

---

Escritos Jóvenes

El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos  
(Progresar) en la literatura académica. Algunas  
aproximaciones (2014-2023)



The Support Program for Argentine Students (Progresar)  
in academic literature. Some approximations  
(2014-2023)

---

 Enzo Cuña

Universidad Nacional de La Matanza, Argentina  
ecuna@alumno.unlam.edu.ar

De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias  
Sociales

vol. 14, núm. 23, 2025

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

ISSN-E: 2250-6942

Periodicidad: Semestral

depracticasydiscursos.ces@unne.edu.ar

Recepción: 13 junio 2024

Aprobación: 02 febrero 2025

DOI: <https://doi.org/10.30972/dpd.14238177>

URL: <https://portal.amelica.org/ameli/journal/476/4765253004/>

**Resumen:** El presente artículo tiene por objetivo realizar un estado del arte sobre la producción académica del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (conocido como Progresar), entre 2014 y 2023. Para ello, se consultaron los repositorios digitales Google Scholar, Sedici, Conicet, Dialnet, Redalyc, Scielo y el Sistema Nacional de Repositorios Digitales. Los antecedentes relevados fueron 23 y se registraron en una matriz en la que se procedió a agruparlos bajo distintas categorías de análisis identificadas a partir de la lectura. Se observaron tres grandes líneas temáticas: los abocados al estudio de la normativa y su evolución, los interesados en las subjetividades de los jóvenes receptores y los preocupados por evaluar algún impacto de la política bajo la metodología cuantitativa. Respecto a la estrategia argumentativa, esta se estructura en tres apartados. En primer lugar, se presentarán brevemente las características del programa, contemplando las modificaciones que atravesó desde su creación hasta 2023. En segundo lugar, se realizará un análisis de las principales líneas temáticas identificadas en los antecedentes relevados, recuperando puntos comunes y diferenciales en los hallazgos de los autores. Por último, se esbozará una reflexión final sobre la preponderancia de análisis normativos respecto a los que analizan las subjetividades de los destinatarios.

**Palabras clave:** políticas sociales, jóvenes, programa Progresar.

**Abstract:** The objective of this article is to carry out a state of the art on the academic production of the Argentine Student Support Program (known as Progresar), between 2014 and 2023. For this, the digital repositories Google Scholar, Sedici, Conicet, Dialnet, Redalyc, Scielo and the National System of Digital Repositories were consulted. There were 23 antecedents surveyed and they were recorded in a matrix, where they were grouped under different analysis

categories identified from the reading. Three main thematic lines were identified: those dedicated to the study of regulations and their evolution, those interested in the subjectivities of young recipients and those concerned with evaluating some impact of the policy using quantitative methodology. Regarding the argumentative strategy, it is structured in three sections. Firstly, the characteristics of the program will be briefly presented, contemplating the modifications it has undergone since its creation until 2023. Secondly, an analysis of the main thematic lines identified in the background information will be carried out, identifying common points and differentials in the authors' findings. Finally, a final reflection will be outlined on the preponderance of normative analyzes compared to those that analyze the subjectivities of the recipients.

**Keywords:** social politics, youths, Progresar Program.

## 1. Introducción

En las últimas décadas se da cuenta en Argentina, al igual que en el resto de Latinoamérica, de un proceso en que los programas de transferencia condicionada cobraron relevancia como estrategia de atención desde el Estado a distintas problemáticas (Gluz y Rodríguez Moyano, 2016). En dicho marco, las políticas sociales destinadas a las juventudes tomaron lugar en la agenda estatal en los últimos 30 años, a partir del reconocimiento de los desafíos estructurales que afectan a esta población, en especial en el acceso al empleo (Otero, 2019). De modo análogo, las políticas sociales dirigidas a jóvenes parecen ocupar un lugar cada vez más importante en las agendas investigativas de los países (Gluz y Rodríguez Moyano, 2016). Por ello, resulta de interés indagar en lo que se ha escrito en la literatura académica sobre uno de los programas que se configuró como tema de estudio en los últimos 10 años, el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (conocido como Progresar), una política de acompañamiento a las trayectorias educativas de jóvenes de entre 16 y 30 años.

Por tanto, el objetivo del presente artículo es caracterizar el estado de conocimiento de la literatura académica sobre el Progresar. Para ello, se realizó una búsqueda en los repositorios digitales Google Scholar, Sedici, Conicet, Dialnet, Redalyc, Scielo y el Sistema Nacional de Repositorios Digitales. Los antecedentes se registraron en una matriz, consignando: resumen, año, autor, tipo y medio de publicación, metodología, objetivos y conclusiones. A partir de la lectura de la bibliografía y la realización de la matriz, se llevó a cabo un proceso de codificación, donde se buscaron categorías que identifiquen a los distintos textos en grandes grupos. Producto de este trabajo, se identificaron tres grandes áreas de interés temático. La primera, abocada al estudio de la normativa y su evolución, comprendida por 14 producciones, donde predomina el análisis documental como metodología. La segunda, interesada en las subjetividades de los receptores, con seis antecedentes, donde preponderan las entrevistas como técnica de recolección de datos. La tercera, comprendida por investigaciones de tipo cuantitativo, que evalúan el impacto de algún aspecto de la política, con tres textos. En total se identificaron 23 escritos, de los cuales se seleccionaron 20 para la redacción de este artículo, donde se tomó como criterio el aporte de los textos al desarrollo de nuevas propiedades, temas o categorías de análisis.

Respecto a la estrategia argumentativa, esta se estructura en tres apartados. En primer lugar, se presentarán brevemente, y en modo cronológico, las características del programa, contemplando las modificaciones que atravesó desde su creación hasta 2023, en sus

distintos diseños, primero como programa, luego como beca y por último como ley. En segundo lugar, se recuperarán las principales líneas temáticas identificadas en los textos relevados y un breve análisis de estos, señalando las divergencias y convergencias entre autores. Por último, se esbozará una conclusión donde se reflexionará en torno a tres cuestiones: la preponderancia de la línea de indagación normativa en relación con los cuantitativos y los que analizan las subjetividades de los destinatarios, las convergencias y divergencias entre los análisis de los autores relevados y los interrogantes surgidos de la lectura.

## **2. Algunas notas sobre juventud**

Para Chaves (2009), los jóvenes emergen como temática de estudio consolidada en el país a finales de la década de 1980, en torno a la educación, el trabajo y los sectores populares, carenciados o pobres, para luego expandirse a la sexualidad, reproducción y prácticas culturales. La autora recuerda que, en diálogo con las discusiones identificadas en Europa y Norteamérica, en las investigaciones registradas en el país a partir del 80 hay un consenso en considerar la juventud como una construcción social, en el marco de relaciones sociales, que no remiten a límites fijos, meramente etarios y contenidos estancos. En dicho sentido, Criado (1998, p. 16) afirma: “La edad, así, no puede tomarse ingenuamente como variable independiente [...] hay que considerar su construcción en las dinámicas sociales de constitución y apropiación del capital y sus efectos diferenciales en función de las posiciones sociales de los sujetos”. Es decir, “la juventud” es una construcción social que cobra sentido al ser analizada en relación con estructuras más amplias, mediadas por luchas de poder que tensionan sus contenidos y sus límites. Entonces, conviene pensarla a partir de cómo es vivenciada por aquellos que se consideran jóvenes y, por otro lado, cómo son estos interpelados por otros grupos y discursos.

Profundizando este punto, Chaves (2009) identifica tres posturas sobre las definiciones de la categoría juventud, sus contenidos y sus límites: (1) las de corte demográfico; (2) las vinculadas a la idea de moratoria social; y (3) aquellas ligadas al concepto de moratoria vital. En la primera, prima la consideración de la edad, como medición cronológica del tiempo de vida, a partir de la que se configuran “etapas” de vida (por ejemplo, para el Instituto Nacional de Estadística y Censos, los límites etarios de la juventud se ubican entre los 15 y 29 años). En la segunda, se identificó la juventud como una etapa de vida diferenciada en la sociedad occidental a partir de los siglos XVIII y XIX, signada por la postergación de la plena madurez social y asunción de responsabilidades económicas y familiares. En su

lugar, se presenta a los jóvenes como sujetos de un tiempo libre legítimo y, fundamentalmente, dedicado al estudio (Margulis y Urresti, 1998). En la tercera, Margulis y Urresti (1998) entienden la moratoria vital como la disponibilidad diferencial de capital temporal por parte de los jóvenes, a partir de la distancia respecto del nacimiento y la lejanía respecto de la muerte. De este modo, los autores buscan superar el enfoque de la moratoria social, objeto de críticas por no contemplar las diversas manifestaciones que adquiere la juventud en distintos sectores sociales. Particularmente, entre los jóvenes pertenecientes a sectores populares, donde es frecuente el temprano ingreso al mundo laboral y la conformación de un hogar al terminar la adolescencia (Margulis y Urresti, 1998).

En la actualidad, el correr de las décadas llevó a revisar la definición de juventud como “juventudes”, empleando el plural con el objeto de reconocer múltiples aspectos biológicos, sociales, culturales, que llevan a distinguirlo no sólo en términos etarios del adulto y niño o niña (Chaves, 2009). Ahora bien, también se ubica un juego de elecciones posibles y socialmente disponibles, enmarcado en condiciones materiales y simbólicas diferentes y de desigual distribución de oportunidades (De Sena, 2014). Ello obliga a revisar los procesos de su construcción social, los tránsitos por ámbitos de socialización (tales como barrio, familia, escuela, entre otros) que posibilitan, por un lado, juventudes de diversos roles e interacciones y, por otro, el lugar de vinculación con las políticas sociales.

### **3. Programa, beca y luego ley. Una breve historia del Progresar**

El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos fue creado a través del Decreto N° 84, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, el 23 de enero de 2014. Este establece su objetivo en el artículo 1 del modo siguiente:

generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes [...] con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo. (Decreto N° 84/2014).

Diversos autores (Becher, 2022; Bolis, 2019; Di Giovambattista et al., 2014; Lombardía, 2018; Olmedo, 2016; Otero, 2019; Mársico, 2022; Maurutto y Magnoli, 2021; Melendez et al., 2020; Montensino Masot, 2022; Roberti, 2018) identifican su creación con un proceso de ampliación de protecciones sociales iniciado en 2003, donde se inscriben como antecedentes la moratoria previsional en 2005, la creación de la Asignación Universal por Hijo en 2009 y la Asignación

por Embarazo para la Protección Social en 2011. El Progresar, desde esta mirada, llega como un eslabón más en la ampliación de protecciones, a partir de la consideración de las juventudes como un grupo con mayor riesgo a experimentar situaciones de vulnerabilidad.

Ampliando esta caracterización, es necesario señalar los antecedentes de las políticas destinadas a jóvenes en que se inscribe el programa. En Latinoamérica, Meléndez et al. (2020) señalan políticas sociales con componentes similares dirigidos a juventudes: en Brasil, Projovent Integrado; en México, Jóvenes Prospera y en Colombia, Jóvenes en Acción. Particularmente en Argentina, Otero (2019) identifica que la temática juvenil gana visibilidad en la agenda estatal a mitades de la década de 1980, con la designación de 1985 como “Año Internacional de la Juventud”. Luego, en los años 90, cobra relevancia en clave de la problemática del empleo joven, a la que el Estado respondió con políticas tales como el Proyecto Joven (1993-2001). Acuña et al. (2002) resumen la política social de esta década en tres rasgos centrales: la descentralización (especialmente de los servicios de salud y el sistema educativo), la desregulación y privatización de la seguridad social y la focalización en el combate a la pobreza. A modo de ejemplo, se pueden mencionar dos programas dirigidos a jóvenes. Primero, el Programa Nacional de Becas Universitarias nacido en 1996, destinado a estudiantes universitarios de entre 18 y 30 años con el objetivo de “facilitar el acceso y/o prosecución de estudios universitarios a aquellos alumnos que careciendo de recursos económicos suficientes observen un buen nivel académico y regularidad en sus estudios” (Resolución N° 464/1996). Segundo, el Programa Nacional de Becas de Retención Escolar, implementado en 1997, destinado a atender la deserción escolar de estudiantes de entre 13 y 19 años de sectores pobres. Entre sus objetivos se encontraban “incrementar los años de escolaridad y contribuir a mejorar la empleabilidad de los jóvenes en situación de pobreza” (Acuña et al., 2002, p. 18). Más adelante, Otero (2019) identifica como precedentes de programas destinados a jóvenes el Programa Incluir (2004-2007) y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008). Dicho esto, ciertos autores, sin embargo, señalan que el Progresar en su concepción incorporó algunos elementos novedosos que lo diferenciaron de estos antecedentes, como la inexistencia de cupos, su amplia cobertura, la ausencia de una “duración” preestablecida y el compromiso con la implementación de dispositivos de acompañamiento tales como la Red de Tutores y la Red de Cuidados, aunque su impacto efectivo es discutido (Del Campo, 2020; Marzonetto y Aguirre, 2014; Knorre, 2022; Montensino Mársico, 2022; Otero, 2019).

En sus comienzos, el órgano rector designado para su gestión fue la Agencia Nacional de Seguridad Social (en adelante Anses). Para la

gestión, ejecución y seguimiento del programa, el Decreto N° 80/2014 creó dos comités intersectoriales. Por un lado, un Comité Ejecutivo, conformado por un representante de cada uno de los siguientes organismos: la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Anses. Por otro lado, un Comité Consultivo, integrado también por representantes de distintos organismos estatales. Además, cabe mencionar en este punto que, a pesar de realizarse la prestación a través de Anses, los fondos provenían del Tesoro Nacional.

Mientras tanto, entre los requisitos delineados inicialmente por la normativa se encontraban: tener entre 18 y 24 años, ser argentino o residente con 5 años de antigüedad y no superar un umbral de ingresos individual o familiar equivalente a un salario mínimo, vital y móvil. Asimismo, se establecían como condicionalidades: aprobar la cantidad de materias estipuladas por la institución educativa para mantener la condición de alumno regular y la realización de dos controles de salud anuales. En relación con esto, la modalidad de pago comprendía la transferencia del 80% del monto y el 20% restante acumulado a fin de año, luego de acreditarse el cumplimiento de las mencionadas condicionalidades. Dicho cumplimiento garantizaba también la renovación de la inscripción al año siguiente, que era automática y se encontraba abierta todo el año.

Las primeras modificaciones a esta política acontecen en 2015, mediante el Decreto N° 505/2015, el 6 de abril de 2015. Esto tuvo lugar, según esta normativa, a partir de la detección de algunas barreras que limitaron la cobertura del programa, cumplido su primer año de implementación. Lo dicho se refleja en sus fundamentos, al señalar como objeto: "optimizar el alcance de la prestación, avanzando sobre el proceso de inclusión social de los grupos más sensibles y de esa forma permitir el desarrollo integral de los jóvenes" (Decreto N° 505/2015). Entre los cambios destinados a corregir dicho suceso se hallan: el aumento del umbral de ingreso familiar a tres salarios mínimos, vitales y móviles; la disminución de la presentación del certificado de regularidad del establecimiento educativo y/o centro de formación.

Luego, a fines de 2015, la alianza Cambiemos ganó las elecciones y Mauricio Macri asumió como presidente. Durante el período 2016-2017, el Progresar no experimenta cambios, aunque cabe destacar que los montos se actualizaron con menor frecuencia, lo que es interpretado como una "desjerarquización" de la política por algunos autores (Bolis, 2019; Protto Baglione, 2022). El cambio más notorio ocurre en 2018, año en que mediante el Decreto N° 90/2018 se relanza el programa y pasa a denominarse "Becas Progresar". Entre los cambios introducidos, suprimió tanto el Consejo Ejecutivo como el Consejo Consultivo, ambas instancias intersectoriales para la

gestión del programa. A su vez, en el plano administrativo el organismo rector deja de ser la Anses, para pasar al Ministerio de Educación, específicamente la Dirección Nacional de Becas Estudiantiles. Asimismo, se actualizan en este período las condicionalidades. Entre estas, se aumenta la cantidad de materias aprobadas anualmente a más del 50% de lo estipulado por el plan de estudios correspondiente. También se segmentan los montos de la transferencia, en función del año de cursada y carrera. En este sentido, se definen “carreras estratégicas” para el aumento de la beca. Además, se incluye un “premio a la excelencia” para aquellos estudiantes con promedio mayor a ocho. Sumado a esto, la transferencia pasa a cobrarse en 10 cuotas mensuales, en lugar de 12, y se tiene en cuenta dentro de la población destinataria de la beca a los estudiantes avanzados de hasta 30 años, inclusive. Al mismo tiempo, se excluyó como receptores a la población extranjera antes contemplada. Respecto a la cobertura, este período experimentó una caída, ya que pasó de 900.000 titulares a fines de 2015 a 560.000 a fines de 2019 (Boletín Oficial de la República Argentina, 2021).

En dicho contexto, Alberto Fernández, candidato del Frente de Todos, asumió la presidencia en 2019. Durante su mandato, las primeras modificaciones en la normativa del Progresar se vinculan con la respuesta a la pandemia del covid-19<sup>[3]</sup>. Entre estas se halla la flexibilización de las condicionalidades académicas, que se estableció en la acreditación de la condición de alumno regular o la aprobación de al menos dos materias durante el ciclo lectivo de 2020. Luego, implementó modificaciones para recuperar ciertas características originales de la política, aunque mantuvo algunos de los cambios del período anterior. La transferencia volvió a constar de 12 cuotas mensuales y se vuelve a incluir a los extranjeros (con cinco años de residencia quienes apliquen al nivel superior y dos años para aquellos que se inscriben en la formación obligatoria o profesional). En términos de población destinataria, se amplió para reconocer a jóvenes de entre 16 y 24 años, inclusive. Además, se contempla la extensión del límite de edad hasta los 35 años para quienes tienen hijas o hijos menores de 18 años y son parte de un hogar monoparental. Al mismo tiempo, se elimina el límite de edad para los grupos denominados de vulnerabilidad multidimensional (personas trans, con discapacidad o pertenecientes a pueblos originarios). Estos cambios se concretaron en la institucionalización del programa como ley, en octubre de 2023 (Ley N° 27726/2023).

#### **4. Miradas sobre el Progresar, convergencias y divergencias**

A continuación, a partir del análisis de los 20 textos seleccionados, se observaron tres grandes líneas temáticas de los autores en referencia al Progresar.

La primera y la más prevalente es la interesada en analizar y caracterizar la política, atendiendo a su diseño normativo a través del análisis documental como técnica de recolección de datos, a lo que algunas producciones suman entrevistas con académicos y gestores (D'allesandre y Duer, 2015; Del Campo, 2020; Gluz y Rodríguez Moyano, 2016; Lemble, 2019; Lombardía, 2018; Marzonetto y Aguirre, 2014; Masot, 2022; Melendez et al., 2020; Olmedo, 2016; Otero, 2019, 2020). Dos factores podrían contribuir a explicar este fenómeno: uno es su irrupción como una política con elementos novedosos entre aquellas que definen a los jóvenes como población objetivo, otro es la continuidad de esta política a través de distintas administraciones.

Cabe destacar como punto de interés entre estos autores dos componentes de la política: la Red de Tutores y Cuidados. Sin embargo, la caracterización de esta evolucionó con el paso del tiempo, donde los textos más cercanos cronológicamente a la creación del programa guardan una valoración positiva, en clave de integralidad y como diferencial o novedosa (D'allesandre y Duer, 2015; Gluz y Rodríguez Moyano, 2016; Olmedo, 2016); mientras que los escritos de publicación más reciente dan cuenta de que la implementación de estos no fue efectiva, más allá de los cambios introducidos (Del Campo, 2020; Lombardía, 2018; Knorre, 2022; Otero, 2019).

En menor proporción, la segunda línea de indagación es de los trabajos que, sin desestimar el interés por los diseños normativos, se enfocan en abordar las subjetividades asociadas al programa, principalmente de sus receptores (Becher, 2022; Bolis, 2019; Montensino Mársico, 2022; Pizarro, 2019; Protto Baglione, 2022; Roberti, 2018). La metodología predominante son las entrevistas en profundidad y semiestructuradas. Entre las variables que orientan el análisis se detectan la moralidad, participación, subjetividad y discursos.

Se presencia en este conjunto de escritos una variedad de delimitaciones geográficas, temporales, unidades de observación y de análisis. Un punto a destacar, prevalente entre algunos de los textos, es la escasa información sobre la población muestral. Sin embargo, se identifican dos excepciones, en los trabajos de Rorbeti (2018) y Protto Baglione (2022). En función de ello, una clasificación posible para estos trabajos puede tomar la densidad poblacional de la región donde se realizó el trabajo de campo como criterio. Ello arroja dos grandes grupos: uno comprendido por aquellos que realizaron su trabajo de campo en grandes aglomerados urbanos, de más de 500.000

habitantes; otro compuesto por aquellos que lo realizaron en aglomerados de menor envergadura.

Por un lado, en el primer grupo, se identifican los trabajos de Protto Baglione (2022), Bolis (2019) y Roberti (2018). Sobre el primer escrito, Proto Baglione (2022) realizó 12 entrevistas a estudiantes de la Universidad Nacional de La Plata, titulares y ex titulares del Progresar, en su mayoría (8 jóvenes) primera generación universitaria, pertenecientes principalmente a familias de clase media-baja y sectores populares. Por su parte, Bolis (2019) realizó entrevistas y encuestas también a estudiantes de la Universidad Nacional de La Plata, aunque no especifica otras características de sus trayectorias. Mientras tanto, Roberti (2018) desarrolló su trabajo de campo en dos localidades del conurbano bonaerense<sup>[4]</sup>, en distintos dispositivos institucionales en los que funcionan los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Progresar (Oficinas de Empleo Municipales, oficinas de la Anses, Centros de Formación Profesional, entre otros). Sobre sus unidades de análisis, la autora entrevistó a 40 jóvenes de entre 18 y 26 años, casi la totalidad de ellos, receptores en simultáneo de los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Progresar. La mayoría se encontraba cursando estudios medios y sólo una minoría, estudios superiores. Por otro lado, en el segundo grupo se observan las producciones de Pizarro (2019), Becher (2022) y Montensino Mársico (2022). El primero emprendió un trabajo de campo etnográfico en la Facultad de Ciencias Sociales de Olavarría durante el período 2014-2017. Allí indagó en los significados construidos por los jóvenes destinatarios del programa y militantes estudiantiles dentro del nivel universitario. El segundo llevó a cabo observación participante y entrevistas en profundidad con estudiantes universitarios, en las universidades nacionales de San Luis y Villa Mercedes. El autor realizó en total 30 entrevistas individuales y dos grupales, predominantemente con mujeres. La tercera desarrolló entrevistas en profundidad entre 2014 y 2015, con estudiantes de dos facultades vinculadas a las ciencias sociales y humanas, pertenecientes a dos universidades, ubicadas en la ciudad de Paraná: la Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Entre Ríos y la Facultad de Ciencias de la Educación la Universidad Nacional de Entre Ríos.

Lo dicho en los anteriores párrafos contribuye a comprender el modo en que, en algunos puntos, los hallazgos de este grupo de autores son diversos y discuten entre sí. Respecto a los sentidos subjetivos asociados al programa, se evidencia una polarización entre quienes identifican en los testimonios analizados un discurso inscrito en una perspectiva de derechos y quienes anteponen matices. Por ejemplo, Becher (2022, p. 67) afirma que “se advirtió cierta proximidad con un discurso que lo vinculaba con los derechos [...] al

mismo tiempo, otro sentido asociado al de derechos era el de “universidad gratuita y popular”; mientras que, para Bolis (2019), lo que predomina es la noción de ayuda u oportunidad, es decir, una perspectiva individual asistencial, en tensión con las visiones más colectivas, de derecho y necesidad. Por otra parte, Protto Baglione (2022, p. 179) adopta la noción de “ayuda que acerca a la concreción de un derecho” para referirse a la valoración de los jóvenes receptores. A esto agrega que, para los jóvenes entrevistados, el Progresar es una más entre varias estrategias de gestión de recursos. Asimismo, Pizarro (2019, p. 7) reconoce sentidos en los testimonios recogidos que tensionan la noción de derecho, tales como “regalo o dinero que viene de arriba”.

Una polarización similar se evidencia en la cuestión de la participación, donde se detectan dos posiciones enfrentadas. Por un lado, se encuentran quienes afirman que el programa propició instancias de apropiación y participación (Bolis, 2019; Montensino Mársico, 2022). En cambio, para Protto Baglione (2022), el Progresar no genera ni promueve vínculos solidarios.

Por otro lado, llaman la atención los hallazgos en torno a la noción de mérito. Mientras que en los análisis centrados en la normativa hay un consenso en la crítica contra el componente meritocrático introducido en 2018, los análisis centrados en las subjetividades reconocen que los jóvenes receptores tienen posiciones mixtas al respecto. Por un lado, Bolis (2019) refiere que una porción de sus entrevistados valora como positivo los mayores controles, a través de un discurso que lo contrapone con una fiscalización deficiente. De modo análogo, y por otro lado, Roberti (2018, p. 107) identifica que tanto los agentes institucionales como los jóvenes participantes del programa “comparten un conjunto de atributos que los califican como “merecedores del programa”. Dichos hallazgos van en línea con las conclusiones de Protto Baglione (2022), quien destaca el peso que tiene la meritocracia en la subjetividad de estos jóvenes.

Por último, se identifica un tercer agrupamiento de antecedentes, comprendido por aquellos que asumen estrategias cuantitativas, interesadas en medir el impacto del Progresar en alguna dimensión. Este tipo de producciones son las de menor prevalencia entre las relevadas. Tres textos pueden identificarse con este grupo.

Entre estos textos se distinguen dos posicionamientos claros. Uno es el de Di Giovambatista et. al (2014), que se caracteriza por valorar positivamente el impacto del programa, en términos potenciales, ya que se sustenta en microsimulaciones estadísticas realizadas previo a su implementación. En cambio, Knorre (2022) asume una postura más crítica y cuestiona el impacto inclusivo del programa. A través de una regresión lineal, la autora concluye que la recepción del programa no causa una mejora en ninguna de las siguientes variables:

finalización de estudios obligatorios, asistencia o finalización de educación superior y cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan.

En resumen, pueden delinearse tres grandes puntos de convergencia comunes a las líneas temáticas. En primer lugar, es frecuente en la bibliografía y transversal al área de indagación temática el posicionamiento más o menos explícito desde un enfoque de derechos que atribuye al Estado el rol de garante de estos (Bolis, 2019; Di Giobamvattista et al., 2014; Gluz y Rodríguez Moyano, 2016; Lombardía, 2018; Lemble, 2019; Melendez et al., 2020; Olmedo, 2016; Otero, 2019; Protto Baglione, 2022). Este enfoque puede entenderse como “una serie de principios que permiten operacionalizar aquellas medidas vinculadas a pactos y tratados de derechos humanos ratificados por los estados” (De Sena y Cena, 2014, p. 35). Dentro de este enfoque se ubican distintas caracterizaciones del programa: como política de inclusión educativa, de democratización de la educación superior, como estrategia de apoyo a las trayectorias educativas o como un programa de transferencia condicionada. En segundo lugar, prevalece en gran parte de los autores (Becher, 2022; Bolis, 2019; Del Campo, 2020; Knorre, 2022; Lemble, 2019; Lombardía, 2018; Masot, 2022; Maurutto y Magnoli, 2021; Melendez et al., 2020; Otero, 2020; Protto Baglione, 2022; Roberti, 2018) una mirada crítica sobre las modificaciones que experimentó el programa durante su relanzamiento en 2018 como beca educativa. Dicho momento es señalado como un punto de quiebre, tanto en la dimensión administrativa como en la epistemológica, es decir, sus fundamentos. En este último punto son frecuentes las menciones a la “meritocracia” y el individualismo como fundamentos que tomó la política. En tercer lugar, se reconoce un interés por dos aspectos que caracterizaron al programa, al menos en su inicio: la ausencia de cupos y la cobertura. Sin embargo, las interpretaciones de los autores al respecto no son homogéneas. Por un lado, algunos vinculan estas características plenamente con el paradigma de la universalidad de las políticas sociales (Montensino Mársico, 2022; Olmedo, 2016), mientras que otros interponen matices y hacen referencia también a la masividad. En este sentido, los autores usan expresiones diversas como: “perspectiva universalista” y “programas de transferencia directa masivos” (Lombardía, 2018, pp. 66, 206); “adquiere un rasgo más universal” (Roberti, 2018, p. 83); “cierto retorno al universalismo” y “masividad del programa” (Otero, 2019, pp. 68, 76), “se buscó universalizar” (Protto Baglione, 2022, p. 49) o “potencia universalizante” (Becher, 2022, p. 66), entre otras. Independientemente de ello, predomina una consideración de la masividad como un acercamiento de la política social a la noción de derecho, en contraposición con la de asistencia. En este punto, son pertinentes los aportes que, desde otra perspectiva, realiza De Sena

(2011, p. 50), quien se refiere a la cuestión de la masividad “como ‘para muchos’ [...] ocluyendo que no es para todos, el nuevo concepto aleja la discusión de la focalización o universalidad, dejando la clara evidencia de la necesidad de atender a mayor cantidad de personas”.

En esta línea, cabe señalar como diferencial el enfoque de aquellos escritos que asumen una posición más crítica sobre el potencial inclusivo del programa. Ejemplos de ello se encuentran en las tres líneas temáticas planteadas a lo largo del presente artículo. En la normativa, el caso más claro es el de Lombardía (2018), quien, a partir de un análisis en clave de accesibilidad, si bien reconoce algunos aspectos como positivos, afirma que el programa falló en alcanzar efectivamente a los jóvenes dentro de la población objetivo con un grado de vulnerabilidad mayor, que se materializó en un viraje hacia los estudiantes universitarios como destinatarios. Mientras tanto, entre quienes observan las subjetividades de los receptores, ProttoBaglione (2022) cuestiona la capacidad del programa para fomentar y generar vínculos solidarios. En tanto, Knorre (2022), a partir de un modelo estadístico, disputa el impacto del programa en los índices de finalización de estudios obligatorios y superiores. Por otro lado, cabe destacar como enfoque original dentro de la bibliografía el empleado por Pizarro (2019), quien realiza trabajo etnográfico e incorpora dimensiones poco exploradas por otros autores, como son las moralidades y la participación política en la ejecución del programa.

## **5. Conclusiones**

En síntesis, el proceso de indagación que comenzó con la búsqueda en repositorios académicos digitales, continuó con la lectura de los textos encontrados sobre el programa y prosiguió con su codificación y análisis en una matriz, permitió identificar tres grandes tipos de análisis. El primero, interesado por el diseño normativo del Progresar. Este es el tipo de investigaciones que más prevalece, con 14 antecedentes. En segundo lugar, en menor cantidad con 6 escritos, se encuentran los preocupados por los titulares del programa. Por último, se relevaron antecedentes de tipo cuantitativo, que analizan distintas dimensiones del impacto de la política. De esta clasificación se concluye la predominancia de los estudios de tipo cualitativo, conformado por los dos primeros grupos, que totalizan 20 producciones. En suma, la cantidad de bibliografía académica disponible sobre el Progresar permite afirmar que este se erigió como un tema de interés desde su lanzamiento en 2014.

Sobre el análisis de los autores, se recuperan cuatro puntos comunes. El más prevalente es la inscripción del programa en el marco de un proceso de ampliación de las protecciones sociales, cuyo inicio

se identifica en 2003. En segundo lugar, prevalece la crítica sobre los cambios introducidos en 2018, donde proliferan las menciones a la “meritocracia”, a partir del cambio de institucionalidad del programa, como beca educativa y, en menor medida, al desfinanciamiento. En tercer lugar, se presenta un interés por el alcance y la cobertura del programa, donde la alta cantidad de beneficiarios es asimilada con un acercamiento a la idea de derecho, independientemente de si se lo define como “universal” o “masivo” y, por tanto, ocluyendo el aumento de jóvenes receptores de un programa social (De Sena, 2011).

Finalmente, producto del relevamiento se identifican tres áreas de vacancia. Por un lado, la indagación sobre el impacto de las modificaciones del Progresar acontecidas en el período 2019-2023, más cercanas al diseño original. La escasez de producciones en dicho tiempo abre el interrogante sobre el alcance e impacto de los cambios introducidos. En segundo lugar, cabe profundizar sobre las subjetividades, particularmente en las sensibilidades y emociones con relación al programa y las vivencias de sus receptores en tanto tales. En tercer lugar, la reducida cantidad de análisis cuantitativos plantea la cuestión sobre los impactos del programa entre los receptores. Ello adquiere especial relevancia al considerar que este lleva diez años de implementación, por lo que sería de interés indagar en aquellos titulares de los primeros años del Progresar.

## Bibliografía

- Acuña, C., Kessler, G. y Repetto, F. (2002). *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Informe para el proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. Clasp, The University of Texas at Austin.
- Becher, Y. (2022). Jóvenes que quieren PROGRESAR: Coyunturas sociopolíticas y programas sociales en Argentina (2014-2021). Fundación El llano-Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina. *Crítica y Resistencias*, (15), 61-76. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/217527>
- Bolis, J. (2019). *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. <https://doi.org/10.35537/10915/86695>
- D'allesandre, V. y Duer, C. (2016). Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes. El caso del PROG.RES.AR. *Cuaderno de trabajo del SITEAL*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, Sede Regional Buenos Aires. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371028>
- Chaves, M. (2009). Investigaciones sobre juventudes en Argentina: estado del arte en ciencias sociales. *Revista Papeles de Trabajo*, 3(5). <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/papdetrab/article/view/179/159>
- Congreso de la Nación Argentina (2023). *Ley N° 27726. Ley de Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina-PROGRESAR*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/390000-394999/391364/norma.htm>
- Criado, E. (1998). *Producir la juventud*. Siglo XXI.
- De Sena, A. (2011). Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, una discusión no acabada. *Pensamiento Plural*, (8), 37-63.
- \_\_\_\_\_ (2014). Estudiantes universitarios, jóvenes y participación: ni tan claro ni tan oscuro. *Revista Lugares de Educação*, 4(9), 49-69.
- De Sena, A. y Cena, R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En A. De Sena (ed.) *Las políticas hecha cuerpo y lo social devenido en emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp.

19-50). Estudios Sociológicos Editora/Universitas. Editorial Científica Universitaria.

Del Campo, N. (2020). Políticas para la democratización en la educación superior: el caso del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (2014-2020). *Revista Argentina de Educación Superior: RAES*, (21), 61-77. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7715672>

Di Giovambattista, A., Gallo, P. y Panigo, D. (2014). *El impacto distributivo del PROG.R.ES.AR en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones*. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Conicet.

Ghillone, O. (2021). *Las motivaciones que los becarios PROGRESAR del Área Metropolitana de Buenos Aires identifican en la elección de sus carreras de sus carreras universitarias* [Tesis de Maestría]. Universidad Torcuato Di Tella. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11737>

Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2016). Jóvenes y universidad. El PROG.R.ES.AR y la democratización del nivel superior. *Revista del IICE*, (39), 67-82. <https://core.ac.uk/download/pdf/230951787.pdf>

Knorre, L. (2022). *Lecciones del Progresar para contribuir a la mejora educativa y laboral de las juventudes en Argentina (2015-2021)* [Tesis de Maestría]. Universidad de San Andrés. <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/23006/1/%5BP%5D%5BW%5D%20M.%20AyPP%20Knorre,%20Luc%C3%ADa.pdf>

Lemle, F. (2019). Proyectos políticos-educativos en disputa: un análisis desde el cambio de complementación del PROGRESAR. *XIII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Lombardía, M. L. (2018). *Análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR: aciertos, desaciertos y vicisitudes de una política social innovadora (2014 - 2018)* [Tesis de Maestría]. Flacso. Sede Académica Argentina, Buenos Aires. <http://hdl.handle.net/10469/13891>

Margulis M. y Urresti M. (1998). La construcción social de la condición de juventud. En H. Cubides Cipaguata, M. C. Laverde Toscano y C. E. Valderrama (comps.) *“Viviendo a Toda”. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades* (pp. 3-21). Universidad Central, DIUC, Siglo del Hombre Editores.

- Marzonetto, G. y Aguirre, J. (2014). *Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Masot, E. (2022). La Beca PROGRESAR entre 2014 y 2019: cambios, continuidades y rupturas de una política de inclusión. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, (17), 26-38. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/issue/view/relapae17>
- Maurutto, M. C. y Magnoli, P. (2021). Permanecer para merecer el PROG.R.ES.AR. *XIV Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://cdsa.academica.org/000-074/520>
- Melendez, C. E., Torres, M. A., y Yuni, J. A. (2020). Análisis del Programa de Respaldo al Estudiante Argentino (Progresar) para la Educación Superior (2014-2020). *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, (3), 69-94. <https://doi.org/10.48102/rlee.2020.50.3.131>
- Ministerio de Cultura y Educación (1996). *Resolución N° 464/1996*. Boletín Oficial de la República Argentina. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/5166.pdf>
- Montensino Mársico, C. (2022). El derecho a Progresar. Análisis de un programa socioeducativo en clave de democratización universitaria. *Educación y vínculos*, (10), 96-114. <https://doi.org/10.33255/2591/1453>
- Olmedo, G. (2016). El Progresar desde el enfoque de Derechos Humanos. *Revista Administración Pública y Sociedad*, (2), 24-37.
- Otero, A. (2019). Políticas destinadas a las Juventudes Un análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina PRO.G.RES.AR. Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, (41), 65-86. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/121986>
- \_\_\_\_\_ (2020). Enfoque de derecho y políticas de juventud: Un análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(3). <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/134591>
- Pizarro, M. (2019). Política y moralidades en torno a la implementación del PROGRESAR en la ciudad de Olavarría. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Instituto de Investigaciones en Comunicación. *Question*, (62), 1-17. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/126345>

Poder Ejecutivo (2014). *Decreto de Necesidad y Urgencia N° 84/2014. Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/101157/20140127>

\_\_\_\_\_ (2015). *Decreto de Necesidad y Urgencia N° 505/2015. Modificatorio del Decreto N° 84/14*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/122666/20150408>

Proto Baglione, M. (2022). *Programa Becas Progresar: formación de subjetividades juveniles, prácticas y discursos en torno a derechos y méritos* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de La Plata. <https://doi.org/10.35537/10915/158025>

Roberti, E. (2018). Políticas de inclusión socio-laboral para jóvenes: un análisis de las trayectorias de participantes de programas de empleo (PROGRESAR Y PJMMT) en el conurbano bonaerense [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de La Plata.

## Notas

[1] Recibido 13 de junio de 2024. Aceptado 2 de febrero de 2025.

[2] Estudiante avanzado de la Licenciatura en Trabajo Social y becario de la Universidad Nacional de La Matanza, en el proyecto PIDC D 076, “Impacto de las políticas sociales en las sensibilidades. La Matanza 2018-2024”, Centro de Investigaciones Sociales (CIS) y Departamento de Derecho y Ciencia Política, dirección a cargo de Angélica De Sena, Universidad Nacional de La Matanza, Argentina. Contacto: [ecuna@alumno.unlam.edu.ar](mailto:ecuna@alumno.unlam.edu.ar), ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2889-0619>

[3] El coronavirus tuvo su origen en la ciudad de Wuhan, China, a finales de 2019. Se trató de un virus de rápida propagación y alto nivel de contagio. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró el brote como pandemia. Luego, el 20 de marzo de dicho año, se estableció en Argentina, mediante el Decreto N° 297/2020, el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) como medida para contener los contagios y la saturación del sistema de salud. Dicha medida restringió la circulación, al obligar a la población a permanecer en sus residencias, salvo quienes desempeñaran actividades y servicios denominados “esenciales”.

[4] La autora mantiene en anonimato los nombres de las unidades de observación para preservar la confidencialidad de quienes

contribuyeron a la investigación. En cambio, opta por emplear los términos ficticios “Municipio Sur” y “Municipio Oeste”.

## AmeliCA

### Disponible en:

<https://portal.amelica.org/ameli/ameli/journal/476/4765253004/4765253004.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en [portal.amelica.org](http://portal.amelica.org)

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Enzo Cuña

El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) en la literatura académica. Algunas aproximaciones (2014-2023)  
The Support Program for Argentine Students (Progresar) in academic literature. Some approximations (2014-2023)

*De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*  
vol. 14, núm. 23, 2025

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina  
[depracticasydiscursos.ces@unne.edu.ar](mailto:depracticasydiscursos.ces@unne.edu.ar)

**ISSN-E:** 2250-6942

**DOI:** <https://doi.org/10.30972/dpd.14238177>