



La Beca PROGRESAR entre 2014 y 2019: cambios, continuidades y rupturas de una política de inclusión

The PROGRESAR Scholarship between 2014 and 2019: changes, continuities and ruptures of an inclusion policy

MASOT, Esteban Gabriel¹

Masot, E. G. (2022). La Beca PROGRESAR entre 2014 y 2019: cambios, continuidades y rupturas de una política de inclusión. *RELAPAE*, (17), pp. 26-38.

Resumen

En esta investigación² se aborda la beca PROGRESAR como una política de inclusión en la educación superior y desde un prisma macropolítico. El trabajo tiene como objetivo general identificar el desarrollo que asumió la beca PROGRESAR entre 2014 y 2019, así como sus dinámicas de continuidad y ruptura. Se parte de un marco conceptual del enfoque relacional de las políticas públicas y de las políticas educativas como partícipes de un contexto social y económico más amplio. La triangulación de una metodología de análisis documental, del discurso y cuantitativa permite considerar las diferentes aristas implicadas. Desde comienzos del siglo XXI, el acceso, permanencia y egreso en la educación superior ha crecido como desafío prioritario en la agenda global, regional y nacional. Se apreció una acentuada expansión de las políticas de inclusión y de su estudio teórico. El caso analizado aquí es relevante para comprender una política de inclusión todavía vigente y en donde intervienen múltiples factores. El texto se divide en cuatro apartados. En el primero se analiza la construcción del objeto de estudio y los antecedentes teóricos de referencia. Luego se aborda la expansión de la educación superior y las políticas de inclusión para el mismo nivel en la región latinoamericana y Argentina. El tercer apartado examina el desarrollo de la beca PROGRESAR entre 2014 y 2019. En los resultados se abordan como puntos de continuidad el alto nivel de cobertura, el rol central del gobierno nacional de turno y los requisitos socioeconómicos y educativos para acceder a la beca. Los puntos de ruptura fueron la transferencia de responsabilidades a un solo ministerio, el aumento de las contraprestaciones y la jerarquización de los montos de acuerdo al año y carrera. Por último, se trazan algunas reflexiones prospectivas de la beca PROGRESAR como política pública y objeto de estudio.

Palabras Clave: Beca PROGRESAR / Educación Superior / Políticas de transferencia condicionada / Políticas de inclusión educativa / Alianza Cambiemos/ Neoliberalismo.

Abstract

This research addresses the PROGRESAR scholarship as a policy of inclusion in higher education and from a macro political perspective. The general objective of the work is to identify the development that the PROGRESAR scholarship assumed between 2014 and 2019, as well as its dynamics of continuity and rupture. It starts from a conceptual framework of the relational approach of public policies and educational policies as participants in a broader social and economic context. The triangulation of a documentary, discourse and quantitative analysis methodology allows us to consider the different edges involved. Since the beginning of the 21st century, access, permanence and graduation from higher education has grown as a priority challenge on the global, regional and national agenda. A marked expansion of inclusion policies and their theoretical study was appreciated. The case analyzed here is relevant to understand an

¹ Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Argentina / esteban.gabriel.masot@gmail.com

² El presente escrito es el producto de una investigación enmarcada en el proyecto de la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) "Políticas públicas e institucionales para la inclusión educativa en el Área Metropolitana de Buenos Aires: de la escuela secundaria a la universidad", dirigido por Stella Maris Mas Rocha y en una beca CIN. El desarrollo del texto expone resultados de una investigación finalizada y que al mismo tiempo se presentó como la tesina final de grado para la Licenciatura en Educación en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

inclusion policy that is still in force and where multiple factors intervene. The text is divided into four sections. The first analyzes the construction of the object of study and the theoretical background of reference. Then the expansion of higher education and inclusion policies for the same level in the Latin American region and Argentina are addressed. The third section examines the development of the PROGRESAR scholarship between 2014 and 2019. The results address the high level of coverage, the central role of the national government in power, and the socioeconomic and educational requirements to access the scholarship as points of continuity. The breaking points were the transfer of responsibilities to a single ministry, the increase in compensation and the prioritization of amounts according to year and career. Finally, some prospective reflections of the PROGRESAR scholarship as a public policy and object of study are outlined.

Keywords: PROGRESAR Scholarship / Higher Education / Conditional Transfer Policies / Educational Inclusion Policies / Cambiemos Alliance/ Neoliberalism

1) Construcción del objeto de estudio, metodología y antecedentes teóricos

El presente estudio parte de dos marcos conceptuales. Uno en relación al modo de concebir las políticas públicas en general y otra sobre el modo de pensar las políticas educativas. Las políticas públicas son abordadas desde el enfoque relacional. Oszlak y O'Donnel (1995) lo identifican como una perspectiva teórica que busca analizar la toma de decisiones del Estado desde una visión global y teniendo en cuenta la dinámica del proceso social. En este sentido, las políticas públicas transitan tensiones, conflictos, continuidades y rupturas. Esta perspectiva tiene en cuenta variables como el surgimiento histórico de la política pública, la puesta en agenda del problema social, las decisiones que adopta el estado, las ideologías implícitas y las cristalizaciones institucionales.

De acuerdo con Feldfeber y Gluz (2019), las políticas públicas destinadas a la educación superior están atravesadas por concepciones políticas e ideológicas en un sentido más amplio, que impactan en su diseño y desarrollo. Así también, en ellas subyacen dos dimensiones interrelacionadas:

*La dimensión estructural: constituye las problemáticas de largo plazo como la tasa de abandono y egreso, la inclusión efectiva, relación con el mercado laboral y las desigualdades entre sectores sociales.

*La dimensión coyuntural: da cuenta de los cambios, rupturas y continuidades que se ponen de relieve en los distintos ciclos políticos y los lineamientos de la política educativa lleva adelante un gobierno determinado.

Desde el encuadre epistemológico y teórico adoptado, la beca PROGRESAR es analizada en sus dimensiones estructurales y coyunturales y desde un enfoque relacional. En lo estructural se pone el eje en su surgimiento como una política de inclusión educativa destinada a mejorar el acceso, permanencia y egreso de los estudiantes. En la dimensión coyuntural el foco está puesto en las transformaciones en la beca producto de los cambios de gobierno.

Para esta investigación resultan adecuadas la triangulación de las metodologías cualitativas de análisis documental y del discurso, y el aporte de datos cuantitativos. De Grande y Forni (2020) destacan que la triangulación consiste en la combinación de diferentes metodologías, datos y teorías y es una forma de priorizar la pregunta de investigación por sobre la exclusión de una sola metodología. Los autores enfatizan que esta estrategia contó con una gran expansión en los últimos años y busca un punto de inflexión con la oposición binaria cualitativo-cuantitativo. El análisis documental es una técnica pertinente para el relevamiento y estudio de documentos. Yuni y Urbano (2014) afirman que permite contextualizar una realidad y comprender una visión en retrospectiva, del presente y en prospectiva. Por último, los datos cuantitativos son un aporte vital para comprender cómo se desarrolló el financiamiento de la beca, su cobertura y el poder adquisitivo de los montos durante el periodo estudiado.

En este trabajo para el análisis documental se realiza un relevamiento de la normativa y de las resoluciones ministeriales relacionadas con la beca PROGRESAR entre 2014 y 2019. Para los datos cuantitativos se disponen de de anuarios estadísticos ministeriales, informes de organizaciones no gubernamentales como CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y las páginas web de organismos internacionales. Por último, se releva los discursos pronunciados en ocasión del lanzamiento de la transformación de la beca en 2018. En el análisis documental y del discurso se interpretan los textos y discursos a fin de comprender las ideas políticas y educativas que se ponen de relieve. En el análisis de los datos cuantitativos se busca dar cuenta de las variaciones en la cobertura y su distribución, presupuesto y el poder adquisitivo de las becas.

La selección y relevamiento de antecedentes teóricos se construye a partir de tres grupos; estudios sobre a) democratización y políticas de inclusión en la educación superior b) los 3 gobiernos Kirchneristas y la Alianza Cambiemos c) la beca PROGRESAR. Los análisis de Del Campo (2020) y Gomez (2019) son los que se estudian en mayor profundidad. Así también, en el segundo apartado se utilizan cuatro categorías conceptuales de capital importancia para el escrito: la democratización en un sentido general y en la educación superior: las políticas públicas de inclusión en la educación superior: las políticas de transferencia condicionada y las becas educativas.

Los estudios sobre la democratización de la educación superior crecieron considerablemente durante el siglo XXI. Las preguntas que guiaron gran parte de sus producciones académicas son ¿cuáles son los límites y posibilidades de la democratización educativa? ¿qué políticas gubernamentales e institucionales podrían ayudar a una mejor inclusión educativa? Estas investigaciones tienen tanto una dimensión descriptiva como propositiva. Por un lado, se abordan los condicionantes estructurales, entre los que se encuentran la desigualdad económica, el capital cultural previo y las

lógicas institucionales expulsivas. Desde lo propositivo se analizan las políticas de inclusión implementadas, sus resultados y cómo podrían mejorarse.

Munizaga, Cifuentes y Beltrán (2018) destacan cinco factores principales abordados por los artículos especializados: individual, académico, económico, institucional y cultural. Desde este abordaje y en el contexto argentino destacan los trabajos de Arias, Lastra y Gorostiaga (2015); Chiroleu (2013,2017); Ezcurra (2019); García de Fanelli (2014,2015); Gorostiaga, Lastra y Muños de Britos (2017) y Miranda (2018).

La beca PROGRESAR ha sido investigada por D Alessandre y Duer (2015), Del Campo (2020), Feldfeber y Gluz (2019), Gluz y Moyano (2016), Marzonnetto (2014), Mazzola (2014), Melendez et al (2020), Olmedo (2016), Otero (2017, 2020) y Zangara (2019). Estos trabajos se focalizan en tres líneas de investigación: la ampliación de la protección social, la inclusión educativa y la inserción laboral. De acuerdo al encuadre adoptado, los autores conceptualizan alternativamente a la beca PROGRESAR como una política de protección social ampliada enfocada a los jóvenes; una política de inclusión laboral; o una política de inclusión en la educación superior.

En el presente estudio, la beca PROGRESAR es estudiada como una política de inclusión en la educación superior. Sobre este recorte de investigación los artículos de Del Campo (2020) y Gomez (2019) son los antecedentes de investigación empírica más próximos al objetivo general de investigación. Estos dos artículos realizan una vinculación contundente entre el ciclo político, la política educativa y su relación con los cambios en la beca PROGRESAR. Del Campo (2020) examina los límites de la democratización en la educación superior y luego compara el desarrollo de la beca PROGRESAR en el último gobierno kirchnerista y de la Alianza Cambiemos. Gomez (2019) analiza las políticas de acceso, permanencia y egreso entre 2003 y 2019 y su relación con las características más amplias de los gobiernos en ese período (3 gobierno Kirchneristas y uno de la Alianza Cambiemos). Los dos autores llegan a la conclusión de que las políticas de inclusión en la educación superior son muy permeables a los vaivenes políticos a nivel nacional y que la elección de Mauricio Macri en 2015 marcó el inicio de una transición desde el enfoque de ampliación de derechos hacia el mérito educativo y las políticas focalizadas.

2) La expansión de la educación superior y las políticas de inclusión en la educación superior

Desde comienzos del siglo XXI la educación superior (ES) experimentó un proceso de expansión global de la oferta y la demanda; producto de los procesos de masificación, diversificación, comercialización e internacionalización (Unesco, 2020). No obstante, este crecimiento trajo consigo algunos dilemas. En lo que respecta a la demanda, se observa una expansión en el acceso, pero con grandes dificultades en el egreso y agudas diferencias entre los distintos estratos socioeconómicos. Entre los principales obstáculos que dificultan la trayectoria de los estudiantes de ES se encuentran los bajos ingresos económicos de los estudiantes; el déficit de aprendizaje en el nivel medio y las desigualdad en la apropiación del capital cultural y simbólico necesario para acoplarse a las reglas del juego universitario (Ezcurra, 2019; Gorostiaga, Lastra y Muiños, 2017). Sobre este dilema, varios autores diferencian distintos niveles de democratización.

Feldfeber y Gluz (2019) destacan que la democratización, entendida como proceso, puede desarrollarse desde un nivel más elemental y formal hasta convertirse en una herramienta política de transformación social. Las autoras distinguen tres niveles de concreción: a) la ampliación de derechos y bienes a sectores anteriormente excluidos, b) garantizar que los nuevos sectores incluidos puedan aprovechar dicho bien y c) lograr que dichas ampliaciones puedan mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida. En la dimensión de la ES Chiroleu (2013), García de Fanelli (2015b), Miranda (2018) y Gluz y Moyano (2019) diferencian tres niveles;

-Democratización externa o cuantitativa: Conlleva la ampliación del acceso a las instituciones de ES a todos los grupos sociales, sin distinción socioeconómica, de etnia o género. Se materializa en un aumento general de la matrícula.

-Democratización cualitativa: Implica garantizar las condiciones necesarias para la permanencia y el egreso de todos los estudiantes. Se expresa en las mejoras en las tasas de egreso.

-Democratización en un sentido restringido: Chiroleu (2013) incorpora esta compleja dimensión que conlleva la reducción de las desigualdades sociales gracias a la ampliación de la ES. Esta relación implica mejorar la calidad y condiciones de vida gracias a las mejoras en los logros educativos.

En los últimos veinte años se cristalizó un aumento de la matrícula total a escala global y regional. Entre 2000 y 2018 la tasa bruta de matriculación mundial de 19 a 23 años creció del 19% al 38% y en América Latina del 23% al 52% (Unesco, 2020). No obstante, hacia el interior de cada sector económico se va reduciendo la participación a medida que decrecen los ingresos. Para 2018, a nivel global en el segmento de mayores ingresos la participación era del 77%, mientras que en el de menores ingresos era del 10%. Para el mismo año, en América Latina en todos los países la matrícula bruta del 40% de la población con mayores ingresos, como mínimo duplica a la de menores ingresos³.

En Argentina, la matrícula universitaria creció entre 1999 y 2019 de 1.056.000 a 2.187.292 estudiantes en universidades públicas y de 183.000 a 596.446 en universidades privadas. Estos resultados se condensaron en una tasa bruta de participación de la educación superior de personas de 18 a 24 años del 61% y una tasa bruta universitaria del 42,3% para 2019. No obstante, se observan las mismas asimetrías en los porcentajes de participación de acuerdo a niveles de ingreso. En Las tasas de egreso la brecha es de más del quintuple; 5,7% el 30% con menores ingresos y 35% el 40% con mayores ingresos para 2018.

En síntesis, a nivel global, regional y en Argentina se observa un avance en lo que respecta a la democratización cuantitativa en términos totales. En términos de democratización cualitativa todavía persisten profundas asimetrías. Las tasas de graduación y el nivel de participación de los sectores con menores ingresos reflejan con más agudeza los desafíos pendientes.

Las dificultades para lograr niveles de democratización educativa más sustantivos impulsan a los gobiernos a llevar adelante políticas de Estado que logren mejorar las trayectorias de los estudiantes. Las políticas públicas de inclusión en la educación superior son iniciativas macropolíticas e institucionales que tienen como finalidad mejorar el ingreso, permanencia y egreso de todos los estudiantes sin importar género, etnia o ingresos económicos. En el debate teórico hay un amplio consenso en definir cuatro tipos de políticas públicas de inclusión en la educación superior: la expansión institucional, las becas, las tutorías y las políticas institucionales de bienestar estudiantil (Cerezo, 2017; García de Fanelli, 2015a, 2015b, 2014; Chiroleu 2017; Gorostiaga, Lastra, K y Muiños de Britos, S, 2017). A continuación, se describe de manera específica a las becas, que se encuentran englobadas dentro de las Políticas de Transferencia Condicionada (PTC).

Las PTC consisten en una transferencia económica condicionada en la cual el Estado brinda a determinado grupo un monto económico mensual con la contraprestación de que mantengan cierta regularidad y conducta en la esfera social, educativa o de salud. Esta política puede adoptar múltiples variantes de acuerdo a los montos, los requisitos de admisión, la cobertura y la autoridad competente que las implementa. Las becas educativas consisten en una transferencia económica condicionada, en la cual el Estado le brinda a los estudiantes un monto mensual con la contraprestación de que mantengan cierta regularidad en los estudios (Feijó y Poggi, 2014). En las últimas tres décadas entraron en tensión las perspectivas más focalizadas y la de derechos que busca criterios más universales.

Las PTC y becas educativas se expandieron en América Latina y Argentina desde los años 90'. En un primer momento estuvieron influenciadas por las recomendaciones de organismos internacionales y las ideas neoliberales, que incentivaban la formulación de políticas focalizadas a los sectores de extrema pobreza y que prioricen el mérito mediante rigurosas contraprestaciones (Del Campo, 2020; Feldelber y Gluz, 2019; Mazzola, 2014; Olmedo 2016; Otero, 2020). Las mismas se circunscriben a un paradigma que concibe a la provisión de bienes públicos⁴ bajo criterios igualitaristas y de las capacidades; y la protección social desde del manejo social del riesgo (Mazzola, 2014; Zangara, 2019).

En contraste, durante gran parte del siglo XXI hubo un cambio de paradigma hacia un enfoque de derechos y de protección social en la forma de abordar la juventud, la pobreza y los problemas del mercado laboral. Para 2010, dieciocho países de América Latina contaban con PTC de amplia cobertura, tenían algún sector del Estado dedicado al

³ La matrícula por diferencias de ingreso en América Latina y Argentina fue obtenida de las bases de datos de la página de Siteal: <https://siteal.iiep.unesco.org/indicadores>.

⁴ Mazzola (2014) define a los bienes públicos como los bienes y servicios que provee el estado, debido a que el mercado no podría proveerlos de manera adecuada. Se diferencia entre los bienes públicos puros, que solo podría proveer el estado como la policía o el ejército, y los mixtos, que pueden proveer tanto el estado como el mercado, por ejemplo, la educación o salud. Así también, destaca que la forma en que se proveen en cada país depende de a) el modelo de desarrollo económico b) La dinámica institucional y c) El contexto externo regional y mundial.

área de la juventud y un 20% de la población joven estaba cubierta por las mismas (D' Alessandre y Duer, 2015). Las políticas pasaron de ser focalizadas a tener una amplia cobertura y estar basadas en criterios más universales.

En Argentina, en la ES se dio inicio a las becas con la creación del Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) vigente desde 1996. Durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015) tuvieron una considerable ampliación de su cobertura, pasando de un total de 2.400 becas en 2002 a 45.313 en 2013. En 2009 se sumaron dos líneas más: la becas Bicentenario (PNBB), pensada para carreras estratégicas, y las PRONAFE, que eran específicas de enfermería. En las PNBU el monto no variaba de acuerdo al año de cursada. En las otras dos el monto aumentaba a medida que se avanza en la carrera.

En este contexto de ampliación se creó la beca PROGRESAR. Desde el prisma educativo, se la puede considerar una política de inclusión educativa de transferencia condicionada que tiene como principal finalidad lograr una mayor democratización en el acceso, permanencia y egreso de los estudiantes entre los 18 y 24 años. Si bien el programa considera la finalización de los estudios primarios y secundarios, los principales conceptos y explicaciones se circunscriben a la ES y las políticas de inclusión en este nivel.

3) La beca PROGRESAR entre 2014-2019

La beca PROGRESAR surgió en un contexto regional de aumento de las políticas de transferencia condicionada y en el marco de un gobierno nacional que amplió los derechos sociales, la expansión del consumo de las clases populares y la puesta en agenda de las políticas de juventud. Entre 2003 y 2015 el kirchnerismo aumentó la inversión social y los programas de protección ampliada y de alta cobertura, como la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación Universal por Embarazo (AUE) y el “Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR.) (Otero, 2020). A nivel regional, D' Alessandre y Duer (2015) destacan que PROGRESAR era en 2015 una de las políticas con mayor cobertura y que menores requisitos tenía en materia de ingresos.

El 24 de enero de 2014 se sancionó con el Decreto 84/2014 la creación del PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES ARGENTINOS (PRO.GRES.AR) y se confirió a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) la principal responsabilidad por su implementación. El decreto se fundamentó en las políticas de protección e inclusión social y laboral vigentes y en un carácter interministerial. Entre los artículos 13 a 21 se estipulaba la creación de un comité consultivo interministerial y las acciones y responsabilidades de cada uno. El financiamiento y las actualizaciones anuales iban a estar a cargo del Tesoro Nacional y del Poder Ejecutivo. Así también, para el mismo año los criterios de implementación y requisitos se formalizaron en la Resolución 54/2014 de la ANSES.

Entre los requisitos de admisión, el universo de sujetos que iban a poder registrarse eran los jóvenes entre 18 y 24 años argentinos y residentes que estuvieran inscriptos en alguna de las instituciones educativas habilitadas por el Ministerio de Educación o programas de capacitación laboral. Sus ingresos familiares no podían exceder los tres salarios mínimos, vitales y móviles. Se estipulaban 12 transferencias mensuales fijas y estandarizadas para todos los niveles del sistema y carreras, de las cuales el 80% del monto iba a ser percibido cuando los estudiantes recibieran el alta de la beca y un 20% cuando acreditaran las contraprestaciones solicitadas. Los requisitos académicos exigían la aprobación de 2 materias por año hasta el segundo tramo y un porcentaje del plan de estudio aprobado a partir del tercero.

El 10 de diciembre de 2015 Mauricio Macri asumió la Presidencia de la Nación. Durante su mandato se impulsó un proyecto neoliberal con un bloque de poder⁵ que articuló a las clases dominantes externas e internas y la identidad de un partido republicano-liberal. Su agenda implicó un conjunto de reformas económicas y políticas y la puesta en marcha de un cambio cultural e ideológico mediante la construcción de un sentido común neoliberal (Katz, 2016; Vommaro,

⁵ Marcelo Bona (2019) define el concepto “bloque de poder” como la unidad contradictoria entre diferentes grupos dominantes dentro de la economía capitalista. El autor toma la referencia teórica de Gramsci, Poulantzas y de las teorías marxistas del estado. También relaciona este concepto con el de “Hegemonía”, que la define como la búsqueda de consensos de toda la sociedad y de la dirección intelectual y moral de los estratos subalternos por parte de las clases dominantes.

2019; Vommaro y Gene, 2017). Estas ideas se fueron edificando a través de los mitos⁶ del derrame; del emprendedor solitario; el Estado como una empresa privada y la polarización política con el populismo.

De manera análoga, en el ámbito educativo la tendencia general se dirigió hacia la privatización endógena y exógena⁷; el cierre de políticas; la reducción del presupuesto y el despliegue de diferentes estrategias políticas asistemáticas y solapadas para contener su impacto y potenciales reclamos (Da Porta, 2019; Estevez, 2019). El discurso se orientó hacia un diagnóstico del estado decadente de la educación: la crítica al populismo y los sindicatos; los valores de esfuerzo y una educación que solo se adapte al mercado laboral (Da Porta, 2019)

En 2016 y 2017 la beca PROGRESAR continuó con la misma estructura con la que había sido creada, pero con un declive del poder adquisitivo de las transferencias monetarias y el cierre de las ampliaciones que estaban previstas en el Decreto 84/2014. Zangara (2019) destaca que se consumaron varias reducciones a nivel cualitativo. En primer lugar, se suspendieron las ampliaciones previstas. Por otro lado, se desmantelaron los operativos territoriales que tenían por finalidad brindar información en los barrios y expandir la difusión. También hubo un cese de los trabajadores que monitoreaban el programa en el Ministerio de Economía.

El 30 de enero de 2018, el Decreto 90/2018 transformó varios elementos de la beca. En principio, se cambió el nombre de Programa PRO.GRE.SAR a beca PROGRESAR. El nuevo decreto finalizó con el carácter interministerial instaurado por el Decreto 84/2014 y se apoyó de manera exclusiva en la normativa educativa, en la Ley de Educación Nacional 26.206, la Ley de Educación Superior 24.521 y la Ley de Educación Técnico Profesional 26.058. En correlación con estos nuevos fundamentos, se transfirió la autoridad de la beca PROGRESAR a la órbita del Ministerio de Educación. Como única excepción, el artículo 10 le otorgó a ANSES la facultad de brindar ayuda administrativa con el sistema de GESTIÓN UNIFICADA.

El nuevo decreto instituyó como principios rectores la igualdad de oportunidades, el mérito y la inserción en el mercado laboral. En un párrafo se advierte "...la necesidad de fortalecer el sistema de becas introduciendo nuevas estrategias y condicionalidades que contribuyan al efectivo tránsito y egreso del sistema educativo por parte de los jóvenes en situación de vulnerabilidad que buscan desarrollarse y prosperar" (Decreto Nro 90/2018, BO 30/01/2018). En el verbo "buscan" se puede apreciar una sutil diferenciación entre "jóvenes meritorios que quieren progresar" y otros que no.

En el siguiente cuadro se pueden distinguir las diferencias entre 2014-2017 y con los nuevos cambios en 2018 en los requisitos para poder acceder a la beca y las contraprestaciones:

Cuadro 1: Requisitos de acceso, contraprestaciones y penalidades en la beca PROGRESAR

Periodo:	Entre 2014-2017	Cambios en 2018
	<u>Requisitos de acceso:</u>	
Beneficiarios:	Argentinos de 18 a 24 años o residentes legales (residencia no menor a 5 años).	Argentinos de 18 a 24 años y de 25 a 30 años que estén cursando los últimos años
Condición educativa:	Estar estudiando en alguna institución educativa o de formación laboral aprobada por el Ministerio de Educación.	Estar estudiando en alguna institución educativa o de formación laboral aprobada por el Ministerio de Educación.
Condiciones económicas;	La suma de los ingresos del joven y su grupo familiar no puede exceder los 3 salarios	La suma de los ingresos del joven y su grupo familiar no puede exceder los 3 salarios mínimos.

⁶ Fair (2020), desde un análisis político del discurso, define a los mitos como narraciones que permiten legitimar las fantasías ideológicas y pueden implicar un imaginario de unidad plena, evocar un pasado glorioso o prometer un futuro de grandeza. Su importancia estriba en la en su potencialidad para lograr una mayor adhesión ideológica o legitimar la figura de un gobierno

⁷ Da Porta (2019) conceptualiza a la privatización exógena como el aumento en la participación de las empresas privadas en los servicios educativos, consultorías, evaluaciones y en la formulación de políticas públicas. En cambio, la privatización endógena implica la adopción de lógicas, ideas y prácticas del sector privado en el sistema educativo público

	mínimos. Se atienden situaciones particulares.	
Inscripción:	Inscripciones abiertas todo el año.	Se tienen que presentar todas las documentaciones correspondientes en un periodo determinado de inscripción a principio de año.
Cantidad y modalidades de transferencias económicas		
Cantidad y jerarquía de las transferencias:	Transferencia de 12 cuotas uniformes para todos los niveles del sistema.	Transferencias de 10 cuotas anuales y jerarquizadas de acuerdo al tramo de la carrera y nivel educativo. Para estudiantes con promedio mayor a 8, había un incentivo extra de 10 cuotas mensuales.
Modalidades de pago	El 80% se cobraba con el alta de la beca y el 20% restante a fin de año, con la acreditación de la asistencia y el cumplimiento de las contraprestaciones	El 80% se cobraba con el alta de la beca y el 20% restante a fin de año, con la acreditación de la asistencia y el cumplimiento de las contraprestaciones. Para los estudiantes avanzados, el pago era del 100% de lo estipulado con el alta
Contraprestaciones y penalidades		
Obligaciones académicas:	Aprobar dos materias por año hasta el segundo tramo. A partir del tercero un porcentaje del plan de estudios.	Aprobar más del 50% de las materias del programa de la carrera y no excederse más de 2 años en la duración de la carrera.
Penalidades en caso de incumplimiento:	En caso de no cumplir con las obligaciones académicas o presentar la documentación correspondiente, se da de baja la beca. El estudiante puede inscribirse al próximo año.	En caso de no presentar la documentación correspondiente y no cumplir con las obligaciones académicas se da de baja la beca y el beneficiario no se podrá inscribir por el plazo de un año.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Decreto 84/2014, Decreto 90/2018 y Resolución 51/2014.

En el cuadro se pueden apreciar cuatro transformaciones. En los requisitos de acceso, en el universo de beneficiarios y el formato de inscripción. En las contraprestaciones y penalidades hay un leve aumento de los requisitos académicos y sanciones en caso de incumplimiento. Por otro lado, se redujeron la cantidad de transferencias de 12 a 10 y se jerarquizaron los montos de acuerdo al año de cursada y nivel educativo.

En cuanto a las transformaciones cuantitativas, la beca PROGRESAR transitó sustantivos cambios en la cobertura, el presupuesto total asignado y el poder adquisitivo de la beca entre 2014 y 2019. En el siguiente cuadro se puede apreciar la cantidad de titulares a diciembre de cada año:

Cuadro 2: Total de titulares de la Beca Progresar a diciembre de cada año:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cobertura	570.000	969.000	1.038.721	1.009.437	578.263	571.492

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los informes de ANSES de 2019 y 2020

Según los datos expuestos, los primeros dos años del gobierno de Macri la beca mantuvo un nivel alto, similar al de 2015. En 2018, año en que se anunciaron los cambios en la beca, la cobertura se contrajo casi a la mitad. Otras dos

aristas para analizar la cobertura son la de género y la distribución de las distintas líneas de becas. En 2019 el 63% de las becas fue percibido por mujeres y el 37% por hombres, índice similar al de los años anteriores. En relación con las líneas de becas, para 2019 las de educación universitaria conformaron el 34%, las terciarias un 30%, de terminalidad obligatoria un 34% y solo un 2% las de formación profesional (ANSES, 2019). Así también, Cepa (2019) destaca que en comparación con años anteriores en 2018 las modalidades que experimentaron mayores recortes fueron las del nivel obligatorio y superior no estratégico, con bajas de 138.000 becas y 193.000 respectivamente.

El presupuesto ejecutado también presentó grandes variaciones. CIPPEC (2019) describe que el presupuesto real decreció un 55% de 2015 a 2019, medido en pesos constantes al año 2018. Por otro lado, ANSES (2019) resalta un descenso real del 57,2% del presupuesto para el mismo período, medido en pesos constantes al primer trimestre de 2016. A pesar de los diferentes cálculos, se observa una elevada reducción en las dos mediciones. La misma se cristalizó en el monto de las transferencias monetarias. El poder adquisitivo real de las becas experimentó una disminución notable. Cepa (2019) advierte que desde 2015 a 2019 las diferentes líneas de becas redujeron su valor real entre un 46% y 62%. Las de nivel obligatorio y formación profesional fueron las más afectadas, con una reducción del 62%. Las del nivel superior no estratégicas perdieron un 52% y las estratégicas, un 46%.

4) Resultados, continuidades y rupturas

A continuación se examinan los cambios en la beca PROGRESAR entre 2014-2019, tomando las ideas subyacentes, contraprestaciones y modalidades de transferencias y cambios cuantitativos. Luego se analizan los puntos de continuidad y ruptura entre los dos gobiernos que tuvieron la responsabilidad de PROGRESAR durante el período:

En el Decreto 84/2014 se aprecia la idea de una política con pretensiones de universalidad y articulada con una idea más amplia de protección e inclusión social. Olmedo (2016) pone de relieve que la beca en sus inicios se enmarca en un enfoque de derechos humanos en la formulación de políticas públicas, ya que cumplía principios de universalidad, igualdad, capacidad burocrática y de financiamiento, progresividad y razonabilidad.

En el Decreto 90/2018 se observan varias transformaciones. Los fundamentos de la igualdad de oportunidades y adaptación a las demandas del mercado dieron el sustento para los cambios en la jerarquización de las becas, el premio al mérito y el aumento de las contraprestaciones. En el análisis de la presentación de la nueva beca PROGRESAR el 30 de enero de 2018 hay dos ideas que se despliegan de manera transversal; el “mérito individual” y la “igualdad de oportunidades” como motor de progreso en todas las esferas de la vida social. Por otro lado, el Estado aparece en calidad de agente que tiene que facilitar actitudes positivas frente a la vida. Estas concepciones se vinculan con los mitos del emprendedor solitario y el Estado como una empresa privada (Fair, 2020).

Desde 2014 a 2017 la beca mantuvo bajas contraprestaciones y los montos transferidos eran homogéneos para toda la población beneficiaria. Con los cambios de 2018, hubo un leve aumento de contraprestaciones y se comenzó a priorizar el monto para los estudiantes de los últimos años y de carreras estratégicas. Esta jerarquización contrastó con las problemáticas que expresan los índices de retención y graduación y con el desarrollo teórico en esta temática - que apuntan a que los primeros años en la ES son los más difíciles y los que presentan mayores índices de deserción (Arias, Lastra y Gorostiaga, 2015; Cambours de Donini et al, 2019; Chiroleu, 2013,2017; Ezcurra, 2019; García de Fanelli 2014, 2015; Gorostiaga, Lastra y Muños de Britos, 2018).

A nivel cuantitativo hubo una contracción del presupuesto real muy significativa, producto del bajo aumento nominal del monto de las transferencias monetarias. Desde allí se desprendieron la reducción de la cobertura en 2018 y del poder adquisitivo de las becas, que disminuyeron un 50% de su valor real durante el periodo analizado. La beca PROGRESAR, durante la gestión de la Alianza Cambiemos, se ubicó dentro de las áreas más afectadas del gasto educativo nacional, donde se encontraban los fondos salariales docentes, las políticas socioeducativas y la formación docente, que tuvieron reducciones reales de entre el 39% y el 82% (CIPPEC, 2019).

Desde la creación del Programa PROGRESAR en 2014 con el gobierno de Cristina Kichner hasta el final del gobierno de la Alianza Cambiemos en 2019 se pueden considerar distintos puntos de continuidad y ruptura.

Entre las continuidades se hallan cuatro. La primera es el alto nivel de cobertura. Si bien se redujo en un 45% en 2018, se hace difícil pensar en un viraje hacia una beca focalizada. El segundo punto es el rol del gobierno nacional y su

materialización en el partido político que en ese momento detentaba el poder ejecutivo. El mismo siguió siendo el encargado de asignar el presupuesto con los recursos del Tesoro Nacional y convalidar las transformaciones que consideraban convenientes. Esta continuidad se puede explicar por el sistema político hiperpresidencialista de Argentina, en la que el jefe de Estado elegido por el voto popular posee amplias facultades como firmar decretos, elegir y remover ministros y vetar leyes (Fair, 2020). De hecho, la beca se creó en 2014 y se transformó en 2018 mediante sendos decretos de necesidad y urgencia. Los requisitos socioeconómicos y de condición educativa se mantuvieron inalterados. Por último, el universo de beneficiarios continuó siendo los estudiantes jóvenes, aunque como cambio importante se extendió la edad para los últimos años de estudio hasta los 30 años.

Los puntos disruptivos fueron los nuevos fundamentos normativos y los cambios en algunos criterios de implementación que adquirió la beca PROGRESAR en 2018. Se marcó un punto de ruptura con el carácter interministerial de la beca PROGRESAR en su génesis y se transformó en una política educativa de transferencia condicionada para propiciar la igualdad de oportunidades y la inserción al mercado laboral. Es por eso que se transfirió toda la responsabilidad de la beca a la órbita del Ministerio de Educación. Por el lado de los nuevos criterios de implementación, se aumentó la cantidad de materias aprobadas requeridas para continuar con la beca y se jerarquizaron los montos de acuerdo a la carrera y año de cursada. El cénit de los cambios en la beca PROGRESAR en 2018 fue el “incentivo económico para jóvenes con promedio superior a 8”. Esta es la medida que expresa de manera más nítida la construcción de un sentido común neoliberal, y en específico, el mito del emprendedor solitario y los valores del esfuerzo individual. Implica la idea de un Estado que busca que los ciudadanos adopten conductas meritorias y forjen sus destinos de manera individual.

5) Reflexiones finales y prospectivas de PROGRESAR

La beca PROGRESAR nació en 2014 en el contexto regional de ampliación de los derechos sociales y de las políticas de transferencia condicionada de alta cobertura. La política tuvo en su origen 3 objetivos: ampliar la protección social, la inclusión en el mercado laboral y la reducción de las desigualdades educativas. A su vez se enmarcó desde un enfoque de derechos (Olmedo, 2016). Durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) la beca realizó un lento viraje hacia una PTC más cercana al enfoque neoliberal del manejo del riesgo social, la focalización y el mérito. Las principales metamorfosis en esta dirección fueron la reducción de un 45% de la cobertura, el incentivo a estudiantes con promedio mayor a 8, el aumento de las contraprestaciones y las líneas de becas de “compromiso docente”. Los puntos de continuidad y el carácter atenuado de la mayoría de los cambios imposibilitan pensar en una transformación total. En síntesis, se podría considerar a la beca PROGRESAR durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) como una política educativa híbrida entre el enfoque de derechos y el neoliberal, pero con una mayor inclinación hacia este segundo paradigma.

La beca PROGRESAR es una política educativa que todavía hoy sigue vigente. El gobierno actual del Frente de Todos (2019-2023) mantiene puntos de continuidad y ruptura con la beca desde sus inicios y con las transformaciones durante la Alianza Cambiemos (2015-2019). Es una política con mucha potencialidad y que podría impactar de manera virtuosa en los diferentes niveles de democratización educativa y en la esfera social de gran parte de la juventud de Argentina. El mayor desafío de cara al futuro podría ser lograr una institucionalización por ley, para que se transforme en una política de Estado sostenible en el largo plazo y más impermeable a las constantes fluctuaciones económicas y políticas del país. Sobre ese punto nodal se desprenden otros retos, como una mayor articulación con el mercado laboral y un aumento exponencial del presupuesto que permita aumentar la cobertura y ajustar los montos de la beca a los altos índices de inflación y el costo de vida.

Desde el punto de vista académico, la beca PROGRESAR es un objeto de estudio que está muy lejos de estar tratado teóricamente en su totalidad. Todavía hay muchas líneas de investigación que pueden emprenderse, ya sea focalizando el estudio desde una sola óptica y marco conceptual, o bien tomando los múltiples aportes de la misma sobre trayectorias, políticas sociales y de la juventud y políticas de inclusión en la educación superior. Un abordaje muy poco o directamente no estudiado, dado la complejidad que implica y su alto costo, es un estudio de impacto. Desde esta arista se podría mensurar la resonancia que tuvo la beca PROGRESAR en las trayectorias de los estudiantes, su calidad de vida e ingresos económicos. Es un debate que podría saldar el alto déficit de estudios sobre la democratización en un sentido restringido y hasta qué punto la educación mejora la vida de los sectores con menores ingresos (García de Fanelli, 2014).

También son pocos los estudios prospectivos. Estos podrían anticipar los desafíos a mediano y largo plazo, como la

ampliación de la cobertura, la orientación de las becas y los presupuestos que se podrían requerir de acuerdo a los indicadores económicos. Por último, desde un enfoque más cualitativo se podrían profundizar los estudios sobre las trayectorias de los estudiantes y su vínculo y percepción con las políticas y las instituciones educativas.

Referencias bibliográficas

Administración Nacional de Seguridad Social-ANSES (2019). *Reporte de Monitoreo. Progresar. 4to trimestre de 2019.*

Administración Nacional de Seguridad Social-ANSES (2020). *Reporte de Monitoreo. Progresar. 4to trimestre de 2020*

Arias, M., Mihal, I., Lastra, K. y Gorostiaga, J.(2015). El problema de la equidad en las universidades del conurbano bonaerense en la Argentina. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(64).

Bona, L (2019). ¿Neoliberalismo hegemónico? Apuntes sobre el Estado, el bloque de poder y la economía política en la Argentina reciente (2016-2018). *Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales*, 22(1).

Centro de Economía Política Argentina- CEPA (2016). *Las transformaciones del Programa Progresar bajo la gestión cambiamos. Desnaturalización y metas de ajuste del 90%.*

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento- CIPPEC (2019). El financiamiento educativo nacional por dentro. En Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento- CIPPEC, *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década* (pp. 18-38). Documento de Trabajo Nro 178.

Cerezo, L. (2017). El Programa Nacional de Becas Universitarias de Argentina. Características, implicancias y modificaciones. 2009-2017. *Revista Argentina de Educación Superior* (RAES), 10(16), 9-35.

Chiroleu, A. (2013). Políticas públicas de Educación Superior en América Latina: ¿democratización o expansión de las oportunidades en el nivel superior? *Revista Espacio Abierto*, (22)2, 279-304.

Chiroleu, A. (2017). ¿Educación superior para todos? Los vaivenes de la ampliación de oportunidades en tres décadas de democracia política en Argentina, Brasil y Chile. *Revista Universidades*, 1(6).

D'Alessandre, V. y Duer, C. (2015). Programas de transferencias condicionadas orientadas a jóvenes. El caso del PROG.RE.SAR. *Cuaderno Siteal*, 22.

Da porta, E. (2019). La revolución educativa de Cambiamos. En *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiamos* (pp 149-171). Universidad Nacional de Córdoba.

De Grande, P. y Forni, P. (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(1). ISSN: 0188-2503.

Decreto 84/2014. Boletín oficial. 27 de enero de 2014. <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle>

Decreto 90/2018. 30 de enero de 2018. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306422/norma.htm>

Del Campo, N. (2020). *Políticas para la democratización en la Educación Superior; el caso del programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina -PROGRESAR- ; aciertos, desaciertos y vicisitudes de una política social innovadora (2014-2020)*. (Tesis de Maestría). FLACSO.

Estévez, M. (2019). Alineación y alienación. Política educativa macrista en tiempos de restauración neoliberal. *Revista RUMBOS TS*, XIV(20), 49-81.

Ezcurra, A. (2019). Educación superior: una masificación que incluye y desiguala. En *Derecho a la educación. Expansión*

y desigualdad: tendencias y políticas en Argentina y América Latina (pp. 21-53). Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Fair, H. (2020). Fantasías, mitos y creencias ideológicas en tiempos de Macri. *Revista electrónica de las sedes regionales de la Universidad de Costa Rica*, XXII(45).

Feijó, C. y Poggi, M. (2014). *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión*. IIP UNESCO.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2019). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13, 19-38.

García de Fanelli, A. (2014). Inclusión social en la educación superior en Argentina; indicadores y políticas en torno al acceso y la graduación. *Revista páginas de educación*, 7(2).

García de Fanelli, A. (2015a). La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: Indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI. *Revista Propuesta Educativa*, 43, 17-31.

García de Fanelli, A. (2015b). Políticas institucionales para mejorar la retención y la graduación en las universidades nacionales argentinas. *Revista Debate Universitario*, 7, 7-24.

Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2016). Jóvenes y universidad. El PROG.R.ES.AR y la democratización del nivel superior. *Revista del IICE*, 39, 67-82.

Gomez, S. (2019). La política de acceso, permanencia y egreso universitario durante la administración kirchnerista (2003-2015) y macrista (2015- 2019) en Argentina. Apuntes para una caracterización. *Revista científica ECCOS São Paulo*, 49, 1-20.

Gorostiaga, J., Lastra, K. y Muiños de Britos, S. (2017). Políticas institucionales para favorecer el acceso y la permanencia en universidades argentinas: un análisis de cuatro instituciones del conurbano bonaerense. *Páginas de Educación*, 10.

Katz, C. (2016). El proyecto Neoliberal en Argentina. *Revista del CIECAS-IPN*, 41(XII), 31-36.

Marzonetto, G. (2014). Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR. *Revista Serie análisis de Coyuntura*, 25.

Mazzola, R. (2014). PROGRESAR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, 91-113.

Melendez, C., Torres, M. y Yuni, J. (2020). Análisis del Programa de Respaldo al Estudiante Argentino (Progresar) para la Educación Superior (2014-2020). *Revista Nueva Época*, 3, 69-94.

Miranda, E. (2018). El derecho educativo universitario en Argentina. *Journal of education*, 20, 79-96.

Munizaga, F., Cifuentes, M. y Beltrán, A. (2018). Retención y abandono estudiantil en la Educación Superior Universitaria en América Latina y el Caribe: Una revisión sistemática. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(61).

Olmedo, G. (2016). El PRO.GRES.AR desde el enfoque de derechos humanos. *Revista administración pública y sociedad*, 2.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista REDES*, 2(4), 99-128.

Otero, A. (2017). Agenda joven en Argentina. El caso del "Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina" PROG.RE.S.AR. *Revista Metamorfosis: Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud*, 6, 62-75.

Otero, A. (2020). Enfoque de derecho y políticas de juventud. Un análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, 12(3).

Resolución ANSES 51/2014. Boletín oficial. 17 de marzo de 2014. <http://www.saij.gob.ar/procedimiento-aprobacin-validacin-registracin-puesta-al-pagoprestacin-progresar-procedimiento-aprobacin-validacin-registracin-puesta-al-pago-prestacin-progresar/v7353-2014-02-20/123456789-0abc-d35-37ti-lpsedadaveon>

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) <https://siteal.iiep.unesco.org/indicadores>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO (2020). *Acceso Universal a la Educación Superior*.

Vommaro, G. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambios y los límites del “giro a la derecha” en Argentina. *Colombia internacional*, 99, 91-120.

Vommaro, G. y Gene, N. (2017). Argentina; El año de cambios. *Revista de ciencia política*, 37(2).

Yuni, J. y Urbano, C. (2014). *Técnicas para investigar II*. Brujas.

Zangara, (2019). *La mirada estatal sobre las juventudes en Argentina durante 2014- 2015. El caso del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina* (PROG.R.ES.AR.). (Tesis de maestría). Cap 1 y 7.

Fecha de recepción: 15-10-2022

Fecha de aceptación: 5-12-2022