

Derecho a la universidad y políticas educativas de (des)igualdad. El caso del *Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina* entre 2014 y 2019

Right to university and educational policies of (dis)equality.

The case of the *Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina* between 2014 and 2019

 **Nora Beatriz Gluz¹**

 **Marcelo David Ochoa²**

Resumen

En este artículo se analiza la trayectoria del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) entre 2014 y 2019. La investigación propone, por un lado, reconstruir el diseño y conceptualización del programa desde su creación durante el último gobierno progresista de Fernández de Kirchner y sus transformaciones con el gobierno de derecha de Macri, a través de un análisis documental y entrevistas a funcionarios/as. Por otro, pretende estudiar los modos de apropiación de la política y las perspectivas sobre los cambios por parte de las y los perceptores, a partir de entrevistas grupales con estudiantes bajo programa de dos universidades públicas del conurbano bonaerense. Como parte de los primeros resultados, se sostiene que

¹ Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora Docente del Instituto de Desarrollo Humano, Universidad Nacional de General Sarmiento y del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la UBA. Email: ngluz@campus.ungs.edu.ar

² Mg. en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM, CIEP). Investigador Docente del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Email: mochoa@campus.ungs.edu.ar

las nuevas derechas reconfiguraron los fundamentos de las políticas públicas al desplazar las intervenciones asentadas en un enfoque integral de derechos y de cobertura universal, hacia un sistema de becas restringidas a la ayuda económica de los más necesitados. Sostenemos como tesis que la coalición de derecha fundamentó los cambios en el mérito individual como nuevo principio de justicia cuyos efectos impactan en la implementación de la política analizada y en la autopercepción como sujetos del derecho a la universidad por parte de las y los jóvenes becarios/as.

Palabras clave: PROGRESAR; derecho a la universidad; individualización de lo social; nuevas derechas.

Abstract

This article analyzes the trajectory of the Argentine Student Support Program (PROGRESAR) between 2014 and 2019. The research proposes, on the one hand, to reconstruct the design and conceptualization of the program since its creation during the last progressive government of Fernández de Kirchner and his transformations with the right-wing government of Macri, through a documentary analysis and interviews with officials. On the other hand, it aims to study the modes of appropriation of politics and the perspectives on the changes by the perceivers, based on group interviews with students under the program of two public universities in the suburbs of Buenos Aires. As part of the first results, it is argued that the new right reconfigured the foundations of public policies by displacing interventions based on a comprehensive approach to rights and universal coverage, towards a system of scholarships restricted to financial aid for those most in need. We hold as a thesis that the right-wing coalition promoted individual merit as a new principle of justice whose effects have an impact on the implementation of the analyzed policy and on the self-perception as subjects of the right to university by young scholarship holders.

Keywords: PROGRESAR; right to university; individualization of the social; new political right.

1. Introducción

En este artículo se analiza la trayectoria del *Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina* (PROGRESAR) entre 2014 y 2019, en el marco de una línea de investigación sobre las políticas destinadas a la democratización de la educación creadas durante el denominado Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo (CINAL) de comienzo de este siglo y que se continuaron bajo nuevas reglas durante la Restauración Conservadora o Neoliberal de mediados de la segunda década cuando asume la primera coalición de derecha por vía electoral en nuestro país. El enfoque teórico metodológico adoptado concibe el estudio de la trayectoria de las políticas (Ball, 2002) tanto en su expresión diacrónica entre gobiernos de distinto signo político, como sincrónica a través del análisis a distintas escalas de la política. Se reconstruye para ello la dimensión normativa, así como la institucionalización ligada al proceso de reordenamiento o creación de ámbitos institucionales que materializan lo definido en las normas, el modo en el que lo hacen y lo que ello configura para la regulación de la acción, y la subjetivación, relativa a la creación de sujetos políticos en esa arena (Fleury, 2004 y 2007). Se trata de comprender estas dimensiones de modo no lineal ni convergente incluyendo los intereses e influencias que operan en el ciclo de las políticas.

Para ello se procedió a un relevamiento documental y se desarrollaron entrevistas a funcionarios³ de uno y otro gobierno para reconstruir el diseño y conceptualización de la política y atender a las posiciones en disputa. Asimismo, se llevó adelante un estudio de casos sobre la implementación del programa en dos universidades públicas de la zona norte del conurbano bonaerense, relevando las políticas institucionales de acompañamiento a las trayectorias a través de entrevistas a responsables de esas áreas y se entrevistó (de modo individual y grupal)⁴ a estudiantes de carreras de grado para documentar sus posiciones en

³ Se entrevistó a la Directora Nacional de Becas (2018-2019) y a la Subsecretaria de Participación y Democratización Educativa (2019 en adelante) del Ministerio de Educación de la Nación.

⁴ Durante 2021, se realizaron 9 entrevistas en profundidad en modalidad virtual con estudiantes de ambas instituciones. Algunos de ellos habían sido entrevistados durante 2016 y 2017 como parte del primer tramo de la investigación, lo cual permitió reconstruir experiencias a lo largo de los cambios en la política analizada. Adicionalmente, con la apertura de actividades presenciales se realizaron 4 entrevistas grupales (3 presenciales y 1 virtual), en las que participaron en total 25 estudiantes con

torno al derecho a la educación y a los aportes del programa para su materialización. Para la selección de las instituciones se tomó como criterio que fueran de reciente constitución en el marco de políticas de creación de universidades de proximidad (Pérez Rasetti, 2012), y con proyectos institucionales vinculados a la democratización externa de la universidad (Chiroleu, 2018). El trabajo de campo analizado para el presente trabajo se desarrolló durante 2020 y 2021.⁵

El artículo se estructura en cuatro partes. En la primera se recuperan las condiciones de emergencia del PROGRESAR y las políticas sociales antecedentes, reconstruyendo las intervenciones sobre la nueva cuestión social y su impacto en las condiciones de vida y escolarización de las y los jóvenes desde los 90 a esta parte. En la segunda se reconstruye el diseño y la implementación del PROGRESAR a la luz de las orientaciones de política de las dos gestiones de gobierno analizadas y el modo como las nuevas derechas recrean las perspectivas meritocráticas que potencian la individualización de lo social como estrategia de legitimación de los cambios propuestos. La tercera parte da voz a las y los perceptores y recupera sus experiencias para analizar las contradictorias posiciones que asumen en torno al derecho a la universidad, a los principios de justicia social que sustenta la política y su aporte a la materialización de ese derecho. El trabajo cierra con las primeras conclusiones de la investigación, que plantean que con el debilitamiento del CINAL y la emergencia y consolidación de partidos gobernantes de derecha, el rediseño del PROGRESAR retrotrae las conquistas de derechos del periodo progresista; profundiza a la vez que naturaliza las desigualdades y logra asentar su legitimidad en la aceptación del mérito individual como oposición a la "prebenda", que como principio de justicia social tensiona la autopercepción como sujetos de derecho.

trayectorias académicas avanzadas e iniciales pertenecientes a carreras del campo de las ciencias humanas, sociales y ciencias exactas.

⁵ El trabajo de campo se financió a través del proyecto PIO CONICET "Políticas de inclusión en la universidad argentina. Alcances, límites y contradicciones en los procesos de democratización del nivel superior" y el Programa de Investigaciones Interinstituto en Infancias, Adolescencias y Juventudes en Argentina (PIIIAJA) de la UNGS.

2. Vulnerabilidad social, jóvenes y políticas públicas en Argentina

Las dificultades de los grupos juveniles de los sectores más vulnerados para la integración al mundo escolar y laboral como instituciones claves para la inclusión social es una cuestión que ha adquirido centralidad en la agenda pública desde los años 90 a esta parte en Argentina, al igual que en el resto de América Latina. Sin embargo, las respuestas a la misma han sido variables en función de las orientaciones políticas de los gobiernos

Durante la fase neoliberal de la década del 90, las dificultades para el acceso al primer empleo fueron interpretadas como consecuencia de las bajas calificaciones de las y los jóvenes⁶ (Jacinto, Wolf, Bessega y Longo, 2006; Ponzoni, 2013) y, en concordancia con los principios del Consenso de Washington, se estructuraron políticas condicionadas por la necesidad del ajuste fiscal para hacer frente a la crisis de la deuda y por las nuevas concepciones sobre los principios de protección social. Se abandonaron así los principios universales en el diseño de la política social y se focalizó en poblaciones específicas obligadas a demostrar su condición de pobreza extrema como requisito para el acceso al conjunto de protecciones (Stahl, 1994; Tenti Fanfani, 1991; Vilas, 1995). Planes alimentarios, becas a jóvenes bajo la línea de pobreza o programas de emergencia de empleo a las familias con menores a cargo, son ejemplos típicos de estas líneas de acción que devaluaron los alcances de las políticas propias del Estado de Bienestar. Todo ello alejó a esos grupos sociales de su condición de sujetos de derecho con acceso incondicional y universalizado a ciertos bienes públicos (como salud, educación y protección social) y los acercó a una concepción de sujetos de asistencia que además debían mostrar el merecimiento para acceder a pisos básicos de protección (Danani, 2017). Las políticas educativas abandonaron el ideal de igualdad como fundamento que desde una mirada relacional propendía a equiparar posiciones, para asumir como principio de justicia la equidad que como principio rector de procedimiento en el plano de la distribución se restringió a garantizar “necesidades básicas” -lo mínimo- cuyo alcance fue objeto de

⁶ Cabe destacar que aún cuando no profundicemos en el tema, la condición juvenil y la construcción social de los problemas que atañen a la misma estuvo durante la fase neoliberal muy centrada en la “peligrosidad” y en los llamados “ni-ni” como foco de intervención (Asussa, 2019).

disputa social (Danani, 2008). Estas definiciones tuvieron lugar a la par de las reformas estructurales del Estado que descentralizaron servicios sin garantizar los recursos suficientes configurando un sistema dual de prestaciones en el que los sistemas públicos cubrieron a los grupos pauperizados, en tanto la promoción de discursos y prácticas mercantiles posicionó al sector privado como expresión de la eficiencia y la calidad. El resultado fue, entre otros, el desplazamiento del sentido de las intervenciones estatales desde la atenuación de los riesgos sociales, hacia el combate a la pobreza (Danani, 2013; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013; Straschnoy, 2015).

En el campo escolar, este nuevo paradigma derivó, entre otros ejemplos posibles, en la creación de un sistema de transferencia de ingresos a los grupos de pobreza extrema a través de becas nacionales de ayuda económica cuya asignación dependía de los cupos disponibles y la continuidad se encontraba sujeta a la carrera académica (Gluz y Rodríguez Moyano, 2016). Este tipo de políticas fue asentando sentidos individualizantes sobre las causas y consecuencias de la vulnerabilidad bajo el supuesto que una vez cubiertos esos mínimos materiales que garantizaban la igualdad de oportunidades para la educación de los jóvenes, éstos mejorarían sus condiciones de integración laboral a futuro. Se invisibilizaron así, la segmentación del mercado de trabajo y los condicionantes culturales e institucionales de las trayectorias (Gluz, 2006), en un contexto recesivo y de ajuste fiscal que exacerbó el carácter regresivo y residual de las políticas sociales y que conformó un paradigma de protección restringida a las infancias (Mazzola, 2012) y las juventudes.

Los resultados de las políticas sociales neoliberales quedaron a la vista. A lo largo del periodo y de la mano de la flexibilización laboral, se observa el derrumbe de la tasa de ocupación horaria plena en los jóvenes de 15 a 24 años que entre 1991 y 2003 pasa del 70% al 32% para el grupo de 15 a 19 y del 80% al 50% en los de 20 y 24 años (Salvia y Tuñón, 2006); mientras que la tasa de desocupación abierta pasó de 13% en 1991 a 33% en 2002. Ello aún en condiciones de mayor acceso al nivel superior, que entre 1990 y 2000 tuvo una tasa de crecimiento del 5,2% (SPU-PMSIU, 2000). De este modo se evidenció la falacia de las perspectivas economicistas sostenidas en los diagnósticos de Organismos Internacionales (OI) y

think thank (Coraggio, 1997 y 2001) que reducían la escolarización a una estrategia de incremento de la productividad de “los pobres” y por su intermedio de mejora en las inserciones laborales, pero sin cuestionar los procesos excluyentes del nuevo capitalismo.

La crisis social que generó este modelo que se impulsara para nuestra región, dio lugar a la emergencia de movilizaciones populares contra el desempleo, los ajustes y las privatizaciones, inaugurando el denominado Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo (CINAL) (Thwaites Rey y Ouviaña, 2018) que desembocará en algunos países -sobre todo en el Cono Sur- en el ascenso de gobiernos considerados progresistas por su distanciamiento con las políticas neoliberales. Dichos gobiernos desplegaron políticas redistributivas que en algunos casos avanzaron progresivamente en la ampliación de derechos. En Argentina, y en el sector educación, ello se expresó muy prontamente en la recuperación del rol principal del Estado a través de la promulgación de nuevas leyes⁷; de la implementación de políticas que ampliaron el campo político al reconocer nuevos colectivos sociales e integrarlos al diseño de la política; y de la promoción de una perspectiva integral de los derechos (Gluz y Feldfeber, 2021). En este entramado, la política pública destinada a la inclusión social y escolar de las y los jóvenes sufre significativas reorientaciones y a diferencia de sus antecesoras, incorpora el nivel superior⁸ como parte de los derechos a garantizar. Asimismo, y reconociendo el carácter multidimensional de los procesos de exclusión, las Transferencias Condicionadas de Ingreso (TCI) adquirirán una nueva fisonomía que permitirá avanzar hacia mecanismos de protección ampliada (Mazzola, 2012 y 2014) al promover una articulación intersectorial entre los organismos públicos de modo de generar una mayor integralidad en las políticas.

⁷ En 2006, una nueva Ley de Educación Nacional N° 26206, derogará la anterior en crítica a sus lineamientos neoliberales, recompondrá la estructura de los niveles primario y secundario y extenderá la obligatoriedad hasta la finalización de este último. Un año antes se había promulgado una ley de financiamiento educativo y distintas normativas que fortalecían el rol del Estado Nacional en la garantía del derecho a la educación.

⁸ En Argentina, el nivel superior está compuesto por instituciones de gestión pública y privada, que se organizan de acuerdo a instituciones universitarias y no universitarias (o terciarias). La educación superior universitaria de gestión pública es la que concentra la mayor cantidad de estudiantes en el país.

Es en ese marco que se diseña el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), política paradigmática de las transformaciones de los proyectos político-culturales a lo largo del siglo XXI.

3. El PROGRESAR, ¿una política de ampliación de derechos?

3.1. Los orígenes del PROGRESAR y su apuesta a la integralidad de los derechos

Como se anticipó, durante la fase neoliberal, las TCI asumieron la forma de becas que, a diferencia del carácter histórico excepcional y meritocrático, fueron asignadas como apoyo sistemático y masivo para acompañar económicamente a estudiantes en un contexto de crisis económica. El Plan Nacional de Becas Universitarias (PNBU) fue una de las políticas pioneras a gran escala en el nivel universitario. Creado en 1996 y dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias se orientó a “los pobres meritorios” quienes debían acreditar junto a su vulnerabilidad de ingresos un buen rendimiento académico (Resolución Ministerial N° 464/96).

A partir de la asunción de gobiernos progresistas, se complejizará simultáneamente la agenda tanto del nivel superior como de la protección social. Se ponen en marcha una serie de nuevas políticas de protección social que inauguran un nuevo paradigma que inscribe derechos hacia poblaciones históricamente privadas de los mismos como las infancias y adolescencias de los hogares con trabajadores informales y desempleados, tal como lo fueron la Asignación Universal por Hijo/a (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) que avanzaron en la ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social⁹. Con estos antecedentes, se creó vía DNU 84/2014, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), concebido como una política pública

⁹ Se trata de prestaciones sociales a cargo de la ANSES que se fundamentan en el reconocimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes y de la heterogeneidad de situaciones laborales que tienen lugar en la matriz productiva del país. Estas prestaciones ya se encontraban reconocidas para aquellas familias con trabajo registrado, en un esquema de aporte compartido entre las patronales y el Estado. La AUH, en particular, se crea mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia en el año 2009 (DNU 1602/09) y establece una remuneración que se calcula por cada hijo/a menor de 18 años en el grupo familiar, y su continuidad está sujeta al cumplimiento de condicionalidades relacionadas con el cumplimiento de la escolarización obligatoria y los cuidados de salud de los y las sujetos de derechos.

orientada a fortalecer la inclusión social de las y los jóvenes de entre 18 y 24 años a través de una prestación no contributiva condicionada a la acreditación de ser estudiantes regulares de una oferta oficial educativa en los niveles obligatorios, en formación técnica o bien en la educación superior.¹⁰ El programa fue presentado públicamente como continuidad de la AUH, cuya cobertura concluía cumplidos los 18 años de las y los niños, niñas y adolescentes cubiertos. Al momento de su lanzamiento en 2014 se estimaba que podría llegar a 1.5 millones (34% del total) de jóvenes en condiciones de elegibilidad. En este sentido, este conjunto de políticas extiende la protección social hacia las juventudes incluyendo la transición al mundo adulto y al empleo.

Esta nueva propuesta se entronca entonces con las llamadas “políticas de inclusión” puestas en marcha por los gobiernos progresistas en la región¹¹ durante la primera y segunda década del presente siglo. Se trata de políticas caracterizadas por una concepción integral de los derechos y una preocupación por superar las desigualdades, más que atender meramente a la pobreza extrema (CEPAL, 2010; Cerletti, 2010; Feldfeber y Gluz, 2011). Esta preocupación por la inclusión de las y los jóvenes al mundo del trabajo y educativo fue traducida en la implementación de una heterogénea línea de políticas que respondieron tanto a criterios programáticos de acompañamiento de trayectorias, como otros específicos de promoción de la participación juvenil a cargo de diversas carteras estatales¹². Así, por ejemplo, para el año 2015 el Ministerio de Desarrollo Social concentraba el 28% de las políticas públicas

¹⁰ Además, y al igual que la AUH, el programa plantea una retención del 20% sobre el total del estipendio mensual que se abona a fin de cada año en base al cumplimiento de las condicionalidades establecidas.

¹¹ Iniciativas similares y previas a las de PROGRESAR tuvieron lugar en Brasil, Costa Rica y México. En su mayoría se trató de programas que buscaron promover la terminalidad educativa obligatoria. En el caso de PROGRESAR, presentó la novedad de acompañar las trayectorias juveniles tanto en el nivel educativo obligatorio como en la universidad (Ochoa, 2017).

¹² En efecto, el programa de seguridad social se completó con el Plan Nacer (luego Plan Sumar) destinado a la cobertura en salud, el programa de inclusión digital “Conectar Igualdad” para estudiantes de secundaria, así como distintas becas estudiantiles, y el programa de inserción laboral “Jóvenes con más y mejor trabajo”, entre otros. En lo que respecta a políticas específicamente dirigidas a jóvenes, a mediados del año 2015 se computaban alrededor de 60 políticas sociales que incluían a las/los jóvenes como sujetos de derecho (se trata de programas culturales, de capacitación laboral/profesional, becas de estudio, etc.) (Becher, 2015).

orientadas a la juventud, el Ministerio de Educación el 21%, y en quinto lugar, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social alcanzaba el 5% (Vázquez, 2015)¹³.

En síntesis, el PROGRESAR nace en un escenario en el que se combinan dos preocupaciones: por un lado, la reconstrucción de un sistema de protección social devastado por las políticas neoliberales; y por otro, la ampliación del derecho a la educación. En relación con la primera cuestión tuvo lugar una verdadera contra-reforma de la política social que impactó no sólo en el incremento del gasto público sino también la institucionalidad y en la cobertura, así como en la concepción sobre los públicos destinatarios que destituyó la concepción según la cual la protección se restringe a grupos deficitarios que no se valen por sí mismos (Danani, Arias, Chiara y Gluz, 2018). De allí que se impulsó la recuperación de prestaciones de calidad intentando superar la dualización existente y se amplió la cobertura incorporando sectores sociales que bordeaban la exclusión, rebasando con ello la histórica atención a los trabajadores formales. Respecto de la segunda cuestión, la extensión de la cobertura operó a la par de la impugnación de los principios meritocráticos que orientaron históricamente la regulación de las trayectorias educativas y que estructuraron los mecanismos de selectividad social en las universidades aún en contextos de masificación (Ezcurra, 2011; Gluz, 2012).

La articulación entre ambas preocupaciones dio lugar al PROGRESAR que conforma una nueva orientación para las estrategias de transferencias de ingresos.

Tal como se expresa en los considerandos que fundamentan la creación del Programa, el punto de partida fue una caracterización de la problemática juvenil como un tema complejo respecto de la cual es necesario no “caer en categorizaciones simplificadas y estigmatizantes” y por ende, tampoco en políticas sectoriales que sobresimplifiquen la atención que requiere esa complejidad. En ese sentido, se plantea la necesidad de articular asistencia con derechos (Danani, et. al., 2018)¹⁴, pero también

¹³ Frente a la dispersión de intervenciones, hacia fines del mandato de Cristina Fernández de Kirchner tomó estado público la pretensión de avanzar en la aprobación de una ley nacional de juventudes que permitiera mejorar la coordinación, integración y financiamiento de las acciones estatales, de modo de superar lo que se denominó como una “institucionalidad con discontinuidad” (Borzese, Bottinelli y Luro, 2009).

¹⁴ Ser receptor/a del PROGRESAR permitió el acceso a tarifa social en el transporte; en ocasiones a complementos económicos dispuestos por el Poder Ejecutivo Nacional por vivir en zonas afectadas

la previsión de una serie de soportes a la trayectoria académica, como la generación de instancias de apoyo en materia de servicios de cuidado infantil a solicitud de los titulares del derecho y el acompañamiento personalizado en el proceso de formación educativa y profesional a partir de la conformación de una red de tutores. Aún cuando estas instancias funcionaron de manera asistemática (Gluz y Rodríguez Moyano, 2016), crearon una nueva discursividad respecto de las responsabilidades estatales para la ampliación de derechos.

En términos de institucionalización, la gestión del PROGRESAR se apoyó en una articulación intersectorial desde la que se estructuraron los dispositivos para materializar un abordaje más integral de la problemática juvenil que incluyó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en el desarrollo de tareas de cooperación con los y las jóvenes, y administración de los centros de formación profesional habilitados para el programa; el Ministerio de Educación de la Nación, responsable de garantizar las condiciones necesarias para la inscripción y permanencia de los titulares de derecho a las instituciones educativas; el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, responsable de los centros de cuidado para los perceptores con hijos a cargo; y la Administración Nacional de la Seguridad Social, facultada para el dictado de las normas interpretativas y complementarias al decreto a partir del cual se crea el PROGRESAR (Di Giovambattista, Gallo y Panigo, 2014). El cumplimiento de estas responsabilidades se materializó en dos comités -uno ejecutivo y otro consultivo- establecidos en el decreto de creación del Programa (Gluz y Rodríguez Moyano, 2016).

Se avanzó de este modo hacia la satisfacción de necesidades ampliadas de la vida y al reconocimiento y garantías de derechos. A diferencia de las becas precedentes para el caso del nivel universitario, lo hizo sin cupo para todo/a joven que cumpliera los requerimientos, desterrando los mecanismos meritocráticos para su asignación y fortaleciendo la incidencia en los grupos de menores ingresos; de

por fenómenos meteorológicos (inundaciones) en resguardo del tejido social y la estructura económica de dichos territorios (DNU 2258/14; DNU 343/15; 373/15).

hecho, en las becas anteriores estos grupos representaban menos de un tercio de los perceptores según Cerezo (2018)¹⁵.

Se hizo además al amparo de nuevas estructuras de posibilidades a partir de la creación de 19 nuevas universidades nacionales, que posibilitaron una cuarta ola de expansión del sistema universitario nacional, caracterizada por su carácter federal y de presencia en territorios en los que históricamente no se contaba con instituciones universitarias (Bottinelli y Sleiman, 2017). Estas instituciones de reciente creación se caracterizaron por ser universidades pequeñas de "proximidad" geográfica y pedagógica (Perez Rasetti, 2012) y por el abordaje institucional de problemáticas ligadas al avance académico como producto de desigualdades multidimensionales. Si bien en general estas medidas operaron más a través de apoyos y acompañamientos *ad hoc* que vía la transformación del corazón de las aulas universitarias, el cuestionamiento a los mecanismos expulsivos de estas casas de estudio colaboró con la ampliación de las bases sociales estudiantiles (Gluz y Feldfeber, 2012). Así, se incrementó en un 28.2% la matrícula estudiantil en la última década (para 2016 alcanzaba al 21% del Quintil 1 de ingresos) (DIU, 2021; Del Bello, 2019).

La renovación de la percepción para las y los universitarios tuvo como requisito la acreditación de la regularidad académica en los términos definidos por cada casa de estudios. Esto llevó a la convivencia de formas heterogéneas de lograrlo de acuerdo con los regímenes definidos por cada institución en uso de su autonomía académica. Así, por ejemplo, en las dos instituciones que forman parte del estudio para ser estudiante activo o regular se necesita haber aprobado dos materias el año anterior. Esta regularidad se verifica dos veces al año, y de satisfacerse, se habilita el desembolso del 20% del estipendio retenido mensualmente en marzo del año siguiente.

Es factible afirmar que en sus orientaciones, el PROGRESAR tendió a fortalecer la membresía ciudadana de los grupos más vulnerados, ampliando su derecho a la educación hasta el nivel universitario. El acompañamiento con otras

¹⁵ Cabe recordar que, para ese momento, la deserción afectaba al 40% de los jóvenes con menor ingreso per cápita familiar (quintiles 1 y 2), a diferencia de lo que sucedía con los mejor posicionados, donde sólo el 26% (quintiles 4 y 5) dejaba sus estudios antes de obtener su título (García de Fanelli, 2014).

políticas como el fortalecimiento de la institucionalidad del sistema universitario y el replanteo de sus dimensiones selectivas permitió dar un vuelco al sentido de las TCI para articularlas con mecanismos de garantía de derechos. Es decir, con mecanismos que ya no se centran en lógicas asistenciales restringidas a la inserción marginal a través de una formación de baja duración o la mera contención social, a la vez que puso en tensión la perspectiva meritocrática sobre las trayectorias educativas. Además, también expresó la sensibilidad a las transformaciones sociales que individualizan, heterogeneizan y hasta polarizan las transiciones entre la educación y el trabajo, así como la precariedad de las inserciones laborales en este tramo etario que afecta especialmente a las y los jóvenes más vulnerados que deben integrarse a un mercado de trabajo altamente segmentado con menores credenciales educativas (Jacinto, Wolf, Bessega y Longo, 2006).

3.2. De prestación no contributiva a beca meritocrática. Los vaivenes del PROGRESAR en un gobierno neoliberal

El giro a la derecha en los gobiernos de la región y el triunfo presidencial en las principales jurisdicciones por parte de la Alianza Cambiemos liderada por Mauricio Macri (2015-2019) en Argentina, implicó un revés a los principios democratizadores de la política, muchas veces imperceptible para la opinión pública dada la continuidad del programa y el incremento nominal (no real) del estipendio¹⁶. Durante los primeros años del gobierno si bien los requisitos formales del programa se mantuvieron prácticamente iguales, se registraron “inconvenientes técnicos” (así lo definieron los funcionarios en los medios)¹⁷ para permanecer en el programa que en la práctica funcionaron como bajas arbitrarias y que llevaron a la interrupción de las percepciones a cerca de la mitad de las prestaciones alcanzadas en a fines de 2015 (Bolis, 2018; Gluz y Ochoa, 2018; Meléndez, Torres y Yuni, 2020).

La novedad más relevante en este periodo de gobierno tiene lugar con la aprobación del DNU 90/2018 que introduce modificaciones en términos de

¹⁶ Tan solo durante el segundo año de mandato, ya se estimaba casi un 45% menos de recursos para garantizar la continuidad e implementación del programa (CEPA, 2017).

¹⁷ Entre las repercusiones en los medios masivos de comunicación, se encuentran: <https://bit.ly/3NsA3oO>

fundamentación y diseño. Se promueven a partir de entonces, transformaciones en los requisitos de acceso, sostenimiento y cobro, y cambios en la gestión que modificaron las orientaciones de la política y alteraron significativamente el paradigma original al restaurar lógicas individualizantes, desarticular el carácter intersectorial a través del cual se operacionalizó el programa y restringir la cobertura y servicios ofrecidos por el mismo.

En primer lugar, se define que las acciones de esta política están dirigidas a personas con "carencias económicas verificables" y se explicita una concepción liberal sobre la educación en tanto "fuente de libertad que el Estado debe garantizar ya que a través del conocimiento los individuos pueden elegir con independencia entre opciones a lo largo de su vida". En segundo lugar, en nombre de la eficacia del programa se sostiene que es necesario "optimizar y simplificar" algunos procedimientos de la implementación del PROGRESAR entre los que se encuentran su traslado del ámbito de la ANSES a la esfera del Ministerio de Educación (ME) en tanto nueva autoridad de aplicación. Con dicho pasaje se deja sin efecto los artículos que crean los Consejos Ejecutivos y Consultivos; se establece la posibilidad de interrumpir la percepción en casos en que el ME corrobore por su propia cuenta el incumplimiento de asistencia a las instituciones educativas o bien se detecte incompatibilidades de otro orden, sin tener que esperar a que termine el ciclo lectivo en curso. En relación con los estipendios, se redujeron de 12 a 10 los pagos mensuales y, además, se incorporaron penalidades en caso de incumplimiento de las condicionalidades del programa (suspensión por un año). El nuevo escenario restrictivo incluye la omisión del reconocimiento a estudiantes extranjeros de educación superior como sujetos de esta política; la eliminación de la facultad del Poder Ejecutivo Nacional para definir las percepciones mensuales y, especialmente, la definición del PROGRESAR no ya como una prestación social sino como una beca académica con topes máximos de asignación según cada categoría del nivel superior (Resolución SPU 19-E/2018, art. 4º).

La conversión de la percepción en una beca supuso una reorientación destinada en términos de los funcionarios responsables a "pedagogizar" la asignación monetaria. Pero en la práctica significó desterrar el carácter integral del programa y los derechos que pretendía articular al reducir su alcance al sector

educativo desarticulando la participación de otros ministerios (sólo se sostuvo la tarifa social del transporte); al restringir lo pedagógico al control de la certificación centralizado en el Ministerio de Educación y erradicar los apoyos a tutorías en las instituciones; y al restaurar la lógica meritocrática jerarquizando los montos asignados en función del nivel educativo del/la receptor/a y del tramo de estudios. Así, por ejemplo, en el caso de la educación superior, quienes asisten a carreras terciarias perciben menores ingresos que quienes asisten a carreras universitarias, y para ambos casos se preveían mayores montos para los casos de estudiantes avanzados¹⁸. Para el año 2018, aún en la gestión de Mauricio Macri, se puso en marcha un premio a la excelencia académica para aquellas personas con PROGRESAR que hubieran cumplido con el 100% de materias estipuladas en el plan de estudios por cada año y contaran con un promedio igual o superior a 8 puntos¹⁹.

En síntesis, durante la restauración conservadora, el PROGRESAR experimentó cambios que trastocaron los principios de integralidad en la garantía de derechos humanos. Se abandonó la pretensión de alcanzar sin cupos a una diversidad de jóvenes vulnerados/as, se desestructuraron los mecanismos tendientes a una prestación intersectorial que articulaba derechos interrelacionados para convertirla en un sistema de becas tendiente a premiar un supuesto mérito individual, restringiendo el soporte a las trayectorias a la mera asignación monetaria. Desde el punto de vista de las políticas sociales, se restauró una lógica neoliberal que redujo la intervención estatal a la compensación material y de mínimos (hasta meses previos a las elecciones presidenciales 2019 no se habían actualizado los montos a pesar del contexto inflacionario)²⁰ y promovió la disolución de experiencias comunes con consecuencias sociales que acentúan las desigualdades y la fragmentación de la vida social (Gluz y Rodríguez Moyano, 2019), al delinearse nuevas desigualdades internas a la categoría

¹⁸ Se fusionaron además las distintas líneas de becas preexistentes, sumando al PROGRESAR aquellas destinadas a carreras estratégicas, formación docente y estudios de enfermería.

¹⁹ En Argentina, el sistema de calificación numérica es de 1 a 10. En términos generales las instituciones educativas toman como criterio de buen desempeño 7 puntos o más. En el ámbito universitario nacional se suele establecer en 4 puntos o más el derecho a regularización de las materias cursadas.

²⁰ Según el Centro de Estudios de la Nueva Economía (CENE) de la Universidad de Belgrano la inflación acumulada durante el gobierno del presidente Mauricio Macri, ascendió a un 200,2 por ciento.

de becario en función del tramo del sistema escolar, momento y tipo de estudios y rendimiento. La de-socialización de la protección y, por ende, de individualización de lo social se articula en un nuevo modelo cultural que deviene en la preferencia por las desigualdades y, por ende, en su aceptación y naturalización (Dubet, 2015). En este escenario la desigualdad no sólo se tolera sino que se constituye "como una forma del mundo" -una forma culturalmente instituida de la desigualdad- (Raus, 2020), frente a la que se amplían las distancias materiales y simbólicas entre grupos sociales.

4. Entre las demandas de igualdad y los reclamos meritocráticos en contextos de individualización de lo social

La consideración de las y los jóvenes como sujetos de derecho en el plano de las políticas públicas no deviene de modo inmediato ni en acciones que efectivamente lo garanticen ni en la autopercepción de estos grupos como titulares y demandantes de su cumplimiento. De allí la relevancia de analizar la dimensión de la subjetivación en el estudio de la política.

Tal como mostramos, si bien el programa se crea en un contexto de ampliación de la demanda y la oferta universitaria en territorios vulnerados, las reconfiguraciones de la medida y su conversión en una beca inauguró nuevas formas de diferenciación que devaluaron la construcción de lo común como plafón de los derechos al jerarquizar las percepciones en base a criterios meritocráticos y reducir significativamente los alcances de la cobertura. Sin embargo, como mostraremos, no se han documentado oposiciones significativas por parte de los perceptores a esas transformaciones.

Si entendemos que la democratización de la universidad depende no sólo de la ampliación de las bases sociales de la universidad o de una mejor trayectoria sino también de la gestación de una experiencia democrática de los sujetos en su praxis político-pedagógica cotidiana (Gluz y Feldfeber, 2021), conocer en qué medida se constituyen y autoperciben como sujetos de derecho se vuelve una dimensión central. Entendemos que en esas biografías se expresan procesos sociales y no sólo devenires individuales y, por ende, comprender cómo se apropian del programa, cómo acceden y usan las oportunidades abiertas por las políticas de democratización

universitarias, expresa de algún modo la disputa por la educación en contextos de vulneración o cercenamiento de este derecho y la legitimidad o las resistencias a ello (Dubet, 2020).

De los testimonios relevados, la experiencia de las y los jóvenes, pertenecientes a los grupos más vulnerados y con menor trayectoria familiar en el nivel superior, fluctúa entre las demandas de reconocimiento como tales en calidad de iguales, y la demanda y valoración de principios de merecimiento ligados a lo que consideran como expresión de sus "esfuerzos". Esto demuestra de algún modo la puesta en escena de cómo los modos de nombramiento estatal a través de los cuales las políticas sociales y educativas han ido moldeando los problemas, sus causas y soluciones se van asentando en la doxa común (Bourdieu, 1996); sedimentando de modo contradictorio regulaciones políticas también fluctuantes de las que han sido parte.

En primer lugar, la mayoría de las y los entrevistadas/os coinciden en señalar que el PROGRESAR se constituye en un incentivo en tanto que a través de los recursos materiales se sienten apoyados como estudiantes universitarios de pleno derecho en sus condiciones de vida desiguales (aun cuando señalan en muchos casos que, aunque costaría un poco más, podrían encarar sus trayectorias sin dicha prestación). Más allá de lo significativo de estos recursos, ser incluidos como sujetos de derechos por parte del Estado se relaciona íntimamente con la asunción de una identidad de ciudadanía que favorece la autonomía, el control sobre la propia vida y la posibilidad de tomar decisiones y hacer elecciones (Di Marco, 2006).

Sin embargo, y a lo largo de la trayectoria de la política, el acceso y la permanencia en el programa se experimenta como una articulación entre las propias condiciones de vida, de estudio y el "azar" que dista de la lógica del derecho. La referencia al carácter azaroso de la adjudicación de la beca surge como una caracterización recurrente entre las y los estudiantes al referirse en esos términos al proceso a través del cual logran ingresar al programa. De este modo, algunos no logran reconocer en qué consiste el proceso de admisión; se enteran tarde que han sido adjudicados; no reclaman necesariamente ante su suspensión y en términos

comparativos, tienen dudas sobre por qué dadas situaciones análogas entre pares, sólo algunos acceden a la percepción.

ellos me dieron de baja porque dijeron que me excedí 2 años con el plazo de que tenía que terminar la carrera, pero ellos dicen que 2. Yo no quise reclamar, dije "bueno, ya está", porque esperé mucho tiempo el resultado. Es más, en la otra beca yo había salido beneficiada, cumplí todos los requisitos, y quedé como en suspensión, porque no la quise dar de baja, hasta que no tuviera el resultado. (Estudiante avanzada de profesorado, mujer)

...en ese momento estaba viviendo con mi amigo que también está estudiando la misma carrera pero no estudia en la misma Universidad, y trató de percibir la beca y estamos en una situación casi idéntica pero a él le negaron la beca por algo que yo también tenía y hasta ahora no sabemos por qué se la negaron. (Estudiante inicial de licenciatura, varón)

Después, lo de cobrar creo que me pasó lo mismo, que dos meses no me pagaron. Pero tampoco fui a reclamar porque bueno, ya no lo necesito (Estudiante inicial de profesorado, mujer)

Otra dimensión de las experiencias que se aleja de la lógica del derecho y deviene en cambio en pretensiones distintivas emerge de las comparaciones permanentes con los que se consideran "otros". La demanda de atención no ya como iguales (o de ciudadanización) sino en base a algún tipo de jerarquización basada en "los esfuerzos" objetivables en el rendimiento, da cuenta de cómo hacen propia la lógica meritocrática más próxima a las propuestas neoliberales que a la ampliación de derechos.

el que te den eso está bueno para uno como estudiante, es decir, bueno me reconocieron el esfuerzo que hice en el año. (Estudiante avanzada de licenciatura, mujer)

Digamos, si bien el Estado somos todos, pero te están brindando una ayuda monetaria para que justamente por sí..., no sé, tenés complicaciones en tu familia, en tu trabajo no alcanza, etc, intentá hacer un poco más de materias o intentá ayudar un poco más ¿no? Como para mostrarle también que tenés ese reconocimiento. (Estudiante de licenciatura, varón)

Sin embargo, a poco de enunciar esta opción de comparación en base a un patrón común, aparecen otros reclamos vinculados a sus propias experiencias de

desigualdad que hacen estallar los criterios de justicia enunciados: la condición laboral, ser madres/padres u otras diversas condiciones de vida que inestabilizan y reducen los tiempos de estudio cuestionan ese patrón comparativo. Los accidentes biográficos que caracterizan estas vidas juveniles, y la escasez de soportes para enfrentarlos convierte a esas condiciones en un vector de acumulación de desventajas (Saraví, 2015) tensiona los principios de justicia meritocráticos que, si bien aceptan, experimentan en todas sus contradicciones sin por ello lograr cuestionar.

La voz de una estudiante avanzada de profesorado lo muestra con claridad. Por un lado, afirma que "Yo creo que siempre por ahí se premia la excelencia, en cualquier ámbito educativo. Está bueno el incentivo porque hacés que el alumno se proponga aprobar de vuelta, más materias para tener este premio económico", pero al poco de continuar la charla reconoce la lógica selectiva social de esos premios que no benefician más que a los que ya se encuentran en una posición privilegiada. En sus propios términos:

...los más altos promedios de mi carrera nunca tuvieron PROGRESAR, pero ¿por qué? ¿Y por qué pudieron terminar en tiempo y forma, y aprobar ocho materias por año? Porque no tenían necesidad de salir a trabajar, no tenían hijos a cargo o había algunos que podían combinar trabajo temporal con la familia y seguir estudiando. (Estudiante avanzada de profesorado, mujer)

De este modo, los condicionantes para el sostenimiento de los estudios emergen con tal fuerza, que llevan contradictoriamente al cuestionamiento incluso de los requerimientos mínimos de regularidad establecidos.

si yo no tuviera a mi mamá o a mi papá por ahí me ayudaran a hacer otras compras y eso, no me alcanzaría tampoco, por ahí no todos los chicos tienen el mismo beneficio que los padres puedan seguir ayudándolos o comprándole zapatilla o ropa, o lo que fuese, o una mochila para ir a la universidad, o los cuadernos y esa plata no le alcanza, yo no tengo esa dificultad sé que hay otros chicos que sí (...) quizás si trabajas no formalmente y tenés el PROGRESAR te cuesta un poco más y sabés que no vas llegar y frustra. (Estudiante avanzada de licenciatura, mujer)

Yo creo que de algún modo hay que agarrarlo medio con pinzas al asunto de reconocimiento equivalente al esfuerzo. (...) Porque por ejemplo, yo tengo

tiempo en mi casa, no estoy bien de plata y por eso tengo la beca. Pero tengo un montón de tiempo en mi casa, entonces me anoto en 6 materias, sí, cobro un montón y no pasa nada. Y por ahí hay otra persona que está trabajando, encima cuida a su familia, a sus hijos y tiene un montón de problemas, ya sea de salud u otras cosas y no sé, cobra \$1500 por rendir 2 materias. Como que tampoco es justo. (Estudiante ingresante de licenciatura, mujer)

Estas tensiones entre la búsqueda de igualdad a la par de la pretensión de diferenciarse, constituye el plafón para la aceptación de las nuevas reglas que instauran las derechas. En este marco, sólo algunas voces expresan disputas que aún con sus límites, reconocen algunos condicionantes de las trayectorias que cuestionan los patrones de normalización establecidos por el sistema, por ejemplo, a través del límite de edad que otrora se sostuviera para acceder a la percepción²¹, aunque emerge sólo restringido al tramo superior de la universidad.

aumentaron el tema de la edad para los que ya están un poco más avanzados en la carrera, estuvo muy bueno también y era algo que se necesitaba. Para mí era algo que se necesitaba porque no salís del secundario muchas veces e ingresas a la universidad y hay chicos que sí, pero no todos lo hacen y por ahí empezás a los veintitrés años la carrera y cobras un solo año el PROGRESAR, y después ya no por el tema de la edad. (Estudiante avanzada de licenciatura, mujer)

Estos testimonios expresan cómo las transformaciones en el régimen de las desigualdades se expresan en las subjetividades juveniles de quienes perciben el PROGRESAR, a través de la diversificación e individualización de los reclamos y pretensiones de reconocimiento frente a unas desigualdades cada vez más particularizadas; pero, concomitantemente, la dificultad para establecer parámetros de justicia válidos para todos. Cada entrevistado/a se siente sitiado por una diversidad de clivajes de la desigualdad que definen su particularidad. En ese sentido, la posición económica se evidencia como insuficiente para comprender y para actuar sobre las desigualdades y a ella se suma la condición de género, la

²¹ Mediante el DNU 90/2018 (art. 2) se amplió la continuidad en el programa para aquellos/as estudiantes de hasta 30 años de edad que acrediten ser estudiantes avanzados. Más adelante en el marco de la Resolución 20/2020 (Anexo I) del Ministerio de Educación se ampliarán las excepciones de edad para los grupos en condición de vulnerabilidad multidimensional.

pater/maternidad, la frágil inserción en el mercado laboral, las historias escolares previas y el capital escolar familiar, el acceso al transporte público y la distancia geográfica respecto al campus universitario, entre muchas otras experiencias que bifurcan interminablemente las condiciones sociales que afectan los estudios frente a una política que ha reducido su aporte a la asignación financiera y ha retirado los soportes necesarios para mejorar las condiciones para la integración social. Los criterios de justicia se esfuman al ritmo que se verifican esas bifurcaciones. ya que mientras algunos logran dar cuenta de las condiciones de vida de algunos grupos, son insuficientes para otros, lo que demanda mayor focalización, a la vez que aleja de experiencias que repongan el sentido de lo común en la vida social.

La aceptación de los criterios meritocráticos da cuenta de la pregnancia de las oposiciones sobre las cuales la Alianza Cambiemos, en Argentina, asentó su proyecto de cambio cultural, entre las más relevantes, la contraposición entre meritocracia y prebenda y, casi como consecuencia, la aceptación de las jerarquías naturales. De este modo la ampliación de derechos que se apoya en beneficios estatales o institucionales se interpreta como injusta frente a la legitimidad que adquieren los atributos individuales como el sacrificio, la constancia o la habilidad para aprovechar oportunidades (Canelo, 2018). En condiciones donde nuevos públicos sociales han derribado las distancias físicas en el acceso al nivel, estas políticas reestructuraron las distancias morales y simbólicas. No obstante, su simultáneo cuestionamiento, expresa cómo la ampliación de derechos previa ha dejado sus huellas y puede constituirse, potencialmente, en fuente de resistencia a los embates neoliberales a futuro.

5. Conclusiones: tensiones entre reconocimientos de singularidades y derechos universales

Tal como hemos evidenciado, a lo largo del artículo, los cambios en el PROGRESAR no constituyen meros ajustes sino verdaderas transformaciones en el diseño y la conceptualización del programa ya que, de uno u otro modo, lo que se han modificado son las categorías a través de las cuales se definen los problemas, se tipifican sus causas y las poblaciones afectadas y se delinear soluciones.

Estas reorientaciones de la política se operacionalizan en los mecanismos dispuestos para el acceso a la transferencia y en los criterios de asignación y continuidad de la asignación, e inciden en la experiencia social de los becarios PROGRESAR. En el marco de las nuevas derechas en nuestro país, la jerarquización de las transferencias, los premios a la excelencia, la "baja" de las y los beneficiarios por cuestiones escasamente comunicadas representaron el medio a través del cual la lógica neoliberal logró condicionar la implementación de las políticas públicas, a la vez que construyeron un modo de responsabilización -y por ende culpabilización- de los destinatarios por el acceso al derecho a la educación y a la protección social. Adicionalmente, toda esta situación tuvo lugar en un contexto de retracción de las oportunidades laborales y de desfinanciamiento de la educación pública, especialmente de los bienes asignados a través de las políticas socioeducativas (Gluz, Karolinski y Diyarlan, 2020). Expresan de este modo aquello que define las posiciones de las derechas en la región que propenden a la "reducción del grado de universalización histórica producida por las luchas y reformas democráticas" (Ansaldi, 2017, p. 23), poniendo en cuestión las reglas y procedimientos de las políticas que tendieron a la igualdad de posiciones para restaurar la prédica liberal de la igualdad de oportunidades. Ahora bien, dicha restauración encuentra eco en la autopercepción de los y las receptoras del programa toda vez que se posicionan desde el reclamo de jerarquizar con base en el mérito individual, y en la medida en que se diluye el enfoque de derechos que hizo posible la creación del PROGRESAR.

Las experiencias estudiantiles analizadas construidas mayormente en el marco de los gobiernos conservadores expresan las tensiones entre el sentimiento de sujetos de derecho a la universidad y por ende iguales; y la búsqueda de distinción en base a sus esfuerzos. La ausencia de movilización frente a la pérdida de percepciones y hasta la demanda de reposición de los premios a la excelencia cuando son discontinuados en la gestión siguiente muestra las dificultades para sostener matrices universalistas que refuercen lo común, pero que además involucren en su diseño y evaluación a los sujetos de las políticas. El discurso individualizante de las derechas, que propone incluir a través de asignaciones monetarias, pero bajo reglas de juego excluyentes y estigmatizantes que

reinstauran la lógica de “los pobres meritorios” de los ´90, pero no en términos de dejar fuera sino de proponer inclusiones desiguales a través de la segmentación de las asignaciones en función de trayectorias y rendimientos, reactiva bajo nuevas modalidades los históricos fundamentos meritocráticos del orden social y escolar.

En el nuevo escenario político abierto en Argentina a partir del gobierno de Alberto Fernández (2019-2023), emergen nuevos interrogantes producto del análisis de la trayectoria previa de la política y en un contexto de importantes condicionantes económicos y sanitarios (como producto del Covid-19). Por un lado, cómo avanzar en el reconocimiento de la diversidad sin generar mecanismos de individualización de las identidades (Dubet, 2020) que terminan por acentuar la responsabilidad individual sobre las condiciones y los condicionantes para el ejercicio de derechos. Las preocupaciones sobre cómo reconocer la diversidad en la igualdad o de cómo fortalecer lo común sin homogeneizar son debates que siguen presentes en el diseño e implementación de las políticas públicas, en el caso del PROGRESAR resulta clave seguir indagando en los intentos actuales por recuperar su carácter de política integral. No obstante, conviene no perder de vista que el régimen de pequeñas desigualdades al que nos somete el nuevo capitalismo desestabiliza los principios de justicia y son los sujetos quienes en sus experiencias deben recomponerlos en su permanente demanda de reconocimiento. La construcción de lo común en este escenario es el gran desafío de la época en vistas a la consolidación de los procesos de democratización.

Referencias bibliográficas

- Ansaldi, W. (2017). Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *Revista THEOMAI*, 35, 22-51.
- Assusa, G. (2019). Ni jóvenes, ni desempleados, ni peligrosos, ni novedosos. Una crítica sociológica del concepto de ‘jóvenes nini’ en torno los casos de España, México y Argentina. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1),91-111.
- Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas*, 2, (2-3), 19-33.

- Becher, Y. (2016). Políticas de juventud(es): entre la autonomía y la asistencia. Un análisis desde el enfoque de derechos. *Revista Administración Pública y Sociedad*, 2, 38-59.
- Bolis, J. (2018). *El derecho a progresar. Sentidos en torno a la política, lo público y el Estado en jóvenes que participan en el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina*. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
- Borzese, D., Bottinelli, L. y Luro, V. (2009). *Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina*. Informe final de investigación. Fundación Carolina, Fundación Ses.
- Botinelli, L. y Sleiman, C. (2017). El sistema universitario argentino. Un mapa en expansión. *Le Monde Diplomatique*, 2, 4-6.
- Canelo, P. (2018) Promesas, promesas. Cambiemos y su disputa por el sentido común. *Tramas*, 5, 36-43.
- Castel, R. (2004). Encuadre de la exclusión. En S. Karsz (Comp.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices* (pp. 55-86). Barcelona: Editorial Gedisa.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA) (2017). "Mejorar el gasto" Análisis de la evolución del Progresar, Conectar Igualdad y pensiones no contributivas de ANSES en 2016. Disponible en <https://bit.ly/3sPaZ3v>
- Cerezo, L. (2018). El Programa Nacional de Becas Universitarias de Argentina. Características, implicancias y modificaciones. 2009 – 2017. *Revista Argentina de Educación Superior*, 10(16), 9-35.
- Cerletti, A. (2010). El concepto de igualdad en las políticas educativas. Una aproximación filosófico-política. En A. Trevisan, E. Tomazetti y N. Rossatto, (Orgs.), *Diferença, Cultura e Educação* (pp. 35-45). Porto Alegre: Editora Sulina.
- Chiroleu, A. (2018). Democratización e Inclusión en la Universidad Argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educação em Revista*, 34, 1-26.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010). *La hora de la igualdad. Brechas para cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coraggio, J. L. (1997). "Economistas y Educación". En G. Frigerio, M. Poggi, y M. Giannoni (Comp), *Políticas, instituciones y actores en educación*. Buenos Aires: CEM-Ediciones Novedades Educativas.
- Coraggio, J. L. (2001) Educación superior y cooperación internacional. *Encrucijadas, Revista de la Universidad de Buenos Aires*, 1(12), 56-65.
- Danani, C., Arias, A., Chiara, M. y Gluz, N. (2018). Instrumentos, estrategias, apoyo y oposición en la contra-reforma de política social. Argentina, 2002-2015. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 2, 132-150.
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, 37, 77-94.
- Danani, C. (2008) América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciências Sociais Unisinos*, 44(1), 39-48.
- Decreto de Necesidad y Urgencia 84 de 2014 [Poder Ejecutivo Nacional] Por el cual se crea el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina. 23 de enero de 2014.
- Decreto de Necesidad y Urgencia 505 de 2015 [Poder Ejecutivo Nacional] Por el cual se modifican criterios de medición de ingresos y de regularidad académica. 05 de abril de 2015.
- Decreto de Necesidad y Urgencia 90 de 2018 [Poder Ejecutivo Nacional] Por el cual se traslada el Programa al ámbito del Ministerio de Educación. 31 de enero de 2018.
- Del Bello, J. C. (2019). Políticas de expansión y masificación de la ES en América Latina. Foro internacional. A setenta años de la gratuidad de la educación superior universitaria. Homenaje y enseñanzas. Buenos Aires: UTN - FRBA.
- Departamento de Información Universitaria (DIU) (2021). *Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2020-2021*. Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitaria. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
- Di 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. *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, 17. CEIL-CONICET

- Di Marco, G. (2006). Democratización, ciudadanía y derechos humanos. *Anales de la educación común*, 2(4), 116-127.
- Dubet, F. (2020). *La época de las pasiones tristes*. CABA: Siglo XXI.
- Dubet, F. (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ezcurra, A. M. (2011). *Igualdad en Educación Superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento – IEC/CONADU.
- García de Fanelli, A. (2014). Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina. *Páginas de Educación*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011) Las políticas educativas en Argentina: herencias de los 90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educação & Sociedade*, 32(115), 339-356.
- Fleury, S. (2004). Ciudadanías, exclusión y democracia. *Nueva Sociedad*, 193, 62-75.
- Fleury, S. (2007). Salud y Democracia en Brasil Valor Público y Capital Institucional en el Sistema Único de Salud. *Salud colectiva*, 3(2), 147-157.
- Gluz, N. (2006). *La construcción socio-educativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Buenos Aires: IIEP-UNESCO.
- Gluz, N. (2012). Reduccionismos en los diagnósticos, selectividad social en los resultados. Los sentidos de la exclusión en las políticas educativas argentinas. En N. Gluz y J. Arzate Salgado (Coords.), *Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universalismo liberal a "los particularismos" neoliberales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Autónoma de México.
- Gluz, N. y Feldfeber, M. (2021). "La democratización como horizonte y las políticas de "inclusión" en el campo educativo". En N. Gluz y M. Feldfeber (Comps.), *Las tram(p)as de la inclusión. Políticas públicas y procesos de democratización en el campo educativo (2003-2015)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Gluz, N. y Ochoa, M. (2018). Los cambios en el Progresar: ni aumento económico ni mejora educativa. *INFOBAE*. 5-2-18.

- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2016). Jóvenes y universidad. El Progresar y la democratización del nivel superior. *Revista IIICE*, 39, 67-82. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (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.
- Gluz, N., Karolinski, M. y Diyarlan, M. (2020). Diferencias e indiferencias. Pobreza y desigualdades en las políticas educativas argentinas del SXXI. *Entremados y perspectivas. Revista de la Carrera de Sociología*. 10 (10), 92-131
- Jacinto, C., Wolf, M., Bessega, C. y Longo, M. (2006). Jóvenes, precariedades y sentidos del trabajo. Un estudio en Argentina. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, 66, 25-37.
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Mazzola, R. (2014). PROGRESAR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva, *Estado y Políticas Públicas*, 2, 91-113.
- Meléndez, C., Torres, M. y Yuni, J. (2020). Análisis del Programa de Respaldo al Estudiante Argentino (Progresar) para la Educación Superior (2014-2020). *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, L(3),69-94.
- Ochoa, M. (2017). *El Progresar en la universidad pública: derecho a la educación superior y procesos de subjetivación política. Un estudio con jóvenes del conurbano bonaerense*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de San Martín, Centro Internacional de Estudios Políticos.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF.
- Pérez Rasetti, C. (2012) "La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas". En A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (Comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Ponzone, M. E. (2013). La Teoría del Capital Humano en la década del 90: ¿Influencias en el "progreso" socio-educativo argentino? *Pedagógicos*, 6, 17-28.
- Raus, D. (2020). La desigualdad en la sociedad neoliberal del siglo XXI: de cuestión sociopolítica a autopercepción estigmatizante. *Revista Sociedad*, 41, 2-17.
- Resolución 464 de 1996 [Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias] Por la cual se crea el Programa Nacional de Becas Universitarias. 27 de junio de 1996.
- Resolución 20 de 2020 [Ministerio de Educación] Por la cual se abre la convocatoria para el ciclo lectivo 2020 y se presenta el reglamento del programa (Anexo I). 30 de marzo 2020
- Salvia, A. y Tuñón, I. (2006). Jóvenes excluidos y políticas fallidas de inserción laboral e inclusión social. *Revista Acceso Directo*, 1, 89-115.
- Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas: socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - FLACSO.
- Stahl, K. (1994). Política social en América Latina. La privatización de la crisis. *Nueva Sociedad*, 131, 48-71.
- Straschnoy, M. (2015). Usos y razones de las condicionalidades en la política social argentina. En L. Pautassi, y G. Gamallo (Directores), *El bienestar en brechas: las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad* (pp. 167-198). Buenos Aires: Biblos.
- Secretaría de Políticas Universitaria-Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria (SPU-MESIU). *Anuario de Estadísticas Universitarias 1999-2000*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Tenti Fanfani, E. (1991). Pobreza y política social: más allá del neosistencialismo. En E. Isuani, R. Lo Vuolo y E. Tenti, *El Estado Benefactor. Ensayos sobre un paradigma en crisis*. Buenos Aires: CIEPP/Miño.
- Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2018) El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura. En M. Thwaites Rey y H. Ouviaña (Comp.) *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo.

- Vázquez, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación: un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Vilas, C. (1995). Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado. En C. Vilas (Coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste* (pp. 9-30). Nueva Sociedad/UNAM. Caracas.

Fecha de recepción: 31 de marzo de 2022

Fecha de aceptación: 23 de mayo de 2022



Revista Educación, Política y Sociedad (ISSN 2445-4109) está distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)