

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

Masot, Esteban Gabriel

Escuela de Humanidades, UNSAM

esteban.gabriel.masot@gmail.com

Licenciado en Ciencias de la Educación

Eje: 11 - Estado, instituciones y políticas públicas

Resumen:

El presente escrito es el producto de una investigación enmarcada en el proyecto de la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) “Políticas públicas e institucionales para la inclusión educativa en el Área Metropolitana de Buenos Aires: de la escuela secundaria a la universidad”, dirigido por Stella Maris Mas Rocha y en el marco de una beca CIN. En esta investigación se aborda la beca PROGRESAR como una política de inclusión en la educación superior y desde un prisma macropolítico. El texto expone resultados de una investigación finalizada y que al mismo tiempo se presentó como tesina final de grado. El trabajo tiene como objetivo general identificar el desarrollo que asumió la beca PROGRESAR entre (2014-2019) y sus dinámicas de continuidad y ruptura.

Palabras clave: Alianza Cambiemos - Beca PROGRESAR - Educación Superior - Políticas de inclusión educativa - Neoliberalismo.

1) Construcción del objeto de estudio y antecedentes teóricos:

a) Metodología:

Para esta investigación resulta adecuada la triangulación de las metodologías de análisis crítico del discurso, análisis documental y el aporte de datos cuantitativos. De Grande y Forni (2019) destacan que la triangulación consiste en la combinación de diferentes metodologías y es una forma de priorizar la pregunta de investigación por sobre la exclusión de una sola metodología. Los autores enfatizan que esta estrategia contó con una gran expansión en los últimos años y busca un punto de inflexión con la oposición binaria cualitativo-cuantitativo.

El análisis documental es una técnica pertinente para el relevamiento y estudio de documentos. Yuni y Urbano (2014) afirman que posibilita contextualizar una realidad y asimilar una visión en retrospectiva, del presente y en prospectiva. En este trabajo se hace un relevamiento de la normativa y de las resoluciones ministeriales relacionadas con la beca PROGRESAR. El análisis crítico del discurso permite comprender las ideas subyacentes de la praxis social discursiva (Pini, 2013). Esta metodología ayudará a entender la perspectiva de los ex funcionarios públicos (Mauricio Macri y Alejandro Finnochiari) cuando comunicaron los cambios en la beca PROGRESAR el 18 de enero de 2018 mediante un anuncio televisivo en la Casa Rosada. Por último, los datos cuantitativos son aporte vital para comprender cómo se desarrolló el financiamiento de la beca, su cobertura y el poder adquisitivo de los montos.

b) Marco epistemológico:

El presente estudio parte de dos marcos conceptuales. Uno en relación a la forma de concebir las políticas públicas en general y otra sobre el modo de pensar las políticas educativas;

- Las políticas públicas son abordadas desde el enfoque relacional. Oszlak y O' Donnel (1995) lo identifican como una perspectiva teórica que busca analizar la toma de decisiones del estado desde una visión global y teniendo en cuenta la dinámica del proceso social. En este sentido, las políticas públicas transitan tensiones, conflictos, continuidades y rupturas. Esta perspectiva tiene en cuenta variables como el surgimiento

histórico de la política pública, la puesta en agenda del problema social, las decisiones que adopta el estado, las ideologías implícitas y las cristalizaciones institucionales.

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

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

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

c)Marco teórico:

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

Munizaga, Cifuentes y Beltrán (2018) ponen de relieve cinco factores abordados por los artículos de democratización en la educación superior: individual, académico, económico, institucional y cultural. Desde este abordaje destacan los trabajos de Arias, Lastra y Gorostiaga (2015); Chiroleu (2013,2017); Ezcurra (2019); García de Fanelli (2015); Gorostiaga, Lastra y Muños de Britos (2017) y Miranda (2018). Estos autores analizan tanto los factores cuantitativos como cualitativos.

La beca PROGRESAR fue investigada por varios autores como D Alessandre y Duer (2015), Del Campo (2020), Feldfeber y Gluz (2019), Gluz y Moyano (2019), Marzonneto (2014), Mazzola (2014), Melendez et al (2020), Olmedo (2016), Otero (2017, 2020) y Zangara (2019). Estos trabajos se focalizan en tres líneas de investigación; la ampliación

de la protección social, la inclusión educativa y la inserción laboral. De acuerdo al encuadre adoptado, conceptualizan a la beca PROGRESAR como una política de protección social ampliada enfocada a los jóvenes; una política de inclusión laboral o una política de inclusión en la educación superior.

En el presente escrito la beca PROGRESAR es estudiada como una política de inclusión en la educación superior. Sobre este recorte de investigación Del Campo (2020), Gomez (2019), y Meléndez et al (2020) son los antecedentes de investigación empírica más próximos al objetivo general de investigación. Estos tres artículos realizan una vinculación contundente entre el ciclo político, la política educativa y su relación con los cambios en la beca PROGRESAR.

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

a)Dilemas de la educación superior en el siglo XXI;

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

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

de la ES Chiroleu (2013), García de Fanelli (2015), Miranda (2018) y Gluz y Moyano (2019) diferencian tres niveles;

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

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

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

En los últimos veinte años se cristalizó un aumento exponencial de la matrícula total a escala global y regional. Entre 2000 y 2018 la Tasa bruta de Matriculación mundial de 19 a 23 años creció del 19% al 38% y en América Latina del 23% al 52% (Unesco, 2020). No obstante, hacia el interior de cada sector económico se va reduciendo la participación a medida que decrecen los ingresos. Para 2018, a nivel global en el segmento de mayores ingresos la participación era del 77%, mientras que en el de menores ingresos era del 10%. Para el mismo año, en América Latina en todos los países la matrícula bruta del 40% de la población con mayores ingresos, como mínimo duplicaba a la de menores ingresos¹.

En Argentina la matrícula Universitaria creció de 1999 a 2019 de 1.056.000 a 2.187.292 estudiantes en universidades públicas y de 183.000 a 596.446 en Universidades privadas (Chiroleu, 2017). Estos resultados se condensan en una tasa bruta de participación de la educación superior de personas de 18 a 24 años del 61% y una tasa bruta Universitaria del 42,3% para 2019. Sin embargo, se observan las mismas asimetrías que a nivel global y regional en los porcentajes de participación de acuerdo con niveles de ingreso. En las tasas de egreso la brecha es de más del quíntuple para 2018: 5,7% el 30% con menores ingresos y 35% el 40% con mayores ingresos.

En síntesis, a escala global, regional y en Argentina se aprecia un avance en lo que respecta a la democratización cuantitativa en términos totales. En términos de democratización cualitativa todavía persisten profundas asimetrías. Las tasas de

¹ La matrícula por diferencias de ingreso en América Latina y Argentina fue obtenida de las bases de datos de la página de Siteal: <https://siteal.iiep.unesco.org/indicadores> .

graduación y el nivel de participación de los sectores con menores ingresos reflejan los desafíos pendientes.

c) Las políticas de inclusión en la educación superior y el surgimiento de las becas:

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

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

Las PTC y becas educativas se expandieron en América Latina y Argentina desde los años 90'. En un primer momento estuvieron influenciadas por las recomendaciones de organismos internacionales y las ideas neoliberales, que incentivaban la formulación de políticas que sean focalizadas a los sectores de extrema pobreza y que prioricen el mérito mediante rigurosas contraprestaciones (Del Campo, 2020; Feldelber y Gluz, 2019; Mazzola, 2014; Olmedo 2016; Otero, 2020). Las mismas se circunscribían a un paradigma que concibe a la provisión de bienes públicos ²bajo criterios igualitaristas y de

² Mazzola (2014) define a los bienes públicos como los bienes y servicios que provee el estado, debido a que el mercado no podría proveerles de manera adecuada. Se diferencia los bienes públicos puros, que

las capacidades; y la protección social desde del manejo social del riesgo (Mazzola, 2014; Zangara, 2019).

En contraste, durante gran parte del siglo XXI hubo un cambio de paradigma hacia un enfoque de derechos y de protección social en la forma de abordar la juventud, la pobreza y los problemas del mercado laboral. Para 2010, dieciocho países de América Latina contaban con PTC de amplia cobertura, tenían algún sector del Estado dedicado al área de la juventud y un 20% de la población joven estaba cubierta por las mismas (D' Alessandre y Duer ,2015). Las políticas pasaron de ser focalizadas a tener una amplia cobertura y estar basadas en criterios más universales.

En Argentina, en la ES se dio inicio a las becas con la creación del Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) vigente desde 1996. Durante los gobiernos Kirchneristas tuvieron una considerable ampliación de su cobertura, pasando de un total de 2400 becas en 2002 a 45.313 en 2013 (Chiroleu, 2017). En 2009 se sumaron dos líneas más: las becas Bicentenario (PNBB), pensada para carreras estratégicas, y las PRONAFE, que eran específicas de enfermería. En las PNBU el monto no variaba de acuerdo al año de cursada. En las otras dos el monto aumenta a medida que se avanza en la carrera.

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

3)La beca PROGRESAR entre 2014-2019;

a)Génesis de la beca PROGRESAR:

La beca PROGRESAR surgió en un contexto regional de aumento de las políticas de transferencia condicionada y en el marco de un gobierno nacional que amplió los derechos sociales, la expansión del consumo de las clases populares y la puesta en agenda de las

solo podría proveer el estado como la policía o el ejército, y los mixtos, que pueden proveer tanto el estado como el mercado, por ejemplo, la educación o salud. Así también, destaca que la forma en que se proveen en cada país depende de a) el modelo de desarrollo económico b) La dinámica institucional y c) El contexto externo regional y mundial.

políticas de juventud (Otero, 2020). De acuerdo al autor, entre 2003 y 2015 el Kirchnerismo aumentó la inversión social y los programas de protección ampliada y de alta cobertura como la Asignación Universal por Hijo (AUH); la Asignación Universal por Embarazo (AUE) y el “Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR.). A nivel regional, D’ Alessandre y Duer (2015) destacan que PROGRESAR era en 2015 una de las políticas con mayor cobertura y que menores requisitos tenía en materia de ingresos, lo que permitió romper con la lógica focalizada que imperaba en los 90.

El 24 de enero de 2014 se sancionó con el Decreto 84/2014 la creación del PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES ARGENTINOS (PRO.GRES.AR) y se confirió a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) la principal responsabilidad. El decreto se fundamentó en las políticas de protección e inclusión social y laboral vigentes y en un carácter interministerial. Entre los artículos 13 a 21 se estipulaba la creación de un comité consultivo interministerial y las acciones y responsabilidades de cada uno. El financiamiento y las actualizaciones anuales iban a estar a cargo del Tesoro Nacional y del Poder Ejecutivo. Así también, para el mismo año los criterios de implementación y requisitos se formalizaron en la Resolución 51/2014 de ANSES.

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

b) Etapa de transición: 2016-2017;

El 10 de diciembre de 2015 Mauricio Macri asumió la Presidencia de la Nación. Durante su mandato se impulsó un proyecto neoliberal con un bloque de poder³ que articuló a las

³ Bona (2019) define el concepto “bloque de poder” como la unidad contradictoria entre diferentes grupos dominantes dentro de la economía capitalista. El autor toma la referencia teórica de Gramsci, Poulantzas y

clases dominantes externas e internas y la identidad de un partido republicano-liberal. Su agenda implicó un conjunto de reformas económicas y políticas y la puesta en marcha de un cambio cultural e ideológico mediante la rearticulación discursiva y la construcción de un sentido común neoliberal (Katz, 2016; Vommaro, 2019). De manera análoga, en el ámbito educativo la tendencia general se dirigió hacia a la privatización endógena y exógena⁴; el cierre de programas; la reducción del presupuesto y el despliegue de estrategias políticas asistemáticas y solapadas para lograr consenso en las reformas y contener su impacto y potenciales reclamos (Da Porta, 2019; Estevez, 2019).

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

c) Cambios normativos en 2018:

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

El nuevo decreto instituyó como principios rectores la igualdad de oportunidades, el mérito y la inserción en el mercado laboral. En un párrafo se advierte; "...la necesidad de fortalecer el sistema de becas introduciendo nuevas estrategias y condicionalidades que

de las teorías marxistas del estado. También relaciona este concepto con el de "Hegemonía", que la define como la búsqueda de consensos de toda la sociedad y de la dirección intelectual y moral de los estratos subalternos por parte de las clases dominantes.

⁴ Da Porta (2019) conceptualiza a la privatización exógena como el aumento en la participación de las empresas privadas en los servicios educativos, consultorías, evaluaciones y en la formulación de políticas públicas. En cambio, la privatización endógena implica la adopción de lógicas, ideas y prácticas del sector privado en el sistema educativo público

contribuyan al efectivo tránsito y egreso del sistema educativo por parte de los jóvenes en situación de vulnerabilidad que buscan desarrollarse y prosperar” (Decreto Nro 90/2018, BO 30/01/2018). En el verbo “buscan” se puede apreciar una sutil diferenciación entre “jóvenes meritorios que quieren progresar” y otros que no.

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

Cuadro 01: Requisitos de acceso, contraprestaciones y penalidades;

Periodo:	Entre 2014-2017	Cambios en 2018
<u>Requisitos de acceso:</u>		
Beneficiarios:	Argentinos de 18 a 24 años o residentes legales (residencia no menor a 5 años).	Argentinos de 18 a 24 años y de 25 a 30 años que estén cursando los últimos años
Condición educativa:	Estar estudiando en alguna institución educativa o de formación laboral aprobada por el Ministerio de Educación.	Estar estudiando en alguna institución educativa o de formación laboral aprobada por el Ministerio de Educación.
Condiciones económicas;	La suma de los ingresos del joven y su grupo familiar no puede exceder los 3 salarios mínimos. Se atienden situaciones particulares.	La suma de los ingresos del joven y su grupo familiar no puede exceder los 3 salarios mínimos.
Inscripción:	Inscripciones abiertas todo el año.	Se tienen que presentar todas las documentaciones correspondientes en un periodo determinado de inscripción a principio de año.
<u>Contraprestaciones y penalidades:</u>		
Obligaciones académicas:	Aprobar dos materias por año hasta el segundo tramo. A partir del tercero un porcentaje del plan de estudios.	Aprobar más del 50% de las materias del programa de la carrera y no excederse más de 2 años en la duración de la carrera.
Penalidades en caso de incumplimiento:	En caso de no cumplir con las obligaciones académicas o presentar la documentación correspondiente, se da de baja la beca. El estudiante puede	En caso de no presentar la documentación correspondiente y no cumplir con las obligaciones académicas se da de baja la beca y el beneficiario

	inscribirse al próximo año.	no se podrá inscribir por el plazo de un año.
--	-----------------------------	---

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

En el cuadro se aprecian cuatro transformaciones. En los requisitos de acceso, en el universo de beneficiarios y el formato de inscripción. En las contraprestaciones y penalidades hay un leve aumento de los requisitos académicos y sanciones en caso de incumplimiento.

La cantidad de cuotas se redujo 12 a 10. El 80% se cobraba con el alta de la beca y el 20% restante a fin de año, con el cumplimiento de las contraprestaciones. Para los estudiantes avanzados, el pago era del 100% de lo estipulado. Por otro lado, los montos aumentaban de acuerdo al año de cursada, tipo de carrera y un incentivo al estudiante que mantenga un promedio superior a 8, al cual se le iba a otorgar al año siguiente la suma total de 10 becas.

d) La presentación de la "nueva" beca PROGRESAR en 2018. Hacia un análisis del discurso:

Para analizar este apartado se utilizó la metodología cualitativa del análisis crítico del discurso (ACD). Pini (2013) la define como una corriente que busca develar diferentes aspectos discursivos, ideológicos y de poder que subyacen a la práctica social discursiva. Los pasos metodológicos utilizados en este apartado fueron dos; primero extraer del video⁵ de la comunicación oficial de los cambios en la beca PROGRESAR en 2018 los extractos textuales más relevantes, y luego interpretar las diferentes estrategias discursivas desplegadas y sus ideas políticas subyacentes.

El 30 de enero de 2018, mismo día en que se sancionó el decreto, el expresidente Mauricio Macri (MM) y su entonces ex ministro de educación Alejandro Finochiaro (AF) comunicaron -mediante un anuncio oficial en la Casa Rosada- la modificación del Programa PRO.GRE.SAR, que pasó a llamarse beca PROGRESAR. En la presentación habló primero el exministro Alejandro Finochiaro (AF) y luego el expresidente Mauricio Macri (MM).

⁵ Video extraído de: https://www.youtube.com/watch?v=d6woGeFa_w&t=59s

En el video analizado se pueden destacar diferentes estrategias discursivas y dispositivos de retórica. Las tres estrategias discursivas más utilizadas fueron la polarización, que se utiliza para criticar y diferenciarse de determinado partido político o conjunto de ideas; la persuasión, que en el caso analizado busca generar adhesión apelando a los sentimientos; y la abstención, por la cual se elude hablar de ciertas cuestiones que pueden perjudicar la imagen positiva. En relación a los dispositivos de retórica, hay tres que se destacan en la presentación de la beca PROGRESAR; la generalización, la hipérbole y las metáforas. La primera consiste en atribuir características de un sector particular a toda una población o grupo entero. La hipérbole busca narrar un hecho o significado de manera exagerada. Por último, las metáforas se utilizan para reemplazar palabras “concretas o duras” por otras más atenuadas.

A continuación, se exponen en profundidad los tres ejes en los que pone énfasis el discurso desde la visión educativa general y en la presentación de la beca PROGRESAR;

Visión educativa:

En la visión educativa se destacan dos formas en la que los funcionarios van construyendo su narrativa. En primer lugar, Alejandro Finochiaro expresa su idea del sujeto educativo y del rol de las instituciones educativas;

AF: “A la igualdad de oportunidades que siempre ha dado nuestra educación pública, hoy le estamos agregando igualdad de posibilidades”

AF: “El mayor tesoro que tenemos los argentinos, el mayor capital que tenemos los argentinos, es el capital humano”

En estas expresiones aparece con nitidez la defensa de un modelo educativo de igualdad de oportunidades y de un sujeto emprendedor y artífice de sí mismo. En esta visión el Estado solo tiene que garantizar las condiciones educativas necesarias para que cada individuo pueda progresar por mérito propio. Así también, se pone de relieve una visión del “capital humano” en donde la educación es reducida a su rol en la economía.

En segundo lugar, (MM) le atribuyen a la educación capacidades extraordinarias de resolver casi todos los problemas sociales;

MM: “Lo más importante es que sepan que ese esfuerzo va a dar sus frutos” “Porque la educación es la primera puerta a todo lo demás”

MM: “Porque creemos que sembrando educación vamos a cosechar un mejor futuro”.

En esta línea, la educación deja de ser una variable dependiente de un contexto

sociopolítico más amplio, para convertirse en un factor independiente capaz de mejorar la pobreza, la desigualdad y de desarrollo económico del país.

Comunicación de la nueva beca PROGRESAR:

En la comunicación de la beca PROGRESAR se cristalizan las ideas político-económicas más amplias, las ideas educativas y los nuevos criterios de la beca. Es la parte en la que más se expresan ambos funcionarios y en la cual se aprecian más aristas para comprender el discurso:

-Diagnóstico y caracterización de la beca: Se hace referencia a dos de los desafíos que dan origen a las políticas educativas de transferencia condicionada: el abandono y la baja tasa de graduación y la promoción de carreras estratégicas;

AF; “Es un programa que tiende a que el estado esté presente apoyando a que quienes más lo necesitan puedan cursar sus estudios, puedan avanzar en sus estudios y finalmente puedan recibirse”

AF: “Además apunta a incentivar las vocaciones tempranas en las carreras que permitan estratégicamente el crecimiento de nuestro país”

En este punto, los funcionarios expresan una visión técnica y objetiva de la política. La beca PROGRESAR emerge como una solución a un problema específico que los funcionarios políticos tienen que resolver.

-Promesas: El expresidente Mauricio Macri hace referencia a lo que su gobierno pretende lograr con las becas:

MM;” Queremos que cada vez más jóvenes estudien, pero también que se reciban, para encontrar su camino”

MM; “Vamos a impulsarlos a dar lo mejor de cada uno”

En las promesas se pone de relieve la condensación de ideas y la utilización de metáforas. Las premisas del “mérito e individualismo”, presente en las ideas educativas, se expresan en lo que la beca pretende lograr con cada joven.

-Nuevos criterios de la beca PROGRESAR: En este punto el expresidente expresa;

MM;“Los estudiantes terciarios y universitarios que pasen de año van a recibir montos más elevados el próximo año”

MM;“Vamos a impulsarlos a dar lo mejor de cada uno. A los alumnos que aprueben todas las materias habíamos fijado con más de van a recibir como premio el total de la beca anual que hayan recibido”

En la comunicación de los nuevos criterios a implementar, se sintetizan las ideas de “mérito individual y esfuerzo” e igualdad de oportunidades que los dos funcionaron expresan en todo el discurso. Lo que no se dice, es la dificultad que tienen los sectores de menores ingresos para cursar todas las materias que prevee la duración teórica de la carrera y las desigualdades en el capital cultural y nivel académico.

b) Transformaciones cuantitativas entre 2014-2019:

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

Cuadro 02: Total de titulares de la Beca Progresar en diciembre de cada año:

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

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

Según los datos expuestos, los primeros dos años la beca mantuvo un nivel alto, similar al de 2015. En 2018, año en que se anunciaron los cambios en la beca, la cobertura se contrajo casi a la mitad. En relación con las líneas de becas, para 2019 las de educación universitaria conformaron el 34%, las terciarias un 30%, de terminalidad obligatoria un 34% y solo un 2% las de formación profesional (ANSES, 2019). Así también, Cepa (2019) destaca que en comparación de 2018 las modalidades que experimentaron mayores recortes fueron las del nivel obligatorio y superior no estratégico, con bajas de 138.000 becas y 193.000 respectivamente.

El presupuesto ejecutado también presentó grandes variaciones. CIPPEC (2019) describe que el presupuesto real decreció un 55% de 2015 a 2019, medido en pesos constantes al año 2018. Por otro lado, ANSES (2019) resalta un descenso real del 57,2% del presupuesto para el mismo período, medido en pesos constantes al primer trimestre de 2016. A pesar de los diferentes cálculos, se observa una elevada reducción en las dos mediciones. La misma se cristalizó en el monto de las transferencias monetarias. El poder adquisitivo real de las becas experimentó una disminución notable. Cepa (2019) advierte que desde 2015 a 2019 las diferentes líneas de becas redujeron su valor real entre un 46%

y 62%. Las de nivel obligatorio y formación profesional fueron las más afectadas, con una reducción de 62%. Las del nivel superior no estratégicas perdieron un 52% y las estratégicas un 46%.

4)Resultados, continuidades y rupturas:

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

- En el Decreto 84/2014 se aprecia la idea de una política con pretensiones de universalidad y articulada con una idea más amplia de protección e inclusión social. Olmedo (2016) pone de relieve que la beca en sus inicios se enmarcó desde un enfoque de derechos humanos en la formulación de políticas públicas, ya que cumplía principios de universalidad, igualdad, capacidad de financiamiento y burocracia, progresividad y razonabilidad. En la normativa de 2018 se observan varias transformaciones. Los fundamentos de la igualdad de oportunidades y adaptación a las demandas del mercado dieron el sustento para los cambios en la jerarquización de las becas, el premio al mérito y el aumento de las contraprestaciones. A su vez, se conformó la idea de un “sujeto individual” que va forjando su propio destino.

- Desde 2014 a 2017 la beca mantuvo bajas contraprestaciones y los montos transferidos eran homogéneos para toda la población beneficiaria. Con los cambios de 2018 hubo un leve aumento de contraprestaciones y se comenzó a jerarquizar el monto de las transferencias monetarias en los estudiantes avanzados y los de carreras estratégicas.

-A nivel discursivo, en el análisis de la presentación de la nueva beca PROGRESAR el 30 de enero de 2018, hay dos ideas que se despliegan de manera transversal; el “mérito individual” y la “igualdad de oportunidades” como motor de progreso. Por otro lado, el Estado aparece en calidad de agente que tiene que facilitar actitudes positivas frente a la vida. Algunas palabras que se repiten con énfasis son la “confianza, esfuerzo, sueños, talento, compromiso, futuro”.

-A nivel cuantitativo hubo una contracción del presupuesto real muy significativa, producto del bajo aumento nominal del monto de las transferencias monetarias. Desde allí se desprendieron la reducción de la cobertura en 2018 y del poder adquisitivo de las

becas, que rondaron la reducción real del 50%.

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

Entre las continuidades se hallan cuatro. El primero es el alto nivel de cobertura. Si bien se redujo en un 45% en 2018, se hace difícil pensar en un viraje hacia una beca focalizada. El segundo punto es el rol del gobierno nacional y su materialización en el partido político que en ese momento detentaba el poder ejecutivo. El mismo siguió siendo el encargado de asignar el presupuesto con los recursos del Tesoro Nacional y convalidar las transformaciones que consideraban convenientes. Esta continuidad se puede explicar por el sistema político hiperpresidencialista de Argentina, en la que el jefe de Estado elegido por el voto popular posee amplias facultades como firmar decretos, elegir y remover ministros y vetar leyes (Fair, 2020). De hecho, la beca se creó en 2014 y se transformó en 2018 mediante un decreto de necesidad y urgencia. Los requisitos socioeconómicos y de condición educativa se mantuvieron inalterados. Por último, el universo de beneficiarios continuó siendo los estudiantes jóvenes, aunque como cambio importante se extendió la edad para los últimos tramos de estudio hasta los 30 años.

Los puntos disruptivos fueron los nuevos fundamentos normativos y los cambios en algunos criterios de implementación que adquirió la beca PROGRESAR en 2018. Se marcó un punto de ruptura con el carácter interministerial de la beca PROGRESAR en su génesis y se transformó en una política educativa de transferencia condicionada para propiciar la igualdad de oportunidades y la inserción al mercado laboral. Es por eso que se transfirió toda la responsabilidad de la beca a la órbita del Ministerio de Educación.

Por el lado de los nuevos criterios de implementación, se aumentó la cantidad de materias aprobadas requeridas para continuar con la beca y se jerarquizaron los montos de acuerdo a la carrera y año de cursada. El cénit de los cambios en la beca PROGRESAR en 2018 fue el “incentivo económico para jóvenes con promedio superior a 8”. Esta medida no hay que valorarla por la cantidad de beneficiarios que obtuvieron el incentivo, sino por sus implicaciones paradigmáticas. Implica la idea de un Estado que busca que los ciudadanos adopten conductas meritorias y forjen sus destinos de manera individual. Por último, con el cierre de la red de tutores y cuidados infantiles que se tenían previstos en el Decreto 54/2014, se minaron las posibilidades de que la política incorpore elementos cualitativos.

5) Reflexiones finales y prospectivas de PROGRESAR:

La beca PROGRESAR es una política educativa que todavía sigue vigente. El gobierno actual del Frente de Todos (2019-2023) mantiene muchos puntos de continuidad con la beca desde sus inicios y con las transformaciones durante la Alianza Cambiemos (2015-2019). Así también, hay algunos puntos de ruptura como la incorporación de grupos subrepresentados y un mayor hincapié en las problemáticas de género.

La beca PROGRESAR es una política con mucha potencialidad y que podría impactar de manera virtuosa en la esfera social y educativa de gran parte de la juventud de Argentina. Los mayores desafíos podrían ser lograr una institucionalización por ley, para que se transforme en una política de Estado sostenible en el largo plazo y más impermeable a las constantes fluctuaciones económicas y políticas del país. Sobre ese punto nodal se desprenden otros retos como una mayor articulación con el mercado laboral y un aumento exponencial del presupuesto, que permita aumentar la cobertura y ajustar los montos de la beca a los altos índices de inflación y el costo de vida. Sus posibilidades sociales y educativas son inmensas.

Bibliografía:

- ANSES (2019). Reporte de Monitoreo. Progresar. 4to trimestre de 2019.
- ANSES (2020). Reporte de Monitoreo. Progresar. 4to trimestre de 2020
- Arias, M, Mihal, I, Lastra, K y Gorostiaga, J (2015), “El problema de la equidad en las universidades del conurbano bonaerense en la Argentina”, en Revista Mexicana de Investigación Educativa Vol 20, N° 64.
- Bona, L (2019). ¿Neoliberalismo hegemónico? Apuntes sobre el Estado, el bloque de poder y la economía política en la Argentina reciente (2016-2018). En revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales, Vol. 22 No 1.
- CEPA, (2019). Las transformaciones del Programa Progresar bajo la gestión cambiemos. Desnaturalización y metas de ajuste del 90%.
- Chiroleu, A (2013). Políticas públicas de Educación Superior en América Latina: ¿democratización o expansión de las oportunidades en el nivel superior?. En revista Espacio Abierto, vol. 22, núm. 2, abril-junio, 2013, pp. 279-304.
- Chiroleu, A (2017), “¿Educación superior para todos? Los vaivenes de la ampliación de

- oportunidades en tres décadas de democracia política en Argentina, Brasil y Chile”, en Revista Universidades Año 1, N° 6 /N° 74 (octubre-diciembre), México DF, UDUAL.
- Cippec (2019). El financiamiento educativo nacional por dentro. En El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década (pp. 18-38). Documento de Trabajo Nro 178, Febrero 2019.
- Da porta, E (2019). La revolución educativa de Cambiemos.
- D Alessandre y V, Duer, C (2015). Programas de transferencias condicionadas orientadas a jóvenes. El caso del PROG.RE.SAR. En 22 Cuaderno Siteal.
- De Grande, P y Forni P (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales. Revista Mexicana de Sociología 82, núm. 1 (enero-marzo, 2020) ISSN: 0188-2503.
- Del Campo, N (2020). Políticas para la democratización en la Educación Superior; el caso del programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina -PROGRESAR- ; aciertos, desaciertos y vicisitudes de una política social innovadora (2014-2020). Tesis de Maestría, FLACSO.
- Estévez, M (2019). Alineación y alienación. Política educativa macrista en tiempos de restauración neoliberal. En Revista RUMBOS TS, año XIV, N° 20, DICIEMBRE 2019. ISSN EN LÍNEA 0719-7721, pp. 49-81.
- Ezcurra, A (2019). Educación superior: una masificación que incluye y desigual. En Derecho a la educación. Expansión y desigualdad: tendencias y políticas en Argentina y América Latina (pp. 21-53). Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Fair, H (2020). Fantasías, mitos y creencias ideológicas en tiempos de Macri. En Revista electrónica de las sedes regionales de la Universidad de Costa Rica, ISSN 2215-2458, Volumen XXII, Número 45, Enero-Julio, 2021.
- 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. En Revista Estado y Políticas Públicas N° 13. octubre de 2019 - abril de 2020, pp. 19-38.
- García de Fanelli, A (2015). Políticas institucionales para mejorar la retención y la graduación en las universidades nacionales argentinas. En revista Debate Universitario, N° 7, pp 7-24.
- Gluz, N y Moyano, R (2019). La política educativa de la restauración conservadora: de la integralidad de los derechos a la desarticulación de lo común. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2019.

- Gorostiaga, J, Lastra, K y Muiños de Britos, S (2017), “Políticas institucionales para favorecer el acceso y la permanencia en universidades argentinas: un análisis de cuatro instituciones del conurbano bonaerense”, en Páginas de Educación Vol 10.
- Katz, C (2016). El proyecto Neoliberal en Argentina. En revista del CIECAS-IPN, Núm. 41, Vol. XII, 2017, pp. 31-36.
- Marzonetto, G (2014). Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR. En Revista Serie análisis de Coyuntura Núm 25.
- Mazzola, R (2014). PROGRESAR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. En Revista Estado y Políticas Públicas N° 2. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 91-113.
- Melendez, C; Torres, M y Yuni, J, (2020).Análisis del Programa de Respaldo al Estudiante Argentino (Progresar) para la Educación Superior (2014-2020). En Revista Nueva Época (México) N° 3, pp 69-94.
- Munizaga, F, Cifuentes, M y Beltrán, A (2018), “Retención y abandono estudiantil en la Educación Superior Universitaria en América Latina y el Caribe: Una revisión sistemática”, en Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 26 (61).
- Olmedo, G (2016). El PRO.GRES.AR desde el enfoque de derechos humanos. En Revista administración pública y sociedad. Num. 02, Diciembre 2016.
- Otero, A (2017). Agenda joven en Argentina. El caso del "Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina" PROG.RE.S.AR. En Revista Metamorfosis: Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, ISSN-e 2341-278X, N°. 6, 2017, pp 62-75. -Otero,A (2020). Enfoque de derecho y políticas de juventud. Un análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina. Revista Administração Pública e Gestão Social, Vol 12, N° 3.Universidade Federal de Viçosa, Brasil.
- Oszlak, O, O'Donnell, G(1995).Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación . En revista REDES, Vol 2, N° 4. pp 99-128.
- Pini, M. (2013). “El análisis crítico del discurso (ACD). Aspectos teóricos y metodológicos en la investigación de políticas educativas”. En César Tello (comp). Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques.
- Unesco (2020). Acceso Universal a la Educación Superior.
- Vommaro, G (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiamos y los límites del “giro a la derecha” en Argentina. En Colomb. int. 99, pp 91-120.
- Yuni, J. Y Urbano, C. (2014) *Técnicas para investigar II*. Córdoba: Brujas.
- Zangara, (2019). La mirada estatal sobre las juventudes en Argentina durante 2014-

2015. El caso del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR.).
Tesis de maestría. Cap 1 y 7.

Fuentes documentales:

-Decreto 84/2014, Boletín oficial, 27/01/2014. 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 ANSES 51/2014, Boletín oficial, 17/03/2014. Disponible en:

<http://www.saij.gob.ar/procedimiento-aprobacin-validacin-registracin-puesta-al-pagoprestacin-progresar-procedimiento-aprobacin-validacin-registracin-puesta-al-pago-prestacin-progresarnv7353-2014-02-20/123456789-0abc-d35-37ti-lpssedadevon>

-Sitios web consultados:

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

