



Silvia **GUEMUREMAN\***

\*: Coordinadora del Observatorio de Adolescentes del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA) e Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Carrera de Sociología (FSOC-UBA). Socióloga y Doctora en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). e-mail: silviaguemureman@gmail.com

Anahí **GONZÁLEZ\***

\*: Integrante del Observatorio de Adolescentes del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA), Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Carrera de Sociología (FSOC-UBA). Socióloga y Doctora en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). e-mail: anahipgonzalez@gmail.com

---

PRESENTADO: 03.04.24

ACEPTADO: 15.07.24

## EDUCAR: ¿PARA QUÉ? CARTOGRAFÍA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS DE ALCANCE NACIONAL ORIENTADAS HACIA ADOLESCENTES Y JÓVENES. ARGENTINA 2017-2023.

47

### Resumen

El artículo aborda la cuestión de la educación y las políticas estatales de alcance nacional vinculadas a dicha materia y orientadas a adolescentes y jóvenes. La clave de lectura elegida supone preguntarse acerca de cuáles son las acciones que el Estado Nacional lleva a cabo con el fin de incluir a dicho grupo etario en un escenario en que las sociedades organizadas por el empleo “para toda la vida” son desplazadas por configuraciones sociales en las que rige el ideal meritocrático y las salidas individualistas a problemas sociales. Con este objetivo, se analizan parte de los resultados de una cartografía de políticas públicas construida en el marco de un proyecto de investigación de mayor amplitud.

**Palabras Clave:** Cartografía; Políticas estatales; Adolescentes y jóvenes; Educación.

### Summary

*These paper is about the issue of education and State policies at national level related to educational subject and oriented towards adolescents and young people. The key of interpretation chosen is to ask which actions the National State is taking to include this age group in a scenario in which societies organized by employment “for life” are displaced by social configurations in which the meritocratic ideal and individualistic solutions to social problems prevail. To this end, part of the results of a mapping of public policies built within the framework of a larger research project are analyzed.*

**Key words:** Cartography; State policies; adolescents and young people; Education.

## INTRODUCCIÓN

En el marco de uno de los objetivos del proyecto PIP que desarrolla el Observatorio de Adolescentes y jóvenes<sup>1</sup> vinculado a la construcción de una cartografía de las políticas públicas y los dispositivos nacionales, provinciales y municipales destinados a las adolescencias y juventudes, se realizó un relevamiento tendiente a identificar las políticas y programas dirigidos hacia los adolescentes y jóvenes diseñados por distintos organismos públicos y ministerios con competencia e incumbencia en diferentes áreas.

Esta decisión metodológica implicó que el relevamiento incluyera múltiples áreas, debiendo luego hacer el recorte para focalizar aquellas acciones de promoción e inclusión social (políticas de educación, salud, protección social, vivienda y documentación) y aquellas de gestión de riesgos o violencias (políticas de índole penal, criminales, de seguridad pública, de prevención y control del delito) orientadas hacia los sectores de adolescentes y jóvenes socialmente vulnerables. El relevamiento abarcó el período 2017 hasta 2023. Aún con este recorte, a los efectos de indagar en la matrices y racionalidades subyacentes de las políticas y programas, identificando el rango y el alcance de las políticas, establecer las instancias de coordinación y las de ejecución así como las

líneas de intervención que sustentan los organismos, los sujetos destinatarios y los efectivos y los modos en que dichos programas son monitoreados. En este artículo circunscribimos el análisis a las políticas y programas relativos a la educación, focalizando en las acciones orientadas a la promoción de la inclusión educativa.

Este recorte, aunque sencillo de enunciar, resultó difícil de operacionalizar. En la sección de metodología se detallan los sucesivos recortes y decisiones adoptadas. Es importante destacar que el enfoque en adolescentes y jóvenes de entre 13 y 29 años, cuyos derechos económicos, sociales y culturales se encuentran vulnerados, se fundamenta en el compromiso constitucional asumido por el país al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1990, incorporarla a la Constitución Nacional en 1994, y comprometerse a implementar acciones afirmativas —es decir, políticas públicas— orientadas a garantizar el ejercicio efectivo de esos derechos. El ruter del reconocimiento de derechos prosigue con la aprobación de la ley 26.061/05 de Protección Integral de los Niños y los Adolescentes, cuya sanción salda definitivamente la obligación que asume el Estado en cuanto a la protección y promoción de derechos. Así las cosas, el Estado se obliga a políticas y programas de carácter universal, para todos los niños y adolescentes, protección integral,

1. Proyecto PIP 1069. Observatorio de políticas y prácticas de las agencias de control social en la gestión de la población de adolescentes y jóvenes: violencias estatales, riesgos y seguridad pública.

según lo reza el mismo título de la ley. El derecho a la educación se inscribe dentro de los derechos económicos, sociales y culturales a los que los Estados parte se obligan al suscribir la CDN (art. 4º) y, a su vez, están regulados en específico en el Artículo 28º<sup>2</sup>. Las políticas educativas son las acciones positivas que los Estados parte deben instrumentar para garantizar acceso, permanencia y demás pretensiones explicitadas en el Art. 29º de Objetivos de la educación<sup>3</sup>.

El artículo se estructura del siguiente modo: en primer lugar, incluimos algunos elementos ligados a la cuestión de la igualdad y el acceso a la educación. Luego, realizamos un breve recorrido histórico sobre las normativas nacionales e internacionales que rigen los alcances del derecho a la educación en Argentina. En tercer lugar, explicitamos algunos aspectos metodológicos y de decisiones del recorte cuyo resultado es el mapeo de políticas que resumimos en una serie de tablas. Posteriormente, analizamos - sin pretensiones de agotar el debate, sino de abrir líneas de reflexión- los programas estatales en clave de las tensiones existentes en sociedades excluyentes, cuya “cuestión social” nos interpela a repensar las funciones de los Estados y sus políticas públicas. Por último, compartimos algunas notas finales e interrogantes surgidas del análisis.

## **SOBRE DERECHO A LA EDUCACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y MODELOS DE IGUALDAD**

En su libro titulado: “Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades” Dubet (2011) propone dos tipos ideales para indagar acerca de las desigualdades o, más precisamente, sugiere dos grandes concepciones de la

justicia social: el modelo de la igualdad de posiciones o lugares y el modelo de la igualdad de oportunidades. Los dos modelos se proponen- en teoría- reducir las inequidades. Sin embargo, afirma el autor, “una sociedad no se percibe y no actúa de la misma manera según se incline por la igualdad de posiciones o por la igualdad de oportunidades.” (Dubet, 2011, 14). En nuestro foco de análisis entendemos que si se prioriza uno u otro modelo las políticas públicas de los Estados se orientarán a la construcción de un tipo de sujeto destinatario de los programas, de modalidad del vínculo entre el Estado y los destinatarios de las políticas, de violencias estatales (por acción y/u omisión) intervinientes en el diseño e implementación de los programas, entre otros aspectos a analizar.

Retomando las dos concepciones de justicia social desarrolladas por Dubet, reponemos aquí los elementos fundamentales de cada una de ellas para comenzar a adentrarnos a las discusiones sobre igualdad, cuestión que retomaremos luego en relación al derecho a la educación.

El modelo de igualdad de posiciones es propio de los Estados de Bienestar, de sociedades salariales en las que el factor fundamental de organización social es el empleo formal. Se centra en el conjunto de posiciones que ocupan los individuos, pensándolos a cada uno de ellos como fijados en determinados lugares y con sus semejantes. Se persigue un tipo de justicia social basado en reducir las desigualdades de acceso a la salud, educación, condiciones laborales, ingresos, etc. de cada clase o sector social, tratando de que las distintas posiciones sociales estén más próximas las unas a las otras, es decir, se intenta reducir la brecha de las condiciones de existencia entre los diferentes estratos sociales.

2. “Todo niño tiene derecho a la educación y es obligación del Estado asegurar por lo menos la educación primaria gratuita y obligatoria. La aplicación de la disciplina escolar deberá respetar la dignidad del niño en cuanto persona humana. También, el artículo prescribe la promoción de la educación secundaria, y la formación general y profesional. Además, favorecer la educación superior, nivelar la educación con los recursos técnicos y tecnológicos, y demás previsiones ampliadas en artículo 29 y ss”. (Artículo 28)

3. El Estado debe reconocer que la educación debe ser orientada a desarrollar la personalidad y las capacidades del niño, a fin de prepararlo para una vida adulta (a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; (b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; (c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; (d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; (e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural. (Artículo 29º)

En cambio, el modelo de igualdad de oportunidades aspira a ofrecer a todos la posibilidad de alcanzar las mejores posiciones a partir de un principio meritocrático. Parte de la idea de que el esfuerzo de cada individuo lo colocará en el mejor lugar como resultado de la competencia. Es por ello que pretende en teoría combatir las discriminaciones que podrían contaminar la competencia entre individuos iguales en el punto de partida. Ello explica, por ejemplo, las políticas focalizadas en “las minorías”, tales como las políticas ligadas a cupos o cuotas. No se cuestiona la injusticia que implica la existencia de lugares más privilegiados que otros ni las brechas que existen entre las posiciones. La idea que subyace a este modelo de igualdad es que toda inequidad sería justa porque los lugares están abiertos a todos, quienes serán más o menos exitosos en su carrera a la obtención de los mejores lugares, en función de sus méritos. De este modo, tanto hijas/os de trabajadores como de intelectuales, empresarios u otros sectores tendrían el mismo derecho a ocupar las mejores posiciones.

Dubet admite que ninguno de los dos modelos proponen un cambio de raíz de la estructura social. No obstante, se alinea con mayor beneplácito al modelo de igualdad de posiciones y realiza una crítica no tanto a los principios que sostienen al modelo de oportunidades sino a los límites y efectos reales del mismo. Partiendo de que este último modelo es el que parece imperar en gran parte del mundo occidental. El autor considera que en el hecho de que en esos países se amplíe la brecha entre ricos y pobres evidencia las consecuencias excluyentes que genera el modelo de igualdad de oportunidades: concentración de la riqueza y fin o recorte de las políticas redistributivas son dos elementos que llevan a configuraciones sociales en las que los pobres son cada vez más pobres y los ricos cada vez más ricos. Un elemento interesante en este modelo es que las fronteras entre unos y otros se vuelven morales: la pareja explotadores y explotados se ve sustituida por la de vencedores y vencidos, convirtiéndose así a los individuos en los responsables de su propia suerte y a dicha responsabilidad (y/o culpabilización) en un factor de orden moral (Dubet, 2011, 82). Fracaso y éxito se vuelven categorías centrales que recaen sobre los sujetos. Se elige a quienes deben ser ayudados por sus “incapacidades innatas”, se individualizan

los riesgos y quienes “merecen” ser asistidos. En el caso de la educación, el autor sostiene que “más se cree en la igualdad de oportunidades, más se confía a la escuela la abrumadora misión de realizarla en cada nueva generación. Pero más se adhiere a esta utopía, más se piensa que las jerarquías escolares son justas y se deben solo al mérito individual” (Dubet, 2011, 84).

Dubet realiza este análisis y crítica los efectos de ambos modelos pensando en países europeos, especialmente en Francia. En esas sociedades la distribución del ingreso se caracteriza por ser más igualitaria (que en la que encontramos en los países de nuestra región) y los Estados conservan cierto grado de intervencionismo que los ha caracterizado tradicionalmente. En este sentido, y en parte es lo que hacemos en este artículo,

“...lo interesante sería pensar en este modelo en sociedades fuertemente desiguales como las latinoamericanas, o en países que no han tenido la experiencia de un Estado Social o que los mejores estándares de derechos logrados por Estados con regímenes socialdemócratas o populistas retroceden ante la situación de fuerte subordinación económica de endeudamiento con organismos multilaterales de crédito que exigen políticas de reducción de déficit fiscal y por tanto, recorte de gastos de asistencia social ¿Es posible implementar un modelo de igualdad de posiciones en esos casos? ¿Qué tipo de reformas estructurales precisaría esa implementación?” (Ronconi y Vita, 2011, 151).

Aún más, las características de lo que se definiría como un Estado Social que con marchas y contramarchas ha estado presente en nuestro país, lo diferencia de algunos otros países de la región. Esta hibridez de modelos de posiciones y de oportunidades que conviven en las políticas estatales nacionales prefiguran grados y matices complejos de aprehender pero que intentaremos abordar en este trabajo, focalizando en el caso de aquellos programas que refieren de modo directo y/o indirecto al acceso a la educación de adolescentes y jóvenes.

Al incluir el análisis de políticas estatales nos interesa evitar una mirada reduccionista que se remita

a abordar la temática de “las cosas de la escuela, demasiado a menudo incapaz de analizarlas en relación con las grandes transformaciones que acontecen en otras dimensiones de la vida social” (Tenti Fanfani, 2015, 46). Así, el abordaje de la educación y los procesos educativos y de formación de los/las niños/as y jóvenes no debiera estar escindido de la cuestión social actual, esto es: de las mutaciones de las variables ordenadoras de las sociedades contemporáneas.

Concretamente, nos referimos a los cambios en el sistema productivo, cada vez menos regido por las relaciones sociales que se establecen en el mercado laboral formal propio de los Estados de Bienestar que, aun con las distancias ya señaladas, describe Dubet al presentar el modelo de justicia basado en la igualdad de posiciones. Tenti Fanfani (2015, 38-40) describe cada uno de estos cambios en el mercado de trabajo que aquí resumimos: el empleo se transforma en un elemento escaso de la sociedad; tiende a la informalidad de sus condiciones; entra en crisis la idea de contrato colectivo de trabajo; gran parte de los nuevos empleos son precarios, inestables y por reducidos periodos de tiempo; los puestos laborales se crean preferentemente en el sector de servicios y en pequeñas unidades y, finalmente, indica el autor, se tiende a privilegiar el trabajo autónomo sobre el asalariado.

Desde otra perspectiva, los sociólogos que vienen reflexionando sobre cómo gobernar la excedencia social (De Giorgi, 2006) o la inseguridad (Wacquant, 2011), o bien como atender la cuestión social (Castel, 1999; 2013), coinciden con la necesidad de estrategias de gobierno bifurcadas en las que las políticas sociales encuentran múltiples puntos de intersección con las políticas de seguridad, en tanto éstas se configuran como políticas de seguridad para la inclusión social (Guemureman, 2015 a y b). Wacquant (2011) lo expresa con claridad al afirmar que las políticas penales y las políticas asistenciales, en tanto acciones gubernamentales dirigidas hacia los pobres, detentan la misma filosofía: disuasión, vigilancia, estigma y sanciones graduadas para controlar la conducta. Así, el *workfare*, entendido como una estrategia

de asistencia generalizada con subsidios estatales que contemplan como obligación una contra-prestación laboral precaria y flexible y promueve el mérito individual sobre solidaridad colectiva, es la contracara del *prisonfare*, reservado para aquellos sectores mayoritariamente masculinos del proletariado industrial precarizado de la época post-fordista que se resisten y resienten al trabajo basura: para unos la fijación en la pobreza y para otros la cárcel. Pocas expectativas en cuanto a empleos de calidad como vehículo de movilidad social ascendente.

Todos estos cambios resultan en una reconfiguración de los modos de organización de la sociedad, sin embargo, evidenciamos en el análisis de los programas y acciones que el Estado continúa pensando a la educación y las instituciones educativas en clave de inserción en el mercado de trabajo. Ahora bien: ¿A cuál mercado de trabajo, a aquel que lograba la integración “de por vida” o el que tiende a caracterizarse por el emprendedorismo y el *self made* y que está en sintonía perfecta con la ideología meritocrática?

## BREVE CONTEXTUALIZACIÓN SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN ARGENTINA: ALGUNOS HITOS NORMATIVOS Y CAMBIOS ESTRUCTURALES

La educación en nuestro país ha sido parte central de la agenda estatal. De este modo, como lo atestiguan las legislaciones y las institucionalidades existentes al respecto, desde los comienzos del Estado Nación, se establecieron directrices al respecto.

Si realizamos una breve historización, señalando algunos hitos normativos, debemos mencionar: en primer lugar, la Ley 1420 de Educación Común<sup>4</sup>, sancionada durante el gobierno de Julio Roca en 1884. Esta ley sentó las bases de la visión que las élites gobernantes del momento tenían sobre la educación como instrumento para la constitución de una nación civilizada junto a la formación de la fuerza de trabajo necesaria para el desarrollo del modelo agroexportador. En este proyecto el Estado

4. Ver: <https://cdn.buenosaires.gov.ar/datosabiertos/datasets/ministerio-de-educacion/distritos-escolares/ley-ndegree1420.pdf>

Nacional cumplía un rol central, se trataba del “Estado Educador”, como lo llama Tenti (2004), y las instituciones escolares y la educación asumirán una serie de características que repercuten aún hoy en el imaginario social acerca del derecho a la educación, tales como su carácter público y gratuito. La escuela sería pensada, además de ser fundamentalmente una institución disciplinadora y homogeneizadora, como un espacio de encuentro de todas las clases sociales, en el que todas y todos son igualados como lo evidenciaba el uso del delantal blanco (Dussel, 2004). Sin embargo, como veremos a continuación, esa masificación inicial y confluencia de diversos sectores sociales en las escuelas públicas, fue tendiendo a lo largo de las décadas hacia un sistema fragmentado y desigual entre el sistema público y privado (así como territorial), que implica actualmente una profundización de la mercantilización de los servicios educativos (Feldfeber *et al.*, 2018).

La Ley 1.420 regirá por más de 100 años hasta su reemplazo por la Ley Federal de Educación (LFE. 24195/93) sancionada en 1993, que tuvo vigencia hasta el año 2006, año de sanción de la Ley de Educación Nacional (26.206/06) que nos rige hasta nuestros días. Sin embargo durante el periodo que separan las sucesivas leyes, debemos mencionar una serie de cambios que irían reemplazando el modelo centralizado, público y nacional del sistema educativo hacia uno de tipo descentralizado, fragmentado y con cada vez menor financiamiento.

Entre dichas transformaciones, en 1955 la dictadura cívico-militar permitió la creación de universidades privadas y reglamentó la legislación que otorgaba subsidios a las escuelas privadas. También le otorgó al recién restaurado Consejo Nacional de Educación la potestad de transferir escuelas nacionales a las provincias. La dictadura de 1966 continuó con esta misma línea traspasando escuelas primarias nacionales a algunas provincias. Por su parte, la dictadura de 1976, dos años después de asumir el control del Estado aportó a la consolidación de este proceso de descentralización al transferir los servicios educativos de nivel pri-

mario a las provincias, las cuales debieron asumir su gestión sin un aumento de la coparticipación federal.

Ya en democracia, la Ley de Transferencia Educativa N° 24.049 de 1991 terminó de coronar el proceso de descentralización del sistema educativo argentino iniciado previamente, traspasando la responsabilidad de la gestión educativa del nivel secundario y de los institutos de formación docente del nivel nacional al provincial (Santos-Sharpe y Núñez, 2022). El Estado Nacional, asumió desde entonces las funciones de: aportar recursos para infraestructura escolar, programas socioeducativos, formación y capacitación docente (Morduchowicz, 2019). En la práctica, ello implicó un peso cada vez mayor sobre las provincias del sostenimiento de las escuelas en sus diversos niveles y una consecuente fragmentación del sistema educativo en función de los recursos con los que contaba cada provincia. En suma, este proceso continuó ampliando las diferencias entre las jurisdicciones, profundizando los problemas del federalismo y agudizando la fragmentación del sistema educativo argentino (Feldfeber y Gluz, 2011). Fue en ese marco en que la sanción de la Ley Federal de Educación derogó formalmente la Ley N° 1420 de 1884, ya anulada de hecho por las dictaduras cívico militares.

En 2006, de cara a la adopción de políticas públicas con enfoque de derechos (Abramovich y Pautassi, 2009), la Ley Federal de Educación es derogada y reemplazada por la Ley de Educación Nacional N° 26.206<sup>5</sup>, que, a nivel nacional, es el instrumento normativo principal que “regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella” (Artículo 1) y que la educación es un derecho social garantizado por el Estado (Artículo 2). La obligatoriedad escolar queda establecida desde los 4 años de edad<sup>6</sup> hasta la finalización de la educación secundaria. Sobre este último nivel educativo, se describen sus lineamientos principales en el capítulo IV de la ley, artículos 29 al 33.

5. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>

6. La ley lo establece desde los 5 años pero posteriormente dicha edad se modificó para incluir a los niños y niñas desde los 4 años.

Complementariamente, el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes, con sus diversos alcances y particularidades, está plasmado en múltiples instrumentos legales tanto a nivel nacional como provincial en Argentina. Además, el Estado ha suscripto tratados y pactos internacionales en sintonía con el reconocimiento del derecho a la educación, asumiendo el compromiso de su progresividad y respeto sin discriminación<sup>7</sup>(González y Buratovich, 2023).

Tan importante es alcanzar estos objetivos, que con ligeras variantes forman parte de la Agenda 2030<sup>8</sup> para el Desarrollo Sostenible cuya operacionalización está dada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>9</sup>. En efecto, el Objetivo 4 propone “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. Este Objetivo se operacionaliza a través de 7 Metas con objetivos específicos enlazados, abarcando desde la población de niños, adolescentes y jóvenes, hasta la capacitación de los docentes educadores, y las inversiones de los Estados parte en infraestructura y dotación de condiciones de entornos de aprendizaje seguros, no violentos e inclusivos. A partir de los compromisos asumidos por el país con la ratificación de la CDN, y por tanto con la voluntad de acatar las Observaciones Generales de las Naciones Unidas y las recomendaciones del Comité de los derechos del niño, sumados a la suscripción a los ODS más de veinte años después, es que tomamos la decisión de analizar las acciones del Estado realizadas en ese marco.

Ahora bien, evitando- como dijimos ya- asumir una visión estrecha del asunto educativo, debemos decir que esta batería de instrumentos jurídicos (sin quitar el mérito de que resultan ser

un avance en términos normativos) constituyen herramientas que colisionan con configuraciones económico-sociales propias de la fase de globalización actual en las que resulta evidente el aumento de la desigualdad. Es decir, vivenciamos que el sistema económico es cada vez más productivo (creación de mayor riqueza) a la vez que es cada vez más excluyente, expulsando a franjas enteras de la población a sus márgenes, decretando su innecesidad. (Castel, 1997; 2013; Bauman, 2000). Siendo esta la cuestión social contemporánea, es pertinente preguntarse cuál es el rol de los Estados en este escenario y, específicamente, su accionar a través de sus políticas públicas.

## DECISIONES DE RELEVAMIENTO Y METODOLOGÍA DEL MAPEO

La construcción de la cartografía de políticas públicas, realizada en el marco del PIP mencionado en la introducción, supuso una estrategia metodológica que incluyó el rastreo y relevamiento a través de sitios webs de páginas oficiales así como pedidos de acceso a la información pública a diferentes organismos que no tenían publicada la información de sus programas y prestaciones. Asimismo, nos valimos de diversos documentos, entre ellos, el titulado: «Planes, programas, proyectos y estrategias alineadas a las metas priorizadas de los 17 ODS», elaborado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en adelante, CNCPS en 2021. Allí se condensan las políticas y programas de gran parte de los Ministerios de alcance nacional, y en tal sentido, constituyó un buen punto de partida para identificar acciones en general orientadas hacia adolescentes y jóvenes comprendidos entre los 13 y 29 años<sup>10</sup>. Para el caso de Educación, hubo de descartarse la

7. En González y Buratovich (2023) se especifican cada uno de dichos instrumentos internacionales. Asimismo, incluimos en el análisis efectuado allí, a la Observación General (OG) número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) que establece que la educación debe tener cuatro características interrelacionadas: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. (“Las cuatro A”) El contenido de dicha OG es considerado un antecedente fundamental para lo que establecen diversos instrumentos internacionales, en las siguientes décadas, en materia de derecho a la educación.

8. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron y es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030.

9. Al respecto, entre muchas otras referencias y sitios que se hacen eco de esta Agenda 2030, pueden consultarse el sitio de la CEPAL <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>

10. De aquí en más, y para simplificar cada vez que hagamos referencia al segmento de 13 a 29 años, objeto de nuestro relevamiento, utilizaremos la nominación de adolescentes y jóvenes.

Guía de Programas Sociales, elaborada en 2021 y reeditado en 2023 por el CNCPS y SIEMPRO (Sistema de información, evaluación y monitoreo de Programas Sociales), documento también conocido como “GPS del Estado”, ya que detectamos que el Ministerio de Educación no figuraba; de modo que nuestra pretensión de hacer una línea de base desde allí, quedó frustrada, no obstante, de ese valioso documento recuperamos algunas definiciones sustantivas sobre políticas y programas.

Por otra parte, cabe aclarar que la información relevada a través de los sitios webs no siempre satisfizo nuestra inquietudes de avanzar en el conocimiento de los programas según las variables de interés (instancias que los coordinan, y las que los ejecutan, las líneas de intervención que sustentan los organismos, los modos en que dichos programas son monitoreados, sus beneficiarios potenciales y efectivos), por lo que, en algunos casos, complementamos el relevamiento con entrevistas a informantes clave<sup>11</sup>.

54

Conceptualmente partimos de entender que:

“las políticas sociales comprenden las acciones y decisiones del Estado y Gobierno para alcanzar el bienestar social, la equidad, las condiciones propicias para la reproducción material de la vida, la justicia y la paz social, con el fin último de asegurar la continuidad del desarrollo de la sociedad (...) Entendiendo, en este caso, que significa alcanzar cierto ‘umbral de ciudadanía’”. (SIEMPRO, CNCPS y APN, 2023, 13)

Los programas sociales, por su parte, refieren:

“a un conjunto de acciones concretas de las políticas sociales dirigidas a sectores

previamente determinados de la población, cuya finalidad se orienta a contribuir a una mejora sustancial de la calidad de vida y el modo de vida de las personas, haciendo foco en la consolidación de derechos, la construcción de capacidades y la contención de vulnerabilidades sociales. Por ello, se encuentran relacionados a todos los ámbitos de la vida social y funcionan como indicadores del bienestar social” (SIEMPRO, CNCPS y APN, 2023, 13).

Circunscribiéndonos al caso de las políticas públicas ligadas a la educación confeccionamos una serie de tablas (A, B, C y D) que se encuentran en las próximas páginas. Para su construcción, seguimos los siguientes criterios:

- De nuestro relevamiento<sup>12</sup>, recuperamos el recorte a las políticas y programas cuyo organismo responsable es el Ministerio de Educación de carácter nacional<sup>13</sup>.
- Dado que privilegiamos el Objetivo 4 de los ODS y las metas anidadas, también incluimos o tomamos a los otros Ministerios o Dependencias responsables de la intervención implicada en el cumplimiento de las metas en que el Ministerio de Educación es responsable.
- Nos aproximamos en el registro y análisis de mayor a menor en grado de agregación, esto es de Plan a Programa.
- En relación a los destinatarios, incluimos los programas y acciones que entre sus destinatarios directos se consigna a población comprendida entre 13 y 29 años aunque no de modo excluyente (pueden ser también docentes, o población en general).

11. También las autoras participamos del estudio realizado por CEPAL y UNICEF-LACRO sobre “Operabilidad de los sistemas de protección especializada en América Latina”, en cuyo desarrollo, relevamos valiosa información de 19 países, entre ellos, Argentina. Al respecto, cf. López-Guemureman “ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL EN AMERICA LATINA”, 2022 (documento de Consultoría – inédito).

12. Nuestra cartografía es mucho más amplia, ya que también incluye Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Cultura, de Mujeres, Género y Diversidad, de Interior (Dirección de migraciones), del ANSES, etc. En esta instancia nos conformamos con componer solo a través de lo mencionado.

13. La estructura de Ministerios y organismos oficiales se vio severamente afectada a partir de la gestión de gobierno asumida en diciembre de 2023 que, a través del Decreto 8/2023, modificó el organigrama estatal y Ministerios como el de Educación, Desarrollo Social, Trabajo, empleo y seguridad social fueron subsumidos, bajo la figura de secretarías, dentro del Ministerio de Capital Humano.



- Se excluyeron acciones orientadas a infraestructura, formación y capacitación docente y todas las políticas en que los niños y jóvenes sean beneficiarios indirectos.
- Evitamos volcar duplicaciones en los casos que las propuestas aparecieran replicadas.

Por último, cabe mencionar que muchas acciones del Ministerio de Educación, se inscriben en líneas con otros ministerios y agencias gubernamentales, como el Ministerio del Interior en todo lo correspondiente a la regularización de migrantes haitianos, venezolanos y otros niños y adolescentes peticionantes de refugio, como la Comisión Nacional Migrante, la Defensoría General de la Nación, o el Ministerio de Justicia. En los casos de violencias de género, diversos programas integrales dependen del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad, y para los temas específicos de discapacidad, la Agencia Nacional de Discapacidad es la responsable de programas de promoción de derechos. Esta enumeración no taxativa se realiza a los efectos de mostrar la dificultad de construir una cartografía integral de las acciones estatales que aparecen en muchos casos en zonas de yuxtaposición e intersección entre diferentes dependencias oficiales.

## PROGRAMAS NACIONALES RELATIVOS AL DERECHO A LA EDUCACIÓN: PREGUNTAS Y PREOCUPACIONES

En este artículo sólo abordamos políticas y programas de alcance nacional, y esta decisión, reduce en forma significativa tanto la dispersión como yuxtaposición y las vacancias. Solo dejamos librado a la imaginación del lector/a amplificar los efectos a un país federal con veinticuatro jurisdicciones y escasos o nulos planes, políticas y programas intersectoriales, con previsible y aceitados mecanismos de articulación horizontal y vertical, sinergia, confluencia de recursos y demás componentes necesarios para que la política pública goce de estándares de equidad.

Cuando nos referimos al derecho a la educación lo hacemos del modo más abarcativo posible.

Es decir, considerando no solo el acceso a la inscripción en una institución educativa sino también a su permanencia en la misma, a una trayectoria que implique la incorporación de capitales legítimos y legitimados por el sistema educativo (de todo tipo, aludiendo a las definiciones de Bourdieu) pero también al respeto por las diversidades (étnico-nacionales, de género, etc.) en las diferentes instancias transitadas en dicha institución. También importa el desarrollo de capacidades y la adquisición de habilidades para el desempeño en el mercado laboral con calificaciones que permitan el acceso a empleo de calidad. Ello no implica desconocer las disputas y conflictos que se desarrollan en las instituciones educativas, sino pronunciarnos sobre el ideal hacia el cual debieran tender estos espacios.

En este marco, cabe preguntarse: ¿Qué instancias y con qué dispositivos toman a su cargo la atención, el abordaje de los distintos aspectos que involucran el derecho a la educación, los problemas de acceso, permanencia, finalización de ciclos primario y secundario, capacitación y formación técnica profesional habilitante para el logro de trabajo decente y de calidad, y demás metas especificadas en cumplimiento a las prerrogativas de la CDN, la Ley de Educación Nacional, la O.G Nº 13 y el Objetivo 4 de los ODS? ¿Cuáles son los organismos responsables de garantizar los derechos, y quiénes los responsables de las intervenciones? ¿Cómo se configura el mapa de atención a los adolescentes y jóvenes con derechos sociales, económicos y culturales vulnerados? ¿Cómo se configura el mapa de atención de los adolescentes y jóvenes con vulnerabilidades incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y la población en situaciones de vulnerabilidad social más gravosas como contextos de movilidad o refugio? ¿Cuáles son los organismos del poder ejecutivo encargados de planificar y ejecutar programas para los adolescentes y jóvenes, y cuáles los organismos con foco en las diversas problemáticas?

El recorte circunscripto a la población de adolescentes y jóvenes tiene algunas complejidades, toda vez que según la CDN se es niño hasta los 18 años de edad; nuestra ley civil reconoce a su vez la mayoría de edad a los 18 años<sup>14</sup>, nuestro

14. En virtud de una reforma reciente, la ley 26.579/2008. Hasta entonces, la mayoría civil estaba establecida a los 21 años.

Código Civil reconoce la franja adolescente entre los 13 y los 18 años<sup>15</sup>, y de acuerdo a la más universal de las convenciones, la juventud abarca desde los 15 a los 29 años; en tal sentido, algunos detentan el triple estatuto de niños, adolescentes y jóvenes, otros de niños y adolescentes, otros de adolescentes y jóvenes, y otros solo de jóvenes.

En la esfera administrativa correspondiente al ámbito de injerencia de las políticas públicas, los adolescentes jóvenes de 16 a 18 años constituyen una franja híbrida, pasible de ser atendida por los organismos específicos de niñez y adolescencia, así como también por los organismos de juventud, habida cuenta que unos extienden sus beneficios hasta los 18, y otros arrancan su atención en los 15 o 16 años.

En este amplio rango etario, a estos niños-adolescentes y jóvenes les suceden situaciones muy distintas y son sujetos de políticas públicas tanto de los organismos de infancia como los de juventud, amén de las políticas sectoriales específicas que administran otras esferas como la educativa, la cultural, la sanitaria, etc. El recorte realizado a las políticas educativas circunscribe y acota las zonas de intersección entre las competencias de los organismos.

Hechas éstas y otras aclaraciones en el apartado metodológico, analizaremos a continuación los programas relativos a el derecho a la educación que forman parte de nuestra cartografía de políticas públicas (Ver tablas A, B, C y D).

El *Plan Nacional Estratégico Argentina Enseña y aprende* (2016-2021) es convergente con el *Plan de finalización de Estudios primarios y secundarios*. Estos planes contienen una gran cantidad de programas con diferentes componentes (ministerios provinciales, formación docente, prestaciones directas a los estudiantes de diferentes niveles, adecuación edilicia y dotación de infraestructura y actualización curricular).

Este Plan se complementa con el *Plan Nacional de Lectura y el Plan Federal Juana Manso*. Tal como puede observarse, dichos planes apuntan a la continuidad educativa, al aprendizaje de habilida-

des básicas como la lecto-escritura, y también a la reducción de brechas y desigualdades favoreciendo el acceso a la educación y las tecnologías. Bajando al nivel de programas, en el relevamiento se seleccionaron los programas orientados según ejes temáticos, a los que hemos clasificado y agrupado (y solo en forma esquemática a los fines de una lectura analítica) del siguiente modo:

- a) La inclusión educativa, a la recuperación de los estudiantes que no finalizaron los estudios, o que se desgranaron producto de la pandemia o diversas vulnerabilidades sociales y la terminalidad de estudios del ciclo primario o secundario;
- b) La inclusión educativa con foco en territorio, y desventajas estructurales (contextos de movilidad, migración, refugio, contextos de encierro punitivo o pueblos originarios);
- c) Orientados a la capacitación profesional y educación técnica;
- d) De promoción de la empleabilidad y orientados al mercado de trabajo;
- e) De promoción de igualdad de género y educación sexual integral.

Una primera lectura muestra que la mayoría de los programas incluyen una TCI que se percibe en forma de estipendio mensual o periódico y cuya erogación corresponde a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), de allí que muchas veces se atribuya al ANSES la gerencia del programa, cuando en términos estrictos sólo es el responsable de la prestación monetaria incluida como componente del Programa. Uno de los casos más claros en este sentido es la Asignación Universal por Hijo (AUH), que administra la ANSES y que exige entre sus condicionalidades la matriculación y asistencia a las instituciones educativas, así como la presentación de una certificación de controles sanitarios. De ningún modo, la AUH es un programa educativo, pero para percibir la AUH el niño o adolescente debe concurrir a la escuela y certificar su asistencia en la oficina del ANSES.

15. Ley 26.994/2014 ARTÍCULO 25.- Menor de edad y adolescente. Menor de edad es la persona que no ha cumplido dieciocho años. Este Código denomina adolescente a la persona menor de edad que cumplió trece años.

Lo cierto es que la ANSES es el organismo que centraliza la mayor cantidad de información sobre los destinatarios y beneficiarios de la seguridad social y, por lo tanto, es el organismo más idóneo para cruzar la información sobre los titulares de los programas y beneficiarios y así evitar las duplicaciones.

**Tabla A.** INCLUSIÓN EDUCATIVA, TERMINALIDAD ESTUDIOS PRIMARIOS Y SECUNDARIOS. REMATRICULACIÓN

PROGRAMA	RESPONSABLE META/RESPONSABLE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
Plan Estratégico Nacional Argentina Enseña y Aprende 2016-2021	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Establece los ejes, objetivos y lineamientos de política educativa para el período 2016-2021.	Ministerios de Educación provinciales
Plan Nacional de Lectura (Programa Educativo Nacional para el Mejoramiento de la Enseñanza de la Lectura)	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Garantizar a todos y todas el derecho a leer	Docentes, alumnos y alumnas de todos los niveles y modalidades
Plan Federal "Juana Manso"	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	1. Ofrecer continuidad en la enseñanza en contextos de emergencia y acompañar la modalidad. 2. Promover el acceso a la tecnología con un criterio de igualdad. 3. Renovar las prácticas de enseñanza desde el diseño de las políticas públicas en lugar de actuar en consecuencia a la adquisición de tecnología.	Docentes, estudiantes y escuelas.
Egresar	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Busca garantizar el egreso efectivo de las trayectorias comprendidas entre los años 2016 y 2020 inclusive. Implica el cursado de trayectos curriculares con instancias presenciales y autónomas.	Estudiantes que terminaron de cursar la escuela secundaria entre el 2016 y el 2020 y no se graduaron por adeudar materias.
Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Ratificar y sostener acciones orientadas a atender situaciones como las de aquellos que no han iniciado o completado su educación primaria y/o secundaria, siendo el Plan FinEs una herramienta valiosa, entre otras, a rescatar y fortalecer, en el marco de la modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, y en vinculación estrecha con la Modalidad de Educación Técnico Profesional.	Jóvenes y adultos que no finalizaron su escolaridad
Libros como puentes	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Fomentar y fortalecer el encuentro de los niños, niñas y las familias con los libros que habitan las bibliotecas escolares de nuestro país.	Niños, niñas y familias

Tabla A. Continuación

PROGRAMA	RESPONSABLE META/RESPONSABLE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
PROGRESAR	MINISTERIO DE EDUCACIÓN/ ANSES	Garantizar el derecho a la educación y fortalecer las trayectorias educativas de jóvenes que quieran formarse profesionalmente, finalizar su educación obligatoria o estén estudiando una carrera del nivel superior.	Alumno en todos los niveles de formación durante su trayectoria académica. Progresar obligatorio: alumnos regulares de 16 a 24 años, nativos, naturalizados o con 2 años de residencia legal y contar con DNI, con ingresos (tanto del joven y como de su grupo familiar) no superiores a 3 SMVM. Sin límite de edad p/ pueblos originarios, trans, con discapacidad, refugiadas o afrodescendientes/afroargentinas. Hasta 35 años para personas con hijas/os menores de 18 años pertenecientes a hogares monoparentales. // Progresar Nivel Superior: alumnos regulares de 17 a 24 años, nativos, naturalizados
Programa "Acompañar: Puentes de Igualdad"	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	1. Alentar y propiciar la continuidad en los estudios en todos los niveles del sistema. 2. Evitar que las condiciones adversas fueren el alejamiento de niñas, niños y adolescentes del ámbito escolar. 3. Promover y facilitar la reanudación y culminación de las trayectorias interrumpidas, tanto previo a la pandemia del nivel secundario como aquellas que se han visto potenciadas por la pandemia y su secuela de desigualdades	Alumnos/as de la educación obligatoria
Programa Nacional "Volvé a la Escuela"	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Programa destinado a revincular estudiantes que interrumpieron total o parcialmente su vínculo con la escuela producto de la pandemia. Consistió en identificación y búsqueda de los estudiantes y desarrollo de estrategias para reingreso, sostenimiento de trayectorias e intensificación de aprendizajes.	NNyA que interrumpieron de manera total o parcial su vínculo con la escuela con motivo del cese de la presencialidad producto de la pandemia por COVID-19
Programa CONECTAR IGUALDAD	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Proporcionar recursos tecnológicos (computadoras) en las escuelas públicas de gestión estatal y elaborar propuestas educativas con el fin de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje.	Estudiantes y docentes de escuelas secundarias de gestión estatal y escuelas especiales
Programa "Seguimos Educando", Serie Cuadernos	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Garantizar el derecho a la educación y a la generación de las condiciones pedagógicas para enseñar y aprender en todas las escuelas; el sostén y acompañamiento a estudiantes, docentes, escuelas y familias para transitar la situación del ASPO y DISPO; y el cuidado de la salud de la comunidad educativa	Comunidades educativas sin acceso a internet en lo que hace a sus derechos educativos, priorizando a aquellas en situación de aislamiento, ruralidad y contextos de alta vulnerabilidad social; sin perjuicio que también se orientan a la población educativa en general, en tanto complementan las acciones que, a través de los canales digitales, se encuentran disponibles.

Algunos de los programas de tipo A, incluyen además de la TCI, la transferencia de otros tipos de bienes como libros, cuadernos, guías de aprendizaje o computadoras. En esta categoría se ubican programas tales como “Libros como puentes”, “Conectar Igualdad”, “Serie de Cuadernos”, “Acompañar puentes de igualdad”, entre otros.

En la misma pretensión de favorecer la inclusión educativa, la terminalidad de estudios primarios y secundarios y la rematriculación se inscriben los programas orientados a atender las desventajas estructurales. En este grupo incluimos el “Programa Nacional de Acompañamiento socio comunitario a las Trayectorias educativas” (ex Programa Asistiré), cuyo objetivo es el de generar condiciones territoriales, comunitarias y escolares para la revinculación educativa, rein-

greso y permanencia de adolescentes desde los 12 a los 24 años que se encuentren en riesgo de abandono escolar; el “Programa Aulas Taller Móviles – ATM”, que es un programa federal de formación continua en territorio, privilegiando las zonas donde el acceso a la formación es limitado; los programas educativos inscriptos en programas de mayor alcance destinados a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de personas en situación de movilidad, refugio, rescate de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual (Determinación de Estatuto de Refugiado, de la Condición de apátrida, de Educación, Migraciones y movilidad humana); de personas en contextos de encierro punitivo, apoyo para la escolaridad de alumnos pertenecientes a pueblos originarios, entre las iniciativas más relevantes.

**Tabla B.** INCLUSIÓN EDUCATIVA CON FOCO EN TERRITORIO, Y DESVENTAJAS ESTRUCTURALES

PROGRAMA	RESPONSABLE META/RESPONSABLE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
Programa Nacional de Acompañamiento Sociocomunitario a las Trayectorias Educativas (ex-Programa Asistiré)	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Generar condiciones territoriales, comunitarias y escolares para la revinculación educativa, el reingreso y la permanencia de adolescentes y jóvenes entre los 12 y 24 años que se encuentran en riesgo de abandono escolar, aquellos que no estén escolarizados y quienes han visto debilitadas sus trayectorias educativas producto de la Pandemia COVID-19 19, a partir de estrategias integrales y colectivas que fortalezcan las trayectorias educativas	Adolescentes y jóvenes cuya trayectoria escolar de nivel secundario está en riesgo de abandono escolar, aquellos que no están escolarizados y quienes vieron debilitadas sus trayectorias educativas producto de la pandemia COVID-19 19 durante 2020.
“Aulas Taller Móviles - ATM” Programa federal de formación continua en territorio.	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Llegar con formación continua a lugares del territorio argentino en donde el acceso a la Formación es limitado.	Personas de distintas franjas etarias que requieran por distintas circunstancias una certificación de formación en ETP ya sea continua de Formación Profesional o continua de ET.
Determinación del Estatuto de refugiado	MINISTERIO DE EDUCACIÓN/ Ministerio del Interior	Reconocer y proteger a las personas solicitantes de asilo y refugiadas	Reconocer y proteger a las personas solicitantes de asilo y refugiadas
Reconocimiento de la condición de apátrida	MINISTERIO DE EDUCACIÓN/ Ministerio del Interior	Proteger a las personas apátridas.	Toda persona solicitante de la condición de apátrida, o apátrida.

Tabla B. Continuación

PROGRAMA	RESPONSABLE META/RESPONSABLE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
Programa Educación, Migraciones y Movilidad Humana		Programa que procura diseñar políticas públicas para el efectivo ejercicio del derecho a la educación de las personas migrantes, así como abordar las barreras relacionadas al acceso, permanencia y egreso de los sistemas educativos, la certificación de saberes, estudios y competencias y la implementación de acciones que combatan toda forma de violencia, discriminación y exclusión en las prácticas de las instituciones educativas.	Comunidad educativa en general
Apoyo para la escolaridad de alumnos pertenecientes a pueblos originarios	MINISTERIO EDUCACIÓN	Garantizar terminalidad educativa de estudios primarios y secundarios de población de pueblos originarios	Para adolescentes y jóvenes hasta los 18 años de edad pertenecientes a pueblos originarios, de nacionalidad argentina en instituciones educativas de gestión estatal o privada de oferta única.
Apoyo para la escolaridad de Alumnos con Medidas de Protección de Derechos y/o en conflicto con la Ley Penal	MINISTERIO EDUCACIÓN	Promoción de continuación de estudios primarios y secundarios de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal	NNyA de entre 3 y 18 años de edad con Medidas de Protección de Derechos establecidas por los organismos competentes o adolescentes en conflicto con la Ley Penal se encuentren o no institucionalizados/as.

Fuente: Elaboración propia en base a Cartografía PIP 1069. Observatorio de políticas y prácticas de las agencias de control social en la gestión de la población de adolescentes y jóvenes: violencias estatales, riesgos y seguridad pública.

El PROGRESAR (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos) es una bisagra entre los programas de tipo A y los de tipo C y D, orientados a la formación técnica y la promoción de la empleabilidad, por eso vale la pena detenerse en su análisis. Inicialmente fue concebido con los mismos propósitos de favorecer la terminalidad educativa secundaria y la capacitación en oficios para jóvenes a partir de 18 años, es decir, cuando ya no tuvieran cobertura de la AUH. Así se anunció en enero de 2014. Tres eran los objetivos fundamentales: apoyar financieramente a uno de los subconjuntos poblacionales más vulnerables de la sociedad, dando un nuevo paso en pos de la equidad distributiva; promover un nuevo mecanismo de incentivos para relanzar la política nacional de apoyo a la generación de nuevas capacidades (con la reinserción y permanencia en el sistema educativo formal o profesional de los jóvenes)

y así garantizar una menor brecha de clases en materia de igualdad de oportunidades; impulsar la demanda agregada, con la inyección de hasta \$10.600 millones anuales en el tipo de erogación que presenta los multiplicadores keynesianos más elevados ‘textual’<sup>15</sup>.

El asunto es que si bien se presentaba como un programa universal, entre los requisitos consideraba la situación del joven aspirante y la de su familia, siendo que el ingreso del grupo familiar no debía superar el salario mínimo vital y móvil y el cobro del estipendio era incompatible con cualquier otro plan social que cobrara alguno de los integrantes del hogar. La prestación monetaria que percibían los titulares del derecho consistía en una suma mensual que alcanzaba los \$600. No obstante, replicando el diseño de la AUH, el estipendio efectivo a recibir mensualmente corres-

15. La cifra corresponde a aquel momento y dado los altos índices de inflación de nuestro país es difícil de parangonar.

pondría al 80% del monto fijado –es decir, \$480–, que se abonaba a través del sistema de pagos de la ANSES, quedando el 20% restante sujeto a la correcta acreditación de asistencia a la entidad educativa en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año. Al principio, la ANSES era responsable del pago y de la administración, aunque luego, la gerencia pasó al Ministerio de Educación, quedando la ANSES como garante de la prestación de las Becas Progresar. En 2014, en los primeros cuatro meses de implementación, ya se habían inscripto 775.000 jóvenes, que sumados a los migrados desde otros programas, contabilizaron 994.000, esto es, un 63,9% de la población objetivo identificada según los cálculos de la EPH 2T-2013. Según una estimación realizada entonces por investigadores del CEIL mediante un modelo de microsimulación, aquellos jóvenes comprendidos en el segmento de 18 a 24 años que efectivamente estaban en condiciones de aplicar –cumpliendo con todas las condicionalidades y requisitos– ascendían a 1.55 millones.

Esto nos llevó a concluir que aun todos los destinatarios específicos se convirtieran en beneficiarios efectivos, el PROGRESAR tenía un techo que lo ubicaba como un programa de limitado alcance, un programa que se proclamaba universal, pero que de cara a los hechos era decididamente focalizado, con los componentes de contrato, el cumplimiento de objetivos educativos y de controles sanitarios. Luego el programa cambió, y ya en 2016 desde su nominación se comenzó a hablar de becas. Es decir que mutó el sujeto destinatario del plan: de titular de un derecho a un beneficiario receptor de una beca. Fue entonces que el programa pasó de la órbita de la ANSES al Ministerio de Educación.

Uno de sus principales objetivos fue el de potenciar carreras muy demandadas y esenciales para el desarrollo del país (universitarias o terciarias estratégicas) y cursos de formación profesional y

docente. En este esquema, se añadieron nuevos incentivos y nuevas condicionalidades como el rendimiento. A partir de la evaluación de desempeño, los montos previstos difieren en el segundo año y los años siguientes. El cambio operado en el programa fue mucho más sustantivo que lo nominal ya que promovió un giro neoliberal en la política pública que abraza el emprendedurismo como modelo deseable e introduce en forma explícita la lógica del merecimiento, del sujeto autoactivado y de la jerarquía moral de las elecciones racionalmente más valoradas.

En 2021, ya en contexto de post pandemia, el PROGRESAR sufrió una nueva modificación, extendiendo la cobertura a grupos en condición de vulnerabilidad multidimensional: mujeres con hijos/as menores de 18 años que se encuentren a cargo de un hogar monoparental, integrantes de las comunidades indígenas y/o pertenecientes a pueblos originarios, y personas trans y travestis. Se fijó el límite inferior en 16 años, y se extendió hasta los 35 años de edad a las personas con hijas/os menores de 18 años pertenecientes a hogares monoparentales, quitando el límite de edad para personas trans, de pueblos indígenas, con discapacidad o refugiadas. De ese modo, el PROGRESAR se hizo eco de las metas contenidas en el ODS 4, ampliando el derecho a la educación. La mutación del PROGRESAR a un programa de terminalidad educativa y formación profesional con arreglo a la inserción calificada en el mercado de trabajo lo marida a los programas que hemos incluido en los ítems C y D, de formación técnica profesional y de promoción de la empleabilidad. En este grupo incluimos al programa “FinesTec”, de finalización de estudios técnicos secundarios, el “Programa IDEAS”, “Programa de Desarrollos de Proyectos tecnológicos en Instituciones de escuelas técnicas de nivel secundario”, el “Programa de Becas Estratégicas ‘Manuel Belgrano’”, para carreras específicas y según demanda y luego otros programas que implican articulación entre ministerios.

Tabla C. PROGRAMAS ORIENTADOS A LA CAPACITACIÓN PROFESIONAL Y EDUCACIÓN TÉCNICA

PROGRAMA	RESPONSABLE META/RESPONSABLE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
"FinesTec" Finalización de Estudios Técnicos	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Desarrollar una estrategia federal de acompañamiento pedagógico a los estudiantes con materias pendientes de aprobación de la Educación Técnico Profesional de nivel secundario para la obtención del título de Técnico.	Estudiantes regulares de ET de nivel secundario que terminaron la trayectoria formativa y tienen materias pendientes de aprobación
"IDEAS" Programa de Desarrollo de proyectos tecnológicos en Instituciones de ETP de nivel secundario	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Promover el desarrollo de proyectos tecnológicos orientados a dar solución a una problemática de la comunidad en la cual la escuela técnica está inserta.	Equipos de Estudiantes regulares de ET de nivel secundario.
Programa Universidades por la Emergencia del Covid-19 (PUPLEC19)	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Fortalecer los procesos de acompañamiento y asistencia a la población en el actual contexto de aislamiento social, preventivo y obligatorio, especialmente en los grupos más marginados y en situaciones de vulnerabilidad.	Estudiantes de universidades e institutos universitarios que tengan inserción comunitaria a través de organismos gubernamentales (sean nacionales, provinciales o municipales).

Fuente: Elaboración propia en base a Cartografía PIP 1069. Observatorio de políticas y prácticas de las agencias de control social en la gestión de la población de adolescentes y jóvenes: violencias estatales, riesgos y seguridad pública.

62

De estos programas mencionados en el párrafo precedente, seleccionamos a modo de ejemplificación tres: 1) "Argentina Programa", en el que convergen el Ministerio de Educación y de Desarrollo Productivo, en la pretensión de capacitar perfiles aptos para el desempeño en la industria del software, 2) el "Programa de Jóvenes con más y mejor trabajo" (PJMMT), iniciativa que reconoce el 2008 como año de inicio y que implica una articulación entre el Ministerio de Educación, garante de la meta de generación de oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social, responsable de las intervenciones y acciones específicas de formación profesional, prácticas laborales o inicios de actividades productivas de autoemprendimientos. Este programa estaba destinado a jóvenes comprendidos entre los 18 y los 24 años, y 3) el Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes "POTENCIAR INCLUSIÓN JOVEN".

Es interesante connotar que el PJMMT, como muchas otras iniciativas cuyo propósito es la inclusión social mediante la incorporación al mercado de trabajo, suponen una concepción moderna de educación y trabajo como pilares de integración social; por tal motivo, el empleo de calidad es un objetivo buscado y valorado si a partir de su

logro, los sujetos destinatarios de los programas logran inserciones estables en trabajo de calidad con estabilidad y seguridad social. Mientras discursivamente los objetivos de los programas se mantienen bastante estables (solo con ligeras variaciones), las transformaciones y los escenarios sociales mutan y reconfiguran.

Así, muchos de los programas sociales que incluyen TCI forman parte de los que Wacquant (2011) conceptualizó acertadamente como *workfare*, es decir, una asistencia social con subsidios estatales que contemplan como obligación una contraprestación laboral precaria y flexible, y que suponen el predominio del mérito individual sobre la solidaridad colectiva, es decir, es el famoso "sálvese quien pueda", que poco tiene que ver con la promoción de sociedades inclusivas y procesos de paz, tal como propone el ODS 16. Los programas de promoción de habilidades para la inserción laboral muchas veces se diseñan con escenarios que se han reconfigurado en cuanto a los pilares de integración social. Con gran nostalgia moderna, muchos de nosotros duelamos la sociedad que ya no es y padecemos el nuevo régimen de las desigualdades solitarias, tal como acertadamente bautizó Dubet (2023) a esta etapa del neoliberalismo desalmado.



En 2021, en la misma línea del PMyMT, se creó el Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “POTENCIAR INCLUSION JOVEN”, que articuló al Ministerio de Educación con el Ministerio de Desarrollo Social y fue diseñado para promover la inclusión e integración social de jóvenes comprendidos entre los 18 y los 29 años en situación de vulnerabilidad y desocupados. Este programa se canalizó a través de organizaciones sociales y privilegió la inclusión laboral de los jóvenes por sobre la calidad del empleo, fue un *workfare* extendido.

Nos queda referenciar muy someramente los programas como el “Programa de Educación Sexual integral” (ESI), sumamente relevante para que todas las personas que pasan por ámbitos educativos, independientemente de su edad, quienes adquieran conocimientos sobre educación sexual integral, e igualmente, incorporan la perspectiva de género en sus prácticas vitales. El “Programa de Estrategias de promoción de igualdad de género”, en articulación con el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad, ha sido de relevancia sustantiva.

**Tabla D.** PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE LA EMPLEABILIDAD Y ORIENTADOS AL MERCADO DE TRABAJO

PROGRAMA	RESPONSABLE META/RESPONSABLE INTERVENCION	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Ministerio de Educación/Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social	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.	Jóvenes de dieciocho (18) a veinticuatro (24) años de edad, inclusive, que residan en forma permanente en el país, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y que se encuentren en situación de desempleo.
Argentina Programa	Ministerio de Educación/Ministerio de Desarrollo productivo	Viabilizar iniciativas de formación que puedan promover rápida empleabilidad en la industria del software	Jóvenes
Programa de becas estratégicas Manuel Belgrano		Becas de 12 meses con posibilidad de renovación c/ año hasta un máximo de 3 en pregrado y 5 en grado. Áreas: Alimentos, Ambiente, Computación e Informática, Energía convencional y alternativa, Filosofía, Logística y Transporte, Petróleo y Gas, Minería y Ciencias básicas.	Estudiantes regulares (ingresantes entre 18 y 30 años y cursantes hasta 35 años) de nacionalidad argentina (o naturalizados) con DNI inscriptos en una Universidad Pública Nacional o Provincial en alguna de las carreras establecidas en la convocatoria. Sin límite de edad para personas con discapacidad, madres de hijas/os menores de edad en hogares monoparentales y/o personas pertenecientes a pueblos originarios. Ingresos del hogar menores a 3 salarios mínimos, vitales y móviles (SMVM).
PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN E INTEGRACIÓN DE JÓVENES “POTENCIAR INCLUSION JOVEN”.	Ministerio de Educación/Ministerio de Desarrollo Social	Promover la inclusión e integración social de jóvenes de 18 a 29 años, en situación de vulnerabilidad a través del acceso a recursos y acciones que garanticen sus derechos básicos, económicos, sociales y culturales y su incorporación a estrategia de acompañamiento que propicien su participación en el desarrollo de proyectos de vida.	Jóvenes de 18 a 29 años, en situación de vulnerabilidad.
Programa Promover la Igualdad de Oportunidad es de Empleo	Ministerio de Educación / Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Asiste a trabajadoras y trabajadores desocupados con discapacidad en el desarrollo de su proyecto ocupacional, a través de su inclusión en actividades que les permitan mejorar sus competencias, habilidades y destrezas laborales, insertarse en empleos de calidad y/o desarrollar emprendimientos independientes.	Trabajadores/as desocupados/as mayores de 18 años que acrediten su discapacidad mediante CUI (leyes N° 22.431, N° 24.901 o norma similar provincial) cuenten con LE, LC o DNI; CUIL, residencia permanente en el país y que busquen empleo. Pueden participar personas que perciben una Pensión No Contributiva.

Fuente: Elaboración propia en base a Cartografía PIP 1069. Observatorio de políticas y prácticas de las agencias de control social en la gestión de la población de adolescentes y jóvenes: violencias estatales, riesgos y seguridad pública.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

El espacio educativo suele ser un escenario de disputas de sentidos. Un ámbito que interpela a la sociedad en su conjunto. Aunque suele aparecer en la agenda mediática, por ejemplo, debido a ciertos acontecimientos de variada relevancia y/o duración: desde la no presencialidad durante la pandemia COVID-19 pasando por paros docentes hasta discusiones sobre *vouchers* educativos, las instituciones educativas y sus actores son interpelados frente a las desigualdades que se reproducen en el ámbito social en general. En un intento por evitar tener una visión restrictiva sobre el asunto de la educación, el análisis de políticas estatales nos permite ampliar la mirada y encuadrar el tema dentro de lo que diversos autores denominan la nueva cuestión social.

Como hemos descrito, las obligaciones estatales sobre la educación como cuestión del Estado Nacional fueron progresivamente trasladadas a las instancias provinciales. Este primer aspecto, evidencia una primera debilidad de aquel Estado para gestionar asuntos en materia educativa. No

obstante, la existencia de ciertas políticas públicas nacionales nos permitió indagar sobre cómo es pensado su rol (aun con sus restricciones) en relación a la agenda de la educación.

Partiendo de las herramientas normativas y conceptuales desarrolladas en las páginas precedentes nos propusimos realizar algunas lecturas sobre una serie de programas de alcance nacional vinculados al derecho a la educación de adolescentes y jóvenes. Este análisis incluyó una breve descripción del contenido de cada uno y las lecturas que podemos realizar de los mismos, sus potencialidades, limitaciones, tensiones y contradicciones en el marco de un sistema económico que desemboca en modelos de sociedades cada vez más excluyentes y desiguales.

Entendemos que las políticas nacionales que se reflejan en la cartografía evidencian respuestas estatales fragmentadas a problemáticas estructurales y que se alejan de una vocación universalista, que en algunos momentos históricos de nuestro país, (con marchas y contramarchas, con aciertos y errores), estuvo presente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires, Del Puerto.
- Bauman, Z. (2000). *Modernidad líquida*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Castel, R. (2013). "Políticas de riesgo y sentimiento de inseguridad". En Castel, R. et al (comp.) *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- De Giorgi, A. (2006). *El gobierno de la excedencia*. Madrid, Traficantes de sueños.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Dussel, I. (2004). "Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva posestructuralista". *Cadernos de pesquisa*. V. 34. N.122. págs. 305-335.
- SIEMPRO, CNCPS y APN. (2023) *Guía de Programas Sociales*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/05/gps\\_2023\\_o.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/05/gps_2023_o.pdf)
- Feldfeber, M.; Puigróss, A.; Robertson, S. & M. Duhalde. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires, Internacional de la Educación y Ediciones CTERA.
- Feldfeber, M. & Gluz, N. (2011). "Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educação & Sociedade*, 32(115), 339-356. [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1572561308\\_19-38.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1572561308_19-38.pdf)
- González, A. y Buratovich, P. (2022). *Derecho a la educación*. Boletín del SIMASOC, año 1, N° 3, octubre 2022 [http://observatoriojovenesiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/113/2022/11/Boletin\\_Octubre\\_03\\_Derecho-a-la-educacion-1.pdf](http://observatoriojovenesiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/113/2022/11/Boletin_Octubre_03_Derecho-a-la-educacion-1.pdf)
- Guemureman, S. (2015.a). *Políticas penales y políticas de seguridad en la Argentina. Entramados punitivos y protectorios. Pasado, presente y futuro*. Buenos Aires, Rubinzal Editores.
- Guemureman, S. (2015.b). *Juventudes, sistema penal y políticas de seguridad*. Buenos Aires, GEU.
- Morduchowicz, A. (2019). "El financiamiento educativo argentino". *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 11 a 23.
- Santos-Sharpe, A., y Núñez, P. (2022). "Desigualdades en la escuela secundaria argentina: recorridos escolares y proyecciones educativas". *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (74), 15-32. <https://doi.org/10.17141/iconos.74.2022.5286>
- Ronconi, L. & L. Vita. (2011). Reseña Bibliográfica: Repensar La Justicia Social. Contra El Mito De La Igualdad De Oportunidades. De François Dubet. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones «Ambrosio L. Gioja»* - Año V, Número 7, Invierno 2011.
- Tenti Fanfani, E. (2004). "La educación como asunto del Estado". En Tenti Fanfani, E. *Sociología de la educación*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Tenti Fanfani, E. (2007) *La escuela y la cuestión social: ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Wacquant, L. (2011). "Forjando el Estado Neoliberal Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social". *Prohistoria*. Vol.16.

