
POLÍTICAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: EL CASO DEL PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES DE ARGENTINA (2014-2020)

Policies for democratization in higher education: the case of PROGRESAR program in Argentina (2014-2020)

Natalia Del Campo, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
nataliadelcampo_5@hotmail.com

Del Campo, N. (2020). Políticas para la democratización en la educación superior: el caso del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (2014-2020). <i>RAES</i> , 12(20), pp. 61-77
--

Resumen

En la masificación de la educación superior de la Argentina se han implementado diversas políticas socioeducativas tendientes a atender la democratización del sistema. Una de ellas es el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) que surgió en 2014 como una transferencia monetaria con condicionalidad educativa, destinado a jóvenes provenientes de sectores sociales desfavorecidos. Durante su implementación en las alternancias de la gestión nacional sufrió modificaciones, destacándose su viraje en 2018 como beca estudiantil. A partir de una investigación documental, este trabajo se propone analizar los marcos normativos del PROGRESAR en los ciclos 2014-2017, 2018-2019 y 2020 y sus giros programáticos en clave de sus aportes a la democratización educativa. El análisis realizado muestra que los virajes del Programa sobre los modos de conceptualizar las necesidades socioeducativas de los jóvenes en su acceso y permanencia en la educación superior imponen límites para la democratización efectiva del nivel.

Palabras Clave: educación superior/ democratización/ políticas socioeducativas/ programas de transferencia de ingresos/ becas

Abstract

In the massification of higher education in Argentina, different socio-educational policies have been implemented to address the democratization of the system. One of them is PROGRESAR, which was created in 2014 as a conditional cash transfer in education, aimed at young people from 18 to 24 years of age from disadvantaged social sectors. During its implementation, in the alternations of the national government, it underwent modifications, highlighting its turn in 2018 as a scholarship. Based on a documentary research, this work aims to analyze the normative of PROGRESAR in the 2014-2017, 2018-2019 and 2020 periods and their programmatic changes in the key of their contributions to educational democratization. The analysis carried out shows that the changes of the Program on the ways of conceptualizing the socio-educational needs of youth in their access and permanence in higher education impose limits for the effective democratization of the level.

Key words: higher education/ democratization/ socio-educational policies/ conditional cash transfer programme/ scholarship

Introducción

En las últimas décadas, en Argentina se produjo un proceso de expansión de la educación superior, fuertemente ligado —entre otros aspectos— a la obligatoriedad de la escuela secundaria establecida en 2006 mediante la Ley de Educación Nacional (LEN). Siguiendo esta tendencia, el crecimiento de la matrícula y de las instituciones del nivel superior trae consigo una heterogeneidad y diversidad estudiantil que desafía a las instituciones y las políticas públicas en torno al problema de la democratización educativa.

En este marco de situación, en consonancia con otras políticas destinadas a la democratización de la educación superior, en 2014 surge el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), dirigido a jóvenes entre 18 y 24 años en situación de vulnerabilidad social. En su origen fue conceptualizado por algunos autores como una política socioeducativa con implicancias en el nivel superior¹. Asimismo, en su implementación se fue configurando en la alternancia de la gestión nacional, teniendo vigencia hasta al presente, en donde hubo un desplazamiento del diseño programático desde una impronta originaria como programa de transferencia condicionada de ingresos (PTCI) hasta convertirse en una beca en 2018.

A partir de lo expuesto, en este trabajo se exponen los resultados obtenidos de uno de los objetivos de investigación², centrado en analizar los diseños programáticos del PROGRESAR, en el período 2014-2020, abordando aquellos presupuestos de continuidad, transformación o ruptura entre y durante las diferentes gestiones nacionales y sus aportes a la democratización en la educación superior argentina.

Para ello, primero se introducirán aquellos aportes conceptuales que problematizan la cuestión de la democratización, contextualizándose el actual sistema de educación superior argentino. Luego, se analizarán los marcos normativos del PROGRESAR en los ciclos 2014-2017, 2018-2019 y 2020 y sus giros programáticos. Por último, se reflexionará sobre las implicancias del Programa en la educación superior y sus procesos de democratización.

Democratización en la educación superior

La cuestión de la democratización educativa y sus límites ha sido discutida en el campo académico principalmente a partir de la última mitad del siglo XX, planteada como estrategia para estimular una mayor movilidad social y actuar sobre discriminaciones históricas.

Antoine Prost (1986, citado en Baudelot y Leclercq, 2008) fue uno de los pioneros en profundizar el estudio sobre la democratización educativa, proponiendo una tipología para distinguir sus formas cuantitativa y cualitativa. Mientras que la primera se mide por la extensión del nivel educativo de una persona, la segunda se hace por las diferencias, a una determinada escala, entre los grupos sociales. De este modo, la categoría de democratización cuantitativa se ubica en el orden del acceso a las instituciones educativas, en cuanto a la ampliación de la representación de los diversos sectores sociales, mientras que la democratización cualitativa, frecuentemente subestimada, incluye el tramo de la permanencia y el egreso.

En lo que refiere a la ampliación de las bases sociales en el acceso de la educación en general, Merle (2000) lo denomina democratización igualadora, que se vincula con la incorporación de aquellos sectores de la sociedad que han estado excluidos del sistema educativo o de algunos de sus niveles (en especial secundario y superior). En la educación superior esta acepción más amplia refiere a la extensión de este nivel educativo a un número mayor de personas, independientemente de los resultados efectivos que esta suponga. Al respecto, Chiroleu (2009) plantea que:

¹ Si bien dentro de las líneas del Programa se abarca la terminalidad de la educación obligatoria, en este trabajo nos enfocaremos en la que corresponde a la educación superior.

² Este trabajo se desprende de mi tesis de maestría, denominada: “Políticas socioeducativas para la democratización y trayectorias en la educación superior: El caso del PROGRESAR en jóvenes que estudian en institutos de formación docente del Conurbano Bonaerense”.

esta perspectiva de análisis parece contener las demandas de la sociedad en su conjunto, en instituciones de nivel superior clásicas, tanto en su estructura y organización como en los requerimientos académicos, desentendiéndose del hecho que grupos sociales con capital económico, escolar y social diverso tienen diferentes posibilidades de éxito en el circuito educativo (pp. 20).

De este modo, la democratización igualadora si bien contribuye al incremento de las tasas de matriculación, no necesariamente elimina exclusiones anteriores ni supone que los diferentes grupos sociales tengan oportunidades equivalentes de obtener resultados similares en el tránsito educativo. Siguiendo a Bayón (2015), en las sociedades contemporáneas los procesos de desigualdad ya no se expresan en individuos que quedan por afuera de las instituciones clásicas de la modernidad, como las educativas, sino a través de la incorporación de vastos sectores sociales que dan lugar a una “inclusión desfavorable”, donde las desventajas derivan —entre otros aspectos— de la diferenciación producida por las propias instituciones estatales. En este sentido, Ezcurra (2011) define a los procesos de masificación en la educación superior como “inclusión excluyente”, es decir, socialmente condicionada para las franjas sociales que se encuentran en una posición desfavorable respecto de la distribución del capital económico y cultural, en el que las universidades configuran un “condicionante primario” para el desempeño académico.

Por lo expuesto, el diseño e implementación de políticas para la democratización adquiere mayor relevancia en la educación superior argentina donde se corrobora un desigual acceso, permanencia y egreso a las instituciones según el origen social de los estudiantes. Asimismo, la apropiación institucional de dichas políticas por parte de las universidades se vuelve un desafío para alterar “los modos de reproducción de los privilegios sociales” (Gluz y Moyano, 2016).

Avances y limitaciones de la democratización en el sistema educativo superior argentino

La estructura binaria en que se configuró el sistema educativo superior argentino, diferenciado en universidades e institutos de educación superior (IES)³ constituyendo en sus inicios el carácter “no universitario” una categoría residual de lo universitario (Cano, 1985), ha dado lugar a que las trayectorias socioeducativas de los aspirantes a ambos circuitos formativos corrieran, en general, por distintos andariveles. Tal como lo plantea Birgin (2000), a diferencia del carácter selectivo y elitista en el que se fundó la universidad nacional, la educación superior “no universitaria”, en especial la formación docente, desde sus orígenes, atrajo a sectores medios y medios bajos de la sociedad.

El mapa actual del sistema muestra una marcada diversificación institucional, promovida por la creación de universidades nacionales e IES; con una presencia dominante de la oferta estatal que cubría en el año 2016 el 75% de la matrícula en educación superior, según los Relevamientos Anuales (2011 a 2016) del DIEE y las estadísticas de la SPU. No obstante, los estudiantes se distribuyen de manera desigual entre los dos subsistemas de la educación superior, y entre el sector estatal y privado.

Asimismo, los datos demuestran que si bien hubo un incremento sustancial en la matrícula, como contracara aún hay un alto nivel de abandono de quienes asisten a este nivel —en especial en los primeros años de los estudios— y bajas tasas de graduación⁴. Más allá de la falta de una dimensión precisa del fenómeno, existe coincidencia en que la deserción en los estudios superiores reviste una especial preocupación.

Además, se siguen presentando brechas sociales significativas entre los jóvenes que asisten a este nivel de enseñanza y aquellos que logran finalizarlo, como también entre los subsistemas entre sí. Tal como lo plantean los estudios académicos (García de Fanelli y Jacinto, 2010; Otero y Corica, 2017, Kaplan y Piovani, 2018), la representación de los sectores de menor nivel socioeconómico si bien se ha ampliado, en especial en el acceso,

³ En este trabajo se ha optado por emplear la distinción conceptual de las instituciones en el nivel superior que establece la LEN en su art. 43.

⁴ García de Fanelli (2005) plantea que, según las estadísticas universitarias, el cociente entre egresados e inscriptos dentro de un periodo equivalente a la duración teórica de las carreras ronda el 20%. Otros indicadores más novedosos, como la tasa de cambio entre ofertas académicas, dan cuenta de los cambios de carreras que hacen los estudiantes en los primeros años de sus trayectorias en el nivel superior, lo cual podría incidir en una baja de lo que representa la tasa de abandono. Entre 2010-2019, el 21,6% de estudiantes optó por una oferta académica distinta uno o dos años después del ingreso a una determinada carrera (SPU, 2020).

sigue siendo inferior que para los grupos de mejores ingresos. Esto puede estar indicando una mayor incidencia del abandono entre los jóvenes de hogares más pobres, como una prolongación de la duración real de sus estudios. García de Fanelli y Jacinto (2010) identifican que estas brechas entre los estudiantes de distintos sectores socioeconómicos son menores en los IES que en las universidades, quienes, también, tienen más posibilidad de graduarse. Inclusive, revelan que en el nivel terciario predominan las estudiantes mujeres, que son primera generación de sus familias que acceden a la educación superior y en su mayoría trabaja y estudia.

Otero y Corica (2017) señalan algunos posibles factores de la inclinación por los estudios no universitarios, tales como: la corta duración, perspectivas de un acceso al mercado laboral más rápido, aspectos de orden institucional —como los formatos pedagógicos estandarizados respecto de las universidades y la organización de la cursada—, una mayor distribución regional de la oferta de establecimientos, entre otros. Inclusive, los problemas en términos de la calidad de los aprendizajes en la educación secundaria son un dato significativo en esta opción, ya que los IES ofrecen una alternativa entre quienes aspiran a continuar estudiando pero no logran acceder a la universidad.

Frente a este panorama, en Argentina, el análisis de las orientaciones de las políticas socioeducativas en las dos últimas décadas lleva a señalar un reposicionamiento sobre la ampliación del derecho a la educación, mediante reformas educativas con marcos normativos⁵ y la ejecución de diversos programas, dentro de los cuales ocupan un lugar especial las denominadas políticas inclusivas y democratizadoras (Marquina y Chiroleu, 2015) en la enseñanza del nivel superior, en cada uno de los subsistemas mencionados.

Una de las políticas con incidencia en la democratización, en consonancia con aquellas implementadas en Latinoamérica, se ha centrado en los PTCI. Este tipo de programas ha surgido para reducir la pobreza y evitar su reproducción intergeneracional, convirtiéndose en una pieza clave de los sistemas de protección social; con particular énfasis en sus componentes relacionados con lo educativo. Desde su comienzo durante la década de 1990, el principal objetivo se basó en la entrega de transferencias en efectivo a familias en situación de extrema pobreza a cambio de condicionalidades en el área educativa (Cecchini y Madariaga, 2011). En Argentina, el avance de los PTCI como modo de intervención estatal fue centrándose cada vez más en franjas de jóvenes en diversas condiciones de vulnerabilidad, esencialmente definidas a partir de los ingresos de sus hogares (Cena, 2018). Si bien en los PTCI la población objetivo en gran parte no ha terminado el nivel secundario, se ha innovado en su ampliación hacia quienes logran ingresar a los estudios superiores. Según Jacinto (2018), estas políticas apuntan a dichos segmentos de la sociedad basados en el supuesto de que *“estos jóvenes precisan ‘apoyos’ especiales, más allá de las políticas universales (en particular de las educativas), para lograr buenos empleos”* (pp. 28).

Por su parte, las becas provistas para apoyar el acceso y continuidad en los estudios de jóvenes de sectores desfavorecidos han sido una de las políticas clásicas en este sector del sistema. Durante la década de los 90, con la implementación de políticas asistenciales focalizadas centradas en la población estudiantil en condición de pobreza se instaló el discurso de la retención como estrategia de contención social y de moratoria laboral (Tiramonti y Suasnabar, 2001) y las becas, ya sea de programas nacionales o jurisdiccionales e incluso de instituciones, se convirtieron en uno de los dispositivos para lograrlo. Tal como lo plantean Marchina y Chiroleu (2015), el actual sistema de becas universitarias se origina a mediados de este período, en sintonía con las reformas de segunda generación impulsadas por el Banco Mundial (BM)⁶. En el nuevo siglo se han ampliado y diversificado las becas en la educación superior, ante la desaparición de los créditos universitarios, impulsándose la búsqueda de orientación de la matrícula hacia carreras consideradas estratégicas para el país a través de programas de apoyo económico diferenciales.

Tanto los PTCI como las becas estudiantiles implementadas durante los últimos años forman parte de la generación de un amplio abanico de políticas sociales y educativas que los Estados fueron configurando a la

⁵ La Ley de Educación Superior (1995) sigue vigente más allá de las instancias de debate para su reformulación.

⁶ En este contexto se creó en 1996 el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) que ha sufrido una sucesión de modificaciones en el devenir de su implementación.

par de la expansión de la educación superior, que ha avanzado de manera sostenida, en términos institucionales y sociales.

Diseño metodológico

La metodología utilizada es cualitativa, mediante la cual se trabajó con la investigación documental (Valles, 1997), con el fin de facilitar la aproximación cognitiva del investigador al contenido de las fuentes de información.

Para caracterizar los diseños programáticos del PROGRESAR entre los años 2014-2020 se hizo un relevamiento bibliográfico, documental y normativo, donde se sistematizó la información proveniente de resoluciones ministeriales, decretos, disposiciones, reglamentos de becas, páginas web oficiales (MEN, ANSES), e informes de resultados de organismos estatales. Asimismo, se consultó documentos elaborados por organismos nacionales e internacionales (SITEAL, BM, CEPA, etc.). Paralelamente, se realizó un análisis bibliográfico mediante la recopilación y lectura de estudios vinculados al objeto de estudio, con la finalidad de actualizar el estado de conocimiento sobre el tema.

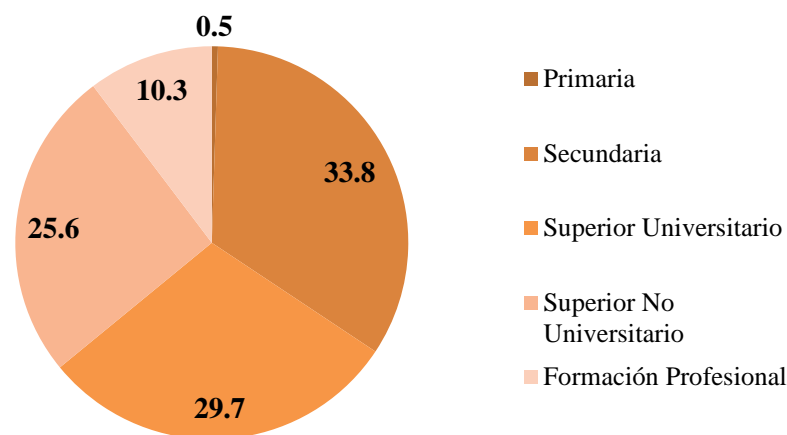
A partir de los documentos y el material recabado se elaboró un corpus que permite reconstruir las continuidades y rupturas de los objetivos, perfiles de estudiantes y dispositivos propuestos en el devenir del PROGRESAR y dar cuenta de sus giros programáticos en los modos de conceptualizar las necesidades socioeducativas de los jóvenes para democratizar su acceso y permanencia de la educación superior.

Surgimiento del PROGRESAR

En 2014 surge la implementación del PROGRESAR, mediante el Decreto N° 84, dirigido a jóvenes de 18 a 24 años de edad, en situación de vulnerabilidad social, cuya condicionalidad educativa⁷ requerida para la percepción de la prestación refiere a la asistencia a una institución educativa de gestión estatal, que en el caso del nivel superior supone universidades nacionales o institutos de formación docente o profesional, o a centros de formación acreditados. Su objetivo de base planteó la necesidad de *“generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas que los califiquen en ambientes de trabajo”*.

Cabe señalar que en el momento de su lanzamiento se acababa de vivir una devaluación de la moneda, siendo los jóvenes uno de los grupos que más cuesta insertar en la economía formal, donde la desocupación y subocupación es significativa. En relación con esto, el diseño programático atendió no solo los niveles de escolarización obligatoria, sino también, y de real interés para este trabajo, la extensión de la continuidad escolar hasta la educación superior, *“flexibilizando los criterios meritocráticos que históricamente fortalecieron una lógica selectiva, al tiempo que reconoce a los grupos en desventaja social como legítimos estudiantes de ese nivel del sistema educativo”* (Gluz y Moyano, 2016: 67). Inclusive, PROGRESAR alcanzó un sesgo en los jóvenes que estudian en la educación superior, aun cuando en su origen no fue el objetivo principal. Esto se evidencia en el perfil de estudiantes que accedió al Programa en 2014, tal como lo muestra el Gráfico N° 1, donde el 55,3% estudiaba en el nivel superior, ya sea en universidades o IES.

⁷ Siguiendo una lógica de sanción anticipada, el 80% de la prestación se entregaba mensualmente y el restante 20% se reservaba a condición de cumplir con las condicionalidades sanitarias y educativas.

Gráfico N° 1: Distribución de jóvenes con PROGRESAR según los estudios que cursan

Fuente: Encuesta a Jóvenes con PROGRESAR 2014, Min. Economía

Si bien excede las líneas de este trabajo profundizar los debates que suscitó su creación, es de importancia señalar que se abrió un amplio campo de discusión académica acerca de la conceptualización del Programa, en relación con su carácter difuso entre los PTCI y prestaciones de la Seguridad Social que le precedieron, como también respecto de becas económicas para la escolarización. Por un lado, algunos autores definieron al PROGRESAR dentro de un “clásico PTCI” orientado a los jóvenes (Marzonetto y Aguirre, 2014; D’Alessandre y Duer, 2015), ya sean desocupados, económicamente inactivos o con inserciones laborales precarias y provenientes de sectores sociales vulnerables, mediante un estímulo económico que sostenido dentro de un período de tiempo, muchas veces vinculado con la escolarización, busca movilizarlos a comenzar o retomar sus estudios con el fin de ingresar con mayores capitales al mercado laboral. Por su parte, otros autores lo ubicaron dentro del paradigma de la “protección social ampliada” de la infancia, adolescencia y juventud (Di Giovambattista, Gallo y Panigo, 2014; Mazzola, 2014), en articulación con aquellos procesos más amplios de protección previos, como la Asignación Universal por Hijo y Asignación por Embarazo; al extender hasta el rango etario de 18 a 24 años el alcance de formas universales de reconocimiento o de acceso a derechos a los sectores más vulnerables. Vinculado con esto último, hay quienes asocian al Programa desde un “enfoque de derechos” (Olmedo, 2016; Gluz y Moyano, 2016), por ejemplo, en relación a la inexistencia de “cupos” o “vacantes” en el acceso a la prestación social, como también la eliminación de fechas límites de inscripción, en tanto que todo aquel que cumpliera con las características definidas para la población objetivo podía acceder a la prestación. Gluz y Moyano (2016) hacen hincapié en un cambio en el perfil de los destinatarios, en tanto no se restringe a la pobreza extrema —en especial a partir del tope del SMVyM que se estableció en 2015— ni se ciñe a grupos de bajo capital educativo.

Si bien se definió a la ANSES como organismo ejecutor con fondos del tesoro nacional, del decreto que le dio origen se desprende la propuesta de un programa intersectorial e integral, en estrecha relación con otras políticas sociales de distintos ministerios nacionales, que incluye principalmente acciones del Ministerio Educación (MEN) a través de su cartera educativa, el Ministerio de Desarrollo Social, que pone a disposición servicios de cuidado infantil para aquellos jóvenes con hijos a cargo, el Ministerio de Salud, mediante la inscripción de los participantes al programa SUMAR, que provee de un seguro de salud público a sectores de la población sin cobertura, y el Ministerio de Trabajo, por medio de cursos de formación y capacitación laboral.

Otra particularidad de la versión original del PROGRESAR fue el diseño de una red de tutores para acompañar personalmente el proceso de formación educativa y profesional de los jóvenes, proveer información y orientarlos; y otra red de cuidado infantil para aquellos que sean madres o padres, con el fin de atender “la necesidad de un acceso real y flexible a la oferta educativa” que establecía el decreto. Este carácter novedoso del diseño programático contemplaba barreras que viven los jóvenes en el acceso a la educación superior,

también identificadas en la investigación, entre ellas aquellas vinculadas con la atención de niños a cargo. Estas desigualdades escolares se profundizan por la cuestión de género donde las mujeres con responsabilidades de cuidado de menores se ven más afectadas para iniciar o continuar sus trayectorias formativas. Tal como lo expresan Di Giovambattista, Gallo y Panigo (2014), del total de 1,55 millones de individuos que calificaban inicialmente para el Programa, el 35,5% era responsable del cuidado de niños, de quienes el 56,2% correspondía al sexo femenino. A pesar de esto, la implementación del PROGRESAR marcó un hiato respecto de la propuesta de redes de cuidados infantil y de tutores, sin alcanzar su efectiva realización (Lombardía, 2015), reduciéndose a una transferencia monetaria de ayuda económica, necesaria pero insuficiente.

Con respecto a la flexibilidad de la oferta educativa que enuncia el decreto de origen, para los estudiantes que asistieran a la educación superior el requisito de asistencia se consideró cumplido desde la acreditación de inscripción, en tanto se cumpliera posteriormente con haber aprobado dos materias luego del primer año de recibir la prestación, cuatro, una vez cumplido el segundo año, y a partir del tercer año un porcentaje de las asignaturas de la carrera que iría aumentando a razón de un 10% por año de percepción (Res. ANSES 51/14). Asimismo, en 2015 la condición para percibir la transferencia no contributiva sufrió algunas modificaciones mediante el Decreto N° 505. En lo que refiere a la condicionalidad educativa, se simplificó la acreditación escolar a dos certificaciones anuales en vez de tres y se amplió la posibilidad de asistir a otras instituciones educativas de gestión pública⁸. Por otra parte, se incrementó la percepción a \$900 (\$ 10.800 anuales), coincidente con el monto total otorgado por el PNB, pero inferior al cobro mínimo para carreras de grado del PNB⁹ (\$ 12.960 para estudiantes de primero y segundo año). No obstante, la flexibilidad señalada no se articula con el diseño de otros dispositivos de sostén propiamente pedagógicos, donde la suerte de las trayectorias escolares depende de los méritos individuales y la apertura de los marcos institucionales de las universidades e IES para acompañar a los estudiantes. Esta limitación se hace más visible a partir de lo que expresan los abundantes estudios sobre el perfil de los nuevos ingresantes de la educación superior, quienes son de bajos recursos monetarios y primera generación de la familia que accede a ese nivel educativo, lo cual, en términos de Ezcurra (2014), ese estatus es conceptualizado como un factor condicionante adverso, estructural y crítico para el avance de las trayectorias. A esto se suman otras desventajas vinculadas con el nivel académico con que egresan de la secundaria que habilitan un tipo de escolaridad de “baja intensidad” (Kessler, 2003), lo cual dificulta aún más transitar los primeros pasos por la educación superior.

Con el cambio de gestión nacional a fines del año 2015, hubo una “continuidad” del Programa referido al diseño aunque se identificó un proceso paulatino de mutaciones en otros ejes claves de esta política socioeducativa, como lo es la cobertura¹⁰ y el valor de la transferencia monetaria que no sufrió modificaciones hasta 2018.

PROGRESAR 2018-2019: retorno a las becas clásicas

Luego de más de dos años sin alteraciones al diseño del PROGRESAR (2015-2017), aunque con un declive explícito del mismo, el 30 de enero de 2018 se anunció su relanzamiento, mediante Decreto N° 90, transformándolo en una beca educativa con *“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”*.

La Resolución 138 fijó las nuevas condiciones de funcionamiento del Programa y en su Anexo estableció la finalidad, universo, requisitos y condiciones, obligaciones y demás características de las tres líneas de becas en que se divide: Fomento de Cursos de Formación Profesional, Finalización de la educación obligatoria (primaria y secundaria), Fomento Educación superior (universitaria y no universitaria), siendo esta última la

⁸ Otro cambio fue que en todos los casos el ingreso que percibiera el titular o el grupo familiar debía ser inferior o igual al valor de 3 SMVyM.

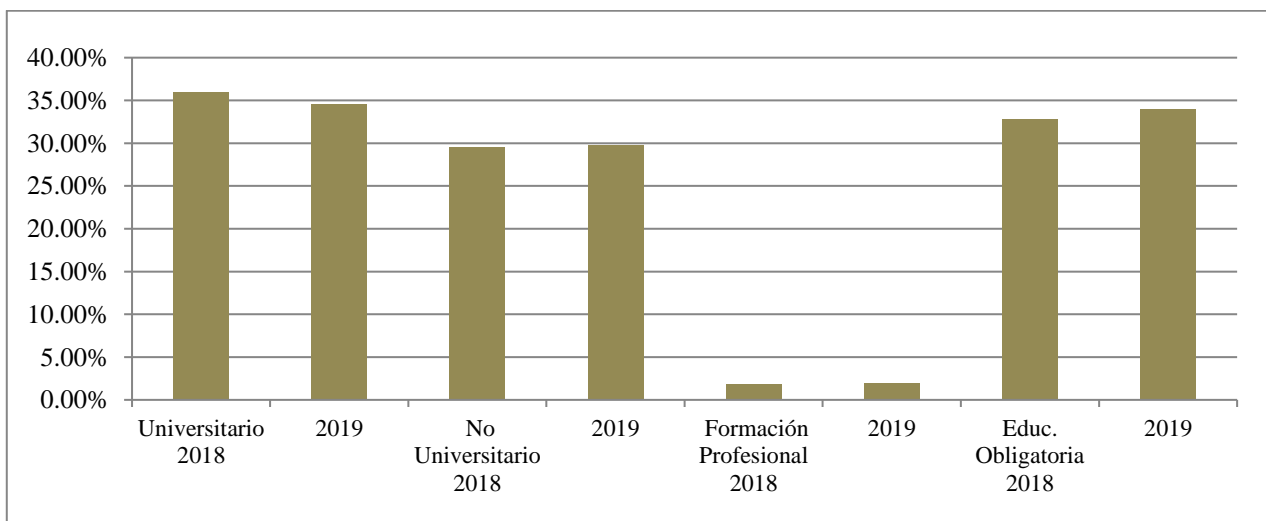
⁹ Programa Nacional de Becas Bicentenario, creado en 2009.

¹⁰ El punto más crítico de la cobertura se evidencia en 2017, año previo al giro programático en su versión de beca, en el que en el primer trimestre se observa la caída más alta respecto del último trimestre de 2016, rondando un 50%.

que se analiza en el presente trabajo. La línea para Fomento de la Educación Superior fusionó en un único programa una serie de becas preexistentes a nivel nacional, como el caso de las becas Formación docente: Compromiso docente y Pueblos originarios¹¹, aunque definiéndose sus propias reglamentaciones. Así, la reversión del PROGRESAR configuró una nueva estratificación de becas en el sistema educativo en general, y en la educación superior, en particular¹².

En comparación con el diseño anterior se visualizan varios elementos de ruptura en la adopción de un modelo de beca educativa, tal como se expresan en la Tabla N° 1. En primer lugar, el Programa se transfirió de la órbita de la ANSES al MEN, para incorporarse inicialmente a la SPU y luego a la Dirección Nacional de Becas Educativas de la Secretaría de Gestión Educativa; reforzando y legitimando, de este modo, su sesgo en los jóvenes que estudian en la educación superior, que ya lo caracterizaba el ciclo anterior. Esto se refleja en la información publicada en los informes de Cuentas Nacionales que dan cuenta que en 2018 el número de inscriptos al PROGRESAR fue de 989.420, de los cuales quedaron adjudicados 581.546, siendo el 69% becarios de la educación superior —30% en carreras definidas como estratégicas—, quienes el 35,9% estudiaba en universidades. En la misma línea, la evaluación realizada por el BM sobre el Programa en dicho año expresa que el 64% de los becarios eran estudiantes avanzados, entre 25 y 30 años de edad, y el 63 % mujeres. En 2019 hubo un leve descenso del número de becas otorgadas, con un total de 571.445, de las cuales el 64,2% correspondía a la línea educación superior, dirigida el 34,5% al nivel universitario.

Gráfico N° 2: Distribución de líneas de becas PROGRESAR, período 2018-2019



Fuente: Cuentas Nacionales 2018-2019

¹¹ En 2016, mediante Resolución 2386, se creó el Programa Argentina Beca, que unificó la gestión en una plataforma única de las líneas de becas, entre las cuales se incluían becas para la Formación Docente y becas para Inclusión de Alumnos de Pueblos Originarios, entre otras.

¹² En educación superior, PROGRESAR coexiste con otros programas de becas universitarias del MEN, como el Programa Nacional de Becas Universitarias que se divide en tres líneas: PNBU (homónima al Programa), PNBB y Programa Nacional de Formación de Enfermería (PRONAFE) que comenzó en 2017.

Tabla N° 1: Cambios del diseño del PROGRESAR, períodos 2014-2017, 2018-2019 y 2020

PROGRESAR PARA EDUCACIÓN SUPERIOR	2014-2017	2018-2019	2020
UNIVERSO	Argentinos de 18 a 24 años nativos, por opción, o residentes legales con residencia no inferior a 5 años.	Se excluye a extranjeros. Extensión hasta 30 años de edad para estudiantes avanzados.	Excepcionalidad para GCVM. Para las mujeres con hijos de hasta 18 años a cargo de un hogar monoparental, la edad admitida es hasta 35 años. Para las personas trans, con discapacidad e integrantes de las comunidades indígenas y/o pertenecientes a pueblos originarios no hay límite etario.
CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS	La suma de los ingresos del joven y los de su grupo familiar ≤ 3 SMVyM, atendiendo situaciones diferenciales del grupo familiar.	No se atienden situaciones diferenciales.	Sin cambios.
COBERTURA	Ilimitada.	Cupos limitados (según presupuesto). Prioridad a estudiantes de carreras estratégicas. 20% del cupo total a ingresantes.	Limitada.
ÓRGANO RECTOR	ANSES	MEN (Dirección Nacional de Becas Educativas de la Secretaría de Gestión Educativa).	MEN (Subsecretaría de Participación y Democratización Educativa de la Dirección Nacional de Becas Educativas).
TRANSFERENCIA MONETARIA	Monto fijo y estandarizado para todos los niveles del sistema educativo y tipos de carreras durante 12 meses.	Varía según tipo de carrera -estratégica o no, universitaria o no universitaria- y mérito individual (año de carrera acorde al plan de estudios, porcentaje de materias acreditadas). Se paga durante 10 meses. Para los nuevos ingresantes en primer año se mantuvo la retención del 20% que se abona al finalizar el ciclo lectivo si cumplen con los requisitos.	Sin cambios.

REQUISITOS ACADÉMICOS	Aprobación de un mínimo de materias, según año de cursado cumplimentado, contado a partir del inicio de gozar la prestación. Acorde a los criterios de condición de alumno regular.	Acreditación > 50% de las materias aprobadas, conforme al plan de estudio y año de cursado. Excluidos: los que exceden ≥ 2 años la duración de la carrera, según plan de estudios. Premio económico: promedio ≥ 8 y aprobación total de materias anuales según plan de estudio.	Los GCVM deben acreditar la condición de regularidad exigido por el plan de estudio correspondiente. Sin premio por la excelencia.
INSCRIPCIÓN	Abierta todo el año. El estudiante se inscribe personalmente en ANSES y la renovación es automática mientras cumpla con las condicionalidades sanitarias y educativas.	Inscripciones online durante un determinado período al año, sin renovación automática.	Sin cambios.
INSTITUCIÓN	En 2015 se habilitaron además de instituciones de gestión estatal otras de gestión pública.	Universidades e institutos universitarios nacionales y provinciales. En 2019 se habilitaron además de los IES de gestión estatal otros de gestión pública.	Gestión estatal y, excepcionalmente, de gestión privada que respondan a ciertos criterios.

Fuente: Elaboración propia según normativas del PROGRESAR

Por su parte, en su relanzamiento, los montos asignados —Tabla N° 2— para las becas dejaron de ser homogéneos y la diferenciación varía según las disciplinas (ya sean carreras prioritarias o no), el año de ingreso a la carrera y el nivel de enseñanza superior donde se curse. En cuanto a este último criterio, cabe decir que la distinción de los estímulos económicos entre carreras universitarias/no universitarias, refuerza viejos dilemas en torno a los dos subsistemas de la educación superior y reactualiza otros. Por un lado, se advierte un sesgo diferenciador “negativo” entre las becas que se les otorgan a estudiantes que avanzan en carreras estratégicas que se dictan en IES en comparación con las universitarias, al establecer montos menores. Por ejemplo, esta diferenciación clásica entre universitario y no universitario, donde este último emerge como una categoría residual del primero (Cano, 1985), supone otorgarle un estatus inferior a las carreras estratégicas de formación docente inicial que no se dictan en instituciones universitarias, y, por ende, ser estudiante de una carrera docente de un IES implicaría tener menos “beneficios” que un estudiante que cursa esa carrera en una universidad. Por el otro, la formación docente aparece, paradójicamente, como una carrera que merece ser diferenciada y promovida de manera “positiva” respecto de otras, a través de la ejecución de una línea de becas específica, denominada “Compromiso docente”, cuya reglamentación establece mayores montos que las carreras universitarias estratégicas, pero también más exigencias para su obtención, continuidad, e inclusive para una vez obtenido el título¹³; además de tener un cupo estrechamente limitado. Tal como lo plantea Birgin (2000), desde fines del siglo pasado se ha puesto en la agenda estatal, de la academia y de organismos nacionales e internacionales la pregunta sobre quiénes eligen ser docentes hoy en Latinoamérica; constatando que dicha carrera no está atrayendo a los jóvenes más talentosos de la sociedad, por lo cual surgen sugerencias de políticas para atraer a los “mejores estudiantes” a la docencia.

¹³ Entre las exigencias se establece que el estudiante debe firmar un compromiso al finalizar la carrera para cubrir un cargo docente en caso de que la autoridad jurisdiccional lo solicite para atender aquellas vacancias prioritarias.

Tabla N° 2: Estipendio mensual y anual del PROGRESAR por línea de beca, tipo de carrera, nivel superior y año de cursada. Período 2018-2020¹⁴

	Nivel superior	Tipo carrera	Año	2018		2019-2020		
				\$ mensual	\$ anual	\$ mensual	\$ anual	
Becas PROGRESAR Superior	Universitario	estratégica	1°	\$ 1.800	\$ 18.000	\$ 2.550	\$ 25.500	
			4°	\$ 3.800	\$ 38.000	\$ 5.350	\$ 53.500	
		no estratégica	1°	\$ 1.600	\$ 16.000	\$ 2.250	\$ 22.500	
			4°	\$ 1.900	\$ 19.000	\$ 2.700	\$ 27.000	
	IES	estratégica	1°	\$ 1.800	\$ 18.000	\$ 2.550	\$ 25.500	
			4°	\$ 2.600	\$ 26.000	\$ 3.650	\$ 36.500	
		no estratégica	1°	\$ 1.600	\$ 16.000	\$ 2.250	\$ 22.500	
			4°	\$ 1.900	\$ 19.000	\$ 2.700	\$ 27.000	
	Compromiso docente (IES)			1°	50% del salario mínimo docente			
				4°	70% del salario mínimo docente			

Fuente: elaboración personal en base a resoluciones ministeriales

Asimismo, el pago del estipendio de las becas se reduce de 12 a 10 cuotas, continuando con la lógica de sanción anticipada que tenía la versión original del Programa pero solo en el caso de los estudiantes de primer año, quienes cada mes cobran el 80% de la prestación y el restante 20% se reserva a condición de cumplir con los requisitos establecidos¹⁵.

En cuanto al universo de estudiantes del PROGRESAR, se verifican algunos cambios. Por un lado, el nuevo diseño incorporó la posibilidad de extender la prestación hasta los 30 años de edad, más cercana a las trayectorias educativas reales de los jóvenes en el nivel superior, aunque solo se amplió en aquellos que se encontraran en un estadio avanzado. Asimismo, se excluyó a los estudiantes extranjeros con residencia legal inferior a 5 años que se contemplaba originalmente. A estas modificaciones, cabe agregar los cupos máximos que se establecieron, ya que la asignación y reasignación de la beca se define por condiciones de mérito. De algún modo este giro programático expresa un retroceso del principio de universalidad del derecho a garantizar, en lugar de continuar asegurando la protección a todos quienes cumplan con los requisitos.

Al mismo tiempo, se incrementaron los requisitos académicos para obtener y sostener la beca, reglamentándose como criterio de regularidad la acreditación del 50% de las materias aprobadas, según plan de estudios y año de cursada. Otro cambio que se incorporó fue la exclusión de aquellos jóvenes que excedieran 2 años o más en el tiempo la duración de la carrera¹⁶. También, se reconoció un “premio por la excelencia académica” a la trayectoria del becario que haya aprobado el 100% de las materias, y a su vez alcance un promedio de 8 o superior, mediante la entrega de un estímulo monetario extra¹⁷. Respecto de esto último, Cecchini (2015) plantea que la incorporación de premios económicos medidos por la variable de desempeño académico en

¹⁴ El 14 de agosto de 2019 se anunció un aumento del 40% del monto de las Becas PROGRESAR, que no se actualizaba desde su relanzamiento, cuyos valores siguen vigentes en agosto de 2020.

¹⁵ Además, los estudiantes por participar del PROGRESAR tienen el beneficio de la tarifa social del Sistema Único de Boleto Electrónico para sostener los gastos de la movilidad escolar. Tal como se evidenció en la investigación, la posibilidad de contar con este subsidio supone un paliativo y una ayuda extra para solventar los estudios, en especial, en aquellos estudiantes de IES que en algunas jurisdicciones, como la provincia de Buenos Aires, no tienen el mismo derecho de los estudiantes universitarios para acceder al boleto estudiantil.

¹⁶ En la modificatoria del reglamento de 2019 se agregó la exclusión de aquellos becarios del 2018 que decidan cambiar de carrera en 2019, debiendo esperar al menos un año para solicitar nuevamente la beca, aunque luego fue eliminada en 2020.

¹⁷ En 2019, mediante Res. 7, se elevaron estas exigencias: la acreditación debe ser mayor del 50% y el plus económico solo se otorga en el caso de los becarios de carreras prioritarias.

contextos con brechas de calidad de la oferta educativa en muchos casos agudiza los procesos de desigualdad en educación.

De lo anterior se desprende que las Becas PROGRESAR en la educación superior otorgan mayores estímulos de dinero cuanto más se avance en la carrera, desentendiendo los datos señalados que demuestran que el mayor porcentaje de desgranamiento se produce en los primeros años de los estudios, siendo el factor económico una de las principales razones de la exclusión. De este modo, no solo los requisitos de ingreso sino los que definen la continuidad de gozar la beca desatienden la diversidad de las trayectorias educativas de los jóvenes, según las condiciones de posibilidad que las delimitan, ya sean laborales, tareas de cuidado, si han retomado sus estudios luego de algunas interrupciones, etc. Esta reestructuración devuelve la clásica mirada de las becas meritocráticas que parten desde una perspectiva individualizante de las trayectorias formativas, donde el valor está puesto en el éxito académico del becario en la carrera abierta al talento. En este sentido, las modificaciones realizadas dan cuenta de una pretensión del programa de que sus becados se aproximen en mayor medida a lo que Terigi (2007) define como “trayectorias escolares teóricas”, es decir, aquellos recorridos lineales y continuos ajustados a los tiempos pautados por la cronología del sistema, en detrimento de quienes tengan “trayectorias reales” o “no encauzadas”. A esto se suma que en la nueva conceptualización del Programa se elimina la participación interministerial, lo cual marca otra ruptura en cuanto a lo definido en su normativa original sobre el reconocimiento de la multidimensionalidad de los procesos de exclusión educativa.

Otro elemento comparativo entre ambos modelos del PROGRESAR se vincula con las condiciones socioeconómicas que deben cumplir los estudiantes para acceder al mismo. Si bien continúa vigente el requisito de que la suma de los ingresos del joven y los de su grupo familiar no superen el valor de tres SMVyM —aun cuando hubo una fuerte pérdida del valor adquisitivo con el incremento de los índices inflacionarios—, no se atienden situaciones diferenciales, como por ejemplo la de los jóvenes con hijos, que conforman un grupo familiar diferenciado de sus padres; los cuales eran contemplados por el anterior Decreto 505.

Por último, otra diferencia respecto del modelo original se advierte en el momento de la inscripción al Programa y que su modalidad es online. En sus orígenes podía llevarse a cabo en cualquier etapa del año y, tal como ya se señaló, no existía ningún tipo de cupos. En el PROGRESAR versión 2018, según Resolución 19-E, se estableció un primer período de inscripción online durante los meses de febrero y marzo, luego ampliándose el mismo hasta el 30 abril, con el fin “*de favorecer a aquellos jóvenes que ya hubiesen sido beneficiarios durante el año 2017*” (Res. 84/18). En 2019, se redujo la inscripción únicamente al mes de marzo, estableciéndose, tal como en el año anterior, que en caso de que la cantidad de becas adjudicadas no superara el presupuesto asignado para el ejercicio vigente, el Programa podía abrir un segundo período de inscripción a mediados de ese ciclo lectivo.

PROGRESAR 2020: ¿una beca focalizada en grupos de estudiantes con derechos postergados?

En el marco de la nueva gestión nacional, el 28 de febrero de 2020 se dicta la Resolución 70 que introduce ciertas innovaciones al diseño de la Beca PROGRESAR, a la vez, que se da continuidad a otros aspectos de aquella versión modificada en 2018.

En primer lugar, el Programa continúa bajo la órbita de la Dirección Nacional de Becas Educativas del MEN, aunque pasa a formar parte de la Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias, cuyas acciones a desarrollar, entre otras, son: entender en el desarrollo de políticas de democratización del sistema educativo, la ampliación del derecho a la educación y la promoción de la justicia y equidad en el ámbito educativo, mediante la implementación de acciones y programas especiales e intersectoriales. Dentro de este ámbito, el PROGRESAR se implementa en la Subsecretaría de Participación y Democratización Educativa.

Luego, en cuanto a las principales modificaciones del nuevo diseño programático se destaca la definición operativa de una porción de estudiantes sobre la que se busca focalizar e intervenir, categorizada como “grupos

en condición de vulnerabilidad multidimensional” (GCVM). Estos representan a *“aquellos que históricamente han sufrido exclusiones y/o violencias (simbólicas, materiales o de otro tipo), independientemente de las socioeconómicas”* e incluyen: mujeres con hijos de hasta 18 años de edad encargadas de un hogar monoparental, personas trans e integrantes de las comunidades indígenas y/o pertenecientes a pueblos originarios.

En relación con la incorporación de la noción de vulnerabilidad multidimensional, subyace el reconocimiento de otras desigualdades de origen de los jóvenes, que producen limitaciones materiales y simbólicas en el acceso a la educación superior, y no solo incluyen aquellas socioeconómicas, sino de género e identidad de género¹⁸ y étnicas, procurando reducir los efectos de la discriminación a que han sido sometidos estos grupos. La identificación de derechos postergados a una franja de jóvenes madres con hijos, personas trans e integrantes de las comunidades indígenas y/o pertenecientes a pueblos originarios se trasluce a través de la flexibilidad de los requisitos máximos de edad y los resultados académicos para sostener las becas. En este sentido, quedan exceptuados de la exigencia etaria¹⁹ en la línea de fomento de la educación superior, aunque marcando una diferenciación para las jefas de hogares monoparentales con hijos de hasta 18 años, a quienes se les establece que la edad máxima admitida es de 35 años. Asimismo, la normativa atiende las dificultades de estos grupos para avanzar en sus trayectorias educativas, por lo cual se simplifican las exigencias de aprobación, habilitándose como condición de la acreditación la regularidad exigida por el plan de estudio correspondiente. En este sentido, se advierte una continuidad con aquellos requisitos que estableció la versión original del PROGRESAR 2014-2017 y una ruptura con el modelo de la beca implementado en 2018, centrado más en la lógica de las trayectorias “teóricas”.

En el caso específico de los integrantes de las comunidades indígenas y/o pertenecientes a pueblos originarios, cabe decir que en 2018 se habilitó en PROGRESAR una línea de Becas de educación superior dirigida a este grupo de estudiantes —la cual que fue absorbida en la modificatoria del Programa de 2020—, que tampoco establecía requisitos etarios²⁰, aunque sí los igualaba a otros becarios respecto del cumplimiento de las condiciones académicas de acreditación mayor al 50% de materias por año. También, aquella beca difiere de la actual ya que solo contemplaba carreras de formación docente en IES y no otras del nivel superior.

En relación con lo expuesto, aparece un elemento novedoso en el diseño del PROGRESAR que difiere de otros programas de becas, que refiere a la inclusión de criterios de excepcionalidad para atender las particularidades de ciertos grupos de estudiantes que históricamente han quedado en desventaja frente a los marcos excluyentes que dominan en los circuitos de escolarización de la educación superior. Claro está que estos sectores de la población en los que se busca focalizar están ligados por la desigualdad de oportunidades en el campo educativo, aunque los procesos de exclusión que experimentan no encierran las mismas lógicas o problemáticas, lo cual supone profundizar en las diversas particularidades y limitaciones que viven cada uno de estos grupos en sus tránsitos escolares para atender a un verdadero enfoque multidimensional. En relación con esto, la ausencia de la nueva reglamentación de dispositivos específicos para el acompañamiento de sus trayectorias educativas, al igual que en la versión de beca 2018-2019, puede constituir un obstáculo para los becarios, toda vez que quede como prerrogativa de las propias instituciones del nivel superior de proveérselos.²¹

Por último, si bien para aquellos becarios que no están conceptualizados como GCVM continúan los mismos requisitos meritocráticos, en el reglamento de 2020 se elimina el “premio por excelencia académica”. Dicha

¹⁸ La población trans refiere a un conjunto de identidades travestis, transgéneros y transexuales.

¹⁹ En el Reglamento de becas si bien se exceptúa a la personas con discapacidad del requisito etario, no están incluidas dentro de la definición de grupos en condición de vulnerabilidad multidimensional.

²⁰ En tanto se cumpliera con una edad menor a cinco años de la establecida por la jurisdicción para el ingreso a la docencia al momento de la convocatoria de la beca.

²¹ En junio de 2020 se aprobó la Resolución 470 que admite, excepcionalmente, aquellas instituciones educativas de gestión privada que cumplan con estos requisitos: emitan títulos oficiales, brinden un servicio gratuito u otorguen becas a estudiantes o los subvencionen de manera que la cuota o contribución voluntaria a abonar no supere por todo concepto un monto anual equivalente a un SMVyM, y estén localizados en una zona donde no exista oferta equivalente en las instituciones de gestión estatal.

modificatoria puede leerse como producto de razones presupuestarias o un viraje respecto de reducir las propias diferenciaciones que promovía el modelo de beca anterior mediante estímulos económicos que premiaban el mérito pero sin reparar en las desigualdades de un sistema educativo con prácticas y prejuicios más acordes a *“la tradición de una educación superior diseñada y vivida por y para una élite”* (Birgin y Charovsky, 2013: 33), que refuerza el privilegio de aquellos estudiantes en ventaja respecto de la distribución del cultural.

Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo se ha intentado analizar la cuestión de la democratización en la educación superior, examinando inicialmente el alcance de ciertas categorías conceptuales que permiten su aproximación; para luego reflexionar sobre los avances y limitaciones de dicha democratización en los subsistemas de la educación superior argentina. Este marco ha contribuido a situar el estudio particular del PROGRESAR, que para los fines del trabajo se ha optado por recuperar aquellas conceptualizaciones que desde su surgimiento la enfocaron como una política socioeducativa con implicancias en el nivel superior.

El análisis del PROGRESAR, centrado en sus diseños programáticos en el período 2014-2020, da cuenta de las retóricas del programa en las distintas gestiones nacionales sobre la construcción de un tipo de joven que tiene que “progresar” y un determinado modo para lograrlo, con el fin de acceder y/o continuar los estudios en la educación superior y ser “respaldados” — tal como se define en la propia denominación del Programa— por el Estado. En este sentido, cada uno de los marcos normativos analizados de algún modo cristaliza conceptualizaciones heterogéneas, y hasta en ciertos casos discordantes, sobre los perfiles de estudiantes que inician y avanzan en el nivel superior, desde aquellas altamente individualizadas hasta las que abordan una multiplicidad de dimensiones que exceden las socioeconómicas y académicas. Sobre esto cabe preguntarse en qué medida estos cambios logran reducir o bien ampliar y profundizar las desigualdades de los jóvenes que participan en el Programa, dado que sus propias trayectorias socioeducativas se construyen en el devenir de los giros programáticos.

En términos de democratización igualitaria (Merle, 2000), el Programa favorece la representación social de aquellos sectores que históricamente han sido obstaculizados en el acceso de la educación superior —en especial universitaria—, reafirmando esta tendencia con la incorporación en el reglamento de becas del PROGRESAR 2020 de grupos definidos como de vulnerabilidad multidimensional, por ejemplo las personas trans, que procura reducir los efectos de la discriminación a que han sido sometidos. No obstante, las condicionalidades y/o condiciones establecidas sin la presencia de otros dispositivos de sostén —que incluye pero no se restringe a lo pedagógico—, en articulación con las instituciones del nivel superior, dan cuenta de las limitaciones de la inclusión de estos estudiantes, relegando la suerte de sus trayectorias socioeducativas a los méritos individuales o a la apropiación institucional del Programa, que en muchos casos se basan en “innovaciones periféricas” que transcurren en los márgenes del sistema académico (Ezcurra, 2011). Esto habilita a abrir interrogantes sobre las particularidades de la implementación del PROGRESAR en las universidades, en las cuales persisten “mecanismos selectivos implícitos” (Sigal, 2003) que se expresarían en una discriminación diferida que cobra materialidad en el desgranamiento en los primeros años de las carreras condicionado por la procedencia socioeconómica (Gluz y Moyano, 2016) y el menor “capital cultural esperado” (Ezcurra, 2011).

Con la extensión de la implementación del PROGRESAR en el tiempo, aun con las mutaciones sufridas, da cuenta de un incremento de los “programas de financiamiento estudiantil” (Marquina y Chiroleu, 2015) para la educación superior, lo cual se considera un avance para la democratización en este nivel del sistema. No obstante, cabe reflexionar si la coexistencia con otros programas de becas del MEN, como PNBB y PNB, con reglamentaciones en muchos casos superpuestas, contribuye a una desigual estratificación, en especial en términos de montos asignados a los estudiantes de universidades e IES, pudiendo generar nuevas tensiones entre los subsistemas y más diferenciaciones entre los estudiantes.

Por el último, el estudio de los diseños del PROGRESAR a través del tiempo como sus giros programáticos si bien constituyen un acercamiento inicial e imperioso para comprender sus aportes a la democratización

educativa, su análisis resulta limitado, por lo cual surge la necesidad de incorporar otras dimensiones analíticas que profundicen su abordaje. En este sentido, los escenarios de implementación son una lente para mirar cómo los procesos de inclusión y exclusión son construidos y significados por los actores e instituciones que intervienen en su devenir. Esto habilita a preguntarse sobre los aspectos subjetivos de la vinculación entre los diseños programáticos del PROGRESAR y las trayectorias formativas en el nivel superior de los jóvenes a los cuales se dirige, como otro modo de echar luz sobre sus aportes a los procesos de democratización en la educación superior.

Referencias bibliográficas

Baudelot, C. y Leclercq, F. (2008). *Los efectos de la educación*. Buenos Aires: Del Estante Editorial.

Bayón, M. C. (2015). *La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México*. México: Bonilla Artigas Editores.

Birgin, A. (2000). La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión. En Gentili, P. y Frigotto, G: *La Ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. (221-239). CLACSO.

_____ y Charovsky, M. M. (2013). Trayectorias de formación de futuros profesores en un territorio fragmentado. *Pedagogía y Saberes* (39), 33-48.

Cano, D. (1985). *La Educación Superior en la Argentina*. CRESALC/UNESCO. Grupo Editor Latinoamericano.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL N° 95. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf

_____ (2015). *Programas de Transferencias Condicionadas: panorama regional y su impacto en la población joven*. SITEAL, IPEE-UNESCO.

Cena, R. (2018). Políticas sociales desde un abordaje de la complejidad: Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos, juventudes y trabajos en cuidados sociales en la provincia de Córdoba. En Cena, R. (comp.) *Políticas sociales y cuestión social en la Argentina del siglo XXI*. (157-183). Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

Chiroleu, A. (2009). La inclusión en la educación superior como tema de la agenda de gobierno en América Latina. Una reflexión sobre las propuestas del CRES/2008. *Universidades* (40), Organismo Internacional, 19-28.

D'Alessandre, V. y Duer, C. (2015). *Programas de Transferencias Condicionadas orientados a Jóvenes. El caso del PROG.R.ES.AR*. Buenos Aires: Cuaderno N° 22 SITEAL.

De Giovambattista, A. P.; Gallo, P. y Panigo D. (2014). El impacto distributivo del PROG.R.ES.AR en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones. En *Empleo, desempleo y políticas de empleo* (17) (primer trimestre). Buenos Aires: CEIL CONICET.

Ezcurra, A. M. (2011). *Igualdad en la educación superior. Un desafío mundial*. Buenos Aires: IEC-Universidad Nacional de General Sarmiento.

García de Fanelli, A. (2005). Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina, SITEAL, UNESCO, ILPE, OEI, *Debates* (5).

Revista Argentina de Educación Superior

1852-8171 / Año 12 / Número 21 / junio 2020-noviembre 2020 / ARTÍCULOS

- _____ y Jacinto, C. (2010). Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, I(1). 58-75.
- 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.
- Jacinto, C. (2018). Los “mundos del trabajo” en los procesos de inserción: tránsitos y quiebres entre educación, formación profesional y trabajo. A modo de introducción. En: Jacinto, C. (Comp.) *El secundario vale. Saberes, certificados y títulos técnicos en la inserción laboral de jóvenes*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kaplan, C. y Piovani, J. I. (2018). Trayectorias y capitales socioeducativos. En Piovani, J. I. y Salvia A. *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Encuesta Nacional sobre la Estructura Social. (247-252). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kessler, G. (2003). *La experiencia escolar fragmentada*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Lombardía, M. L. (2015). ¿Quiénes son los jóvenes que quieren PRO.G.R.ES.AR. en la Argentina?” Encuesta a titulares de derecho del PRO G.R.ES.AR. 2014: resultados y análisis. Documento de trabajo N° 12. Secretaría de política económica y planificación del desarrollo, Min. de Economía. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/DT_radar_N12.pdf
- 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.
- Marzonetto G. y Aguirre, J. (2014). Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR. Serie Análisis de Coyuntura n° 25, CIEPP.
- Mazzola, R. (2014). PROG.R.ES.AR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (2), 91-113. Buenos Aires: FLACSO.
- Merle, P. (2000). El concepto de democratización en la institución educativa: su tipología y su puesta en práctica. *Revista Population* (1).
- Olmedo, G. (2016). El PROG.R.ES.AR. desde el enfoque de derechos humanos. *Revista administración pública y sociedad*, N° 2, 24-37.
- Otero, A. y Corica, A. (2017). Agenda joven en Argentina. El caso del "Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina" PROG.RE.S.AR. *Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud* (6), 62-75.
- Sigal, V. (2003). *La cuestión de la admisión a los estudios universitarios en Argentina. Documento de Trabajo N° 113*. Universidad de Belgrano. Disponible en: <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00129.pdf>
- Terigi, F. (2007). *Los desafíos que plantean las trayectorias escolares*, Fundación Santillana, III Foro Latinoamericano de Educación Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy. Disponible en: http://des.mza.infed.edu.ar/sitio/upload/desafios_de_flavia_terigi.pdf
- Tiramonti, G. y Suasnábar, C. (2001). La reforma educativa nacional. En busca de una interpretación. En Tiramonti, G. *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: FLACSO/TEMAS Grupo Editorial.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

Documentación consultada

Decreto 84/2014, Boletín oficial, 27/01/2014. Disponible en: <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle>

Resolución ANSES 51/2014, Boletín oficial, 17/03/2014.

Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/procedimiento-aprobacin-validacin-registracin-puesta-al-pago-prestacin-progresar-procedimiento-aprobacin-validacin-registracin-puesta-al-pago-prestacin-progresar-nv7353-2014-02-20/123456789-0abc-d35-37ti-lpsedadevon>

Decreto 505/2015, 06/04/2015. Disponible en: <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle>

Decreto 90/2018, 30/01/2018. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306422/norma.htm>

Resolución 138-E/2018, Boletín oficial, 1-02-2018. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/anexos/178310/20180201>

Resolución 2534/18, Boletín oficial, 30-08-2018. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/anexos/190591/20180830>

Resolución 07/2019, Boletín oficial, 05-02-2019. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/201179/20190205>

Resolución 70/2020, Boletín oficial, 28-02-2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226165/20200303?busqueda=1>

Fecha de presentación: 12/08/2020

Fecha de aprobación: 27/10/2020