ISSN 2683-9393 (en línea)
Cátedra Paralela | N° 26 | 2025

Artículo

Juventudes, derechos y prevención.

Una década de transformaciones a través del Programa PROGRESAR (2014-2024)

Youth, Rights, and Prevention. A decade of transformations Through the PROGRESAR Program (2014-2024)

Guadalupe López

Doctoranda en Ciencias Sociales
(Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Licenciada en Trabajo Social
(Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Estudiante del Profesorado de Enseñanza Media y Superior en Trabajo Social
(Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Becaria de Investigación Doctoral UBACyT
(Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina)

Docente de Política Social, Carrera de Trabajo Social
(Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Correo: lopez.guadalupe.nsr@gmail.com

Lucía Ibarra Ruoredda

Estudiante avanzada de Licenciatura en Trabajo Social
(Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Diplomada en Equidad de Género en Salud
(Prosecretarias de Salud y Derechos Humanos, Universidad Nacional de La Plata y Escuela de Gobierno "Floreal Ferrara", Dirección provincial de Equidad de Género en Salud, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Argentina)

Diplomada en Gestión de Políticas Públicas de Seguridad y Justicia
(Universidad Nacional de Quilmes, Argentina)

Auxiliar de Investigación en Instituto de Investigaciones Gino Germani
(Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Becaria de Investigación en grado EVC-CIN
(Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Correo: luibarra68@gmail.com

Resumen

El presente artículo analiza el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), observando sus cambios y continuidades durante el periodo 2014-2024. Para ello, se adopta un enfoque cualitativo que sigue los lineamientos de la teoría fundada en los datos y se sistematizan documentos legislativos y administrativos vinculados a la formulación, gestión y evaluación de dicha intervención estatal. Diseñado en 2014 para garantizar el derecho a la educación y fomentar la inclusión social de jóvenes, el PROGRESAR sufrió un giro hacia la meritocracia y el individualismo entre 2016 y 2019, excluyendo a quienes no cumplían con ciertos criterios de rendimiento académico. La sanción de la Ley Nº 27.726 en 2023 ha intentado revertir esta tendencia, devolviendo al programa su carácter inclusivo y ampliando su alcance. Sin embargo, los discursos meritocráticos que dominan los debates político-culturales actuales exponen una serie de desafíos para las intervenciones destinadas a la inclusión social de las juventudes. Así, en este trabajo se destacan las tensiones entre las distintas lógicas de intervención y se reflexiona sobre el modo en que el Estado configura a les destinataries de la política en cuestión, en términos de sujetos de la asistencia y/o sujetos peligroses paralelamente.

Palabras clave

Juventudes, Política Social, PROGRESAR.

Abstract

This article analyzes the Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), examining its changes and continuities during the 2014-2024 period. To this end, a qualitative approach is adopted, following the guidelines of grounded theory, and legislative and administrative documents related to the formulation, management, and evaluation of this state intervention are systematized. Designed in 2014 to guarantee the right to education and promote the social inclusion of young people, PROGRESAR underwent a shift towards meritocracy and individualism between 2016 and 2019, excluding those who did not meet certain academic performance criteria. The enactment of Law No. 27.726 in 2023 has sought to reverse this trend, restoring the program's inclusive nature and expanding its reach. However, the meritocratic discourses that dominate current political and cultural debates pose a series of challenges for interventions aimed at youth social inclusion. Thus, this article highlights the tensions between different intervention logics and reflects on how the State shapes the policy's target population, simultaneously constructing them as subjects of assistance and/or as dangerous subjects.

Keywords

Youth, Social Policy, PROGRESAR.

1. Introducción

En nuestro país, la construcción de les jóvenes como sujetos simultáneamente en riesgo y riesgoses se reactualiza en el contexto de las transformaciones sociopolíticas y el surgimiento de la *cuestión de la inseguridad* en los años noventa. A partir de la deslegitimación del Estado y la re-mercantilización de la fuerza de trabajo, en este período se inauguraron una serie de reformas en distintos campos (Cortés y Marshall, 1999); en cuanto a la política social, por ejemplo, se llevaron a cabo intervenciones centradas en la asistencialización y la focalización que introdujeron la condicionalidad laboral como principio de merecimiento (Ayos, 2017; Hintze, 2007). Este clivaje entre trabajo y asistencia se convirtió en un punto nodal del debate político-cultural de la época y fue reforzado durante el ciclo de reconstrucción neoliberal de fines de 2015 en Argentina. En materia de seguridad, por otra parte, se impulsaron medidas de control enfocadas en la prevención y reducción del delito (Pegoraro, 1997; Sozzo, 2000) que retomaron sentidos del campo asistencial, construyendo un solapamiento entre el sujeto de la peligrosidad y de la asistencia (Ayos, 2012). Así, el deterioro de las condiciones de vida comenzó a ser visto como potenciador de conductas delictivas (Di Leo y Camarotti, 2017; Ginga, 2019).

Desde una perspectiva histórica podemos observar que las intervenciones estatales construyen de modo diferencial a les jóvenes que definen como destinataries: como actores claves a les que incentivar en su autonomía, por un lado; y como problema a resolver, por el otro (Capriati, 2015). Esto construye, por lo tanto, intervenciones diferenciadas: para algunes, medidas tendientes a lograr su integración e inclusión social; y, para otres, medidas centradas en el control y prevención del delito (Cozzi, 2019; Meritano, 2019). En el contexto actual de post pandemia observamos un deterioro de dichas condiciones materiales y subjetivas y, al mismo tiempo, un reforzamiento de estos posicionamiento por el discurso libertario de la nueva derecha. Así puede verse en el anteproyecto de Ley del Régimen Penal Juvenil, —elaborado y presentado en conjunto por la actual Ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich, y el actual Ministro de Justicia de la Nación, Mariano Cúneo Libarona— que propone bajar la edad de punibilidad con el objetivo de prevenir la comisión de hechos delictivos.

De este modo, el presente artículo tiene como objetivo analizar la trayectoria del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (en adelante, PROGRESAR) durante el periodo 2014-2024 en Argentina. Particularmente, centraremos el análisis en las transformaciones, avances y retrocesos que se presentaron alrededor de esta política que, actualmente, se encuentra dentro de la órbita de la Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano. Dicho objetivo se enmarca en investigaciones colectivas[1] e individuales[2] que adoptan un enfoque metodológico cualitativo y siguen los lineamientos y procedimientos propuestos por la teoría fundada en los datos de Glaser y Strauss (1967; Soneira, 2004). Así, recopilamos, revisamos y sistematizamos documentos legislativos (leyes, decretos, resoluciones) y/o administrativos ligados a la formulación, gestión y evaluación de la intervención estatal, como también aquellos vinculados a su publicidad, y con el material recabado se elaboró un *corpus* documental.

1.1 Consideraciones metodológicas

La presente indagación se encuentra enmarcada en una línea de investigación que busca reconstruir las tensiones y continuidades que se presentan en el diseño e implementación de intervenciones sociales destinadas a promover la inclusión social de jóvenes. Asimismo, se propone analizar los puntos de intersección de estas políticas con cuestiones relacionadas con la (in)seguridad, el delito y la presunta peligrosidad atribuida a les sujetos destinataries de las mismas.

Desde este marco, y adoptando un enfoque metodológico cualitativo, seguimos los lineamientos y procedimientos propuestos por la teoría fundada en los datos de Glaser y Strauss (1967; Soneira, 2004). En esta ocasión, el análisis se centra en la trayectoria del PROGRESAR

1 En el marco del proyecto UBACyT —programación 2023— dirigido por el Dr. Emilio Jorge Ayos, "Articulaciones, tensiones y solapamientos en los modos de problematización de la política social, el trabajo y la seguridad en la Argentina en un contexto de profundización de las desigualdades (2019-2025)"; y del Proyecto de Investigación en Grado (de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires) dirigido por la Mg. Tatiana B. Jack "Asistencia, territorios y la cuestión del delito en las intervenciones estatales hacia jóvenes en Argentina (2009-2022)".

2 Trabajos de Investigación Final de la Carrera de Lic. en Trabajo Social de nuestra autoría, y becas de investigación en grado y posgrado respectivamente.

desde la fecha de su creación, en el año 2014, hasta la asunción de Javier Milei como presidente en diciembre de 2023 y algunas primeras medidas de su mandato. Dado que se trata de una política de carácter nacional, el objetivo es examinar cómo los diferentes gobiernos nacionales que sucedieron desde su creación han influido en los lineamientos de ejecución de la misma, identificando avances y retrocesos respecto de las nociones originales que sustentaron el diseño del programa.

Para cumplir con este objetivo utilizamos como técnica de recolección de datos el análisis documental dado que, en el marco de la teoría fundamentada en los datos, nos permitió aprovechar la información existente en los diferentes textos normativos y publicitarios para enriquecer el proceso de construcción teórica (Strauss y Corbin, 2002). Así, recopilamos, revisamos y sistematizamos documentos legislativos (leyes, decretos, resoluciones) y/o administrativos ligados a la formulación, gestión y evaluación de la intervención estatal, como también aquellos vinculados a su publicidad. A partir de ellos, elaboramos un *corpus* documental extenso que se compone, para los fines de este escrito, del siguiente material[3]:

a. Decretos: N° 84 del año 2014; N° 90 del año 2018; N° 57 del año 2022; N°8 del año 2023.

b. Ley: N° 27.726 del año 2023.

c. Resoluciones del Ministerio de Educación (actual Ministerio de Capital Humano): N° 19, 21, 65, 76 y 138 del año 2018; N° 184 del año 2019; N° 70 del año 2020; N° 3047 y 3421 del año 2021; N° 2321 del año 2022; N° 442 y 1673 del año 2023; y N° 146 del año 2024.

d. Reglamentos: Reglamento General del PROGRESAR del año 2020; Reglamento Progresar Línea Finalización de la educación obligatoria del año 2024.

e. Evaluaciones: Evaluación del Programa PROGRESAR del año 2022.

Para la sistematización y análisis de esta información implementamos el Método de las Comparaciones Constantes (MCC) que, mediante las téc-

3 Agradecemos a Camila Rivero López y Andrés Loreti Perret, graduada y estudiante de la Carrera de Trabajo Social de nuestra Facultad, quienes, en el marco de las investigaciones mencionadas, realizaron la identificación y sistematización preliminar de una parte de las normativas y resoluciones administrativas que conforman este *corpus* documental

nicas de codificación y la construcción de categorías analíticas vinculadas con conceptos teóricos del mismo campo conceptual, permite desarrollar teoría a partir de datos empíricos (Strauss y Corbin, 2002; Maxwell, 1996; Samter, 2012). Este método nos posibilitó generar categorías conceptuales a partir de las nociones y paradigmas emergentes del *corpus* documental del programa. En este sentido, los documentos fueron organizados según los distintos ciclos políticos nacionales desde la creación del programa: Frente para la Victoria (2007 - 2015), Alianza Cambiemos (2015 - 2019), Frente de Todos (2019 - 2023) y La Libertad Avanza (2023 - actualidad). Llevamos a cabo este análisis considerando los siguientes indicadores: tipo de documento, fecha de publicación, órgano de creación, fundamento y justificación, y objetivos.

Así, esta estrategia metodológica nos permitió aproximarnos a las transformaciones y continuidades del programa PROGRESAR, vinculándolas con los contextos sociopolíticos de cada etapa histórica como intentaremos mostrar a continuación.

2. Juventudes, inclusión social y prevención del delito en Argentina: claves socio históricas y conceptuales

En perspectiva histórica, en el ciclo de hegemonía neoliberal iniciado en los años noventa en Argentina la lógica asistencial adquirió centralidad en el campo de la política social en detrimento de la noción de seguridad social. En paralelo, la cuestión de la seguridad marcó el surgimiento de nuevas formas de control del delito (Ayos, 2012). Así, a mediados de esta década, el problema de la inseguridad se instaló en la escena política y mediática, comenzando a ser un tema de discusión en la agenda pública (Sozzo, 2000). En ese contexto de reformas estructurales neoliberales y de aumento de la pauperización de las condiciones de vida y de trabajo de la población, los jóvenes varones de sectores populares fueron uno de los grupos sociales intensamente estigmatizados como productores de violencia e inseguridad; y, en paralelo, comenzaron a protagonizar los debates públicos sobre el control del delito (Chaves, 2005; Tonkonoff, 2007; Kessler y Merklen, 2013; Rodriguez Alzueta, 2014).

Como respuesta a esta cuestión, en los primeros años de la década del 2000, las juventudes de sectores populares se convirtieron en la población destinataria de los programas de prevención social del delito que tenían como objetivo principal la integración social y la prevención del delito (Ayos, 2013). Estos programas mostraron una articulación estratégica entre la política criminal y las políticas sociales asistenciales tipo *workfare*[4] a partir de una dinámica de territorialización segmentada de la intervención: esta refiere a un "proceso por el cual la construcción del territorio a intervenir aparece bajo la figura fragmentada de zonas específicas, de barrios o de comunidades" (Ayos, 2012:9).

Posteriormente, durante el ciclo político 2003-2015 en Argentina, se hizo presente un proceso de rupturas con dichas estrategias de intervención que prevalecieron en los años previos, en donde la cuestión de la (in)seguridad ocupaba un lugar privilegiado en el diseño y ejecución de las mismas. De esta forma, se impulsaron un conjunto de políticas sociales que establecieron distintos nexos entre seguridad social y asistencia. Dichas políticas estuvieron orientadas a la inclusión social de poblaciones en situación de vulnerabilidad social en un contexto signado por las dificultades para reducir el desempleo y la informalidad laboral (Grassi, 2016). Este proceso de reformas se caracterizó por la centralidad que adquirió la seguridad social en el campo de la política social, con una retórica anclada en la expansión de las protecciones y los derechos sociales para diferentes sectores sociales que anteriormente eran abordados por las políticas asistencialistas (Danani y Hintze, 2010). Asimismo, se priorizó la ampliación del acceso a esferas del bienestar que previamente eran puestas en un plano diferencial a aquellas que permiten la reproducción; por ejemplo, el acceso a la escolarización, su permanencia y finalidad (Gluz y Ochoa, 2018).

Específicamente con relación a las juventudes, estas transformaciones se hicieron visibles, por un lado, con el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo (en adelante, AUH) en el año 2009 y, por el otro, con el programa PROGRESAR en 2014. La primera fue una intervención destinada a niñes y jóvenes de familias en situación de desempleo o informalidad laboral que

4 La noción *workfare* corresponde a una síntesis de palabras entre *welfare* (bienestar o asistencia) y *work* (trabajo), resaltando su característica distintiva: la obligación de les beneficiaries de cumplir con exigencias laborales o de formación como requisito para recibir apoyo estatal (Grondona, 2012 en Ayos, 2014).

marcó el inicio de distintas políticas de protección social, organizadas desde la lógica de la seguridad social como un componente no contributivo. El PROGRESAR, por su parte, fue implementado originalmente por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para personas entre 18 a 24 años de edad desocupades u ocupades con ingresos que no superen el monto de tres salarios mínimos y que acrediten estar inscriptes o cursando en instituciones públicas habilitadas. Tanto la AUH como el PROGRESAR establecieron rupturas y tensiones con las condicionalidades clásicas de los programas asistenciales tipo *workfare* tendiendo, asimismo, al debilitamiento de la contraprestación o capacitación laboral en el ámbito de estas políticas.

No obstante, al mismo tiempo, se desarrollaron otras intervenciones asistenciales que no estuvieron directamente vinculadas con el campo de la seguridad social, y que se caracterizaron por su impronta territorial y por la relevancia que tomaron las organizaciones sociales y comunitarias en su diseño e implementación (Grassi, 2016). Estas políticas se desarrollaron con el objetivo de "acercar el Estado a la gente" y reconstruir su vínculo con los sectores populares, en una tendencia hacia la "territorialización de la asistencia" (Perelmiter, 2016). En relación a les jóvenes, podemos observar esta impronta territorial en el Programa Envión Municipal y en el programa Barrio Adentro creados en el año 2009 por el, actualmente denominado, Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires.

En trabajos previos observamos que durante este periodo las políticas sociales destinadas a adolescentes y jóvenes de sectores populares, más allá de la búsqueda por lograr su inclusión social, se encuentran atravesadas por la preocupación social acerca de las supuestas prácticas ilegales y/o violentas ejercidas por estas poblaciones (Ayos, Jack y López, 2022; López, 2022). Esto se debe a una estigmatización ligada a estereotipos que las identifican como personas amenazantes, portadoras de peligrosidad y violencia (Sozzo, 2000; Guemureman y Daroqui, 2001, 2004; Guemureman, 2002, 2011; Calzado, 2004; Vilker, 2011; Ayos, 2016). Son estas representaciones sociales, en definitiva, las que tienden a circular en la realidad social y a establecerse en la memoria individual y colectiva de las poblaciones, confluyendo en internalizaciones que se utilizan para interpretar el mundo (Jodelet,

2006). Estas operan, a su vez, en las preocupaciones públicas y en las sensibilidades sociales de la época e impactan, en mayor o menor medida, sobre la formulación y la puesta en marcha de políticas públicas (Kessler, 2010).

Ahora bien, desde finales del año 2015, con el advenimiento de la gestión del gobierno nacional de la alianza Cambiemos encabezada por Mauricio Macri, se abrió un ciclo político, económico y social de recomposición hegemónica del proyecto neoliberal en Argentina. De este modo, la gestión presentó continuidades con los modelos neoliberales previos en la historia del país, en tanto sostuvo el bagaje clásico liberal que discute la regulación del Estado en la economía, propone un programa económico de ajuste y desregulación, reivindica lo privado sobre lo público y establece la necesidad de otorgar mayor protagonismo al mercado y a valores como la competencia y la libertad (García Delgado y Gradin, 2017). Asimismo, este ciclo se caracterizó por el marcado cuestionamiento respecto a las políticas de tinte distribucionista y de ampliación de las protecciones sociales hacia poblaciones en situación de vulnerabilidad social que se habían implementado con las administraciones kirchneristas (Ayos y Jack, 2018).

A partir de la crítica de estas intervenciones estatales concebidas como excesivas e ineficaces, se produjeron una serie de transformaciones (Vommaro, 2017; Grassi, 2018). En el campo de lo social, particularmente, la gestión de Cambiemos reforzó los componentes individualistas vinculados al mérito, la aspiración, el sacrificio y el éxito personal (Canelo, 2019). Aunque la individualización de la sociedad no es un fenómeno nuevo, bajo esta gestión se intensificó de manera sin precedentes. Según Canelo (2019), se promovieron los principios del imaginario individualista mediante la exposición de modelos de sujetos hiperindividualizades, presentados a través de un discurso *new age*, post-político y emprendedor. Así, el sujeto emprendedor emergió como un modelo idealizado, percibido como una persona capaz de superar las limitaciones del mercado y triunfar gracias a sus cualidades y habilidades personales (Canelo, 2019). Este discurso, influenciado por las ideas de la nueva gerencia pública, marcó un cambio conceptual de la figura tradicional del trabajo hacia la acción de emprender como el ideal deseable. Este enfoque valora la flexibilidad, la autonomía, la proactividad y la disposición a aceptar riesgos en un entorno incierto. Como señala Pederiva (2019), se consolidaron las creencias en el emprendedurismo como una solución al desempleo y una vía para el progreso y éxito individual.

En este contexto, les jóvenes de sectores populares emergieron como poblaciones doblemente vulneradas; no solo porque se encontraban frente a mayores niveles de desigualdad y segregación socioeconómica, sino también porque se habían convertido en el blanco de intervenciones que tendían a su estigmatización y exclusión. Este es el caso del programa "Servicio Cívico Voluntario en Valores", creado a mediados de 2019 por el Ministerio de Seguridad de la Nación e implementado por la Gendarmería Nacional, con el objetivo de incluir socialmente a jóvenes entre dieciséis y veinte años de edad. Este programa tendió a responsabilizar a les destinataries de su situación de vulnerabilidad al considerar a la misma como consecuencia de la "falta" y/o debilidad de habilidades y valores de dichos sujetos (Jack, 2022; López, 2022).

Durante el retorno neoliberal, a su vez, la incertidumbre característica del período produjo que diches jóvenes tuvieran menos oportunidades para acceder a derechos de toda índole y quedarán, en efecto, desprotegides y vulnerades, en una lógica de meritocracia excluyente (Acevedo, Andrada, López y Rotondi, 2019). La reconversión del PROGRESAR da cuenta de ello: entre los años 2017 y 2018, el programa pasó a denominarse "Beca PROGRESAR" y viró de órbita de gestión hacia el Ministerio de Educación como nueva política educativa orientada a promover los resultados educativos a través del endurecimiento de los requisitos y de las exigencias para participar del programa (Ayos y Jack, 2020).

Con el cambio de gestión y la asunción de Alberto Fernandez en 2019 se produjeron otras transformaciones en las políticas socio-asistenciales destinadas a las juventudes. Estas se efectuaron en el marco más amplio de una serie de medidas socioeconómicas de carácter intervencionista y con un enfoque de derechos humanos que tuvieron como objetivo establecer una ruptura con las lógicas del periodo anterior. Sin embargo, los cambios propuestos se vieron afectados por la irrupción del COVID 19 y de las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) implementadas desde los primeros meses del año 2020 en respuesta a la emergencia sanitaria.

Esta situación ocasionada por la pandemia ha profundizado las desigualdades socioeconómicas, estructurales y territoriales (Grassi,

2020; Kessler y Benza, 2020; Soldano y Villaroel, 2020) y agravado las situaciones de vulnerabilidad social de les jóvenes de sectores populares (Observatorio de Adolescentes y Jóvenes, 2020). En este contexto, el gobierno nacional y diversos gobiernos provinciales y municipales, llevaron a cabo medidas socioeconómicas de contención dirigidas a los sectores más vulnerables, entre las que se destacan la creación del programa Tarjeta Alimentar, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y otros mecanismos de transferencia directa de ingresos. En trabajos anteriores se observó que, durante este contexto, las políticas sociales territorializadas hacia jóvenes reestructuraron sus mecanismos hacia estrategias centradas en la cercanía como modo de abordar la situación de estas personas y sus familias (Ayos, Jack y López, 2022). No obstante, la revictimización de las juventudes se vió acrecentada en un doble sentido: por un lado, se vieron desfavorecides por la latente crisis socioeconómica mientras que, en paralelo, se hicieron presentes diversas situaciones de violencia institucional por parte de las fuerzas de seguridad, alegando un presunto incumplimiento de las medidas de aislamiento por parte de estas poblaciones (Ayos, Jack e Ibarra Ruoredda, 2024).

Por último, en la presente indagación pretendemos, además, analizar las incipientes transformaciones que se han realizado en este campo de políticas con el triunfo de Javier Milei en la presidencia de la nación, hacia fines de 2023. Aunque es un proceso abierto, se puede vislumbrar que la gestión actual basa sus intervenciones en lo social desde un enfoque centrado en las ideas del *capital humano*, donde se observa directamente a les individues y se apuesta por potenciar sus capacidades como método para superar la pobreza, reduciendo al mínimo toda intervención estatal en otros campos del bienestar por considerarla disruptiva, cara e innecesaria (Soldano, 2024). En clave histórica, este enfoque aparece en escena a finales de los años ochenta —promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— como una propuesta para lograr la integración y movilidad social y, sobre todo, para superar las situaciones de pobreza de ciertos sectores de población. Se postula, bajo estos sentidos, la idea de que los esfuerzos y méritos individuales así como la formación y capacitación de las personas son un instrumento de igualación, fundamentales para el cumplimiento de estos objetivos (Carballo y Vecinday, 2020).

Siguiendo estos sentidos, en diciembre de 2023 en Argentina, se modifica el nombre del organismo estatal nacional encargado históricamente de

planificar, implementar y evaluar las políticas sociales, el cual comienza a denominarse Ministerio de Capital Humano (DNU 8, 2023). Esto representó un giro significativo en las políticas socio-asistenciales, no solo por dicho cambio nominal, sino también porque se establece una reducción de áreas que anteriormente funcionaban en el interior de este ministerio y porque, al mismo tiempo, se absorbieron las áreas de Educación, Cultura y Trabajo que previamente tenían rango ministerial.

En lo que respecta a este trabajo, un aspecto central del análisis es la exploración de cómo ciertas categorías neoliberales como *meritocracia* (Sennet, 2006) y *emprendedurismo* se han integrado en estas intervenciones dirigidas a jóvenes. En este sentido, entendemos a la meritocracia como un ideal que promueve que el éxito individual se alcanza principalmente a través del esfuerzo personal y la competencia; conectándose, así, con lógicas de carácter de la compasión para aquelles a les que no se les considera exitoses en las reglas de dicho orden meritocrático. El emprendedurismo, por su parte, fomenta la iniciativa personal y la capacidad de innovar como solución a los problemas socioeconómicos; promoviendo la construcción de sujetos "empresaries de sí mismes" (Feldfeber, Caride y Duhalde, 2020). Consideramos, entonces, que esta racionalidad neoliberal influye en la concepción de las políticas y en la percepción de sus destinataries, enfatizando la responsabilidad individual sobre la estructura social y los derechos colectivos.

A continuación, brindaremos algunas articulaciones y tensiones entre las categorías mencionadas anteriormente y su incidencia en la trayectoria del programa PROGRESAR.

3. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: descripción y análisis de la política

3.1 La promoción del derecho a la educación: la creación del PROGRESAR (2014-2015)

El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) fue creado en el año 2014 mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 84, en un contexto de contrarreformas en materia de

políticas sociales. Estas buscaban, como mencionamos en el apartado anterior, legitimar su orientación en contraste con las reformas neoliberales de las décadas anteriores, apoyándose en una retórica de derechos sociales y de inclusión de poblaciones en situación de vulnerabilidad (Danani y Hintze, 2010). En este primer momento, el objetivo del programa se orientó a promover la inclusión social y laboral de jóvenes a través de acciones integradas de acompañamiento en la culminación de sus estudios obligatorios, en la inserción en la educación superior o en experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo (DNU 84, 2014).

De esta manera, para el cumplimiento de dicho objetivo, el programa se centraría en tres componentes: una transferencia monetaria, una red de cuidado infantil[5] y una red de tutorías[6] (Lombardía, 2018). Sin embargo, en la consolidación definitiva e implementación concreta del programa, sólo el primero de éstos logró llevarse a cabo e institucionalizarse. Esta transferencia monetaria consistía en un estipendio económico mensual que podía ser percibido por jóvenes argentines natives o naturalizades con documento nacional de identidad (y cinco años de residencia) de entre dieciocho y veinticuatro años de edad inclusive, que pertenecieran a grupos sociales vulnerables, estuvieran desocupades u ocupades con ingresos que no superaran el equivalente a tres salarios mínimos. Además de estos requisitos, el cobro del PROGRESAR exigía que les participantes estuvieran cursando estudios en una institución educativa reconocida por el Ministerio de Educación de la Nación.

La implementación de este programa estuvo a cargo de la ANSES, en articulación con estrategias llevadas adelante por distintos organismos ministeriales. Así, el PROGRESAR se construyó como una política transversal con la finalidad de abordar la problemática juvenil en su complejidad y a partir de la acción conjunta de diversos organismos estatales (Lombardía, 2018). En particular, la ANSES se encargaba de la administración del pro-

5 La red de cuidados del PROGRESAR buscaba ofrecer cuidado infantil para les hijes de les beneficiaries, con el fin de facilitar la permanencia y el retorno de jóvenes al sistema educativo, especialmente para mujeres de sectores populares que abandonaron sus estudios por responsabilidades de cuidado (Lombardía, 2018).

6 La red de tutores del PROGRESAR tenía como objetivo acompañar, orientar y apoyar a les jóvenes durante su tránsito por el sistema educativo, impulsando la conformación de un entramado territorial que permitiera canalizar problemáticas y acompañar el proceso pedagógico de quienes se convirtieran en titulares del derecho (Lombardía, 2018).

grama, incluyendo la inscripción de les jóvenes en sus oficinas y la realización de controles para asegurar su permanencia en el programa. En los comienzos de su implementación, les beneficiaries debían presentar un certificado de salud anual que acreditara un control sanitario, así como los certificados de escolaridad correspondientes (DNU 84, 2014).

En este sentido, el PROGRESAR se diseñó como una política tendiente a promover el derecho a la educación, reconociendo a les jóvenes como sujetos de derecho y tensionando las lógicas tradicionales de contraprestación de los programas asistenciales tipo *workfare* ya mencionados (Ayos, Jack y López, 2022). Como plantea Isacovich (2019), históricamente las políticas de juventud centraban la cuestión del trabajo como un asunto prioritario de las intervenciones destinadas a les desocupades; basándose en diagnósticos que señalaban la escasa empleabilidad juvenil.

Así pues, el PROGRESAR, como otras políticas destinadas a jóvenes durante el periodo[7], se orientó a problematizar un debate político-cultural que estaba instalado en la agenda pública desde finales de los noventa: la discusión acerca de les *jóvenes ni-ni* (Lombardía, 2018). Este término se utilizó para describir a una supuesta nueva generación de jóvenes de entre quince y veinticuatro años que "ni trabajan, ni estudian" (López, 2022). En clave histórica, la cuestión de les jóvenes *ni-ni* protagonizó las discusiones durante el contexto de hegemonía neoliberal. Allí, la falta de escolaridad y el desempleo juvenil se interpretaron como decisiones personales, sin considerar las variables sociales, políticas, económicas y culturales que condicionan las trayectorias de vida de las personas (Pérez y Busso, 2018). En efecto, dicha categoría convirtió la situación de desempleo y exclusión escolar en una condición estática, ignorando la realidad de que muches jóvenes sí buscan trabajo o están involucrades en actividades no remuneradas,

7 Un ejemplo de estas puede ser el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, creado en 2008 bajo la órbita del del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, dirigido a jóvenes de entre dieciocho y veinticuatro años de edad y desempleades, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de la educación formal. Éste tenía como objetivo incentivar el acceso a la escolaridad obligatoria, a capacitaciones laborales y a prácticas/pasantías laborales obligatorias para la percepción del estipendio (Ayos y Jack, 2020).

como el cuidado de familiares y las tareas domésticas (Feijóo 2015; De León, 2017; Asussa, 2020).

De esta manera, el programa buscó desafiar dicha categoría que —sobre todo desde los medios de comunicación masivos— tendía a presentar la cuestión juvenil a partir de estereotipos. En este sentido, la conceptualización subyacente de la juventud que presenta el PROGRESAR es superadora de estos sentidos, en tanto, como plantea Lombardía (2018), "reconoce la existencia de juventudes diversas, asentándose en la heterogeneidad, pluralidad y multiplicidad de situaciones que deben ser abordadas por la política social" (2018:100). Al mismo tiempo, el programa presenta una novedad en tanto orienta su esfuerzo hacia la inclusión de jóvenes en espacios que históricamente no habían sido accesibles para elles: las universidades (Isacovich, 2019). Este cambio significativo no sólo promovió el acceso a la educación como un medio para la integración y el desarrollo personal, sino que también cuestionó la tendencia a individualizar los problemas sociales. En lugar de centrarse únicamente en las capacidades subjetivas de les jóvenes, el PROGRESAR enfatizó, de esta manera, la necesidad de abordar las variables estructurales que facilitan el ejercicio del derecho a la educación (Ayos y Jack, 2020).

3.2 De la inclusión social al merecimiento: transformaciones en el PROGRESAR (2015-2019)

Como mencionamos en el segundo apartado, a finales de 2015 se inicia en Argentina un proceso de transformación de las intervenciones estatales orientadas a reducir el rol del Estado en áreas como la salud, la educación y la cultura (Acevedo, et al., 2019). Dichas intervenciones tuvieron una impronta meritocrática e individualista tendiente a reivindicar los componentes ligados al mérito, la aspiración, el sacrificio y el éxito personal (Canelo, 2019). Así, consideramos que las transformaciones acontecidas en el programa bajo análisis responden a dichos sentidos como intentaremos mostrar a continuación.

Desde el inicio de esta gestión, podemos observar varios factores que obstaculizaron el desarrollo del programa, como la desarticulación de los operativos territoriales que difundían la iniciativa, el despido de trabajadores y el limitado crecimiento en el número de beneficiaries. Además, el congelamiento del monto de la prestación contribuyó al estancamiento de la

política, reflejando una falta de impulso en la expansión y efectividad de la intervención (Lombardía, 2018). Sin embargo, el cambio más profundo sucedió a principios de 2018, cuando el programa PROGRESAR fue transferido a la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación mediante la Resolución del Ministerio de Educación Nº 138/2018. Consideramos que esta transferencia marcó un giro significativo en la orientación del programa, que dejó de ser una política de transferencia de ingresos condicionada destinada a estudiantes de bajos ingresos (a quienes solo se les exigia la regularidad en una institución educativa que cumpla los requisitos), para convertirse en un programa dirigido a una población variable; es decir, que el acceso a la política ya no dependería únicamente de estar cursando en una institución educativa, sino que quedaría sujeta al cumplimiento de requisitos académico-meritocráticos específicos.

En esta línea, el programa pasó a denominarse Beca PROGRESAR, buscando presentarse como una nueva política educativa orientada a promover la finalidad y el sostenimiento de los resultados educativos (Decreto 90, 2018). Así, a las tradicionales "Becas para la finalidad de la educación obligatoria" y "Becas para el fomento de la educación superior" (Resol. 138, 2018), se le sumarían cuatro nuevas líneas: "Becas para el fomento de cursos de formación profesional" (Resol. 21, 2018), "Becas programa nacional de formación de enfermería" (Resol. 65, 2018), "Becas para formación docente" y "Becas de formación docente para pueblos originarios" (Resol. 76, 2018). Cada una de ellas se estructuraba en torno al concepto de beca, reemplazando la idea original de transferencia monetaria y enfatizando el "estímulo a la excelencia" (Ambort, 2019).

Así, las decisiones y reorientaciones se basaron en el supuesto de que la eficiencia de los resultados educativos se maximizaría mediante el mérito, el endurecimiento de los requisitos y el aumento de las exigencias en el rendimiento académico, así como a partir de la promoción de "carreras estratégicas"[8], consideradas claves tanto para el

8 Anexo "carreras estratégicas" (Art. 5, Anexo I, Resol. 19, 2018). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/res19-III-306690.pdf

desarrollo nacional y para la futura inserción laboral de les estudiantes (Resol. 19, 2018). Consideramos, de este modo, que tales cambios intentaban favorecer un espíritu individualista y competitivo en relación al acceso al programa, dado que se establecieron montos diferenciales en los estipendios, de acuerdo al año de cursada y a la línea de beca en que se encontraban insertes les estudiantes (Resol. 184, 2019).

Al mismo tiempo, los requisitos para el cobro del estipendio de la beca sufrieron modificaciones fundamentadas en dichos postulados. Para acceder al pago total, las personas titulares debían cumplir con la aprobación del cincuenta por ciento de las asignaturas previstas en el plan de estudios de la carrera en la que estuviesen inscriptas; de forma contraria, sólo cobrarían el treinta por ciento de la misma (Isacovich, 2020). En el caso, por ejemplo, de la línea de Educación Superior se incorporó, además, una sección denominada *premio* que establecía que les beneficiaries que aprobaran todas las materias del año —con un promedio igual o superior a ocho— recibirían un incentivo económico. Este consistía en un pago único equivalente al monto de diez cuotas de la beca correspondiente al año en el que se cumplían estas condiciones (Evaluación del Programa PROGRESAR, 2022). Así, podemos ver que tales modificaciones desvirtuaron profundamente el programa: una política de promoción del derecho a la educación derivó en una beca de estímulo al desempeño académico, con ribetes excluyentes para quienes no alcanzaran a asentar su mérito (Ambort, 2019).

En este sentido, la inclusión y permanencia de les beneficiaries del programa pasó a depender de criterios meritocráticos relacionados con el rendimiento académico, en lugar de basarse en condiciones económicas preestablecidas (Ayos y Jack, 2020; Ambort, 2019). Como consecuencia, la población beneficiaria se redujo drásticamente: de 870.000 hacia el año 2015 a 452.000 titulares, aproximadamente, en el año 2019 (SIEMPRO, 2020). Estos cambios representan una ruptura con el objetivo fundacional del programa, que buscaba promover la escolarización y formación de jóvenes para mejorar sus oportunidades laborales. En esta nueva etapa, en efecto, el acceso y la permanencia en el programa se encuentran supeditados a criterios meritocráticos que desestiman la complejidad de las trayectorias de vida de les jóvenes y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

De este modo, las transformaciones del PROGRESAR que mencionamos se basan en una interpretación economicista e individualista de los fenómenos de exclusión, que trasladan la responsabilidad del buen desempeño al estudiante y desligan al Estado de su responsabilidad respecto a las causas estructurales que generan distintas trayectorias educativas (Lombardía, 2018). Este giro, influenciado por un contexto sociopolítico donde los debates político-culturales exaltaban el mérito y la responsabilidad personal, buscó introducir en las juventudes prenociones que reforzaban una visión individualista del éxito, en línea con las ideas de la meritocracia mencionadas al inicio de este trabajo (Sennet, 2006). De esta manera, observamos un cambio significativo en el PROGRESAR que pasó de ser una política orientada a la inclusión social y al derecho a la educación hacia un enfoque centrado en la meritocracia y el rendimiento individual.

3.3 Un intento de volver a los orígenes: el PROGRESAR en pandemia (2019-2023)

Como mencionamos anteriormente, durante la pandemia se profundizaron las desigualdades socioeconómicas al acentuarse las brechas preexistentes en Argentina (Grassi, 2020; Kessler y Benza, 2020). Asimismo, se adicionaron nuevas desigualdades vinculadas al acceso a tecnologías y conectividad, lo que dificultó la educación virtual y la "continuidad pedagógica" propuesta por el Ministerio de Educación (Observatorio de Adolescentes y Jóvenes, 2020; CEPAL, 2020). De este modo, dichas condiciones precarizaron aún más las trayectorias educativas de algunes adolescentes y jóvenes que ya contaban con dificultades incluso antes de la pandemia.

En este contexto, el gobierno del Frente de Todos inició un proceso de reconstrucción del enfoque del programa PROGRESAR con el objetivo general de ampliar su alcance y recuperar su carácter inclusivo (Ayos, Jack y López, 2022). En líneas generales, durante este período, se modificaron los requisitos académicos y se actualizaron los montos de las becas, con el fin de restablecer su orientación inclusiva. A su vez, como parte de esta transformación, por un lado, se amplió la población beneficiaria al incorporar a grupos en situación de vulnerabilidad multidimensional, es decir, personas "que históricamente han sufrido

exclusiones y/o violencias (simbólicas, materiales o de otro tipo), independientemente de las socioeconómicas" (Art. 13, Anexo I[9], Resol. 70, 2020). Por otro lado, se buscó reactivar uno de los componentes originales del programa: la red de tutorías. Esta iniciativa cobró relevancia en un contexto de debate sobre la eficacia de las intervenciones estatales de transferencia monetaria sin dispositivos de acompañamiento directo a les destinataries. En este sentido, se promovió la creación de tutorías con un enfoque territorial, con el propósito de fortalecer el acercamiento estatal y superar el paradigma bancario de la educación, avanzando hacia una mayor "territorialización de la política" (Ayos, Jack y López, 2022).

En su intento por fortalecer este acercamiento, les gestores de la política buscaron consolidar el sistema de difusión y comunicación a través de acciones y articulaciones con actores locales. Como señala Meléndez (et al, 2020), se promovió la creación de centros y redes estudiantiles que amplían los beneficios para les becaries, más allá del ámbito estrictamente educativo, incorporando programas de salud, cultura, turismo y desarrollo social. Asimismo, se establecieron mecanismos de reclamo a los que pueden recurrir aquelles estudiantes que no resulten favorecidos en la convocatoria. De este modo, a partir de 2021 comienza a promocionarse el PROGRESAR+ como una línea tendiente a fortalecer las trayectorias educativas de les estudiantes, a través de una política integral que incluye el acompañamiento, seguimiento y apoyo en la vida estudiantil. Esta iniciativa se basó en la creación de Puntos PROGRESAR (Resol. 3421, 2021) y Espacios PROGRESAR (Resol. 3047, 2021), en tanto espacios físicos y de gestión en los que se brinda asesoría, se facilita la inscripción y se realizan actividades de promoción de derechos en estrecha colaboración con municipios, instituciones educativas y otras organizaciones locales. Estos dispositivos buscaban generar una capilarización del programa en todo el territorio, promoviendo la corresponsabilidad en la gestión educativa y el acceso integral a derechos, desde la educación hasta el ocio y la cultura.

En esta misma línea de ampliación de propuestas, en 2022 se conforma el Programa "Formación y certificación en lenguas extranjeras para becarios/as del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.

9 Anexo I "Reglamento general del Programa de respaldo a estudiantes argentinos - "progresar" (Resol. 70, 2020).

AR) y del Programa de Becas Estratégicas Manuel Belgrano"; el cual consistía en la realización de cursos de idiomas no obligatorios que buscaban brindar oportunidades para el desarrollo de las competencias lingüísticas de les estudiantes (Resol. 2321, 2022).

Algo que consideramos necesario destacar, es que —en este intento de fortalecer e institucionalizar la política— a finales del año 2023 se sanciona la Ley Nº 27.726 que constituye al PROGRESAR como un derecho para jóvenes de dieciséis a treinta años (extensible en casos específicos); estableciéndose como una política que persigue el objetivo de fortalecer la permanencia y egreso de les estudiantes en distintos niveles educativos. La ley regula, asimismo, requisitos como la acreditación de la regularidad en instituciones educativas y un control anual de salud, además de articular la política educativa con otras políticas públicas como salud y cultura. Esta normativa, también, establece que el financiamiento del programa provendrá del presupuesto nacional y otros recursos, motivo por el cual, previamente a la sanción de esta normativa, se creó el "Fondo Fiduciario Progresar" (DNU 57, 2022).

En síntesis, consideramos que la sanción de esta ley y los cambios del periodo, expresan un intento de fortalecer el programa PROGRESAR en el marco de las crecientes desigualdades que atraviesan les jóvenes en Argentina. Particularmente esta ley, no sólo institucionaliza el programa como un derecho garantizado para jóvenes de dieciséis a treinta años, sino que refleja un compromiso renovado con la inclusión educativa a través de mecanismos más flexibles y adaptados a las realidades territoriales. De esta manera, se busca asegurar que el programa no sea susceptible a modificaciones unilaterales por parte del poder ejecutivo —fundamental en un contexto de disputa de lo público y del rol del Estado como equiparador de las desigualdades—; y, al mismo tiempo, consolida al PROGRESAR como una política central en la promoción de la equidad educativa en el país.

3.4 Retorno a los principios meritocráticos: transformaciones a partir de la gestión libertaria

A partir de diciembre de 2023, con el triunfo de La Libertad Avanza en las elecciones presidenciales, comenzaron a implementarse transformaciones significativas en la gestión y en las intervenciones sobre diversas áreas sociales orientadas al bienestar de la población. Esto

incluyó la eliminación de programas considerados disruptivos, costosos e innecesarios, justificando la necesidad de un "ajuste fiscal" (Soldano, 2024; Zuccaro, 2024). En este contexto, se anunció una reducción del cincuenta por ciento de los ministerios nacionales, despidos de empleades estatales, suspensión de la obra pública, duplicación del tipo de cambio oficial y la eliminación de subsidios al transporte y a las tarifas de servicios públicos.

En esta línea, las modificaciones implementadas en el Ministerio de Capital Humano han marcado un giro profundo en las políticas socio-asistenciales. La reducción de áreas dentro del ministerio y la absorción de sectores como Educación, Cultura y Trabajo —que antes tenían rango ministerial— provocaron un proceso de desfinanciamiento y desarticulación de las políticas socio-asistenciales, educativas y de inclusión social. Este cambio se inserta en un contexto de creciente "asistencialización de la incertidumbre", en términos de Zuccaro (2024), donde se concibe que el Estado sólo debe intervenir para ofrecer un colchón a quienes han sido excluides de los soportes tradicionales de integración social. En este escenario, el mercado asume un rol central, actuando como regulador de la vida en sociedad, como espacio de los proyectos compartidos y como motor principal del bien común, lo que genera incertidumbre sobre la cohesión social y la sostenibilidad de las intervenciones estatales (Zuccaro, 2024).

Particularmente, el PROGRESAR pasó a formar parte de la órbita de la Secretaría de Educación perteneciente al Ministerio de Capital Humano. A partir de este cambio se modificó su línea de acción a una mera administración de becas de carácter educativo, con el fin de que les estudiantes concluyan sus estudios obligatorios y fomentar, así, la inserción en la educación superior (Resol. 146, 2024, Ministerio de Capital Humano). Se estableció, en esta línea, un reglamento general de funcionamiento y se designó la adjudicación de las becas mediante un acto administrativo de la nueva Subsecretaría de Políticas e Innovación Educativa.

En el marco de la nueva gestión, los requisitos de acceso a la beca PROGRESAR Superior se han endurecidos, generando diferenciaciones según dos criterios principales: por un lado, si les solicitantes ya han sido beneficiaries de la política, y por otro, en función del tiempo transcurrido desde el inicio de sus estudios en relación con la duración prevista en el plan de estudios. De esta forma, en primer lugar, les estudiantes que se inscriben por primera vez —y tienen un mayor avance en sus carreras— deben haber

aprobado al menos el cincuenta por ciento de las materias según el año de cursada y el plan de estudio correspondiente. Por otro lado, aquelles que ya fueron beneficiaries en 2023, pero no cumplen con el requisito del cincuenta por ciento de materias aprobadas, pueden acceder a una cuota de transición, equivalente al ochenta por ciento del monto mensual de la beca. Además, se establece que les estudiantes deberán finalizar sus estudios sin exceder en más de dos años la duración prevista por el plan de estudios. Este requisito resulta particularmente excluyente para las juventudes, dado que omite considerar que muches de elles deben realizar actividades complementarias para asegurar su subsistencia e, incluso, en algunos casos, la de personas a su cargo.

En relación con lo mencionado, resulta crucial señalar que el monto del estipendio otorgado permanece congelado desde julio de 2023 (Resol. 1673, 2023), a pesar de que la inflación acumulada desde esa fecha hasta junio del corriente año ha alcanzado el 140,4%[10]. Esta situación expone una contradicción en la propia finalidad de la beca: se endurecen los requisitos para acceder y permanecer en el programa, pero no se otorga un estipendio que realmente permita a les jóvenes cubrir los gastos necesarios para sostener sus trayectorias educativas. Consideramos, así, que esta falta de actualización de la beca profundiza las dificultades de permanencia en el sistema educativo, tensionando el propio objetivo de la política.

En cuanto al PROGRESAR Obligatorio, el nuevo reglamento del año 2024 introduce un cambio significativo: la obligatoriedad de participar en actividades complementarias del programa, centradas en el denominado Curso de Orientación Vocacional y Laboral (Anexo I, Resol. 146, 2024). Este curso, de modalidad virtual y autoasistida, se desarrolla en un lapso de cuatro semanas y es un requisito indispensable para acceder al estipendio. Al completar el curso, les estudiantes reciben un certificado que acredita su participación. El material proporcionado en este espacio tiene como objetivo ayudar a les estudian-

10 Información recabada de la base de datos oficial de la página web del Banco Central de la República Argentina, entre los periodos 31/07/2023 - 31/07/2024. Disponible en: https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Principales_variables_datos.asp

tes a identificar sus habilidades e intereses, facilitando la adquisición de técnicas para la búsqueda de empleo.

En este sentido, consideramos que el enfoque y los objetivos de este curso —al igual que las nuevas directrices del programa— se alinean con la perspectiva de la actual gestión, que promueve ideales individualistas y aspiracionales. Dicho enfoque se centra principalmente en la transmisión de herramientas para continuar la formación en el nivel superior, pero carece de explicaciones claras sobre cómo estas acciones facilitarán una inserción laboral efectiva en un contexto marcado por la creciente desregulación y flexibilización del mercado de trabajo. De este modo, se desvanece la conexión entre las herramientas ofrecidas y las verdaderas necesidades de les jóvenes, quienes se enfrentan a un escenario sociolaboral cada vez más precario e inestable.

4. Un escenario abierto y complejo: algunas consideraciones finales

En el presente artículo intentamos dar cuenta de cómo el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) ha experimentado significativas transformaciones entre 2014 y 2024, reflejando y reproduciendo las dinámicas sociopolíticas y económicas del país. Consideramos que este trabajo contribuye, así, al estudio del campo de las políticas de juventudes, al analizar cómo la redefinición de este programa ha impactado en la inclusión y el acompañamiento a les jóvenes en situación de vulnerabilidad. Al examinar las transformaciones del programa y sus tensiones, sostenemos una mirada crítica sobre el papel del Estado en la configuración de oportunidades para las juventudes y la efectividad de los dispositivos de acompañamiento en la construcción de trayectorias educativas y laborales. Al mismo tiempo, hemos exhibido las distintas formas en las que han sido vislumbrades les jóvenes en el marco de la mencionada política, así como también el abanico de lógicas y paradigmas que han atravesado la vinculación con elles. A su vez, este análisis permite reflexionar sobre el modo en que intervenciones estatales de esta índole se articulan con otras dimensiones presentes en los debates político-culturales contemporáneos, incorporando lógicas que no solo abordan la inclusión a través de estrategias de asisten-

cia, sino que también integran medidas de prevención y control, en un entramado donde la cuestión social y de seguridad se interaccionan.

En esta línea, y a través del análisis de estos cambios, mostramos que el PROGRESAR —inicialmente concebido como una herramienta para garantizar el derecho a la educación y promover la inclusión social de jóvenes en situación de vulnerabilidad— sufrió un giro considerable hacia la meritocracia y el individualismo durante el periodo 2015-2019. Estos cambios, impulsados por contextos sociopolíticos que promueven valores de esfuerzo personal y competencia, desvirtuó el carácter inclusivo del programa y lo transformó en un mecanismo de incentivo al rendimiento académico, excluyendo a les estudiantes que no lograban cumplir con los criterios de desempeño exigidos. Asimismo, a partir de la incorporación de la línea orientada a la realización de cursos de formación profesional, se puede vislumbrar el intento de introducir al programa lógicas ligadas al emprendedurismo, en tanto se promovió la innovación a través de iniciativas personales e individuales; de igual modo, el reconocimiento de "carreras estratégicas" reforzó el carácter competitivo e individualista que primaba en los discursos políticos y sociales de ese momento.

Por otro lado, el reciente contexto de pandemia y post-pandemia ha revelado las limitaciones de este enfoque meritocrático, evidenciando la necesidad de repensar las políticas sociales desde una perspectiva inclusiva y equitativa. La institucionalización del PROGRESAR a través de la Ley Nº 27.726 en 2023 representa un paso importante hacia la recuperación de su carácter original, reconociendo formalmente a las juventudes como sujetos de derecho y ampliando el alcance del programa para incluir a poblaciones históricamente excluidas. Esta transformación es un intento de volver a los principios fundacionales del programa, orientando nuevamente las políticas hacia la garantía de derechos.

No obstante, el actual clima político-cultural, caracterizado por la influencia de discursos punitivistas y meritocráticos, plantea desafíos persistentes para las políticas sociales, fundamentalmente para aquellas destinadas a la inclusión social de las juventudes. La promoción de medidas como la baja en la edad de punibilidad por parte de la nueva derecha y el fortalecimiento de posturas que privilegian el control y la

penalización, reflejan una tensión constante entre enfoques de inclusión y control. En este escenario, la capacidad de las políticas sociales para abordar de manera efectiva las complejidades de las trayectorias de vida de les jóvenes y garantizar su verdadera integración social y educativa es crucial.

En definitiva, el análisis del PROGRESAR pone de relieve que las políticas sociales no son neutras, sino que están profundamente imbricadas en contextos políticos, económicos y culturales específicos. El futuro de estas políticas dependerá de la habilidad para equilibrar la inclusión con la necesidad de enfrentar las realidades sociales complejas. Consideramos aquí la importancia de un compromiso sostenido por parte del Estado y de les actores territoriales para desarrollar políticas que promuevan una sociedad más justa e inclusiva, reconociendo y abordando las múltiples dimensiones de las trayectorias de vida de les jóvenes. La reflexión sobre estos procesos es esencial para comprender cómo las intervenciones del Estado pueden contribuir a la construcción de un futuro más equitativo para todes.

Referencias Bibliográficas

Acevedo, Mariana Patricia., Andrada, Susana Silvia Monica., López, Eliana, y Rotondi, Eugenia (2019). Políticas de juventud en tiempos de Cambiemos: ¿de la inclusión a la meritocracia? En M. Nazareno.; S. Segura. y G. V. (Eds.), *Pasaron cosas: Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (pp. 335-359). Córdoba, Argentina, Editorial Brujas.

Ambort, Matilde (2019). Progresar: ¿de los derechos a los méritos? En P. Arcidiácono.; G. Gamallo. y Á. Bermúdez (Coords.). *A diez años de la asignación Universal por Hijo. Debate sobre política social no contributiva* (pp. 197-205). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, UBA - Grupo de Trabajo.

Asussa, Gonzalo (2020). Jóvenes vulnerados e invisibilizados. Desigualdad y juventud en la Argentina de los últimos 15 años. *Dossier de Publicaciones Universitarias en Derechos Humanos*. Universidad Nacional de Córdoba.

Ayos, Emilio., Jack, Tatiana y López, Guadalupe (2022). Jóvenes, políticas sociales y pandemia: las políticas asistenciales en el contexto de emergencia sanitaria por covid-19 en Argentina (2020-2021). *Papeles de Trabajo*, 44. DOI: https://doi.org/10.35305/revista.vi44.220

Ayos, Emilio., Jack, Tatiana y Ibarra Ruoredda Lucía (2024). Seguridad, violencias y cuestión social: Problematizaciones en el contexto de "pospandemia" en Argentina. *Revista Despierta, 11*(15), 03–36. Recuperado de https://redelp.net/index.php/rd/article/view/1517

Ayos, Emilio (2012). Prevención del delito y políticas sociales en Argentina: tres ejes problemáticos. *Revista de Ciencias Sociales*, *135*, 113-126. Recuperado de: https://www.aacademica.org/emilio.ayos/31.pdf

Ayos, Emilio (2013). La prevención como contraprestación: la instrumentalidad de la asistencia en la intersección de la política social y la política criminal. *Revista Trabajo y Sociedad*, *21*, 225-246. Recuperado de: https://www.aacademica.org/emilio.ayos/11

Ayos, Emilio (2014). Una política democrática de seguridad. Prevención del delito, políticas sociales y disputas en el campo conformado en torno a la inseguridad en la Argentina de la última década. *Revista Reforma y Democracia, 58*. Recuperado de: https://www.aacademica.org/emilio.ayos/20.pdf

Ayos, Emilio (2016). Comunidades vulnerables: espacios de intersección entre la política social y la política criminal. *Delito y Sociedad*, *2*(28), 137-148. Recuperado de: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DelitoySociedad/article/view/5613

Ayos, Emilio y Jack, Tatiana (2018). La inseguridad desde abajo: postales sobre el "descontrol". Elaboraciones sobre el miedo al delito en diferentes grupos del espacio social. En E. Grassi. y S. Hintze (Eds.), *Tramas de la desigualdad. Las* políticas y el bienestar en disputa (1ª ed.). Buenos Aires, Argentina, Editorial Prometeo.

Ayos, Emilio y Jack, Tatiana (2020). Reorientaciones en las políticas asistenciales hacia jóvenes y la cuestión del delito. Política social, trabajo e inseguridad en Argentina. *Revista Postdata, 25*(2), 519-553. Recuperado de: https://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/v25n2/1851-9601-postdata-25-02-519.pdf

Bourdieu, Pierre (2000). Comprender. En P. Bourdieu (Ed.), *La miseria del mundo*. Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica.

Canelo, Paula (2019). *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Siglo XXI.

Capriati, Alejandro Jose (2015). Desigualdades y vulnerabilidades en la condición juvenil: el desafío de la inclusión social. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, 69*, 131-150. DOI: https://doi.org/10.29101/crcs.v22i69.3638

Carballo, Yoana y Vecinday, Laura (2020). Activación y capital humano en las políticas de combate a la pobreza: un maridaje de enfoques. En L. Vecinday y J. S. Bentura Alonso (Eds.), *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista* (pp. 93-114). Montevideo, Uruguay, Universidad de la República.

Chaves, Mariana (2005). Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. *Última Década*, *23*, 9-29. Recuperado de: https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/107558

Cortés, Rosalia y Marshall, Adriana (1999). Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los ´90. *Revista Desarrollo Económico*, *39*(154), 195-214. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publica-

tion/292007966_Estrategia_economica_instituciones_y_negociacion_politica_en_la_reforma_social_de_los_noventa

Cozzi, Eugenia (2019). «Arreglar» y «trabajar»: vínculos entre jóvenes y policías en Rosario, Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 17*(2), 1-19. DOI: https://doi.org/10.11600/1692715x.17219

Danani, Claudia y Hintze, Susana (2010). Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo. *Reflexión Política, 12*(24), 18-29. DOI: https://doi.org/10.29375/01240781.1263

De León, Gimena (2017). Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social. *Documento de Trabajo Nº158*. CIPPEC.

Di Leo, Pablo Francisco y Camarotti, Ana Clara (2017). Relatos biográficos y procesos de individuación juveniles en barrios marginalizados de Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, *15*(2), 1021-1034. DOI: 10.11600/1692715x.1521530082016

Feijóo, María del Carmen (2015). Los ni-ni: una visión mitológica de los jóvenes latinoamericanos. *Voces en el Fénix, 50,* 23-32. Recuperado de: https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/los-ni-ni-una-vision-mitologica-de-los-jovenes-latinoamericanos/

Feldfeber, Myriam, Caride, Lucía y Duhalde, Miguel (2020). P*rivatización y mercantilización educativa en Argentina. Formación de subjetividades y construcción de sentido común durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)*. Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte".

García Delgado, Daniel y Gradin, Agustina (2017). *Neoliberalismo Tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina, FLACSO.

Ginga, Luciana Noelia (2019). *El gobierno de la seguridad: la prevención del delito como dispositivo de intervención en Rosario 1995-2016* (Tesis de Doctorado en Ciencia Política). Rosario, Argentina, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Glaser, Barney y Strauss, Anselm (1967). *The discovery of grounded theory.* Nueva York: Aldine Publishing Company.

Gluz, Nora, y Ochoa, Marcelo (2018). Jóvenes y universidad. El PROG.R.ES.AR y la democratización del nivel superior. Revista del IICE, (39), 67-82.

Grassi, Estela (2016). Un ciclo de reedición del Estado Social en la Argentina. *Diálogos, 17*, 129-163. DOI: https://doi.org/10.15517/dre.v0i0.23419

Grassi, Estela (2018). Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal. En Grassi Estela y Hintze Susana (Eds.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 57-122). Buenos Aires, Argentina, Prometeo Libros.

Grassi, Estela (2020). Necesidades sociales y trabajos para la vida. Una política social pospandemia. *Revista ConCienciaSocial, 4*(8), 135-155. Recuperado de: https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/32879/33498

Guemureman, Silvia (2011). ¿De qué hablamos cuando hablamos de delincuencia juvenil en la argentina del siglo XXI? El problema de la medición; vulnerabilidad de los jóvenes y fantasmas mediáticos. En F. Saintout (Ed.), *Jóvenes Argentinos: Pensar lo político*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Prometeo.

Guemureman, Silvia y Daroqui, Alcira (2004). Políticas penales de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes en la década del `90 en la Argentina. En I. Muñagorri y J. Pegoraro (Eds.), *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina*. Madrid, España, Dykinson.

Hintze, Susana (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Argentina, Espacio Editorial.

Isacovich, Paula (2016). *Lo que hacen los "jóvenes NI-NI". Una etnografía de los procesos de producción de políticas, juventudes y Estado en el Bajo Flores* (Tesis de Doctorado). Buenos Aires, Argentina, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Isacovich, Paula (2019). El PROGRESAR y la apuesta por la educación superior como abordaje de las juventudes. *Revista Revista Universitaria de Ciencias Sociales, 13*, 9-23. Recuperado de: https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/bordes/article/download/595/545/

Kessler, Gabriel (2010). Exclusión social y desigualdad: ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina? *Lavboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 28, 4-18. Recuperado de: https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/lavboratorio/article/view/105

Kessler, Gabriel y Benza, Gabriela (2020). ¿Impactará la crisis de COVID-19 en la agenda social de América Latina? *Nueva Sociedad*. Recuperado de: https://nuso.org/articulo/impactara-la-crisis-de-covid-19-en-la-agenda-social-de-america-latina/

Kessler, Gabriel y Merklen, Denis (2013). Una introducción cruzando el Atlántico. En R. Castel.; G. Kessler.; N. Murard y D. Merklen (Coords.), *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires, Argentina, Paidós.

Lombardía, Maria Laura (2018). *Análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR: aciertos, desaciertos y vicisitudes de una política social innovadora (2014-2018)* (Tesis de Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales). Buenos Aires, Argentina, FLACSO.

López, Guadalupe (2022). La construcción de sujetxs sociales en el "Servicio Cívico Voluntario en Valores": discursos y representaciones sobre lxs jóvenes de sectores populares (Argentina, 2019). Lavboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social, 32(2), 196-222.

Maxwell, Joseph Alex (1996). Qualitative research design. An interactive approach. Washington: Sage publications.

Melendez, Cecilia Evangelina; Torres, Miguel Agustín y Yuni, José Alberto (2020). Análisis del Programa de Respaldo al Estudiante Argentino (Progresar) para la Educación Superior (2014-2020). *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 3,* 69-94.

Meritano, Silvina (2019). ¿Cómo se construye un pibe chorro? Los jóvenes como productores de riesgo en el discurso de la [in]seguridad neoliberal. *Revista Margen, 92*, 1-10. Recuperado de: https://www.margen.org/suscri/margen92/Meritano-92.pdf

Observatorio de Adolescentes y Jóvenes. (2020, junio). *Pandemia en Argentina: El tiempo detenido de adolescentes y jóvenes*. Buenos Aires, Argentina, Observatorio de Adolescentes y Jóvenes.

Pegoraro, Juan (1997). Las relaciones sociedad-estado y el paradigma de la inseguridad. *Delito y Sociedad, 9*(10). DOI: https://doi.org/10.14409/dys.v1i9/10.5781

Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia plebeya: La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires, Argentina, Universidad de San Martín.

Pérez, Pablo Ernesto y Busso, Mariana (2018). Juventudes, educación y trabajo. En J. I. Piovani y A. Salvia (Coords.), *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. 569-592). Buenos Aires, Argentina, Editorial Siglo XXI.

Rodríguez Alzueta, Esteban (2014). La violenta regulación del territorio en el capitalismo criminal. En *Tiempos violentos: Barbarie y decadencia civilizatoria*. Buenos Aires, Argentina Herramienta.

Samter, Natalia (2012). El Método de Comparaciones Constantes. En Paola, Jorge, Danel, Paula, y Manes, Romina (Comp.) Reflexiones en torno al Trabajo Social en el campo gerontológico. Tránsito, miradas e interrogantes. Segundas Jornadas de Trabajo Social en el Campo Gerontológico. Buenos Aires, Carrera de Trabajo Social (FSC-UBA).

Sennet, Richard (2006). *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona, España, Editorial Anagrama.

Soldano, Daniela (2024). Ni capital ni humano: alegato en favor de la política social. *La Vanguardia*. Recuperado de: https://lavanguardiadigital.com.ar/index.php/2024/02/21/ni-capital-ni-humano-alegato-en-favor-de-la-politica-social/

Soldano, Daniela y Villarroel, Noelia (2020). Llueve sobre mojado. El Conurbano Bonaerense entre nuevos y viejos confinamientos. *Revista Universitaria de Ciencias Sociales, 24*(40), 35-40.

Soneira, Abelardo Jorge (2004) La teoría fundada en los datos. Grounded Theory de Glaser y Strauss. En IV Jornadas de etnografía y métodos cualitativos. Buenos Aires: IDES.

Sozzo, Maximo (2000). Seguridad urbana y técnicas de prevención del delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, 10*, 103-136. DOI: https://doi.org/10.35305/tyd.v0i0.480

Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (2002) Bases de Investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.

Tonkonoff, Sergio (2007). Juventud, exclusión y delito. Notas para la reconstrucción de un problema. *Alegatos, 65*, 33-46. Recuperado de: https://estudiosurbanos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/479/467

Vommaro, Gabriel (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Siglo XXI.

Zuccaro, Agustin (2024). Neoliberalismo, derechas políticas e intervención social. Algunas notas rápidas del gobierno de La Libertad Avanza en Argentina. *Revista Kera Yvoty, reflexiones sobre la cuestión social, 9*(1), 1-8. DOI: https://doi.org/10.54549/ky.9.2024.e3957

Documentos normativos y gubernamentales

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2022). *Evaluación del Programa Progresar*. Programa de Apoyo a la Equidad y Efectividad del Sistema de Protección Social en Argentina.

Decreto de Necesidad y Urgencia 8/2023 - Ley de Ministerios (2023). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Presidencia de la Nación.

Decreto de Necesidad y Urgencia 84/2014 - Creación Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) (2014). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Presidencia de la Nación.

Decreto de Necesidad y Urgencia 90/2018 - Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR). Transferencia. (2018). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Presidencia de la Nación.

Decreto de Necesidad y Urgencia 90/2018 - Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR). Transferencia. (2018). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Presidencia de la Nación.

Decreto de Necesidad y Urgencia 57/2022 - Fondo Fiduciario Progresar. (2022) Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Presidencia de la Nación.

Ley 27.726 - Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (2023). Buenos Aires, Argentina, Congreso de la Nación Argentina.

Resolución 19-E/2018. (2018). Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.

Resolución 138/2018 - Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (2018). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 65/2018 (2018). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 76/2018 (2018). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 21-E/2018 (2018). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 184/2019 (2019). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 70/2020. (2020). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 470/2020. (2020). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 3047/2021. (2021). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 3421/2021. (2021). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 2321/22 (2022). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 443/2023. (2023). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 1673/2023. (2023). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 146/2024. (2024). Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Capital Humano, Secretaría de Educación.

Sistema de Información, Evaluación, y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). (2020). Reporte de Monitoreo PROGRESAR. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas, Presidencia de la Nación, Argentina.

Recibido: 30/08/2024

Aceptado: 07/03/2025