



Burocracias satélites y gestores *sui generis* en el acceso al programa Progresar en Argentina

Burocracias satélites e gestores *sui generis* no acesso ao programa Progresar na Argentina

Satellite bureaucracies and *sui generis* managers in access to the Progresar program in Argentina

Matilde Ambort

Doctora en Administración y Política Pública.

Investigadora Asistente CONICET, Universidad Provincial de Córdoba (UPC). Universidad Nacional de Villa María (UNVM).

Córdoba, Argentina.

mlambort@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0008-9285-4842>

Resumen: Este artículo aborda la trama de acceso a un programa socioeducativo nacional dirigido al sostenimiento de la escolarización y formación de jóvenes con recursos económicos limitados: el "Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos" (Progresar). Los objetivos del análisis apuntaron a identificar agentes burocráticos de nivel de calle relevantes en su implementación y describir las experiencias de acceso de jóvenes aspirantes al programa. Se trabajó desde un enfoque cualitativo, a partir de entrevistas realizadas a agentes burocráticos y estudiantes, triangulándolas con análisis de contenido de instructivos y material de difusión. El análisis muestra que el mecanismo condicionado de este tipo de políticas, que implica la acreditación de requisitos escolares para acceder a una prestación monetaria, hace que determinados agentes del campo escolar "orbiten" en su ejecución, operando como gestores de las mismas. A la par, la dimensión digital de acceso a prestaciones estatales emerge significativamente del análisis, mostrando nuevas formas de tutela hacia poblaciones vulnerables. En un contexto donde las políticas sociales apuntan a la digitalización y despersonalización del acceso, cobra especial relevancia indagar en la cotidianidad de los encuentros entre los destinatarios y las políticas.

Palabras clave: políticas sociales; políticas socioeducativas; Progresar; burocracias de calle; digitalización.

Resumo: Este artigo aborda a trama de acesso a um programa socioeducativo nacional voltado para a manutenção da escolarização e formação de jovens com recursos econômicos limitados: o "Programa de Apoio a Estudantes Argentinos" (Progresar). Os objetivos da análise foram identificar agentes burocráticos de nível de rua relevantes para sua implementação e descrever as experiências de acesso dos jovens candidatos ao programa. O estudo foi realizado a partir de uma abordagem qualitativa, com entrevistas a agentes burocráticos e estudantes, trianguladas com a análise de conteúdo de manuais e materiais de divulgação. A análise mostra que o mecanismo condicional desse tipo de política, que exige a comprovação de requisitos escolares para acessar um benefício monetário, faz com que determinados agentes do campo escolar "orbitem" em sua execução, atuando como gestores dessas políticas. Ao mesmo tempo, a dimensão digital do acesso a benefícios estatais emerge significativamente na análise, evidenciando novas formas de tutela sobre populações vulneráveis. Em um contexto em que as políticas sociais caminham para a digitalização e despersonalização do acesso, torna-se especialmente relevante investigar o cotidiano dos encontros entre os destinatários e as políticas.

Palavras-chave: políticas sociais; políticas socioeducativas; Progresar; burocracias de rua; digitalização.

Abstract: This article examines the access dynamics of a national socio-educational program aimed at supporting the schooling and training of young people with limited economic resources: the "Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos" (Progresar). The objectives of the analysis were to identify relevant street-level bureaucratic agents in its implementation and to describe the access experiences of young applicants to the program. A qualitative approach was used, based on interviews with bureaucratic agents and students, triangulated with content analysis of guidelines and outreach materials. The analysis shows that the conditional mechanism of this type of policy, which requires proof of school-related criteria to access a monetary benefit, leads certain school-related agents to "orbit" around its execution, acting as managers of these policies. Simultaneously, the digital dimension of access to state benefits emerges significantly from the analysis, revealing new forms of guardianship over vulnerable populations. In a context where social policies are moving toward digitalization and depersonalization of access, it becomes particularly relevant to investigate the everyday interactions between beneficiaries and policies.

Keywords: social policies; socio-educational policies; Progresar; street-level bureaucracies; digitalization.

Introducción

El presente trabajo analiza la trama de acceso a un programa socioeducativo nacional dirigido al sostenimiento de la escolarización y formación de jóvenes con recursos económicos limitados: el "Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos" (Progresar). El foco del análisis estuvo centrado en las lógicas que atraviesan su operatoria, las experiencias de acceso de sus destinatarios y las prácticas de agentes burocráticos vinculados a la gestión del programa en cuestión.

El Progresar puede comprenderse analíticamente como una política social prototípica de inversión en "capital humano", que apunta a sostener la demanda de educación (Feijoó 2014): busca apuntalar trayectorias escolares, fomentar la continuidad y terminalidad educativa de jóvenes de escasos recursos, como medio futuro de acceso a puestos laborales con mayor cualificación, mejores condiciones e ingresos, apuntando a una movilidad social ascendente (D' Alessandre y Duer 2015; Hopenhayn 2012). El mecanismo condicionado de implementación, que implica acreditar asistencia y regularidad, es característico de este tipo de políticas y ha estado presente en las diferentes versiones del programa. Es a partir de este mecanismo que los agentes del campo escolar orbitan en la trama operativa de políticas socioeducativas, convirtiéndose en gestores sui generis de las mismas.

El análisis se enmarca en un interrogante teórico general que apunta a comprender: ¿cómo se constituye el vínculo entre los destinatarios de la política social y el Estado? Ante esta pregunta general, el enfoque microsociológico del Estado aporta dimensiones clave para avanzar en dicha comprensión, conjuntamente con los aportes conceptuales de los estudios sobre "burocracias de nivel de calle" (Lipsky 1980). En esa clave, entendemos que estos agentes son quiénes materializan al Estado en los encuentros -o desencuentros- de la ciudadanía con las prestaciones sociales. El estudio muestra que los procedimientos de inscripción y certificación de estas políticas, presentados desde su diseño como sencillos y accesibles, se sostienen en un entramado de agentes burocráticos que son esenciales para habilitar y mantener dichas prestaciones.

Por su parte, la dimensión digital atraviesa la trama operativa, otorgando protagonismo a lo que hemos llamado "burocracias satélites": quienes "orbitan" alrededor de la gestión acompañando en los procedimientos prácticos de la misma. En un entorno donde la automatización, digitalización y despersonalización de los métodos de acceso a las prestaciones estatales están en aumento, resulta crucial el interrogante sobre quiénes son y cómo funcionan los encargados de facilitar estos

mecanismos. De esta manera, es puesto en tensión el supuesto de un perfil de destinatario “autónomo”, que no dependería de mediadores para acceder a este tipo de servicios estatales.

El trabajo analiza una de las líneas del Progresar: “Progresar Obligatorio”, dirigido a jóvenes de 16 a 24 años que cursen alguno de los niveles de la educación obligatoria (primario o medio)¹. Específicamente nos focalizamos en el nivel medio, y trabajamos con instituciones escolares de la Provincia de Córdoba durante el año 2023. A nivel metodológico se trabajó desde un enfoque cualitativo (Maxwell 1996), atendiendo a la construcción progresiva de un muestreo teórico intencional, en el que se seleccionaron casos de acuerdo a criterios significativos conceptualmente (Glasser y Strauss 1967; Guber 2005)².

La primera etapa del trabajo de campo apuntó a comprender cómo se resuelve el acceso al programa desde la experiencia de sus destinatarios, para lo que se triangulaban entrevistas en profundidad con análisis de contenido de instructivos y material de difusión del programa. A partir de la indagación de la experiencia de solicitud de la beca por parte de los jóvenes, se fueron identificando trabas administrativas que evidenciaban quiénes eran los agentes burocráticos vinculados al trámite de gestión de las mismas³. En una segunda etapa, se trabajó con entrevistas en profundidad a los agentes escolares que emergieron de la trama operativa de la política, junto con observaciones en las instituciones educativas en las que se llevó a cabo el estudio. Es menester subrayar que el análisis se realizó con anterioridad a las últimas modificaciones del programa llevadas a cabo por el gobierno nacional electo en diciembre de 2023. Hasta ese momento el programa dependía institucionalmente del entonces Ministerio de Educación Nacional⁴, y el cobro de la prestación era gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses). Al momento de realizar el trabajo de campo el Progresar tenía una vigencia de casi diez años y, como se verá en el desarrollo del artículo, atravesó marchas y contramarchas en su enfoque, cobertura y objetivos.

Así, si bien el objeto de este trabajo fue analizar la lógica que acompaña las prácticas de acceso a políticas sociales en general, más allá de las particularidades coyunturales que suceden durante la ejecución de planes o programas, se presentará un repaso de la trayectoria del Progresar, exponiendo datos y análisis que aportan elementos contextuales para comprender la estructura institucional y la trama operativa de acceso actual al programa.

¹ En Argentina, el nivel medio es obligatorio desde el año 2006 con la promulgación de la Ley N° 26.206. Argentina. Ley N° 26.206. “Ley de Educación Nacional”. Boletín Oficial de la República Argentina, 14 de diciembre de 2006.

² Los criterios de significatividad delimitados para la selección de instituciones educativas fueron su diversidad en cuanto a su localización (capital e interior provincial, situadas en barrios periféricos); y al tipo de gestión (pública, pública-privada confesional y dependiente de una fundación social). Esta diversidad se fundamenta en la búsqueda de variedad en cuanto a la experiencia del trámite, evitando seleccionar instituciones que estén mejor posicionadas tanto a nivel geográfico (cercanas a lugares de gestión, consulta y cobro); como al tipo de gestión que marca diversos tipos de recursos institucionales. A partir del diálogo con informantes clave, se inició el contacto con estudiantes que estuvieran gestionando la beca, o bien ya la habían obtenido al momento de la entrevista. Se trabajó mediante la estrategia de “bola de nieve”, siguiendo el criterio de saturación de categorías a partir de los emergentes del campo (Guber 2005). Se realizaron 12 entrevistas, cuatro a estudiantes y ocho a agentes burocráticos escolares, entre ellas: secretarías administrativas, directoras, preceptoras, y coordinadoras de cursos. Los jóvenes entrevistados tienen 17 y 18 años, y han obtenido la beca Progresar en la convocatoria 2023.

³ La primera indagación exploratoria del campo fue expuesta en el Simposio: “Política social en Argentina: alcances, límites estructurales y agendas pendientes”, del XVI Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en tensión. Retos y desafíos de las democracias en un mundo inestable”.

⁴ El Ministerio de educación fue reducido al rango de Secretaría, dentro de un nuevo Ministerio de “Capital Humano” que aglutina otras carteras sociales: secretarías de “Niñez, Adolescencia y Familia” y “Trabajo, Empleo y Seguridad Social”.

En el primer apartado del artículo, nos proponemos describir las características generales del programa desde su implementación hasta su arquitectura institucional y los procedimientos de acceso actuales. Luego se avanza en el marco conceptual. En los siguientes apartados, se desarrollan los resultados del análisis que abordan la trama operativa, las burocracias intervinientes y la experiencia del trámite por parte de sus destinatarios. Finalmente se exponen las conclusiones.

El Progresar: marchas y contramarchas de un programa socioeducativo

El Progresar es una política socioeducativa argentina de nivel nacional, dirigida a jóvenes pertenecientes a familias que viven en situación de vulnerabilidad socioeconómica, orientada a sostener sus trayectorias educativas y fomentar la terminalidad en diferentes niveles y tipos de formación. Según datos oficiales, para fines del año 2023 el programa cubría a más de 1,8 millones de titulares (Anses 2023). El programa consta de una transferencia monetaria mensual, condicionada a la asistencia regular al nivel primario, medio, terciario, universitario o a la asistencia a cursos de formación profesional. Estas opciones están cubiertas por diferentes líneas del programa⁵, las cuales estipulan condiciones socioeconómicas y académicas de acceso. El requisito socioeconómico general es que el estudiante y su grupo familiar no perciban más de tres salarios mínimos vitales y móviles (SMVM)⁶. El formato “condicionado” implica la retención mensual del 20% de la transferencia, que se abona al finalizar el ciclo lectivo, cuando se corrobora el cumplimiento de la regularidad en la asistencia escolar y los requisitos académicos.

El programa, que se inició en 2014, ha estado vigente durante más de diez años y se ha mantenido a pesar de los cambios de mandatos presidenciales de diversa filiación política. Estos cambios han implicado virajes en sus fundamentos, modificaciones en sus requisitos, prestaciones, así como cambios en su estructura institucional. Tales virajes hacen comprensible que haya sido conceptualizado y analizado de diversas maneras, de acuerdo a la coyuntura y al enfoque de su implementación⁷. Para comprender la estructura institucional y la trama operativa de acceso actual al programa, nos detendremos en un repaso de la trayectoria del mismo⁸.

Diversos autores han destacado la innovación que representó, en el ámbito de las políticas socioeducativas, el hecho de que un programa como el Progresar dependiera inicialmente de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) y formara parte del componente no contributivo de la Seguridad Social. El programa se operacionalizó inicialmente como una

⁵ Al momento de elaboración del presente artículo las líneas del programa son: “Finalización de la educación obligatoria” (dirigida a jóvenes de 16 a 24 años que cursen el nivel primario o medio en diferentes modalidades), “Fomento de la educación superior” (para ingresantes al nivel superior o terciario de 17 a 24 años, extendiéndose a los 30 años para estudiantes avanzados), que incluye a la línea “Progresar Enfermería” (sin límite de edad para estudiantes de enfermería), y “Progresar Trabajo” (jóvenes de 18 a 24 años que realicen cursos de formación profesional, con extensión hasta 40 años para quienes no tengan trabajo formal registrado). Para mayor información de la reglamentación específica de cada línea ver Ministerio de Capital Humano. (2024) Resolución 146/2024. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-146-2024-398818/texto>

⁶ A excepción de jóvenes que perciban una pensión por invalidez.

⁷ El Progresar inició en el año 2014 al final del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011–2015); sufrió modificaciones en 2018 durante el gobierno de Mauricio Macri (2015–2019); y durante el periodo de Alberto Fernández (2019–2023) se realizaron nuevas modificaciones que recuperaron componentes de la primera versión y el enfoque inicial del programa, para llegar a la actualidad con un nuevo cambio de signo político en el ejecutivo nacional con el ascenso al poder de Javier Milei a finales de 2023.

⁸ La revisión del estado del arte sobre estudios que analicen el Progresar, muestra que la mayoría de los mismos se concentra en coyunturas particulares, o bien en los traspasos de gestión política. No se registran trabajos que aborden la trayectoria del programa desde su inicio hasta la actualidad.

transferencia de ingresos condicionada a la educación en diversos niveles, con aspiraciones de universalidad (Becher 2022; Gluz y Rodríguez Moyano 2016; Lechner y Strada 2019; Logiudice 2020; Mazzola 2014). En su versión fundante si bien el rol de Anses era central, se proponía abordar el problema de la formación de jóvenes de sectores vulnerables de manera integral, involucrando la actuación de un Comité Ejecutivo y uno Consultivo integrado por diversos Ministerios, y la articulación con otros programas en las áreas de salud, educación y trabajo (Lombardía 2018). El “primer Progresar” proponía acompañar la transferencia monetaria con un componente de cuidado infantil, que consistía en una red de cuidados para quienes tuvieran niñas y niños a cargo, y una red de tutores, referentes que acompañaran el sostenimiento de la escolarización.

Aunque los objetivos iniciales del programa proponían un abordaje integral de la problemática de la escolarización de jóvenes en contextos de vulnerabilidad, su implementación requería una coordinación operativa –tanto intersectorial, como interjurisdiccional– que en los hechos mostró falencias y escasa articulación institucional (Marzonetto 2017). A la par, con el pasar de las diversas gestiones políticas y las modificaciones reglamentarias sucesivas, los componentes “integrales” fueron perdiendo peso, y el Progresar continuó operando como una política de transferencia monetaria condicionada tradicional⁹.

Con el cambio de gestión política que sucedió al primer periodo de implementación, en el año 2018, el programa pasó a la órbita de gestión del Ministerio de Educación y fue relanzado como un programa de becas. La nueva impronta estableció cupos de cobertura, e involucró mecanismos meritocráticos de selección y permanencia. A su vez, se limitó el período de inscripción a una sola convocatoria anual, se estableció como requisito tener un mínimo de 50% de materias aprobadas para sostener la beca, y se redujo la prestación de 12 a 10 cuotas mensuales (SIEMPRO 2022). También se produjo un sesgo en la distribución de recursos hacia las líneas de formación terciaria y universitaria, niveles que se caracterizan por la asistencia de estudiantes con mejor posición socioeconómica, en relación con jóvenes que no han logrado la terminalidad en los niveles de educación primaria o media (Lombardía 2018).

Los cambios descritos estuvieron acompañados por una significativa caída en la cobertura y una pérdida del poder adquisitivo de la prestación. La cobertura anual promedio disminuyó casi a la mitad, pasando de aproximadamente 700 000–800 000 jóvenes entre 2015 y 2017, a poco más de 400 000 beneficiarios en 2019 (Lechter y Strada 2019). A nivel presupuestario, el programa también sufrió recortes y, al congelarse los montos de las prestaciones, su valor real se depreció a menos de la mitad del valor de los primeros años de ejecución¹⁰. Es menester subrayar que la reducción de la población cubierta y el deterioro del rendimiento económico de la transferencia monetaria pueden comprenderse como un giro regresivo en materia de derechos sociales. Este giro, a su vez,

⁹ Análisis como el de Marzonetto y Aguirre (2014), Marzonetto (2017) destacan que en los hechos el Progresar debe ser entendido como una política de redistribución de ingresos dirigida hacia el sector informal de la economía, más que una política con potencialidad para influir en las condiciones educativas de estos sectores. En tal sentido, la comprenden como una “extensión” de la Asignación Universal por Hijo (AUH) que cubre a familias desocupadas u ocupadas en la economía informal, con hijos hasta los 18 años. Se trata de la política argentina con mayor cobertura e institucionalidad dentro de las transferencias monetarias. Fue implementada en 2009, se erigió como parte del sistema no contributivo de la Seguridad Social de Anses, y también consta de una transferencia monetaria condicionada a la asistencia escolar y controles de salud. Para mayor información ver, entre otros: Hintze y Costa (2014); Mazzola (2012); Pautassi, Arcidiacono y Straschnoy (2013).

¹⁰ “Además del recorte a la mitad en las cantidades de beneficiarios, el ajuste en poder adquisitivo va del 45% (en el caso del Nivel Universitario y Terciarios Estratégicos) hasta el 62% en el caso de los niveles Obligatorio y de Formación Profesional” (Lechter y Strada 2019, 5).

se observa en el paso de un enfoque compensatorio de desigualdades de origen —que otorgaba la prestación a todo aquel que cumpliera con los requisitos socioeconómicos y la regularidad escolar— a un enfoque individualista y competitivo que “premiaba” a quienes tuvieran mejor desempeño académico (Gluz, Karolinski y Diyarian 2020). En este sentido, siguiendo el análisis de Becher (2022), es posible afirmar que la impronta de la gestión del Progresar 2016–2019 “lesionó su potencia universalizante”.

Hacia la tercera gestión política a la que sobrevivió el programa (2019–2023), retornó al poder la coalición política que le dio origen, y se tomaron medidas para refloatarlo y recuperar su impronta inicial. El Progresar continuó presentándose como una beca, bajo la órbita del Ministerio de Educación, pero se eliminaron los cupos de cobertura y se implementaron acciones para facilitar el acceso y motivar a los jóvenes a postularse. A su vez, esta coyuntura estuvo marcada por las consecuencias de la pandemia COVID–19 en la escolarización y la necesidad de fomentar el retorno a la presencialidad. En ese marco, se amplió el rango etario de cobertura, incluyendo a jóvenes de 16 y 17 años, y a grupos en “condición de vulnerabilidad multidimensional”¹¹. En 2021, para agilizar la inscripción, se implementó el registro digital en la plataforma del programa para las líneas “Obligatorio” y los cursos de formación profesional, que hasta ese momento se realizaban de manera presencial en Anses.

Estas acciones de salvataje y fortalecimiento del programa se sustentaron en un aumento del presupuesto del 193% entre 2020 y 2021¹², y se expresaron en un aumento significativo del monto de la prestación mensual, el retorno al esquema de 12 mensualidades por año, y la posibilidad de inscribirse en diversos llamados durante el ciclo lectivo. Como resultado para el año 2022, la cobertura ascendió a 1,3 millones de jóvenes (Anses 2023). El proceso de recuperación y fortalecimiento tuvo como corolario la promulgación del programa por ley a fines de 2023¹³, dotándolo de mayor institucionalidad y reafirmando al Ministerio de Educación como el ente encargado de su definición, reglamentación y gestión.

Para concluir el repaso de la trayectoria del Progresar, tras el cambio de gestión política a finales del 2023, con la asunción de Javier Milei, encarnando un gobierno de extrema derecha que ha implicado una radicalidad en las reformas (Semán 2024), es posible anticipar no sólo una nueva contramarcha del programa, sino también un fuerte debilitamiento. El ajuste fiscal, junto con un contexto de inflación acelerada y liberalización de precios, ha provocado que los índices de indigencia se dupliquen de un año a otro y que la pobreza aumente, alcanzando al 70% de la población de niñas, niños y jóvenes (Haimovich 2024).

¹¹ Los cambios normativos del año 2020 incluían condiciones especiales de acceso al programa para personas comprendidas en la categoría de “vulnerabilidad multidimensional”: hasta 35 años para personas con hijos/as de hasta 18 años en hogares monoparentales; y sin límite de edad para personas trans, de pueblos originarios, con discapacidad o refugiadas (SIEMPRO 2022).

¹² En el año 2021 por medio de la Ley 27.605 se implementó el Aporte Solidario y Extraordinario de las Grandes Fortunas, fundamentado en la necesidad de establecer acciones para morigerar los efectos socioeconómicos de la pandemia COVID 19. El 20% de la recaudación lograda fue destinada al financiamiento de la ampliación del Progresar a los jóvenes de 16 y 17 años. Este aporte significó un aumento del presupuesto del 193% entre 2020 y 2021 (Anses 2023).

¹³ Ley 27.726. (2023). Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar). Argentina. Ley N° 27.726. “Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar)”. Boletín Oficial de la República Argentina, 30 de diciembre de 2022.

Así, aunque oficialmente el Progresar continúa activo, los montos de las transferencias monetarias se mantienen atrasados en relación con la inflación y el SMVM está rezagado en relación con la Canasta Básica. Datos actuales sobre el programa muestran una caída interanual del poder adquisitivo de la beca cercano al 31% y una disminución significativa en la cobertura que pasó de casi 1,5 millones de titulares en 2023, a poco más de 1 millón en el primer semestre del 2024, implicando una caída de 449 000 jóvenes en el total de becarios (IPYPP 2024). Estos datos evidencian un nuevo giro regresivo en materia de derechos sociales, que en la práctica implica que el programa va perdiendo cada vez más su capacidad potencial de sostener las trayectorias educativas de jóvenes, especialmente para familias que viven en condiciones de precariedad y privaciones de diversa índole.

A nivel institucional, un dato a destacar es el cambio de dependencia del programa, como parte de una reducción general de la estructura de Ministerios, en la que el Ministerio de Educación fue disuelto, pasando al rango de Secretaría, dependiente del nuevo Ministerio de Capital Humano que nuclea otras carteras sociales (DNU 8/2023)¹⁴. A nivel operativo, se mantienen los requisitos de edad, de ingresos económicos del grupo familiar, de cumplimiento del calendario obligatorio de vacunación según la edad, las certificaciones de avances académicos y asistencia regular a instituciones educativas para las diferentes líneas del programa, monitoreada en tres momentos al año (Ministerio de Capital Humano 2024)¹⁵. En lo que respecta a la línea dirigida a la escolaridad obligatoria, en 2024 se añadió la exigencia para jóvenes entre 16 y 18 años que estén culminando el nivel medio, de realizar un curso virtual, asincrónico y autoasistido de orientación vocacional y laboral. Esta prescripción se agrega como requisito extra para sostener la beca y acceder al 20% retenido mensualmente al finalizar el ciclo escolar (Ministerio de Capital Humano 2024). También se observa una novedad en la estipulación de un período máximo de cuatro años de renovación de las becas (IPYPP 2024).

Finalmente, tras la descripción del devenir del Progresar, la revisión de sus giros más o menos inclusivos, retomamos y destacamos la idea de que el programa siempre estuvo destinado a fomentar la demanda en educación de sectores vulnerables. El enfoque aquí trabajado se concentra en analizar la trama de acceso y los agentes burocráticos que acompañan a quienes necesitan acceder a la prestación.

De acuerdo con el objeto de análisis, es preciso enfatizar que, más allá de los vaivenes institucionales, las modificaciones operativas y los cambios de enfoque descritos, los destinatarios de las políticas no tienen un registro cabal de estas transformaciones, ni un conocimiento certero de los requisitos de acceso, ni de los criterios de asignación o rechazo de las solicitudes. Estas consideraciones serán retomadas y profundizadas en los apartados de análisis.

¹⁴ Decreto 8/2023 DNU-2023-8-APN-PTE - Modificación. Decreto de Necesidad y Urgencia N° 8/2023, Poder Ejecutivo Nacional, 10 de diciembre de 2023. Publicado en el Boletín Oficial del 11 de diciembre de 2023

¹⁵ Los requisitos especiales para grupos en condiciones de "vulneración multidimensional" también se mantienen: personas con discapacidad, personas trans, pueblos originarios, afrodescendientes, refugiados, y personas a cargo de hogares monoparentales con hijos menores de 18 años. En este último caso, la cobertura se extiende hasta los 35 años, y para el resto no hay límite de edad.

Núcleos teóricos de partida y arribo

El enfoque macro del que parte el análisis se inscribe en los llamados “estudios microsociales del Estado”, que evidencian que este no actúa como bloque unívoco y permite analizar cómo se “recrean” las políticas en la práctica, complejizando y relativizando perspectivas más estructurales y normativas. Este enfoque se detiene en los contextos cotidianos de interacción entre la ciudadanía y el Estado, en la multiplicidad encuentros entre quienes son su “rostro humano”, en las prácticas de los agentes que encarnan funciones estatales (Bohoslavsky y Soprano 2010). Siguiendo a Perelmiter (2007), se comprende a las agencias estatales y a los espacios implicados en la operatoria de las políticas como *“escenarios de organización contextual de la vida política, cuya dinámica no responde a una unidad coherente de intención o de acción, sino a la interacción micro situada entre los participantes de esos escenarios, cuyos rasgos, por tanto, están constantemente ‘en disputa’ y ‘en formación’”* (Perelmiter 2007, 1). Así, las políticas estatales son interpeladas en su “porosidad”, la cual imbrica múltiples espacios institucionales, niveles jurisdiccionales y prácticas de agentes territoriales (Ferrari Mango 2023).

En este marco, quiénes materializan al Estado en su relación directa con los ciudadanos cobran especial relevancia analítica. Partimos de la conceptualización clásica de “burocracias de nivel de calle” de Lipsky (1980), que define a estos agentes como los encargados de lidiar “cara a cara” con las demandas cotidianas de los destinatarios de políticas estatales, y despliegan estrategias de acción que no se constriñen a normas preestablecidas. Esta línea teórica destaca que una de las características de las burocracias es procesar personas en categorías prediseñadas, planteadas por reglas y procedimientos. Sin embargo, sus prácticas exceden tales formatos programáticos. Los encuentros cara a cara traen al frente dimensiones humanas variables y, en cierta medida, impredecibles que deben ser afrontadas (Maynard-Moody y Portillo 2018).

Autores que trabajan desde el concepto de *“front line social work”* [que puede traducirse más allá de la literalidad, como los agentes que trabajan en la “línea de trincheras”] destacan que se trata de trabajadores que están en relación directa con la población a la que se dirigen las políticas. Esto marca grandes diferencias con las condiciones de trabajo de las burocracias de alto o mediano rango, quiénes diseñan, gestionan y gerencian programas y políticas públicas en diversas estructuras administrativas (Dubois, Evans y Harris 2004; Evans 2011)¹⁶.

Esta línea de trabajo también profundiza en que el margen de acción de las burocracias de nivel de calle, no sólo es inevitable, sino también “necesario”¹⁷. Así, desde una mirada sociológica, nos detenemos en los márgenes de agencia y creatividad de estos agentes en lo atinente a la ejecución de políticas sociales. En tales escenarios de contactos cara a cara toman vida las

¹⁶ Si bien la literatura sobre burocracias de nivel de calle tiene sus orígenes conceptuales en el mundo anglosajón –como por ejemplo los autores citados Harris (2011) y Lipsky (1980)–, se identifica que, en los últimos años en latinoamérica, este marco teórico se ha desarrollado con múltiples análisis situados. En esta línea, es interesante la labor llevada a cabo por el Grupo de Trabajo “Burocracia a nivel de calle y desigualdades” de CLACSO que propone como uno de sus objetivos la sistematización de estudios sobre las burocracias de nivel de calle y analizar cuáles son las particularidades de estos agentes en la implementación de políticas públicas en contextos marcados por fuertes desigualdades estructurales, en las que las intervenciones sociales cobran fuerte relevancia para la reproducción social de gran parte de la población latinoamericana (CLACSO 2023). Para un estado del arte actualizado, ver entre otros Dubois (2020); Peeters y Campos (2022); Peeters, Lotta y Nieto-Morales (2024).

¹⁷ Los autores definen las prácticas de las burocracias de calle como esencialmente “discrecionales”. Es menester subrayar que tal categorización se aleja de un enfoque evaluativo-normativo, ni tematiza a sus prácticas como negativas. Para mayor detalle de esta categoría y su potencial heurístico puede verse entre otros análisis: Evans 2011; Dubois, Evans y Harris 2004; Leyton 2020.

políticas, y se dan “apropiaciones” prácticas por parte las burocracias de nivel de calle que son comprendidas desde el modelo analítico bourdiano de la agencia (Bourdieu 2007; Bourdieu 2014). En este sentido, “la forma en que los burócratas de nivel callejero distribuyen beneficios y sanciones estructura y delimita las vidas y oportunidades de la gente” (Lipsky 1980, 781).

En este punto, es necesario repasar las características particulares de los procedimientos de “entrada” al programa analizado. Si bien desde su diseño la operatoria de acceso implicaría un vínculo no mediado, entre sus destinatarios y las carteras estatales involucradas en su ejecución, es preciso destacar que plantea gestiones virtuales de registro que involucran a las instituciones educativas donde los jóvenes cursan sus estudios. Mediante una plataforma *on line* se prevé, por una parte, que los aspirantes al programa se inscriban y, por otra, que las instituciones educativas certifiquen su condición de estudiantes regulares en diferentes momentos del año. En cuanto a la adjudicación de la beca, ésta se efectúa a partir del cruce de información entre Anses, que realiza la evaluación de la condición socioeconómica del joven y su grupo familiar, y la evaluación del cumplimiento de los requisitos académicos estipulados (si los postulantes son alumnos regulares y sostienen tal condición), realizado por el Ministerio de Educación a partir de la información registrada en el sistema *on line* por las instituciones educativas. A partir de este cruce de información se publican los resultados de las convocatorias. Luego, tras las certificaciones de las instituciones educativas, los estudiantes “mantienen” o “pierden” la prestación, y al finalizar el año, les habilita a cobrar el porcentaje retenido mensualmente.

Así, el *modus operandi* de acceso descrito, trae al frente consideraciones sobre el uso de la tecnología y la dimensión sociopolítica de la misma. En esta línea, retomamos la teorización clásica de Winner (1985) sobre las propiedades políticas de los “artefactos” técnicos, que van mucho más allá de su aporte a la eficiencia y eficacia en las sociedades modernas. Para el autor, la tecnología encarna formas de poder y autoridad específicas que deben ser analizadas contextualmente: “*lo que importa no es la tecnología misma, sino el sistema social o económico en el que se encarna*” (Winner 1985, 1). Esta idea puede traspolar a los estudios de políticas sociales: la incorporación de tecnología digital, mediante sistemas de información centralizados, puede tener un fin explícito de efectivizar, efficientizar y transparentar el acceso (disminuir los tiempos de trámites, desvincular los recursos y programas sociales de relaciones clientelares, paternalistas, etc.). Pero la experiencia de los usuarios muestra que la posesión de dispositivos digitales y el entendimiento de los procedimientos para su manejo inaugura una nueva forma de dependencia, una nueva forma de tutela¹⁸.

Este enfoque permite comprender el carácter excluyente de los procedimientos digitales de acceso a políticas sociales, sin que esto implique que hayan sido diseñado en esa dirección. Estos efectos usualmente responden a negligencias generales del diseño, más que a intenciones de dominación o conspiración (Winner 1985). Así, más allá de la racionalidad previa que pueda estar presente o no en el diseño de las tecnologías, lo que importa es su efecto político.

¹⁸ La propuesta analítica de Winner (1985) presenta un gran potencial heurístico en sintonía con los estudios microsociales del Estado. En su teorización enfatiza en que los efectos sociopolíticos de la tecnología no parten de una lógica predeterminada de dominación racional, lo cual estaría en sintonía con enfoques monolíticos-estructurales sobre el Estado.

En este punto, es clave retomar análisis como el de Dubois (2020) que destaca que los preceptos de la “nueva gestión pública”, promueven reducir costos y evitar los encuentros de atención al público “cara a cara”, con el objetivo de reducir estructuras administrativas y de contacto directo entre el Estado y el ciudadano. Ante esta tendencia general, el autor enfatiza en que si bien el acceso a la tecnología y las competencias para manejarlas están cada vez más difundidas, no están universalmente distribuidas, e implican muchas dificultades para las poblaciones que viven en condiciones precarias en su vínculo con la administración pública. En esta misma línea Oszlak (2020), trabaja sobre los desafíos tecnológicos –en lo que él llama “la era exponencial”– para los Estados de los países menos desarrollados, como los latinoamericanos. Como veremos en los próximos apartados, estas consideraciones generales atraviesan la experiencia de acceso de los destinatarios del programa socioeducativo en cuestión.

Así, profundizando teóricamente sobre la dimensión digital de acceso a prestaciones estatales, al preguntarnos sobre quiénes son los agentes burocráticos que conforman la trama de acceso del programa socioeducativo analizado y cuáles son las lógicas que allí operan, retomamos la noción de “mediadores capilares” desarrollada por Arcidiácono y Perelmiter (2022)¹⁹. En su análisis, las autoras discuten la idea de que la digitalización de las políticas de asistencia social reduce la participación de agentes burocráticos, sociales y políticos en su implementación. Destacan la importancia de atender analíticamente a un nuevo espacio de interacción burocrática y política: el “mostrador digital”: *“Este mostrador redistribuye roles, prácticas y vínculos. Sin embargo, dadas las profundas desigualdades en el acceso a tecnologías y en las competencias para poder utilizarlas, está lejos de prescindir de vínculos interpersonales y de los operadores corrientes de las políticas sociales, más allá y más acá de la frontera estatal”* (Arcidiácono y Perelmiter 2022, 77).

De esta manera, ante las implicancias de los mostradores digitales, los roles de las burocracias de calle que median las políticas sociales se reconvierten: actúan como facilitadores de la “experiencia del trámite”, proveyendo y decodificando dispositivos tecnológicos. En sintonía con lo registrado por las autoras, el análisis aquí desarrollado muestra que la población que aspira al Progresar carece de acceso a dispositivos digitales y a las capacidades necesarias para utilizarlos. En este sentido, las acciones de los mediadores capilares se vuelven cruciales para el acceso a prestaciones estatales (Arcidiácono y Perelmiter 2022). Así, estos agentes evidencian los límites “porosos” del Estado y pueden comprenderse como burócratas “cuasi-estatales” de la sociedad civil (Vommaro 2017). Operan como agentes corredores entre los ciudadanos y las prestaciones estatales, en contextos institucionales marcados por la debilidad y la limitación de recursos (Nieto-Morales, Lotta y Peeters 2024).

En nuestro análisis, los hemos conceptualizado como burocracias “satélites”: “orbitan” alrededor de la experiencia del trámite y de los procedimientos de entrada a las políticas, modulando el acceso a bienes y servicios estatales. Operan en márgenes institucionales difusos ya que, si bien, no son funcionarios directos de la política, son parte de espacios institucionales en los cuales ésta se operativiza. Proviene del campo escolar y, en algunos casos, sus acciones son solicitadas

¹⁹ El trabajo retoma una investigación empírica sobre la implementación de una política de transferencia de ingreso masiva, en el contexto de crisis socioeconómica desatado por la pandemia de covid-19: el ingreso familiar de emergencia en Argentina (IFE) que constituyó –en palabras de las autoras– un caso excepcional de digitalización.

formalmente en la operatoria del programa, ya que se requiere certificaciones de su parte. Estos agentes re-convierten sus roles y mixturan sus funciones formales con prácticas informales de acompañamiento y gestión que son claves para el acceso. En este sentido es que operan como gestores *sui generis*. Por otra parte, en las órbitas de gestión del programa, aparecen agentes provenientes de otras instituciones ejecutoras con posturas de diverso grado de tutela y acompañamiento, que, según el caso, entran en contacto con los agentes escolares.

Así, el mecanismo “condicionado” de políticas como el Progresar, puede ser apropiado de diversas maneras por los agentes escolares, quienes pueden adoptar posturas que van desde la tutela y promoción hasta la punitividad y la obstaculización (Ambort y Straschnoy 2018). En este sentido, las burocracias aquí abordadas pueden comprenderse como promotoras de la inclusión escolar²⁰. Como se ha estudiado con anterioridad, la inclusión de sectores sociales con limitaciones socioeconómicas —que implican fuertes impedimentos para mantener trayectorias educativas sostenidas— es uno de los ejes de disputa dentro del campo escolar²¹.

En este punto es importante referirnos a ciertas características particulares de las condiciones laborales del campo escolar: aunque la remuneración que perciben es relativamente baja y, a menudo, están sobrecargados laboralmente, estos agentes están insertos en el sistema educativo con puestos formalizados. Comparando esta condición con las de otro tipo de burocracias, encontramos que las burocracias escolares que están en contacto con poblaciones vulnerables están “relativamente” mejor posicionadas. Al respecto, es interesante el planteo de trabajos de autores chilenos que analizan las condiciones laborales de burocracias de nivel de calle y su relación con posturas “resistentes” al trabajo asistencial. Ante condiciones de tercerización de servicios sociales, caracterizadas por una fuerte inestabilidad, precariedad laboral y una gran sobrecarga emocional, se generan posturas y perfiles profesionales, más resistentes e individualistas que empáticas (Muñoz Arce 2020; Muñoz Arce *et al.* 2022 y Villalobos *et al.* 2020).

Desde el contexto argentino, el trabajo de Perelmiter (2016) también arroja luz en esta línea analítica. En el análisis cobran especial relevancia las trayectorias y antecedentes de las burocracias asistenciales, para comprender las dinámicas institucionales y los diversos grados de empatía hacia las poblaciones asistidas. Los agentes asistenciales analizados, se situaban dentro del Estado, lo cual dotaba a sus posiciones laborales de cierta estabilidad y una lógica de pertenencia, marcada por una visión altruista de la propia misión. El diálogo con estos estudios invita a delinear futuras indagaciones que profundicen el análisis de las condiciones y trayectorias laborales, y su vínculo con posturas empáticas, tutelares, promotoras, resistentes o punitivas (Ambort y Straschnoy 2018) en la asistencia de poblaciones vulnerables.

²⁰ Esta tensión se manifiesta entre agentes vinculados a la función pedagógica (profesores, tutores pedagógicos), que abogan por estrategias de negociación-sanción para lograr una mayor regulación de la asistencia y un mejor desempeño escolar, y otros agentes vinculados a funciones de gestión (directivos, preceptores, secretarios), que despliegan estrategias de flexibilización de requisitos escolares para facilitar la permanencia y evitar el abandono escolar. Para profundizar en el análisis ver: Ambort Matilde. “Asignación Universal por Hijo: inclusión educativa y tensiones en el campo escolar.” *Kairos Revista de Temas Sociales*, Universidad Nacional de San Luis, no. 41, Año 22 (2018): 96-117. ISSN 1514-9331. Universidad Nacional de San Luis, San Luis, Argentina.

²¹ Desde la sociología de la educación, la problemática de la inclusión educativa ha sido problematizada, mostrando la situación paradójica que implica en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas: un aumento de la inclusión cuantitativa de grupos en desventaja socioeconómica y los desafíos pedagógicos que esto implica para lograr aprendizajes socialmente válidos (Filmus *et al.* 2001; Tedesco y López 2002; Tenti Fanfani 2015; Tiramonti 2012).

Burocracias satélites y tramas operativas

El análisis de la trama operativa del Progresar muestra que, además de las burocracias directas implicadas en su ejecución, como el Ministerio de Educación y Anses, emergen en su implementación agentes de nivel de calle²² vinculados a las instituciones educativas que se vuelven claves en los “procedimientos de entrada” al programa. Formalmente, algunos de estos agentes pueden comprenderse como burócratas indirectos del programa, ya que, desde su diseño, se requiere la certificación de escolarización de los aspirantes. Esta certificación debe gestionarse a través de la plataforma en línea del programa, realizándose al momento de la solicitud y, posteriormente, en otros momentos del año, se solicita la acreditación de que los estudiantes sostienen su asistencia y su avance académico.

Tal acreditación es percibida por los agentes burocráticos como una práctica sencilla, cuasi mecánica, que no implica una carga laboral extra, ni les insume demasiado tiempo. Para llevarla a cabo, cuentan con la infraestructura básica, el contexto físico apropiado y los recursos necesarios para llevarla adelante (como por ejemplo computadoras con pantallas amplias y servicio de internet provisto por la institución educativa). Así lo describe una de las agentes en cuestión: *“Lo del Progresar no es mucha ciencia... Te figuran los chicos que se han anotado en el Progresar y vos le tenés que tildar. por ejemplo a principio de año si está matriculado, a fin de año te preguntan si se llevaron más de dos, si se llevaron una, si eran alumnos regulares, cosas así.”* (Preceptora nivel medio, Córdoba Capital, mayo 2023).

Ahora bien, estos agentes llevan adelante prácticas informales que, por un lado, exceden las funciones y tareas administrativas escolares habituales de su puesto y, por otro, la acreditación requerida por el programa. Asumen prácticas que desbordan ampliamente esta formalidad, y se vuelven claves en el acompañamiento a los destinatarios para sortear obstáculos operativos y acceder a la prestación. En este sentido las comprendemos como burocracias “satélites” de la implementación de programas socioeducativos como el Progresar: habilitan recursos tecnológicos, culturales, activan redes sociales, y funcionan como vía de acceso a las prestaciones estatales. Se vuelven gestoras sui generis en las situaciones de encuentro “cara a cara” de los destinatarios y la política.

Como ejemplo prototípico de este encuentro, traemos a colación dos fragmentos que relatan cómo se realiza la inscripción al programa desde dos perspectivas: desde la óptica de un joven aspirante a la beca, y desde la mirada de la secretaria administrativa de su escuela.

[Sobre el perfil personal digital, para acceder al programa] Lo hace la secretaria desde su oficina. Que tampoco, encima lo hace de gauchada²³, la verdad. Lo hace de gauchada, vos vas en el recreo y se lo pedís o cosas de esas, y ella lo tiene que hacer en el recreo. O hay veces que se ha quedado fuera de hora- de hora de trabajo- que es generalmente a la hora del mediodía, y se ha quedado a hacer esos trabajos para

²² Se trata de secretarías administrativas, directoras, preceptoras, coordinadoras de curso de instituciones escolares, trabajadoras sociales de espacios comunitarios y/o fundaciones sociales que tienen relación con los destinatarios del programa. Es menester subrayar, que los casos relevados, la mayoría son mujeres.

²³ El término “gauchada” se refiere coloquialmente a “hacer un favor”, “ayudar voluntariamente”.

ayudarnos, siendo que no le corresponde: tranquilamente nos podría decir: “no”.
(Estudiante nivel medio, interior provincial, mayo 2023)

Ante la pregunta sobre cómo se inscriben los estudiantes, la secretaria de la escuela responde:

¡Cómo los inscribimos! (risas). En general vienen acá a la secre [oficina de la secretaría], porque yo no tengo problema en inscribirlos y algunos no tienen computadora en sus casas; entonces también inscribirse en el celular se les vuelve un poco engorroso, ya que ahora hay que completar un formulario un poco más extenso, tienen más preguntas para hacer. Entonces vienen directamente acá con las claves que ya generaron y hacemos una inscripción en la computadora del cole. (Secretaria nivel medio, interior provincial, noviembre 2023)

Como se observa, la dimensión digital opera como condicionante de entrada al programa. Entre el repertorio de prácticas de los gestores sui generis, encontramos ejemplos como la creación de perfiles digitales de acceso, la habilitación de computadoras institucionales para una mejor visualización y organización de la información (en comparación con el acceso desde celulares de los jóvenes), la creación de casillas de correo para activar la plataforma del programa, la validación de perfiles y la recuperación de contraseñas, la búsqueda de información en línea, la subida de certificados a la plataforma y el envío de avisos y recordatorios de fechas límite. Estos procedimientos son cruciales para acceder a las prestaciones, y su necesidad se manifiesta con mayor fuerza en poblaciones que tienen un acceso limitado a la tecnología digital. En este sentido, es ilustrativa la respuesta de una de las estudiantes entrevistadas ante la pregunta sobre qué cosas mejoraría del programa: *“...que no sea tan complicado, porque hay mucha gente que no sabe de tecnología. Capaz otro no lo hubiera hecho... O porque no sabe cómo hacerlo o porque no tiene quién lo ayude”* (Estudiante nivel medio, interior provincial, noviembre 2023).

Según los relatos recabados, la mayoría de los estudiantes no tiene computadoras en sus hogares. Estos datos coinciden con estudios cuantitativos que muestran el acceso limitado a computadoras e internet y grandes brechas en las capacidades digitales entre diferentes sectores sociales. Un informe reciente de la CEPAL, que analiza las habilidades digitales en la provincia de Córdoba, enfatiza en la necesidad de mejorar la infraestructura tecnológica para reducir brechas, desarrollar competencias digitales y mejorar el acceso a dispositivos, especialmente computadoras (García Díaz y Villafañe 2024). De manera similar, otro informe sobre el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) evidencia déficits significativos: el 42,4% de los hogares del Gran Córdoba no tienen computadoras, y cerca de la mitad de la población joven no accede a estos dispositivos (INDEC 2024).

Retomando el análisis, se puede afirmar que la operatoria del Progresar requiere que el aspirante al programa disponga de recursos materiales, tecnológicos y culturales adecuados para solicitarlo. Esto incluye poseer un dispositivo digital, como una notebook con una pantalla más amplia que la de un celular, tener acceso a internet de buena calidad y contar con habilidades digitales básicas, como la capacidad de crear un perfil virtual en la plataforma estatal y habilitar una casilla de correo electrónico para resguardar datos y claves de acceso personales. Así, el diseño de la política asume que el destinatario realizará el procedimiento de inscripción de manera autónoma e independiente.

Sin embargo, en la práctica, como se viene describiendo, los destinatarios necesitan el acompañamiento de gestores sui generis, que facilitan el acceso:

[Sobre aspirantes al Progresar] Algunos han tenido problemas con la contraseña. En general los estudiantes que se supone o suponemos que tienen acceso a tecnología, que nacieron en la era digital y qué sé yo, muchas veces no saben por ejemplo mandar un mail. Entonces viste que vos entrás, tienen el usuario –que es el CUIL– y la contraseña, que no es la clave de seguridad social, sino que es una contraseña distinta. Muchas veces no se la acuerdan, creería que el 100% no se la acuerda... Entonces hacen click en “me olvidé de mi contraseña” y los envía a su mail personal, y muchos no saben la contraseña de su mail, si perdieron el celular. Un desastre, ahí hay un tema y se traba un poco. (Directora nivel medio, interior provincial, noviembre 2023)

Otra dimensión que emerge del análisis de las prácticas de las burocracias satélites que orbitan la ejecución del programa, es la resolución de trabas administrativas con las que se encuentran sus destinatarios. Para esto habilitan redes de contactos con burócratas de rango medio de diversas carteras y jurisdicciones estatales, y/o burocracias asistenciales, que conocen información pragmática sobre los mecanismos necesarios para solucionar las demandas de los jóvenes:

Había un estudiante que nosotros vemos que necesitaba el ingreso sí o sí. La mamá se lo orientó, fue a la Anses; bueno, no era por ese lado que tenía que ingresar. Yo llamo al contacto que es nuestro referente en el Ministerio del Progresar, y nos gestionó todo y no tuvimos problema para que ese alumno ingrese, ¿entendés? Así que, en eso, muy bien el acompañamiento (...) [somos] una escuela que tenemos ingreso al Progresar a través de una página. Y a su vez, tenemos como un referente en el Ministerio de Educación de acá [Ministerio provincial], donde llamamos para gestionar distintas cosas. Y bueno: el año pasado, cuando no ingresamos, yo lo llamé; él nos ayudó, nos hizo presentar la nota y solucionó ahí nomás inmediatamente. Y este año, con este estudiante que era el único que no se podía inscribir porque la familia había perdido la contraseña para entrar al Progresar y no sabía el mail y a través de este señor, que es nuestro referente en Córdoba, lo solucionó ahí nomás, digamos. (Directora nivel medio, interior provincial, mayo 2023)

Como se observa, en los casos en que ocurren este tipo de trabas administrativas, la “misión” de que los estudiantes accedan al programa se vuelve colectiva y se activan mecanismos institucionales a nivel escolar para resolver los problemas²⁴. Estas situaciones muestran que en la trama operativa de la política, tanto los destinatarios como los gestores sui generis operan en un vaivén de información contradictoria entre lo que informa el mostrador digital (la plataforma de registro)²⁵ y el mostrador “físico” representado por los agentes de atención de Anses. Ante este tipo de obstáculos no previstos, las burocracias satélites organizan e interpretan información sobre requisitos de acceso y, si bien no tienen un conocimiento acabado de la política –ni de los criterios

²⁴ Un ejemplo de estas trabas, son los casos en que las instituciones educativas a las que asistían los aspirantes al programa no figuraban en el listado que aparece precodificado en la plataforma digital de acceso. Esto generaba que los jóvenes no pudieran inscribirse. Tal es el caso de escuelas de gestión privada en las que burocracias sui generis realizaron las gestiones necesarias para ser incluidas en el listado de escuelas “habilitadas”.

²⁵ Arcidiácono y Perelmiter (2022), llaman “mostrador digital” a estos espacios de interacción burocrática y política. Su trabajo muestra cómo estos espacios se vieron activados inusualmente en el contexto de aislamiento causado por la pandemia Covid 19, y cómo éstos fueron acompañados por las prácticas de “mediadores” sociales políticos y estatales.

de otorgamiento-, desarrollan un saber operativo, actúan con pragmatismo y logran resolver el acceso a la prestación:

Entrevistadora: ¿Y en el 2022 te salió esa vez, cuando te anotaste para el Progresar?

Estudiante: Sí... pero sí y no. Porque me anoté y no me apareció más nada. Me anoté y bueno, como decía que había que esperar 60 días, esperé; no me apareció más nada; hubo problemas porque el cole no aparecía, no aparecía en el listado de colegios. Fuimos a hablar con la directora para ver cómo era el tema; nos dijo que -justo hubo un cambio de directora también- nos dijo que la otra directora lo había hecho... Bueno, problemas administrativos, que eso llevó por lo menos como dos meses, también. Fue mi papá a la Anses también, ahí de Alta Gracia. Fue, consultó que no tenía el cole, que había otros colegios privados que lo tenían -pensamos que el nuestro no porque era privado (...) "Es privado", dijimos, "bueno, capaz por eso no lo tiene; así que si es por eso, es entendible". Y después que lo conseguimos, que lo empezaron a cobrar compañeros, yo nunca lo cobré. Lo tuvieron compañeros, como a mitad de año lo empezaron a cobrar otros compañeros que también se habían anotado. Y yo no lo cobré y, bueno, dije: "capaz será por algo de mi familia" (...) Que eso fue lo que más demoró, por lo que yo entiendo, desde que me inscribí el cole no aparecía. Y, bueno, y todo eso, o sea los trámites esos que le contaba, que fue y volvió a la Anses, que lo hizo la directora y eso, se terminó resolviendo entre la directora, mi papá, y pudo aparecer el cole. (Estudiante nivel medio, interior provincial, mayo 2023)

Del análisis emerge que la postura tutelar y la actitud resolutive de los agentes escolares se relaciona con la empatía hacia las condiciones sociales de privación de los jóvenes y de sus familias. Este sentimiento se asienta en visiones que mixturan principios de militancia política, solidaridad y una moralidad de asistencia. Como relata una de las preceptoras entrevistadas, su trabajo excede ampliamente lo formalmente requerido por sus puestos y funciones de trabajo:

Porque es como que nosotros, ahí en el cole, como que es bastante social el trabajo que hacemos: como que cuando hay una dificultad, como que obviamente que hay cosas que nos gustaría hacer, pero bueno, desde arriba no se puede. Pero hay situaciones, ponelo: el año pasado una alumna que era de tercer año fue mamá, y nosotros le cuidamos el hijito. Ya tiene un año, para que vaya a la escuela, por ejemplo. Como que no es que vamos a tomar lista y nada más. Por eso, por ahí hay cosas que no me gustan, obviamente, como cualquier trabajo; pero es como que a mí me gusta ir ahí por los chicos, porque... o sea, al principio me costó un montón, porque es como que vos querés salvar el mundo, ¿viste? Pero después van pasando los años y te das cuenta de que hay cosas que no podés y te bajonea, pero bueno. (Preceptora nivel medio, interior provincial, mayo 2023)

Como ya hemos señalado, el análisis específico del acompañamiento burocrático a nivel de calle del Progresar muestra que los recursos infraestructurales básicos necesarios para acompañar la gestión están presentes en las instituciones escolares. Estas condiciones podrían operar como "condiciones de base" que, conjuntamente con la empatía hacia las condiciones de privación

socioeconómica de las familias con las que trabajan, permiten que las prácticas de estas burocracias excedan lo formalmente requerido.

Cómo accede un joven al Progresar: la experiencia del trámite

El diseño del Progresar presupone la autofocalización y la autogestión de sus destinatarios. Los jóvenes que quieran acceder deben tramitar de manera autónoma su inscripción, crear un perfil virtual en la plataforma del programa, cargar sus datos personales y socioeconómicos y realizar la solicitud de la beca. Deben requerir a la institución educativa a la que asisten la certificación de su asistencia regular, atender a las notificaciones digitales por correo electrónico o por la plataforma digital, para conocer si han sido admitidos, informarse sobre lugar y forma de cobro, asistir a la entidad bancaria asignada, gestionar una tarjeta de débito y cobrar mensualmente. Al finalizar el ciclo lectivo, si han mantenido la regularidad en la asistencia escolar, acceden a cobrar un porcentaje de la prestación retenido mensualmente.

Esta secuencia procedimental ideal, presupone, a su vez, que los destinatarios se enteren de la convocatoria dentro de los plazos estipulados. Como se ha descrito en el apartado anterior, en la práctica, los procedimientos de entrada al programa requieren del acompañamiento de burocracias satélites, que operan como gestoras sui generis. Estos agentes, a menudo, son quienes informan a los jóvenes de las convocatorias, los motivan a presentarse y los asisten en el recorrido de gestión.

Una de las características que marca la experiencia de solicitud del Progresar es el desconocimiento de los requisitos de acceso y los criterios de otorgamiento, o bien un conocimiento somero de los mismos, lo que genera incertidumbre. Un ejemplo de esto es el desconocimiento de la cantidad de cuotas que otorga la beca, el monto de las mismas y si se les acredita o no el porcentaje retenido anualmente por sostener la regularidad en la asistencia escolar: *“Creo que es por todos los meses o algo así, porque me dijeron ‘anotate para poder cobrar el acumulado’ (...) Nosotros veíamos que de nuestros compañeros a algunos les pagaban más y a otros les pagaban menos, no sé por qué será. O sea, empezaron cobrando 11 y a otros les pagaban 17, no sé... A todos supuestamente les pagaban 17.”* (Estudiante nivel medio, interior provincial, noviembre 2023).

De acuerdo a lo descrito en el apartado anterior, esta incertidumbre se retroalimenta de información contradictoria provista por los espacios institucionales involucrados en la prestación. Así, ante el rechazo o demora en la respuesta de la solicitud de la beca, los destinatarios intentan dilucidar los motivos como si fuera un enigma, en el que el factor “suerte” emerge como una explicación válida. En este punto, es interesante lo registrado por el estudio de Arcidiácono y Perelmiter (2022), que analiza la experiencia del trámite de otro programa social argentino caracterizado por mecanismos digitales de acceso. El análisis muestra que las solicitudes fueron percibidas como un “juego de azar” por parte de sus solicitantes, en la que no se conocían exactamente los criterios de asignación. El relato de un joven aspirante al Progresar condensa la experiencia del trámite descrita hasta aquí:

[...] me inscribí como dos o tres veces en la fecha, y la última que me inscribí, fuera de la fecha, me terminó figurando esa de la última fecha, así que desde Anses de Alta Gracia me dijeron que no correspondía y bueno, dije: “ya está. Si el que se cargó bien fue el que estaba fuera de fecha, listo. Tuve mala suerte.” Lo cobraron mis compañeros, todo eso pasó. Y después, a fin de año, buscando otro papel, mi papá -la negativa de Anses, creo que fue que estaba buscando- apareció que cobraba un plan, y pensó que era un error. Cuando empezó a buscar qué plan era, decía el Progresar. Imprimió la copia de eso, fuimos a hablar a la Anses que en ningún momento lo habíamos cobrado nosotros -pero aparecía que lo estábamos cobrando- y era para saber si había un error o si alguien se estaba quedando con esa plata, en el peor de los casos. Nos dijeron que sí lo estaba cobrando y esa plata estaba guardada, porque el trámite nunca se completó. La tenía guardada esa plata, porque nunca puse el lugar donde retirarla, o sea, de dónde cobrarla. Y me dice: “¿pero vos no pusiste el cajero, dónde sacarla?”. “No, si nunca apareció que me lo habían aprobado”. (Estudiante nivel medio, interior provincial, mayo 2023)

Otra característica que emerge del análisis de la experiencia de la solicitud del programa es la desactualización de los datos socioeconómicos y de la composición de las familias de los jóvenes. El registro incorrecto de estos datos aparece frecuentemente como una traba administrativa, que genera dilaciones en las respuestas debido a supuestas “incompatibilidades” con los requisitos de acceso (recordemos que el programa requiere un tope de ingreso económico familiar). Al respecto, una joven comenta sobre el caso de una compañera a la que no le han otorgado la beca:

Porque le sale como que el padre es monotributista o algo así, pero ella no vive con el padre ni habla con el padre, vive solamente con la madre. Pero a ella le salta que su padre es monotributista y cobra en blanco (...) Sí, o sea, se ha inscripto. Todo, dos veces, creo, pero no la aceptan.” (Estudiante nivel medio, interior provincial, noviembre de 2023)

Análisis institucionales y evaluaciones del programa también registran estos desfases entre la base de datos de Anses y la situación familiar efectiva de los jóvenes: menos de la mitad de los titulares del Progresar viven con ambos progenitores. Estos estudios describen que estas situaciones generaron la activación de acciones de “desburocratización” del programa para facilitar el acceso, como, por ejemplo, la habilitación de un “formulario de desvinculación” que consistía en una declaración jurada en la que los aspirantes registraban su composición familiar efectiva (Lombardía 2019; SIEMPRO 2022). Según el relato de los entrevistados, entre la presentación de estos informes y su revisión, transcurren varios meses en los que ellos continúan expectantes.

Estas inconsistencias de información generan un esfuerzo extra por parte de los destinatarios, materializado en diligencias, viajes y esperas. En tal dinámica, el destinatario transita un vaivén de encuentros y desencuentros burocráticos en sus intentos de acceder a la prestación:

Tuve problemas el año pasado con el tema de la tarjeta [para cobrar el Progresar], que no me llegaba; la pedí en Santiago Temple [localidad del interior cordobés], no me llegó y se me complicaba mucho ir a Santiago Temple para ir a cobrar. Y no era mucho lo que nos pagaban (...) No llegaba a mi casa. Y después fui a cobrar al centro [Córdoba

Capital], porque me enteré de que en el centro lo estaban pagando también en el Banco de Córdoba. Fui a cobrarlo en el centro y ahí me enteré de que ya estaba lista la tarjeta y me la entregaron ahí. (Estudiante, nivel medio, interior provincial, mayo 2023)

El malestar que producen el vaivén burocrático y la dilación en la resolución de trabas administrativas se intensifica en contextos de privación material y cultural como los que caracterizan a la población destinataria de este tipo de políticas. Los costos económicos, la disposición de tiempo que implica el traslado a los diversos puntos de atención, y la necesidad de contar con recursos tecnológicos para realizar los trámites, se saldan con dificultad en familias que no tienen acceso a recursos suficientes ni adecuados. Así, la modalidad de “la espera” aparece como un rasgo estructural del acceso a prestaciones sociales (Auyero 2013), continúa presente aún en políticas con mecanismos de acceso digital que pretenden dinamizar y facilitar la gestión.

Así, para sortear estos obstáculos y dilaciones administrativas son claves los contactos personalizados con agentes escolares, que operan como burocracias satélites al programa. Esta forma de capital social –en el sentido bourdieano del concepto (Bourdieu 1980)–, con la que cuentan los destinatarios, circula en redes asimétricas entre agentes con diferentes posiciones estructurales (Gutiérrez 2007), se combina con otro, compuesto concretamente por pares que han tenido “éxito” en la gestión de la prestación. Estos pares, aunque ocupan posiciones socioeconómicas semejantes, están relativamente mejor provistos de capital cultural relacionado con estos procedimientos: tienen mayores destrezas y capacidades administrativas para interpretar requisitos, procedimientos y efectivizar el acceso a prestaciones. A partir de estas capacidades diferenciales ofician de “difusores” de información y operan como gestores solidarios:

¡Yo soy el Anses del curso! Me encanta todo eso. Lleno los papeles, les ayudo a los chicos, me gusta. Y aparte también nos anotamos en el CIEG [programa provincial de provisión de internet] (...) [sobre el Progresar] Me pareció complicado el año pasado, porque no entendía. Te soy sincera, no sabía de qué se trataba. Y ya este año lo llevo bien, o sea, los ayudo a mis compañeros, que mayormente ellos lo ven como muy complicado. Los ayudo, la mayoría los he inscripto yo. Ponele, ahora estoy ayudando a una compañera que está embarazada a hacer el papel ese para el embarazo, para que cobre lo del embarazo y todo eso. (Estudiante nivel medio, interior provincial, mayo 2023).

Estos pares difusores operan también en comunidades digitales, como por ejemplo en grupos de la red social Facebook. En esta plataforma se conforman grupos que funcionan como medio de interacción con destinatarios del programa que se encuentran distantes geográficamente²⁶. Allí se evacúan dudas, se comparten experiencias y, con la información acumulada, se van “descifrando” las respuestas a consultas e inquietudes. Quienes buscan información encuentran gestores pares solidarios y agentes vinculados institucionalmente a la política que comparten procedimientos que “han dado resultado”. Los casos de “éxito” en la gestión aportan una guía para llevar adelante los

²⁶ Estos grupos pueden encontrarse en la plataforma facebook, van actualizando sus nombres y miembros con el paso de las convocatorias. Entre otros podemos nombrar: “Progresar 2024, Becas, Progresar 16 y 17 años y Trabajo. Cursos Gratuitos” (Facebook), acceso el 26 de noviembre de 2024, <https://www.facebook.com/share/g/15AGqCkp86/?mibextid=K35XfP>. “Progresar 2024” (Facebook), acceso el 26 de noviembre de 2024, <https://www.facebook.com/share/g/1BJgirw5ax/?mibextid=K35XfP>. “Progresar 2024. Información”, (Facebook), acceso el 26 de noviembre de 2024, <https://www.facebook.com/share/g/1BSqb7jvwi/?mibextid=K35XfP>.

trámites correctamente y acceder a la prestación. De esta manera, se construye conjuntamente un saber práctico sobre los mecanismos burocráticos de acceso:

Yo sigo una página de Facebook de las becas Progresar, y Carolina Sánchez, creo que se llama la señora, que trabaja en el Anses y ella nos fue... le fuimos preguntando, nos fue comentando y así. O sea, si no te sale, si no podés ingresar, todo eso, ella te dicta cómo poder hacerlo. "Si no te sale es porque es un colegio privado". Y como el nuestro era privado, pensábamos que no íbamos a poder anotarnos. Pero nos dijeron de que es como semiprivado, no es tan privado porque no pagamos matrícula por mes: pagamos solamente la inscripción (...) O sea, ella nos va avisando: ponele, cuando se actualiza la fecha de cobro, ella pone una publicación: "chicos, se actualizó la fecha de cobro" y te pasa el calendario. O el certificado de negativa (...) Que es ahí en donde vos sabés si salís aprobado o no salís aprobado. Ella te va avisando cuándo sale la tanda y todo eso. (Estudiante nivel medio, interior provincial, noviembre 2023)

Conclusiones

Las lógicas que atraviesan la trama de acceso al Progresar muestran la relevancia de lo que hemos llamado "burocracias satélites": agentes burocráticos que acompañan, asisten y habilitan recursos para la inscripción y sostenimiento de las prestaciones estatales. En el caso de la política socioeducativa analizada, estos agentes están situados institucionalmente en el campo escolar y, aunque su puesto laboral no depende de las instituciones gestoras de la política, "orbitan" en su gestión. Sin estar previstos formalmente en el diseño del programa, sus prácticas de acompañamiento son claves en el acceso al mismo. Estos agentes habilitan recursos tecnológicos, culturales, y movilizan sus vínculos institucionales para destrabar problemas de acceso. Operan desde una postura tutelar y empática hacia los jóvenes y sus condiciones de privación socioeconómica. Así, sus intervenciones exceden sus funciones formales, se respaldan en un saber pragmático de los procedimientos operativos de entrada al programa y son resolutivas, lo que las convierte en gestoras sui generis.

A partir del análisis de la experiencia de los destinatarios con el trámite de acceso, reconocimos que estos se encuentran con información contradictoria e imprecisa entre los mostradores digitales y presenciales sobre los requisitos de acceso al programa y sobre su condición socioeconómica. Esto hace que transiten un vaivén burocrático que genera dilaciones y esperas en la resolución de trabas administrativas. En esta trama, emergen pares que operan como difusores de información sobre procedimientos de acceso que han sido exitosos. En este punto, las redes sociales digitales emergen como otra dimensión relevante en la trama operativa de la política: aquí encuentran pares que comparten información que les ha sido útil para resolver dudas o sortear obstáculos, así como agentes burocráticos que también los orientan en la gestión.

Estos hallazgos aportan elementos para complejizar el análisis teórico sobre la configuración del vínculo entre la política social y sus destinatarios. En los encuentros cotidianos entre los ciudadanos y "lo estatal", además de las burocracias de nivel de calle, se añade la faceta impersonal de los

mecanismos digitales de inscripción y tramitación de sus prestaciones. El Estado se encarna en una pantalla digital que informa sobre convocatorias, procedimientos a seguir, solicita datos y notifica los otorgamientos o rechazos de las solicitudes de prestaciones sociales. En este sentido, los mostradores digitales emergen significativamente del análisis, evidenciando déficits en el acceso a soportes y capacidades digitales por parte de los destinatarios de este tipo de programas. Estos datos muestran que los destinatarios necesitan acompañamiento en los procedimientos de entrada a las políticas.

En síntesis, a partir de lo descripto sobre la implementación del programa Progresar, es posible afirmar que la inscripción y el seguimiento del trámite para acceder a una prestación estatal, lejos de ser una experiencia individual, involucra a una trama de gestores sui generis y agentes difusores cuyas prácticas de acompañamiento resultan habilitantes. El análisis muestra el funcionamiento latente de una trama inconexa e informal de agentes burocráticos que salvan las vías de acceso a programas y políticas de asistencia.

Referencias

Ambort Matilde y Mora Straschnoy. 2018. «Burocracias escolar y sanitaria: ¿facilitadores u obstaculizadores del acceso a la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo para la Protección Social». *Horizontes Sociológicos* 6, n.º 10: 139-161. ISSN 2346-8645. <http://aass.org.elsevier.com/ojs/index.php/hs/article/view/178/165>

Anses. Observatorio de la Seguridad Social. 2023. «Progresar 16 y 17 años». Documento de Políticas Públicas. https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2023-10/DPP_Progresar%2016%20y%2017_Octubre%202023_V%20Actualizada.pdf

Arcidiácono, Pilar y Luisina Perelmiter. 2022. «Mediaciones sociales y burocráticas en la era digital. La política social argentina en tiempos de pandemia». *Revista Uruguay de Ciencia Política* 31, n.º 2: 57-80. ISSN 0797-9789. <https://doi.org/10.26851/rucp.31.2.3>

Auyero, Javier. 2013. *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.

Becher, Yussef. 2022. «Jóvenes que quieren Progresar: coyunturas sociopolíticas y programas sociales en Argentina (2014-2021)». *Crítica y Resistencias*, n.º 15: 61-76. ISSN 2525-0841. <http://criticayresistencias.com.ar>

Bohoslavsky, Ernesto y Germán Soprano. 2010. «Introducción: Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en la Argentina». En *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, compilado por Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, 9-55. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento; Prometeo Libros.

Bourdieu, Pierre. 1980. «Le capital social. Notes provisoires». *Actes de la recherche en sciences sociales*, n.º 31: 2-3.

Bourdieu, Pierre. 2007. *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

Bourdieu, Pierre. 2014. *Las estrategias de la reproducción social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Cecchini, Simone. 2014. «Educación, Programas de Transferencias Condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe». En *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*, coordinado por María del Carmen Feijóo y Margarita Poggi. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO.

CLACSO. 2023. Grupos de trabajo 2023-2025. <https://www.clacso.org/grupos-de-trabajo/grupos-de-trabajo-2023-2025/?pag=detalle&refe=5&ficha=2581>

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. 2021. «Reporte de Monitoreo de Becas Progresar. 2º Trimestre 2021». https://web.archive.org/web/20221228144015/https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_progresar_2deg_trim_2021_final.pdf

D'Alessandre, Vanesa, y Carolina Duer. 2015. «Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes. El caso del PROG.R.ES.AR». *Cuaderno SITEAL*, n.º 22. ISSN 1999-6179. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) <https://n2t.net/ark:/48223/pf0000371028>

Dubois, Vincent. 2020. *Sujetos en la burocracia*. Relación administrativa y tratamiento de la pobreza. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Evans, Tony y John Harris. 2004. «Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion». *The British Journal of Social Work* 34, n.º 6: 871-895. ISSN 1468-263X. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106>

Evans, Tony. 2011. «Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy». *British Journal of Social Work* 41, n.º 2: 368-386. ISSN 1468-263X. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq074>

Feijoó, María del Carmen. 2014. «Introducción» de *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*, coordinado por María del Carmen Feijóo y Margarita Poggi. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO.

Ferrari Mango, Cynthia. 2023. «Burocracias ampliadas de la política social. Una mirada desde lo nacional, subnacional y paraestatal del Argentina Trabaja al Potenciar Trabajo». En *El Estado y sus burocracias: discusiones teóricas y avances de investigación*, compilado por Graciela Inda. Teseo Press.

Filmus, Daniel; Karina Kaplan, Ana Miranda y Mariana Moragues. 2001. *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Buenos Aires: Santillana.

García Díaz, Fernando, y Silvia Villafañe, coords. 2024. «Habilidades digitales en la provincia de Córdoba». Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/63, LC/BUE/TS.2024/01). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Glasser, Barney, y Anselm Strauss. 1967. *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine Publishing Company.

Gluz, Nora e Inés Rodríguez Moyano. 2016. «Jóvenes y universidad. El PROG.R.ES.AR y la democratización del nivel superior». *Revista del IICE*, n.º 39: 67-82. ISSN 2451-5434. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/iice/article/view/3998>

Gluz, Nora, Mariel Karolinski y Maida Diyarían. 2020. «Diferencias e indiferencias. Pobreza y desigualdades en las políticas educativas argentinas del SXXI». *Entramados y Perspectivas* 10, n.º 10: 92-131. ISSN 1853-6484. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9135520>

Guber, Rosana. 2005. *El Salvaje Metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Gutiérrez, Alicia. 2007. *Pobre, como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba: Ferreyra editor.

Haimovich, Agustina. 2024. «Los efectos de la crisis económica en las infancias». *BAE Negocios*, sección Columnistas, 14 de agosto. <https://www.baenegocios.com/columnistas/Los-efectos-de-la-crisis-economica-en-las-infancias-20240813-0073.html>

Hintze, Susana, y María Inés Costa. 2014. «Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación». En *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze. Buenos Aires: UNGS.

Hopenhayn, Martín. 2012. «El encadenamiento educación y empleo: entre eslabón perdido y reproducción de las desigualdades». *Tendencias en Foco*, n.º 22. ISSN 1852-4893. <https://n2t.net/ark:/48223/pf0000371180>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 2024. «Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación. EPH Cuarto Trimestre de 2023». *Informes Técnicos* 8, n.º 111. ISSN 2545-6636.

IPYPP. 2024. «Informe de coyuntura. La política socioasistencial del gobierno de LLA. Entre la licuadora y la motosierra». Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP). <https://web.archive.org/web/20241127192731/https://ipypp.org.ar/descargas/2024/La%20politica%20socioasistencial%20de%20JM.pdf>

Lechter, Hernán, y Julia Strada. 2019. «Las transformaciones del programa Progresar bajo la gestión de Cambiemos. Desnaturalización y montos de ajuste de 90%». CEPA. <https://centrocepa.com.ar/informes/236-las-transformaciones-del-programa-Progresar-bajo-la-gestion-cambiemus-desnaturalizacion-y-metas-de-ajuste-del-90.html>.

Leyton Navarro, Cristian. 2020. «Profesionales a nivel de calle. Tensiones y desafíos en el proceso de implementación de las políticas sociales». *TS Cuadernos de Trabajo Social*, n.º 20: 37-56. Recuperado a partir de <https://www.tscuadernosdetrabajosocial.cl/index.php/TS/article/view/173>

Lipsky, Michael. 1980. *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Logiudice, Ana. 2020. «El gobierno de Cambiemos y el “reperfilamiento” de la asistencia social en el período 2016-2019». *Plaza Pública* 13, n.º 23: 110-133. ISSN 1852-2459. <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/plaza-publica/article/view/852>

Lombardía, María 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 Maestría. FLACSO Argentina. Recuperado el 17/9/2021 de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13891/2/TFLACSO-2018MLL.pdf>

Marzonetto, Gabriela, y Julio Leónidas Aguirre. 2014. «Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR». *Serie Análisis de Coyuntura de CIEPP*, n.º 25. Recuperado de <http://www.ciepp.org.ar/index.php/analisis-de-coyuntura/503-coyuntura-25>

Marzonetto, Gabriela. 2017. «Brechas entre la voluntad política y las capacidades estatales en la implementación del Programa de Respaldo de Estudiantes Argentinos -Progresar». Workshop Las transferencias de ingresos en la Argentina: experiencias y transformaciones recientes. Abordajes, tensiones y debates, llevado a cabo por el Centro de Estudios e Investigaciones de Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) en Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Buenos Aires, Argentina.

Maxwell, Joseph Alex. 1996. *Qualitative research design. An Interactive Approach*. Sage Publications.

Maynard-Moody, Steven, y Shannon Portillo. 2018. «Teoría de la burocracia del nivel de calle». En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio Dussauge Laguna, Guillermo Cejudo y María del Carmen Pardo. Ciudad de México: CIDE.

Mazzola, Roxana. 2012. *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Mazzola, Roxana. 2014. «PROG.R.ES.AR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva». *Revista Estado y Políticas Públicas*, n.º 2: 91-113. ISSN 2310-550X. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1401638654_dossier-4.pdf

Ministerio de Capital Humano. 2024, 23 de agosto: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/Progresar>

Ministerio de Capital Humano. 2024. Documento de Trabajo, Progresar. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2024/05/240729_docdetrabajo_progresar.pdf

Ministerio de Educación Nacional. 2021. Instructivo Certificación académica para el nivel obligatorio. Instituciones educativas, 20 de marzo. <https://youtu.be/spQiMqX13DY>

Ministerio de Educación Nacional. 2023. Reglamento General del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar). Finalización de la educación obligatoria, 27 de febrero. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2023-21087421-apn-dnbydeme.pdf>

Muñoz Arce, Gianinna. 2020. «Trabajo interprofesional en Chile: Impactos de la racionalidad neoliberal y los horizontes de la justicia social». *Rumbos TS*, n.º 21: 87-108. ISSN 0719-7721. <https://doi.org/10.51188/rtrs.num21.394>

Muñoz Arce, Gianinna; Cristóbal Villalobos Dintrans; Taly Reininger Pollak; Mitzi Duboy Luengo. 2022. «Trabajo no reconocido, trabajo "sucio", trabajo precario: condiciones de implementación de programas sociales en la coyuntura del cambio constitucional en Chile». *Revista Temas Sociológicos*, n.º 31: 133-156.

Nieto-Morales, Fernando, Gabriela Lotta y Rik Peeters. 2024. «Frontline work in weak institutions: implementing inequities». En *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions*, editado por Rik Peeters, Gabriela Lotta y Fernando Nieto-Morales, 230-244. Policy Press.

Pautassi, Laura, Paula Arcidiácono y Mora Straschnoy. 2013. «Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina: Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos». *Serie de Políticas Sociales*, n.º 184. Santiago de Chile: CEPAL. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/LCL3662_es.pdf?sequence=1.

Peeters, Rik, y Sergio Campos. 2022. «Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature». *International Review of Administrative Sciences* 89, n.º 4: 977-995. ISSN 1461-7226. <https://doi.org/10.1177/00208523221103196>

Perelmiter, Luisina. 2007. «¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación en torno de la construcción del Estado en política social». *Papeles de trabajo* 1, n.º 2: 1-20.

Perelmiter, Luisina. 2016. *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: Unsam Edita.

Semán, Pablo. 2024. *Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?* Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). 2022. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Evaluación del Programa Progresar. Programa de apoyo a la equidad y efectividad del sistema de protección social en Argentina. Préstamo BID: 4648/OC-AR-5 – Componente 4.

Tedesco, Juan Carlos, y Néstor López 2002. «Desafíos a la educación secundaria en América Latina». *Revista de la CEPAL*, n.º 76: 55–69.

Tenti Fanfani, Emilio. 2015. *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Tiramonti, Guillermina, dir. 2012. *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Buenos Aires: Homo Sapiens; FLACSO.

Villalobos, Cristóbal; Ignacio Wyman, Giannina Muñoz Arce y Taly Reininger. 2020. «Trabajadores y trabajadoras sociales de primera línea frente al COVID-19. Continuidades y transformaciones en Chile». *Intervención* 10, n.º 2: 4–29. ISSN 2452–4751. <https://doi.org/10.53689/int.v10i2.97>

Vommaro, Gabriel Alejandro. 2017. «Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente». *Revista Pós Ciências Sociais* 14, n.º 27: 77–98.

Winner, Langdon. 1985. «¿Tienen política los artefactos?», versión castellana de Mario Francisco Villa. Publicación original en inglés: 1983. «Do artifacts have politics?». En *The social shaping of technology*, editado por Donald MacKenzie et al. Filadelfia, Estados Unidos: Open University Press.

Biodata

Matilde Ambort: Doctora en Administración y Política Pública por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en la Facultad de Educación y Salud (FES), de la Universidad Provincial de Córdoba (UPC). Docente universitaria en la Licenciatura en Sociología de la UNVM. Es autora de trabajos referidos a políticas sociales, derechos sociales, programas socioeducativos y su implementación. <https://conicet.academia.edu/MatildeAmbort>