



Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)

ISSN: 0185-1284

ISSN: 2448-878X

rlee@ibero.mx

Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

México

Melendez, Cecilia Evangelina; Torres, Miguel Agustín; Yuni, José Alberto

**Análisis del Programa de Respaldo al Estudiante Argentino  
(Progresar) para la Educación Superior (2014-2020)**

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos  
(México), vol. L, núm. 3, 2020, Septiembre-, pp. 69-94

Universidad Iberoamericana, Ciudad de México  
México

DOI: <https://doi.org/10.48102/rlee.2020.50.3.131>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27063236004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Análisis del Programa de Respaldo al Estudiante Argentino (Progresar) para la Educación Superior (2014-2020) Analysis of the Argentine Student Support Program (Progresar) for Higher Education (2014-2020)

Cecilia Evangelina Melendez  
CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES  
CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS. UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CATAMARCA, ARGENTINA  
ceciliamelendez.unca@gmail.com

Miguel Agustín Torres  
CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES  
CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS. UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CATAMARCA, ARGENTINA  
agutorresk@gmail.com

José Alberto Yuni  
CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES  
CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS. UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CATAMARCA, ARGENTINA  
joseyuni@gmail.com

## RESUMEN

En el marco de un conjunto de políticas públicas destinadas a disminuir las desigualdades sociales y contribuir al desarrollo de una mayor justicia social, se implementó en Argentina, a comienzos de 2014, el Programa de Respaldo a Estudiantes (Progresar), con el propósito de promover la formación, capacitación e inserción laboral de jóvenes pertenecientes a sectores socioeconómicos vulnerables. Este programa público, aún vigente, experimentó con los años modificaciones en su diseño, instrumentación y definición de la población destinataria. Con ello en cuenta, nos proponemos caracterizar las variaciones que observó desde su inicio y describir las implicancias de tales modificaciones. El estudio permite identificar las diferentes etapas de la ejecución del programa y posibilita comprender las lógicas y fundamentos que subyacieron a los cambios que operaron sobre el mismo. Adquiere relevancia abordar el recorrido de Progresar, ya que permite conocer las diferentes interpretaciones sobre la potencialidad incluyente del programa, que albergaron las administraciones nacionales que se sucedieron durante tal evolución. La metodología combina la incursión teórico-conceptual concerniente a los contenidos principales de la cuestión, con la exploración, desde la perspectiva del modelo de marco secuencial, de la dimensión institucional del programa a través del examen detallado de los instrumentos legales y de los documentos oficiales específicos.

## ABSTRACT

Within the framework of a set of public policies aimed at reducing social inequalities and contributing to the development of greater social justice, Argentina implemented the Student Support Program (Progresar) at the beginning of 2014 to promote the formation, qualification, and labor insertion of young people belonging to socioeconomically vulnerable sectors. This public program, which is still in force, underwent, over the years, modifications in its design, instrumentation, and definition of its target population. Hence, this article pretends to characterize the Progresar program, distinguishing the variations observed from its beginning and describing the implications of such modifications. The study makes it possible to identify the different stages that the performance of the program went through and allows us to understand the rationale and foundations that underlay the changes that operated on it. The analysis of the path described by Progresar becomes relevant since this favors knowledge on the different interpretations of the successive national administrations about the inclusive potential of the program. The methodology used combines the theoretical-conceptual approach concerning the main contents of the question, with the exploration, from the perspective of the sequential framework model, of the institutional dimension of the program through the detailed examination of legal instruments and specific official documents.

Palabras clave: Progresar, Argentina, jóvenes, educación, políticas de inclusión

Keywords: Progresar, Argentina, youth, education, inclusion policies

## INTRODUCCIÓN

La inclusión de los jóvenes se posicionó, en las últimas décadas, como un tema relevante en la agenda política de las administraciones latinoamericanas (Vezza, 2014, Arroyo, 2014, García Barreiro y Serrata Malfitano, 2014). La emergencia de la problemática laboral juvenil en el marco de las agendas de gobierno ha ganado presencia en los últimos años, tornándose así también un tópico central en la agenda investigativa de los países (Brandán, 2018). En términos generales, las respuestas institucionales articuladas en aquellos escenarios de la región que afrontaron los diferentes aspectos implicados en la cuestión consistieron, entre otras alternativas, en la generación de mecanismos de política pública dirigidos a facilitar a segmentos de la población joven, atravesada por severos condicionamientos socioeconómicos, el acceso a determinados derechos (Assusa y Brandán Zehnder, 2014, García-García, 2017).

Los esfuerzos estatales para la protección social de la juventud se estructuran sobre la base de cuatro pilares: i) la provisión de bienes y servicios para la atención de la salud, en especial de la salud sexual y reproductiva; ii) la protección de ingresos, mediante transferencias a las familias para estimular su permanencia en el sistema educativo o desincentivar el ingreso precario al mercado laboral; iii) las políticas educativas, incluidos los programas de ampliación y retención educativa, y iv) el paquete de políticas dirigidas a mejorar la inserción y las oportunidades de empleo para la juventud (Rossel y Filgueira, 2015). El propósito de estas iniciativas de política pública se centró, principalmente, en el fortalecimiento del nivel educativo para la mejora de la formación y la aptitud profesional de los jóvenes. Dentro del conjunto de experiencias registradas en el contexto regional pueden citarse, entre otros: el Programa Prospera, implementado en México (Barajas Martínez, 2016); el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes Pro Joven, de Brasil, lanzado en 2005 (Friedrich *et al*, 2012), y el Programa Avancemos, de Costa Rica, aplicado desde 2006 (Muñoz-Alvarado, 2016). Todas estas iniciativas se orientaban, generalmente, a jóvenes en los rangos de edades comprendidas entre los 12 y los 25 años. En el caso particular del Programa Prospera, éste aplica siempre y cuando exista en el hogar algún integran-

te menor de 12 años, o que pueda continuar siendo becario(a) del programa o alguna mujer menor de 49 años (Sedesol, 2014, p. 51). Su operatoria se despliega mediante una transferencia de dinero que se otorga a jóvenes de sectores vulnerables con la condición, a modo de contraprestación, de cursar o completar estudios del sistema formal o no formal (como cursos de capacitación profesional).

A su vez, entre los requisitos adicionales que suele requerirse a los beneficiarios, se encuentra, entre otros, la certificación de los estudios y controles médicos. En ocasiones, el monto de dinero percibido por los diferentes destinatarios varía en función del nivel educativo a cursar, elevándose el monto, en cierto supuesto, en la medida que aumenta el nivel educativo alcanzado. El fin último de estos programas es incrementar el capital humano para reducir la pobreza intergeneracional. En lo concerniente a la justificación de la ejecución de este tipo de programas, puede apuntarse que los especialistas en la temática encuentran tres razones que contribuirían a explicar su difusión: i) tienen un costo presupuestario relativamente bajo (menos del 1% del PIB en la mayoría de los casos); ii) registran logros en la reducción de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad relativa; iii) posibilitan progresos en los índices de educación y salud de los destinatarios (Cacace y Albornoz, 2012).

El sentido de este trabajo se sitúa dentro de tales parámetros temáticos. Por tal razón, nos proponemos caracterizar los principales contenidos de Progresar, e identificar las diferentes etapas que exhibió su implementación, con el propósito de determinar la lógica que subyacía –y subyace– a las mismas.

Esta expresión de política pública de inclusión fue creada en 2014 durante la gestión de Cristina Fernández, y fue relanzado en 2015 por el gobierno de Mauricio Macri bajo la denominación de Becas Progresar. A su vez, la presidencia de Alberto Fernández, iniciada en diciembre de 2019, dispuso su continuidad. Establecido por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 84/2014, el programa promueve que los jóvenes que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo vital y móvil, mientras que su grupo familiar posee iguales condiciones, inicien o completen sus estudios o su formación para el trabajo y, en principio, apunta a jóvenes de entre 18 y 24 años, excepcionalmente hasta los 30 años.

El programa se caracteriza, hasta el momento, por su perdurabilidad, más allá de los avatares políticos y de las transiciones gubernamentales. De esta manera, el programa ha mantenido, sin interrupciones, su vigencia hasta la actualidad. Incluso, puede interpretarse que se asiste a una ampliación del mismo en lo que respecta a asignación de partidas presupuestarias y a la ejecución de éstas. Tal aspecto concerniente a su continuidad no es un dato fáctico que deba soslayarse, teniendo en cuenta la discontinuidad y contingencia que ha definido muchas políticas públicas implementadas en las últimas décadas en Argentina.

Al respecto, asumimos como argumento guía del desarrollo de este aporte el siguiente: el Progresar se inspiró, en su inicio, en una perspectiva incluyente de carácter amplio y sin restricciones. En tal instancia, se concibieron las instituciones educativas, los centros de formación profesional y los institutos terciarios y universidades como lugares receptores de los jóvenes a través de políticas de transferencias condicionadas, cuyo sustento financiero procedía del tesoro nacional. Sin embargo, a partir del comienzo de la segunda fase, durante la presidencia de Macri, se le imprimió un marcado sesgo de meritocracia, a partir de la incorporación de estímulos económicos como orientadores de las conductas de los jóvenes. A su vez, el breve tramo institucional transitado por la presidencia de Alberto Fernández arroja elementos que insinúan una tentativa de retorno a aquel inicial espíritu que impulsó al programa.

## ESTUDIOS SOBRE EL PROGRESAR

En un marco más amplio de políticas orientadas hacia la juventud, la irrupción de Progresar fue objeto de interés académico casi desde el momento mismo de su implementación. En el rastreo bibliográfico identificamos tres líneas de indagación en torno al programa: la primera más cuantitativa, en términos de impacto, cobertura, cantidad de beneficiarios y su efecto en la redistribución económica sobre las condiciones socioeconómica de los beneficiarios. En esta línea ubicamos el trabajo Di Giovambattista, Gallo y Panigo (2014), quienes a poco del anuncio del programa publicaron un estudio realizado con técnicas de microsimulación estadística, estimando la cantidad de posibles beneficiarios del programa y su impacto re-

distributivo. Sus resultados son interpretados por los autores como impactos “de primera vuelta”, dada su cercanía temporal con el inicio del programa. Lombardía (2017, 2018) analiza la continuidad del Progresar, también en términos cuantitativos, e incorpora una mirada sobre los cambios en el programa, con un recorte temporal que incluye los primeros años del gobierno de Mauricio Macri, y concluye que hubo una desinversión en el programa y un retroceso respecto de la cantidad de beneficiarios; señala también el cambio en los requisitos hacia los beneficiarios y la anulación de acciones complementarias pensadas inicialmente, como las tutorías, los espacios de cuidado para niños y la desmantelación de la red territorial que tenía como objetivo llevar el programa a los beneficiarios.

En una segunda línea, desde la perspectiva de derechos e inclusión, se encuentran los trabajos de D’Alessandre y Duer (2015), quienes analizan de manera comparada el Progresar con otros programas de América Latina y concluyen que suponen una ampliación de derechos para los jóvenes. Olmedo (2016) y el artículo publicado por Gluz y Ochoa (2018) señalan que, a diferencia de las políticas precedentes, Progresar flexibiliza los criterios meritocráticos que históricamente fortalecieron la lógica selectiva de la escolaridad, al tiempo que reconoce a los grupos sociales más desaventajados como legítimos estudiantes universitarios. Asimismo, establece mecanismos de mayor integralidad en la norma mediante el acompañamiento a las trayectorias que ponen de relieve la intención de un abordaje holístico de la problemática juvenil. En la misma lógica, Paula Isacovich (2019) analiza, principalmente, los cambios que introdujo el programa en el esquema de políticas sociales previas destinadas a jóvenes, al orientar la inclusión de éstos en las universidades. Mazzolla (2014), desde una metodología cualitativa, observa cómo se ha ampliado o restringido la gama de bienes considerados públicos, cuáles han sido las concepciones de justicia distributiva presentes, y cómo han incidido estos cambios en el bienestar de las juventudes, sus familias y comunidades. Señala algunos desafíos en la materia, ubicando al Progresar en su marco.

En una tercera línea, sobre el impacto en las trayectorias de los beneficiarios y los efectos subjetivos del programa, ubicamos la tesis doctoral de Josefina Bolis (2016), sobre los sentidos construidos por los jóvenes a raíz de su participación como destinatarios de una

política pública. Ella sostiene que el Estado está interpelando a los sujetos y observa cuáles son sus respuestas y resignificaciones. Desde allí, mira las subjetividades y prácticas políticas que los jóvenes configuran en vinculación con el Estado, así como los proyectos futuros e imaginarios comunes que los marcan como generación.

En el caso del presente estudio, nuestro enfoque y aporte se concentra en un análisis completo de las normativas desde el origen del programa hasta la actualidad, centrado en los cambios al interior del mismo y sus sucesivos despliegues en los distintos periodos y gestiones. La revisión normativa es profunda, a fin de identificar los devenires del programa y las distintas lógicas implícitas en la definición de los propios jóvenes destinatarios, de sus problemáticas y las posibles soluciones para una mejor inclusión mediante los estudios superiores. Identificamos las continuidades y rupturas que se dieron en la dinámica de diseño y rediseño de esta política que se posicionó en el país como central para la inclusión de los jóvenes argentinos.

## CONSIDERACIONES SOBRE LA METODOLOGÍA

El análisis de políticas públicas es una disciplina que se sirve de numerosas técnicas y aproximaciones comunes a todas las ciencias sociales (Salazar, 2009). Esta caja de herramientas contiene elementos de la práctica y la investigación, por lo cual las divergencias teóricas y epistemológicas pueden ser considerables, a menudo explícitas.

Para Dunn (2007), el análisis de políticas públicas parte de identificar el problema que les da origen y de la evaluación de alternativas, con la finalidad de buscar soluciones de manera más efectiva y viable; luego se realiza un monitoreo y evaluación de los resultados. A este esquema agregamos cuatro elementos por analizar: *Sobre los destinatarios*, identificación por rango etario y condiciones socioeconómicas para ser incorporados al programa, además de otras características que los diseñadores suponen que deben poseer, como capacidades digitales, atributos personales, intereses, motivaciones y aspiraciones. *Condicionalidad*, la contraprestación que deben realizar los beneficiarios del programa para mantenerse bajo la cobertura. *Mecanismos de gestión del programa*, que comprende la identificación de los organismos sobre los que recae la responsabilidad adminis-

trativa del programa, tanto para dar el alta, como para realizar el seguimiento o penalizar el incumplimiento de las condicionalidades y, finalmente, *sobre las bases teóricas de las políticas de los diseñadores de políticas públicas*, así como de los funcionarios que las implementan, pues éstos portan supuestos y teorías que se vuelcan de manera implícita en las políticas o en la gestión de las mismas, aunque no se ven obligados a explicitar sus supuestos, de manera que examinar la lógica de sus ideas posibilita comprender los procesos subjetivos que habilitan.

En el campo de la evaluación de políticas existen diferentes enfoques que pueden ser complementarios. Aunque se realizan más estudios cuantitativos para mapear el estado de situación, medir los impactos en cuanto a cobertura o reducción de la problemática que les dio inicio, el enfoque cualitativo es más adecuado que el cuantitativo para recoger información sobre actitudes, motivaciones, valores, creencias, aspiraciones o sentimientos. Teniendo en cuenta lo antes expuesto, nos proponemos realizar el análisis del Progresar desde un enfoque mixto. Se consideran los datos cuantitativos disponibles, centrando el análisis de las políticas en el modelo Marco secuencial sobre el texto del Decreto N° 84/2014, como así también su modificatorio, el Decreto 505/2015 y las resoluciones N° 51/2014 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), para los siguientes periodos el decreto del Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 90/2018 y posteriores con los que se reguló su implementación.

En esta oportunidad, el análisis toma como material empírico el texto de las normativas para concentrarnos en los cambios estructurales y complejos realizados por las políticas estatales. Asimismo, se revisa el marco secuencial en el contexto de cada uno de los gobiernos que lo implementa y rediseña, acompañando la lectura con la descripción de otras intervenciones realizadas por últimos gobiernos argentinos y de datos cuantitativos disponibles.

## MARCO TEÓRICO

Nuestra concepción de las políticas reside en la noción del *ciclo de las políticas*, que alude a un ciclo vital y abona a la metáfora de la política como algo vivo, que tiene un proceso de gestación en el momento



del diseño, un alumbramiento en la formulación, y unos primeros pasos en el momento de la implementación, dando lugar a un recorrido o puesta en acto que, en el devenir de la interacción con los sujetos que la tratan desde el rol de gestores, tanto como desde el lugar de destinatarios, adquieren nuevos significados y sentidos, creando en algunos casos, como veremos luego, redefiniciones.

La literatura específica sobre el modelo secuencial de políticas públicas reconoce en las, ya tradicionales, indagaciones de Harold Lasswell (1953) el punto de inicio del desarrollo teórico del esquema “etéptico”. Siguiendo a Nakamura (1987), puede acotarse que el canon de producciones clásicas se integra, además, con las contribuciones de Charles Jones (1970), James Anderson (1975) y Nelson Polsby (1984). Al respecto, puede afirmarse que la profundización en el conocimiento del modelo secuencial es tributaria de los avances de Jones (1970), mientras que la difusión del diseño le corresponde, principalmente, a Anderson (Estévez y Esper, 2009).

Pensar en torno a los procesos de intervención política que pretenden equidad y justicia social para los jóvenes a través del acceso a la educación superior exige de un análisis particular y de un esfuerzo reflexivo que lleva a mirar el momento de coyuntura, en el cual se mantienen y rediseñan políticas orientadas a jóvenes según la perspectiva del modelo de gobierno de turno. Las políticas tienen su propio impulso dentro del Estado; los propósitos e intenciones se revisan y reorientan con el tiempo (Ball, 2002), cuando se piensa la integración social de los jóvenes desde lugares como las instituciones educativas de nivel superior o de formación profesional para su inserción en el mundo del trabajo, y se definen sus problemáticas y alternativas de futuro, muchas veces desde un lugar de enunciación ajeno al universo de los implicados.

Así como Dussel (2004) ha señalado que la desigualdad reside en el corazón de las instituciones y de las personas, puede decirse lo mismo de las políticas que la combaten. En otras palabras, las políticas son pensadas e imaginadas por sujetos y en ellas se expresan las visiones de realidad de quienes las piensan, aplican y sufren. Es por ello que nos proponemos identificar los cambios al interior del programa en un marco más amplio de políticas implementadas en cada periodo, para reflexionar sobre cómo los jóvenes son, ne-

cesariamente, objeto de la acción política y, a la vez, cómo ellos se hacen visibles para las políticas, mientras que también las políticas se tornan visiblemente subjetivas y productoras de subjetividades (Pineda y Cubiedes, 2012). La política no es ajena a las desigualdades, aunque puede cambiarlas; del mismo modo, aquélla es también afectada, modificada y desviada por estas últimas (Ball, 2002).

Los efectos generales de las políticas se vuelven evidentes cuando aspectos específicos del cambio y un conjunto específico de respuestas (en la práctica) están relacionados entre sí (Ball, 2002). Se plantea, así, distinción entre lo que podría llamarse efectos de primer orden y efectos de segundo orden. Los efectos de primer orden son cambios en la práctica o estructura (los cuales son evidentes en aspectos particulares y en todo el sistema), y los efectos de segundo orden son el impacto de esos cambios en los modelos de acceso social, oportunidades y justicia social (Walker, 1981).

Bowe, Ball y Gold (1992) intentaron brindar una estructura conceptual al método de la trayectoria delineando tres contextos en la formulación de políticas (*Policy-making*): i) el contexto de influencia, ii) el contexto de la producción del texto político y iii) el/los contexto(s) de la práctica. Cada contexto consiste en un número de arenas de acción, algunas privadas y otras públicas. Cada contexto incluye disputas, compromisos y acciones no planificadas (*ad hocery*). En términos teóricos y prácticos, este modelo requiere dos contextos más para ser completo. Hemos de agregar la relación entre los efectos de primer orden (práctica) y los efectos de segundo orden; esto es, el contexto de los resultados. Aquí el interés analítico reposa sobre los temas de justicia, igualdad y libertad individual. Las políticas son analizadas en términos de su impacto sobre y en las interacciones con las desigualdades y las formas de injusticia existentes. La cuestión del quinto contexto, el de la estrategia política, se refiere a la identificación de un conjunto de actividades políticas y sociales “que podrían enfrentar más efectivamente las desigualdades” (Troyna 1993, p. 12). Éste es un componente esencial que Harvey (1990) denomina investigación social crítica. Como Sheridan (1980, p. 221) lo indica: “la genealogía foucauldiana es un desenmascaramiento del poder para el uso de aquellos que lo sufren”. Esto es lo que Foucault (en Rabinow, 1986,

p. 6) denomina la verdadera tarea de la política, en nuestra sociedad, “criticar el trabajo de las instituciones que parece neutral e independiente y criticarlo de manera tal que la violencia política, que se ha ejercido siempre oscuramente a través de él sea desenmascarada de modo de poder combatirla”.

## EL PROGRESAR DESDE EL ANÁLISIS SECUENCIAL Y SUS CONTEXTOS

El programa que analizamos en sus distintas fases de implementación y rediseño se inscribe en un marco más amplio de políticas que cada gobierno puso en marcha, no sólo en el plano del ámbito de la educación, sino también en el socioeconómico en general.

La que llamaremos Primera Etapa del Progresar es deudora de la gestión iniciada en 2003 por Cristina Fernández, caracterizada por la implementación de la seguridad social como centro de preocupación del Estado. El anuncio del Programa Progresar coincide con un periodo en el que se refuerzan y extienden las condiciones para la inclusión social, asegurando los derechos ya reconocidos y desplegando un progresivo otorgamiento de derechos con enfoque de redistribución y de reconocimiento en las políticas públicas adoptadas por su gobierno entre 2003 y 2015.

El Progresar es, en cierta medida, la extensión de la cobertura social otorgada por el Estado mediante el programa de transferencia condicionada “Asignación Universal por Hijo” destinado a la niñez argentina, pero esta vez focalizada en la juventud. En la agenda de la política pública se recuperó, de acuerdo con el legado histórico del peronismo, un modelo de inclusión con justicia social (Danani *et al.*, 2018). Estas políticas públicas no son neutrales en sus definiciones, sino que son fruto de una construcción ideológica situada histórica y socialmente, pues producen efectos diferenciados en las condiciones de vida de la población, según cuáles sean los supuestos ideológicos que las sustenten (Chorny y Paura, 2016).

En sintonía con la universalización de la cobertura social y la expansión de la educación obligatoria se incrementó el apoyo a la educación superior. La ampliación de la red institucional universitaria se produjo especialmente a través de la creación de universidades

nacionales; de hecho, en el periodo 2003-2014 se fundaron quince nuevas universidades públicas (Marquima y Chiroleu, 2015).

Para dar inicio al análisis propuesto recurrimos al modelo de marco secuencial por constituir una puerta de entrada hacia el estudio de las políticas públicas, debido a sus cualidades didácticas, heurísticas y quizá estéticas; así como por su flexibilidad y adaptabilidad (Roth, 2007, 2008). Aunque acotada, la breve descripción de sus principales aspectos nos brinda una visión del origen y estructura del programa en los distintos periodos.

*La identificación e institucionalización del problema:*<sup>1</sup> El texto normativo de creación del Progresar es un Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo de la Nación (Decreto N° 84/2014) que identifica la falta de formación de los jóvenes como obstáculo para su integración social mediante el trabajo, razón por la que se crea el programa de Respaldo al Estudiante Argentino.

*Formulación de soluciones:* El artículo 20 del Decreto N° 84/2014, p. 7). La administración, gestión, otorgamiento y pago de las prestaciones del programa quedó a cargo de la ANSES, facultada para dictar las normas interpretativas, complementarias y aclaratorias necesarias para su implementación (Decreto N° 84/2014, p. 2).

*Objetivo:* En los considerandos del Decreto N° 84/2014 se menciona como objetivo del Estado Nacional generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitieran capacitar a los jóvenes con el objeto de iniciar, continuar o finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior o realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo.

*Acciones:* En un primer momento (a partir de marzo de 2015), la prestación fue de \$900 mensuales, una suma no contributiva que luego fue incrementándose.

Se determinó la incompatibilidad del programa con el goce de otras prestaciones sociales o variación en la situación socioeconómica del joven o de su grupo familiar; en los artículos 6 y 7 del Decreto Nacional y Urgencia (DNU) se establece como ocasión de pérdida

<sup>1</sup> Para el desarrollo de lo expuesto en este apartado se trabaja con los instrumentos normativos específicos en tanto fuente directa.

del derecho al goce de la prestación a partir del primer mes del año siguiente a aquél en el que detecte la incompatibilidad.

Para evitar que algunos jóvenes quedaran en incompatibilidad, la Secretaría de Políticas Universitarias, en su resolución 3286/2014, estableció la beca Estímulo para estudiantes Universitarios y terciarios de carreras estratégicas para el desarrollo productivo y tecnológico del país. En consecuencia, los beneficiarios del Progresar percibieron la asignación de la diferencia entre el beneficio otorgado de acuerdo con el año de cursada por el Programa Nacional de Becas Bicentenario para carreras científicas y técnicas y el asignado por el Progresar.

*Beneficiarios:* El artículo 2 del Decreto N° 84/2014 designa como beneficiarios del programa a jóvenes de 18 a 24 años sin empleo, trabajo informal, o titulares de una prestación previsional contributiva o pensión no contributiva o monotributistas sociales o trabajadores de temporada con reserva de puesto o del régimen de trabajadores de casas particulares, cuyos ingresos propios o del grupo familiar no superen el monto establecido para el Salario Mínimo, Vital y Móvil. El grupo familiar del solicitante se considera constituido por los padres o tutores, salvo que el joven haya contraído matrimonio o se encuentre conviviendo en pareja, en cuyo caso se considerará al cónyuge o conviviente. En los casos en que el joven no cuente con grupo familiar, su situación será evaluada individualmente.

*Condicionalidades:* Establecidas en el artículo 3 del Decreto N° 84/2014, los estudiantes debían acreditar la asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación mediante la presentación de certificados, así como haber realizado los controles de salud tres veces al año. Además, debían cumplir con los objetivos educativos certificando anualmente la aprobación de una cantidad mínima de materias, equivalentes a 20% del plan de estudios, una vez cumplimentado el tercer año del ejercicio del derecho a la prestación. La falta de presentación de la documentación o el incumplimiento de alguno de los requisitos de escolaridad o salud producía la pérdida del derecho al cobro del veinte por ciento (20%) reservado y la suspensión de la prestación. La ANSES podría verificar la asistencia efectiva a los establecimientos educativos o centros de formación por parte de los titulares de la prestación.

*Implementación:* El artículo 5 del Decreto N° 84/2014 fija la modalidad de implementación, mediante la cual cada estudiante recibe 80% de la transferencia mensual y contra la presentación de los certificados de asistencia y aprobación de una cantidad mínima de materias al finalizar el año académico, se procedía al cobro del 20% retenido durante los meses anteriores. Esto fue respaldado por la Resolución de ANSES 51/2014.

De no cumplirse con las tres instancias anuales de certificación de escolaridad, la ANSES podía suspender el pago de la prestación mensual, caducando el derecho a percibir el monto retenido acumulado. En tanto, la presentación fuera de término posibilitaba la reanudación del pago mensual, aunque ello no diera el derecho a percibirlo de manera retroactiva.

*Acciones complementarias:* En los artículos 16 y 17 del Decreto N° 84/2014 se explicitó la articulación interministerial, indicando que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debía desarrollar acciones para el acompañamiento de los titulares de la prestación Progresar a través del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, mediante actividades o programas para la capacitación e inserción laboral de los jóvenes y administrar la acreditación de centros de formación.

El Ministerio de Desarrollo Social podría desplegar acciones para que los jóvenes que tengan hijos a cargo cuenten con espacios o lugares para su cuidado durante su capacitación (Decreto N° 84/2014, p. 7).

## **Segunda etapa del Progresar**

El cambio de signo político iniciado a partir de 2015, que tuvo su correlato en la región, es denominado por Felfeber y Gluz (2019) como una restauración conservadora caracterizada por el aumento del desempleo y el crecimiento de la pobreza. Uno de los ejes del plan de gobierno de Mauricio Macri fue el retiro del Estado de funciones que había desarrollado en los 12 años anteriores. Entre sus primeras medidas, puso en marcha una reestructuración de la arquitectura institucional del Ministerio de Educación, que escindió, como había sucedido en los noventa, las agencias u organismos abocados a la

atención de las desigualdades de aquéllas involucradas con la innovación y la calidad de la educación (Felfeber y Gluz , 2019).

El análisis según el marco secuencial del Decreto 90/2018 del Poder Ejecutivo Nacional y de las resoluciones complementarias que introdujeron las modificaciones en el Progresar para su rediseño como “Becas Progresar”, evidencian la perspectiva del gobierno sobre la inclusión y la equidad en el nivel superior.

*Identificación e institucionalización del problema:* El texto normativo refiere que el acceso a la educación genera condiciones de igualdad de oportunidades para que los jóvenes puedan insertarse en el mercado laboral y, en consecuencia, transfiere el programa desde la órbita de la ANSES hacia el ámbito del Ministerio de Educación. Su financiamiento queda sujeto al presupuesto anual y pasa a funcionar como un programa de becas estrechamente ligado al mérito.

*Formulación de soluciones:* Se estableció una diferenciación de montos a percibir por los beneficiarios, según el tipo de estudios que los jóvenes decidieran o pudieran cursar. A su vez, las transferencias monetarias eran superiores para el cursado de las denominadas carreras prioritarias. La diferenciación de montos se estableció en la resolución de la Secretaría de Políticas Universitarias N° 19-E/2018, en los artículos 5, 6 y 7.

*Objetivos:* Se fijó como objetivo de la segunda etapa lograr el efectivo tránsito y egreso del sistema educativo de los jóvenes en situación de vulnerabilidad introduciendo nuevas estrategias y condicionalidades. Otro de los objetivos fue seguir construyendo un sistema educativo integrado con el mundo del trabajo, para desarrollar las capacidades de los jóvenes, potenciar esas capacidades, y brindar posibilidades reales junto con la igualdad de oportunidades.

*Acciones:* Se creó el sistema aplicativo “Certificados Escolares” para la carga de los certificados de asistencia regular a las instituciones y centros de formación laboral en la Resolución 231/2014 de ANSES.

Se Estableció que las Becas Progresar funcionen en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias en la Resolución 138/2018 del Ministerio de Educación.

Se crearon las siguientes líneas: i) Formación de Enfermería (Pronafe) por la Resolución 65/2018 de la Secretaría de Políticas Universitarias; ii) Formación Docente, supuesto en el cual la resolución

requería, por parte del beneficiario, un buen desempeño académico (Resolución 76/2018 SPU).

*Beneficiarios:* Se designó a i) jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, residentes en el país, siempre que los mismos o sus grupos familiares se encontraran desocupados, o se desempeñara en la economía informal o formal, o fuesen titulares de una prestación previsional contributiva o pensión no contributiva o monotributistas sociales o trabajadores de temporada con reserva de puesto o trabajadores del Régimen de Casas Particulares; ii) Jóvenes de hasta 30 años en un estadio avanzado de su educación superior; iii) Extranjeros con residencia legal en el país no inferior a cinco años previos a la solicitud.

*Condicionalidades:* Cumplir con los objetivos educativos, aprobar la mitad de las materias cursadas anualmente por el estudiante para conservar el programa. Si el becario sólo aprobaba esa cantidad de materias (o sea, dos), recibiría un monto mínimo de dinero, y si aprobaba la mitad de las que le correspondían por el año cobraría un monto mayor, según la información oficial.

*Implementación:* El Programa se financiaba con las partidas que anualmente asignaba la Ley de Presupuesto con fondos provenientes del Tesoro Nacional. La articulación de las becas (Progresar) se desarrollaba en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias.

*Acciones Complementarias:* Se eliminó el carácter colaborativo interministerial del programa. Es decir, se dejó sin efecto obligaciones ministeriales específicas relacionadas con salud, trabajo, seguridad social, entre otros. Esta decisión ignoró la integralidad e interrelación de los derechos contemplados por los estándares internacionales a los cuales se había obligado el Estado argentino con anterioridad. Al eliminar los artículos 11 al 17 y 19 del DNU original, se puso fin al carácter integral del programa y el Estado restringió a sus obligaciones para con los jóvenes a la sola transferencia de dinero (Gluz y Ochoa, 2018).

Entre los cambios que se introdujeron destaca el de la denominación de carreras estratégicas. Asimismo, se incluyeron algunos profesorados como carrera estratégica, sin una explicitación de los fundamentos de esta selección. Al respecto es conveniente apuntar que la oferta educativa de nivel superior en algunos territorios menos



poblados era escasa —como lo sigue siendo—. No todas las carreras estaban disponibles —como continúa sucediendo—; a esto se sumó la jerarquización de algunas carreras para acceder a montos superiores del Progresar, lo que generó una mayor desigualdad.

En la misma línea de las modificaciones anteriores, se estableció una suma de dinero extra en reconocimiento a la excelencia académica. De esta manera, se diluyó la idea del “respaldo al estudiante” y se transformó en un sistema de estímulos desconociendo las particularidades de los sujetos, sus trayectorias y contextos. Ello supone un piso común de experiencias y capacidades de los sujetos, que un estímulo económico pone a competir para lograr mejores resultados, cosa que no es así en el universo de variables y diversidades de los jóvenes, obviando los múltiples factores que influyen en el rendimiento académico.

En lo que respecta a las cifras del programa, datos publicados por el Centro de Economía Política Argentina (CEPA) en Jóvenes y Empleo en Números revelaron una disminución de la cantidad de beneficiarios sostenida en el tiempo. Si para 2015 el beneficio alcanzó a casi un millón de jóvenes, en 2016 la cifra se redujo alrededor de 21%; sucesivamente, para 2017 se produjo una nueva reducción de 22.55%. Si consideramos las reducciones, en torno a 17%, la cifra para 2017 se ubicó en 40% en relación con el año anterior, pasando de casi un millón, a 560 000 jóvenes (González Roa, 2017). Durante la primera mitad de 2017 se reportó la suspensión del pago de forma abrupta, de las cuotas del Progresar de unos 94 mil jóvenes, siendo los más afectados los pertenecientes al conurbano bonaerense y los pertenecientes al interior del país. La partida de becas se congeló en el mismo monto que en 2016, lo que implicó un descenso real de 25% en un contexto de crecimiento del desempleo y la pobreza que tornó aún más necesario el apoyo de las becas para proteger las trayectorias educativas de los estudiantes de hogares de bajos ingresos.

Según declaraciones de funcionarios del Ministerio de Educación, la medida se llevó a cabo debido a la demora de la información enviada por las universidades respecto a las regularidades de las materias, y porque, al no recibir la misma, asumieron que los estudiantes abandonaron sus respectivas carreras. Sin embargo, las distintas universidades declararon haber enviado normalmente la informa-

ción correspondiente (González Roa, 2017). Éste es un punto crítico porque el Progresar, al menos en el texto normativo, no contaba en ese periodo con mecanismos de reclamo, acceso a la información y participación de los destinatarios (Olmedo, 2016).

Como puede advertirse, la incorporación de una perspectiva meritocrática a través de la cual premiaban y jerarquizan adicionalmente a los “mejores”, vulneraba los derechos adquiridos, ya que sumaba recursos extra para las mejores calificaciones (Gluz y Ochoa, 2018). La diferenciación jerárquica de carreras puede rastrearse en la Resolución 3286/2014 de la Secretaría de Políticas Universitarias del anterior periodo que, de alguna manera, unificó el Progresar con las denominadas “Becas Estímulo”, otorgando la diferencia monetaria en favor de los destinatarios, aun cuando este tipo mecanismos de reestructuración meritocrática deterioran las condiciones de recomposición de cualquier sentimiento de fraternidad (Dubet, 2015), ya que la competencia exacerba las diferencias.

### **Tercera etapa de Progresar**

Denominamos tercera etapa al periodo iniciado a fines de 2019 con el gobierno de Alberto Fernández, que resultó electo al imponerse a Mauricio Macri, quien buscaba su reelección. Alberto Fernández fue acompañado en la fórmula por la exmandataria Cristina Fernández, en cuyo segundo mandato, como se explicó, se instituyó el Progresar. Entre los primeros anuncios del presidente electo, Fernández, se destacan el Plan Integral Argentina contra el Hambre, la restitución del Ministerio de Salud y el de Ciencia y Tecnología, la creación del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad; la reorientación del presupuesto que el Estado destinaba a publicidad en una inversión para el mejoramiento de la calidad educativa.

El Progresar, en este último periodo, presentó algunas novedades en el plano de la formulación destinada a garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito educativo.

*Identificación e institucionalización de un problema:* por el Decreto N° 50 del 19 de diciembre de 2019 de la Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias, se anunció que las Becas Progresar se financiarían con el presupuesto asignado por la Ley 27.467

de 2019, prorrogado para el ejercicio 2020. Este instrumento estipuló abrir la convocatoria de Progresar y la definición de sus líneas: i) fomento de la educación superior; ii) finalización de la educación obligatoria, y iii) fomento de cursos de formación profesional.

*Objetivos:* En el Anexo I de la Resolución 70/2020 del Ministerio de Educación se fijó un objetivo para cada línea de las Becas Progresar, consistente en brindar apoyo a los estudiantes para que culminen los estudios de nivel medio, de formación profesional o educación superior.

*Acciones:* Se fijaron montos diferenciados según el tipo de estudios a cursar: nivel medio, formación profesional, estudios superiores y carreras estratégicas. Para estas últimas los montos son mayores en la medida en que se avance en el cursado de las carreras. Se incorporaron al programa instituciones educativas de gestión privada con títulos oficiales que brinden un servicio gratuito o de contribución voluntaria y que estén localizadas en una zona donde no exista oferta equivalente en los establecimientos educativos de gestión estatal.

*Beneficiarios:* Se mantienen los establecidos en anteriores normativas y se incluye a grupos en condición de vulnerabilidad multidimensional: mujeres con hijos/as de hasta 18 años a cargo de un hogar monoparental, integrantes de comunidades indígenas, personas trans y personas con algún tipo de discapacidad, debidamente comprobada exentos del requisito de la edad.

*Acciones Complementarias:* Se implementa un sistema de tutorías, se crean centros y redes de estudiantes con nuevos beneficios para los becarios por fuera de lo estrictamente educativo, en lo referente a programas de salud, cultura, turismo y desarrollo social. Se establecen mecanismos de reclamo a los que pueden acudir los estudiantes que no resulten favorecidos en la convocatoria.

*Incompatibilidades:* Se encuentran enunciadas en el artículo 4 del anexo de la Resolución Ministerial 71/2020. Éstas comprenden: i) excederse por dos años o más en el tiempo de duración de la carrera, según el correspondiente plan de estudios; ii) adeudar sólo exámenes finales o la realización de tesis o prácticas profesionales; iii) haber obtenido la beca durante el año anterior y haber cambiado de carrera, y iv) haber gozado de la beca durante el año anterior y no haber promocionado el trayecto para el cual la obtuvo.

En esta última etapa aún no se cuenta con números oficiales; sin embargo, en una rápida lectura se evidencia un movimiento de continuidad y ruptura, por ejemplo, la continuidad en la ubicación del programa en la órbita del Ministerio de Educación, en los montos diferenciados por carreras y año de cursada; en las universitarias, el monto es superior. La ruptura radica en la incorporación de grupos vulnerables y la excepción en el límite de edad, en los mecanismos de reclamo y en la eliminación del premio por rendimiento académico. En consecuencia, a pesar de las críticas que recibió la anterior gestión por el vuelco meritocrático, este rasgo no fue eliminado en las cuestiones de fondo del programa, por ejemplo: al excluir a los estudiantes excedidos en edad respecto del plan de estudios, a quienes cambiaron de carrera o a quienes no alcanzaron los objetivos educativos en el año anterior. Indudablemente, con ello se soslaya que las condiciones de vulnerabilidad son factores negativos que afectan el desempeño académico, con lo cual la necesidad de respaldo al estudiante argentino que dio origen al Progresar no tendría sentido, si no se asume que es casi improbable que un estudiante en condiciones vulnerables tenga una trayectoria tal como prevé al plan de estudios. Tampoco se contempla que el estudiante beneficiario decida cambiar libremente de carrera como cualquier estudiante, sin que ello implique perder el beneficio.

## CONCLUSIONES

El análisis efectuado a Progresar nos permite extraer una serie de conclusiones que surcan los diferentes ámbitos de interpretación que admite la cuestión:

La noción de ciclo de las políticas públicas que ha sostenido nuestra perspectiva para el estudio del programa nos conduce a identificar una dinámica de diseño y rediseño del mismo en el que fue variando un conjunto de concepciones sobre los sujetos beneficiarios, las cuales son proyectadas al mundo desde las posiciones y lógicas de los diferentes gobiernos; ellas se explicitan en las definiciones de los beneficiarios que se establecieron en las distintas etapas del programa. La progresión del análisis del programa expone la perspectiva inclusiva de éste, extendida en su última versión, in-

vitando a diferentes colectivos a los estudios superiores o a la formación profesional, ampliando incluso el rango etario de la población objetivo, lo que advierte que las trayectorias académicas de algunos grupos requieren tiempos más extendidos. La política enunciada y definida desde el poder de turno en el Estado integra y somete, al mismo tiempo, al conjunto de individuos, en este caso los jóvenes con sus diversas realidades y necesidades, a un determinado proyecto de sociedad y su respectivo ordenamiento jurídico. La política integra, pero, a la vez, somete al individuo al orden social hegemónico, restringiendo, así, su autonomía. La Ley, por su parte, como expresión del poder instituido, opera como una tecnología específica de regulación que convierte la política en una estructura rígida que normaliza, asigna posiciones, fija roles y atribuye funciones a los agentes sociales (Martínez y Cubides, 2012).

El empleo del marco secuencial nos ha permitido observar que una de las principales dificultades que enfrenta una perspectiva positivista aplicada al análisis de las políticas públicas radica en la circunstancia de que los objetivos y valores de las políticas rara vez son totalmente explícitos y sin ambigüedades. Podemos apreciar esto mediante la incursión efectuada por algunos de los componentes de Progresar. Así, en el contenido del programa se evidencia el punto de vista del enunciador y definidor de las políticas, es decir, la visión de mundo de quienes ostentan el poder de decisión y que, a partir de tal señorío, asignan posiciones a los jóvenes considerados por tales detentadores del poder, como los posibles destinatarios de sus acciones. Pero, aun cuando se entienda que los jóvenes en situación de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social pueden cambiar favorablemente sus perspectivas de futuro con la mejora de sus capacidades a través de estudios o experiencias laborales, deben acceder al tipo de educación o empleo sólo en los límites y posibilidades que se le ofrecen, como sería en el caso del programa analizado, la determinación de carreras estratégicas, o en los términos que regulan las relaciones laborales en trato de dependencia en el sector privado.

En línea con nuestro argumento principal, hemos podido advertir cómo en la implementación de Progresar se contraponen, por un lado, la lógica de respaldo para la continuidad de los estudios de los jóvenes en situaciones de vulnerabilidad y, por otro, la lógica de

la meritocracia según la cual aquellos que obtengan mejores desempeños escolares pueden acceder a las condiciones y posibilidades de estudiar. Así, en el caso de las “Becas Progresar”, su rediseño materializado en el cambio de requisitos a cumplir por parte de los beneficiarios operó como una suerte de contrarreforma, que instaló la lógica de la meritocracia en la versión original del Progresar. Al respecto, puede decirse que tal cambio en las condiciones no configuró un tipo homogéneo de reforma, puesto que concurrió una serie de modificaciones y rupturas, pero también de continuidades que terminaron acentuando algunos aspectos y desestimando otros. Por lo tanto, no puede calificarse a tales modificaciones como una revisión de carácter homogéneo en cada una de las líneas de intervención estatal, ya que asistieron variantes sobre los aspectos a intervenir, y aunque el último periodo introdujo modificación tomando distancia de la instancia precedente no fueron cambios sustanciales, porque mantuvo los montos diferenciados por carreras y años de cursadas, sino que también reforzó los mecanismos de control y mantuvo la denominación Becas Progresar.

En definitiva, desde nuestra perspectiva, podemos afirmar que este tipo de intervenciones, si no profundiza, al menos mantiene las relaciones de desigualdad mediante la formulación de acciones que posicionan y sitúan a los jóvenes en lugares subordinados, con pocas opciones para el reclamo y protección de sus intereses, como señalan Olmedo (2016) y Bolis (2016), lo que también fue reflejado en los titulares de periódicos locales a mediados de 2017. Sólo en la última versión del programa se establece una instancia de reclamo en el artículo 14 del anexo de la Resolución del Ministerio de Educación 71/2020 de las exiguas ayudas económicas que, así establecidas, se apartan bastante de la opción por el reconocimiento de derechos y la garantía de acceso a los mismos.

Por último, puede interpretarse, además, que mientras que la definición de los beneficiarios se tornaba más inclusiva albergando a nuevos participantes, los mecanismos de control, sumados a las condicionalidades, se fueron incrementando y especificando en los distintos periodos. En este sentido, consideramos que el sustento institucional de la política de inclusión articulada a través del Progresar, antes que generar un consistente y perdurable otorgamiento

de derechos, ha suscitado apropiación de responsabilidades y cargas sociales. En el sentido de que no sólo puede ser ponderada en términos materiales en la medida en que contribuye a modificar la situación económica, sino que también conlleva responsabilidades sociales.

La consolidación del reconocimiento de derechos tal vez pueda alcanzarse mediante la aprobación de un instrumento legislativo específico, como el Proyecto de Ley de Promoción de las Juventudes que, en septiembre de 2015, ingresó al Congreso y que proponía convertir en ley al Progresar, actualizando las prestaciones dos veces al año y creando la figura del Defensor del Derecho de las Juventudes. A pesar de que en octubre de 2015 se logró obtener dictamen favorable en comisiones en la Cámara de Diputados, el proyecto nunca pasó al recinto para su discusión y votación. Hasta ahora, la falta de institucionalización de los mecanismos de acceso a los derechos de las juventudes mediante una ley aprobada por el Congreso es el gran talón de Aquiles de este programa, ya que tanto su sustentabilidad económica como su supervivencia política siguen dependiendo de la decisión del ejecutivo de turno (Olmedo, 2016).

## REFERENCIAS

- Administración Nacional de la Seguridad Social (2014). Resolución N° 231. Argentina: Gobierno del Estado Argentino.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (2014). Resolución N° 51 de 2014. Argentina: Gobierno del Estado Argentino.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy-Making*. Estados Unidos: Holt Reinhart and Winston Inc.
- Arroyo, D. (2014). Políticas sociales y vida cotidiana en Argentina: avances, dificultades y un gran desafío: la inclusión de los jóvenes. *Vida y Ética* 15(1), 49-68. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/politicas-sociales-vida-cotidiana.pdf>
- Assusa, G., y Brandán, M. (2014). Salvar a la generación perdida: gubernamentalidad, empleabilidad y cultura del trabajo. El caso de un programa de empleo para jóvenes en Argentina. *Revista de Sociología e Política*, 22(49), 157-174. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782014000100009>

- Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2(2/3), 19-33. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/article/view/14985>
- Barajas, G. (2016). Prospera, programa de inclusión social: ¿una nueva estrategia de atención a la pobreza en México? *Gestión*, (50), 103-119.
- Bolis, J. (2016). El derecho a progresar. Sentidos en torno a la política, lo público y el Estado en jóvenes que participan en el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Tesis Doctoral). Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Argentina.
- Bowe, R., Ball, S. J., y Gold, A. (1992). *Reforming Education and Changing Schools*. Londres. Routledge
- Brandán, M. (2018). Gubernamentalidad, trabajo y juventud. Propuesta de análisis para una mirada renovada sobre la inclusión laboral juvenil y sus dispositivos. *Trabajo y Sociedad. Sociología del trabajo*, (30), 331- 346.
- Cacae, A., y Albornoz, P. (2012). *Fiscalización de los planes sociales en Argentina*. Buenos Aires: Auditoría General de la Nación.
- Chorny, V., y Paura, V. (2016). ¿Qué hacen los Gobiernos por los jóvenes? Discursos encontrados sobre las políticas de juventudes en Argentina. *Cuadernos del Ciesal. Revista de estudios multidisciplinarios sobre la cuestión social*, 13(15), 135-158. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/6984/8-Chorny-Paura.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- D'Alessandre, V., y Duer, C. (2015). *Programas de Transferencias Condicionadas orientados a Jóvenes. El caso del Progresar*. Buenos Aires: Sistema de información de tendencias educativas de América Latina (SITEAL). Recuperado de [http://archivo.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/siteal\\_cuaderno\\_22\\_progresar\\_20160121.pdf](http://archivo.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_22_progresar_20160121.pdf)
- Danani, C., Arias, A., Chiara, M., y Gluz, N. (2018). Instrumentos, estrategias, apoyo y oposición en la contra-reforma de la Política Social. Argentina. 2002-2015. *Revista MERCOSUR de Políticas sociales*, 2, 132-150. <https://doi.org/10.28917/ism.2018-v2-132>.
- Di Giovambattista, A., Gallo, P., y Panigo, D. (2014). El Impacto Distributivo del PROG.R.ES.AR en Argentina. Una Primera Aproximación en Base a Microsimulaciones. *VII Jornadas de Economía Crítica*, vol. VII. La Plata: ResearchGate.
- Dubet, F. (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.



- Dunn, W. (2007). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Londres, Nueva York: Routledge.
- Dussel, I. (2004). *Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas*. Argentina: FLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/dussel.pdf>
- Estevez, A., y Esper, S. (2009). Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas. Sus etapas. *Revista IR, Instituto AFIP*, 72-90. Recuperado de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/modelo%20secuencial%20IR%2005.pdf>
- 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.
- Friedrich, M., Benite, C., y Benite, A. (2012). El Programa Nacional de inclusión de jóvenes (Projevem): un análisis entre el proyecto oficial y su experiencia en Goiânia-Brasil. *Ensaio: aval.pol públ. Educ.*, 20(74), 185-206.
- García Barreiro, R., y Serrata, A. (2014). Retrato das Políticas Públicas Governamentais Brasileira para a Juventude nos anos 2000. *Ultima década*, 22(40), 133-157. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362014000100007>
- García-García, V. (2017). Evaluación de políticas públicas juveniles en tres municipios del Estado de México (2013-2015). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 15(1), 403-418.
- Gluz, N., y Ochoa, M. (2018). Jóvenes y universidad. El PROG.R.ES.AR y la democratización del nivel superior. *Revista del IICE*, (39), 67-82.
- González, R. (2017). ¿Qué pasó con el Progresar? *Diagonales.com*. Recuperado de <https://www.diagonales.com/contenido/becas-progresar-un-anuncio-de-campaa-con-globos-y-platillos-una-vez-ms-una-poltica-de-ajuste/17172>
- Harvey, L. (1990). *Critical Social Research*. Londres: Allen and Umvin.
- Isacovich, P. (2019). Hacer el Estado, regular la vida. Una etnografía de políticas de juventud. *Avá, Revista de Antropología*, (22), 33-56. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000119&pid=S1692-715X201500020002500017&lng=en](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000119&pid=S1692-715X201500020002500017&lng=en)
- Jones, C. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Estados Unidos: Duxbury Press.
- Lasswell, H. (1953). The decision processes. En N. Polsby, R. Dentler y P. Smith (eds.), *Politics and social life: An introduction to political behavior*. Estados Unidos: Houghton Mibblin Company.

- Lombardía, M. (2017). ¿PROG.R.ES.AR... o Volver al pasado? *II Convocatoria para la divulgación científica sobre Marginaciones Sociales*. Programa Interdisciplinario de la UBA Sobre Marginaciones Sociales. Argentina: UBA.
- Lombardía, M. (2018). Análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina, Progresar: aciertos, desaciertos y vicisitudes de una política social innovadora (2014-2018). (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.
- Marquina, M., y Chiroleu, A. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta Educativa*, (43), 7-16.
- Martínez, M., y Cubides, J. (2012). Sujeto y política: vínculos y modos de subjetivación. *Revista Colombiana de Educación*, (63), 77-88.
- Mazzola, R. (2014). PROGRESAR Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (2), 91-113.
- Ministerio de Educación de la Nación (2018). Resolución 138-E/2018. Argentina: Gobierno del Estado Argentino.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Gestión Educativa (2019). Resolución 76/2019. Anexo I. Argentina: Gobierno del Estado Argentino.
- Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias (16 de septiembre de 2014). Resolución 3286/2014. Argentina: Gobierno del Estado Argentino.
- Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias (2018). Resolución 19-E/2018. Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Resolución 65/2018. Argentina: Gobierno del Estado Argentino.
- Muñoz-Alvarado, J. A. (2016). “AVANCEMOS: Efectos sobre el abandono educativo en el hogar de personas beneficiarias”. *Revista Electrónica Educare*, 20(1), 1-22.
- Nakamura, R. (1987). The textbook policy process and implementation research. *Policy Studies Review*, (7), 142-154.
- Olmedo, G. (2016). El PROG.R.ES.AR. Desde el Enfoque de Derechos Humanos. *Administración pública y Sociedad*, (2), 24-37.
- Pineda, M., y Cubides, J. (2012). Sujeto y política: vínculos y modos de subjetivación. *Revista Colombiana de Educación*, (63), 67-88.
- Poder Ejecutivo de la Nación (2015). Modificaciones al Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar), 505/2015 (B.O. 8/4/2015). Argentina: Gobierno del Estado Argentino.

- Poder Ejecutivo de la Nación (2014). Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) (Decreto N° 84/14 de 2014). Argentina: Gobierno del Estado Argentino. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-84-2014-225728/texto>
- Poder Ejecutivo Nacional (2018). Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar). Transferencia Decreto 90/2018. Argentina: Gobierno del Estado Argentino.
- Polsby, N. W. (1984). *Political innovations in America*. New Haven: Yale University Press.
- Rabinow. P. (1986). *The Foucault Reader*. Harmondsworth: Penguin.
- Rossel, C., y Filgueira, F. (2015). Adolescencia y juventud. En C. Simone-Filgueira, F. Martínez y R. Rossel (eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 127-170). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Roth, A. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*, (3), 39-64.
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, (33), 67-91.
- Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*, (9), 23-51.
- Sedesol (2014). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA, Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015. México: Sedesol. Recuperado de [https://www.prospera.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas\\_de\\_operacion](https://www.prospera.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas_de_operacion).
- Sheridan, A. (1980). *Michel Foucault the will to truth*. Londres, Nueva York: Tavistock.
- Troyna, B. (1993). Critical social research and education policy. *New Directions in Education Policy Sociology Conference*. Southampton, Reino Unido.
- Vezza, E. (2014). *Escaneo de políticas y Meta-análisis: Juventud y políticas de empleo en América Latina*. Documento de Trabajo N° 156. La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- Walker. A. (1981). Social policy, social administration and the social construction of welfare. *Sociology* 15(2), 255-69