparencia y la rendición de cuentas entre los diferentes actores participantes⁴⁶.

Finalmente, destacar que el accionar de las OSC contempla una agenda amplia, que ya en un informe del año 2001, la UNESCO diferenciaba estas "funciones sociales" de las OSC de su "función analítica" o de "gobernanza", mediante la cual aportan a los procesos de consolidación democrática en sus respectivas sociedades⁴⁷ dan cuenta de su actoría social relevante.

"(...) Las transformaciones esperadas se ven atravesadas por fuerzas que requieren dinamismo y flexibilidad, al mismo tiempo que energía de mantenimiento y continuidad coherente en el marco de la complejidad de múltiples factores que interactúan entre sí. Los procesos de escala deben partir de un diagnóstico que pueda medir al menos dos dimensiones: magnitud del problema -o de la situación- y profundidad, en términos de las consecuencias que esta problemática adquiere sobre la población involucrada (Fundación SES, 2004). A estas dimensiones se suma la

⁴⁴ Biagini G., 2009: Sociedad civil y VIH-sida. ¿De la acción colectiva a la fragmentación de intereses? Paidós. Ed. Tramas Sociales 54. Buenos Aires.

⁴⁵ En su sentido más restringido la noción de diálogo social remite a la promoción del consenso en el ámbito de la relaciones de trabajo. El diálogo social, según la definición de la OIT, incluye "todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social"

⁴⁶ *El diálogo social como motor e instrumento de gobernanza del desarrollo sostenible*. Documento de investigación, Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Confederación Sindical Internacional (CSI), 2017.

⁴⁷

<http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0most--00-0-0--0prompt-10---4-----0-1--1-en-50--20-about---00031-001-1-0utfZz-8-00&a=d&c=most&cl=C15.9&d=HASH68d22e420194d5e57be7a7>



de viabilidad, que dialoga íntimamente con la oportunidad y capacidad de incidencia política y la de resolver la tensión entre lo local y lo global.

El alcance y el impacto de las iniciativas, aun las más pequeñas, cobran potencia porque **las organizaciones dejan insumos y capacidad instalada** para que se pueda dar continuidad a partir de colectivos empoderados, decisores que las incluyen en la agenda política o legisladores que las convierten en normativas.

De esta manera, las transformaciones sociales que se esperan y requieren cada uno de los “laboratorios de experiencias territoriales” **generan condiciones de replicabilidad o escalabilidad que no pueden ser desperdiciadas** en este momento histórico de profundización de las desigualdades tanto en Argentina como en el resto de la región latinoamericana y caribeña” (Browne, Duer, Herbon, 2020).



8. Bibliografía:

- Acosta, F. (2019): “Las políticas para la escuela secundaria: análisis comparado en América Latina”, IPE-UNESCO Buenos Aires.
- Bolívar, Antonio (2005): “Equidad educativa y teorías de la justicia social”. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio educativo, Vol. 3, Año 2.
- Browne, Marcela; Duer, Carolina; Herbon, Micaela (2020): “Relevamiento de prácticas de educación no formal vinculadas con la Meta 4.7 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. El aporte de la sociedad civil en la región de América Latina y el Caribe. Unesco. Fundación SES
- CIPPEC (2015): “Adolescencias, aquí y ahora: situación y políticas públicas en la Provincia de Tucumán”, Buenos Aires.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., Rossel, C. Editores (2015). Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. CEPAL.
- Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, CINE 2011 (2013). UNESCO
- Coleman, J. S. (1974). Youth: Transition to Adulthood. NASSP Bulletin, 58(385), 4–11.
- De León, G. 2017. “Jóvenes que cuidan: impacto en su inclusión social”. Argentina: CIPPEC.
- Dirección de Información y Estadística Educativa (DIIE): “Caracterización de la población de 15 a 24 años que no asiste a la escuela ni trabaja”. Boletines de Estadística N° 4, DIIE, año 2018.
- Dirección de Sida, ETS, Hepatitis y TBC, Secretaría de Gobierno de Salud (2019): “Boletín sobre el VIH, sida e ITS en la Argentina” Boletín N° 36, diciembre de 2019.
- El derecho a la educación en Argentina ¿Hacia dónde van las políticas educativas actuales? (2017) Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE).
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); Oficina Regional para América Latina y el Caribe (LACRO); Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ) (2016): “Invertir en juventud: ¿Es una realidad? Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en cuatro países de América Latina”.
- Francisco J. Scarfó, 2011. Tesis de Maestría: “Estándares e indicadores sobre las condiciones de realización del derecho a la educación en las cárceles”.
- Fundación SES y ATENEA-Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, 2019. “Monitor de Empleo Joven”. Argentina.
- Gonzales, D., Mamanis, S., Scarfó, G. y Prudent, E. (2015). Panorama De La Educación Rural En Argentina. Boletín Temas de Educación N° 12. Área de Investigación y Evaluación de Programas, DiNIECE. Ministerio de Educación de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- Gruszka, M.; Abritta, A. (2018): “La implementación del Plan FinEs: un análisis desde el trabajo docente”. Revista Question, Vol. 1, N.º 59, julio-septiembre 2018.
- INDEC, 2018. EANNA Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017. Argentina: Ministerio de Producción y Trabajo. Presidencia de la Nación.
- Inet (2015): “La Educación Técnico Profesional en cifras 2015”.



Mango, C.; Campana. J. (s/a): “Del “Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “El las Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, informe N° 11. FLACSO

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019): “Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños en la provincia de Buenos Aires. Metodología para su costeo”, Dirección de Análisis del Gasto Público, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (s/a): “Evaluación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. La mirada de los participantes”.

Paredes, D. (2018) El nivel secundario en el ámbito rural: análisis cuantitativo sobre sus tendencias recientes. SERIE La Educación en Debate N° 22 / Documentos de la DIEE. MECCYT.

Pascual, L., Cappellacci, I., Bottinelli, L., Ginocchio, M. V., & Lara, L. (2011). Diversidad de la oferta del nivel secundario y desigualdad educativa. Serie de estudios sobre el nivel secundario. La diversidad de la oferta de nivel Secundario en 2009: caracterización de la estructura académica y su contexto. DINIECE, Serie Informes de Investigación N° 5.

Presidencia de la Nación (2019): “Asignación Universal por Hijo. Análisis de los titulares de la AUH”.

Prosecretaría de Políticas Sociales, Dirección de Gestión de Políticas Públicas (2019): “Análisis del Programa Hacemos Futuro. La experiencia de la Unidad Ejecutora de la Universidad Nacional de La Plata”. Universidad de La Plata.

Relevamiento nacional sobre percepción de adolescentes y jóvenes respecto a la escuela media (2019). Fundación SES.

Roffler, E.; Gasparini, C. (2018): “Seguimiento de la Inversión Social en Niñez en base a los ODS”, Grupo Pharos, Unicef Argentina.

Sedronar (2019): “Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario – CAAC- “. Reporte estadístico: enero – junio de 2019.

Sistema Argentino de Información Jurídica, 2015. “Vulnerabilidad social, adicciones y prácticas delictivas: estudio exploratorio, descriptivo e interpretativo.” Argentina: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación.

Terigi, F. (2009) Las trayectorias escolares. OEA.

Unicef (2011): “Situación de los niños, niñas y adolescentes con VIH en Argentina. Un Diagnóstico Colectivo del Estado de la Respuesta en los Servicios de Salud”. Unicef Argentina.

Unicef (2015): “Relevamiento Nacional sobre Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. Año 2015”, Unicef Argentina.

Unicef (2016): “Estado de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina”, Buenos Aires.

UNICEF (2017). “Maternidad y paternidad adolescente. El derecho a la educación secundaria. Estudio sobre una experiencia educativa de la Provincia de Buenos Aires”. Argentina: UNICEF.

Unicef (2018): “Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina”, Fondo de Naciones Unidas, Buenos Aires.



Unicef (2018): “Estimación y Análisis del Gasto Público Social dirigido a los Niños, Niñas y Adolescentes en la Provincia de San Juan”, Unicef y Gobierno de San Juan.

Unicef (2019)- Ministerio de Hacienda de Argentina: “La Inversión Social en Niñez y Adolescencia en Argentina”, Buenos Aires.

UNICEF y CENEP, 2018. “Las voces de los adolescentes privados de libertad en Argentina”. Argentina: UNICEF.