



**Documento de trabajo**

**El ajuste del Progresar: del Plan universal  
a la Beca individual**

**Febrero 2018**

*“Queremos una beca y no un subsidio.  
Creemos en la educación como el camino para igualar oportunidades y posibilidades.  
Establecemos inventivos positivos para que estudien y se gradúen.  
Promovemos el mérito y la mayor inclusión.  
Destinamos más dinero para que cada joven pueda estudiar”.*  
**Del dossier del Ministerio de Educación sobre la Beca Progresar**

El Plan denominado Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - Progresar - fue implementado en 2014 y tenía por fin garantizar una transferencia monetaria a los jóvenes de entre 18 y 24 años que estudiaran y cuyo hogar no recibiera más de un salario mínimo. En abril de 2015 se implementó un aumento por decreto del valor monetario del Plan, que pasó de \$600 a \$900 y elevando el piso de ingresos familiares para el acceso al mismo (hasta tres SMVM).

Entre abril de 2015 y febrero de 2018 el monto del estuvo congelado y los beneficiarios y universidades denunciaron bajas arbitrarias en el beneficio, aunque la cantidad de beneficiarios se recuperó en el segundo semestre de 2017.

En febrero de 2018 se anunció la renovación transformando el Plan de un sistema de beneficios universales para estudiantes de bajos recursos, a un sistema de becas basado en el mérito académico.

## La evolución hasta hoy

### Montos y cantidades

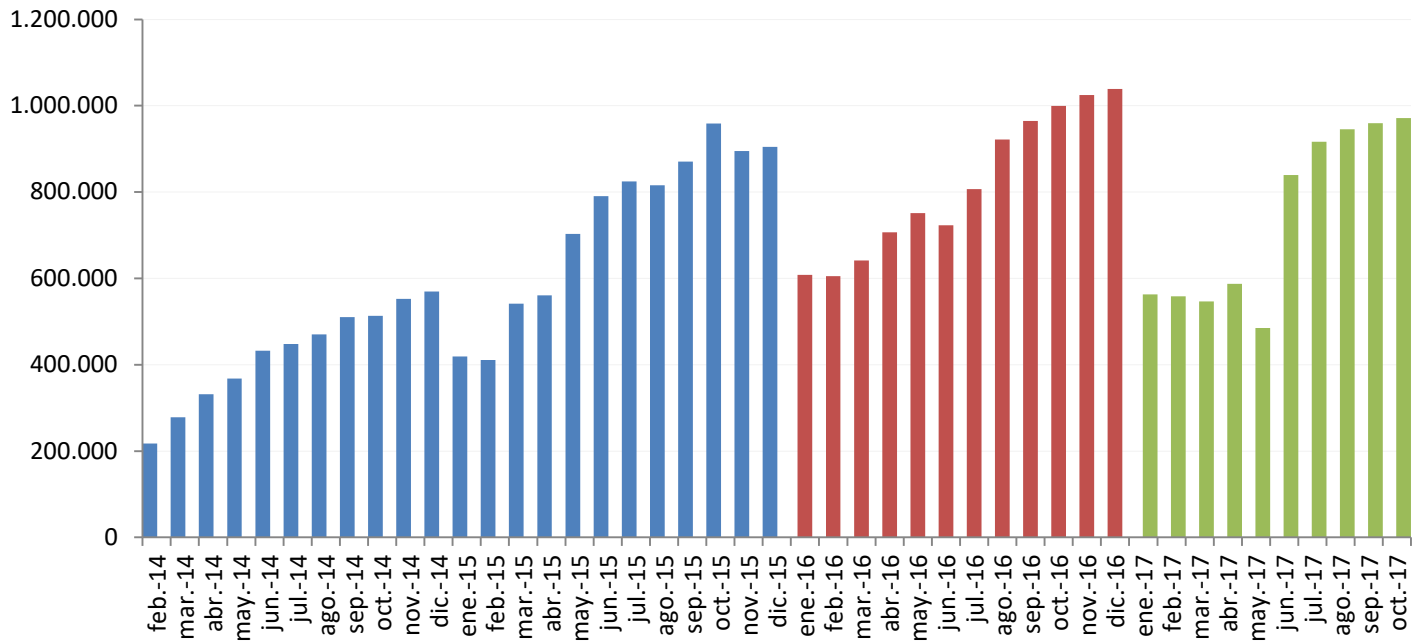
Como se observa en el Cuadro N° 1, la cantidad de casos dentro del programa Progresar se ha mantenido estable. El gráfico a continuación muestra la evolución mensual que se repite cada año.

**Cuadro N° 1** –Promedio de casos liquidados del Plan Progresar. Período 2015/2017

<b>Año</b>	<b>Promedio de Beneficiarios</b>
2015	724.439
2016	816.006
2017	737.300

Fuente: CEPA en base a Anses.

**Gráfico N° 1** – Cantidad de casos del Plan Progresar. Período 02/2014 a 06/2016



Fuente: CEPA en base a Anses

### Poder adquisitivo de la cuota y poder adquisitivo agregado

**Cuadro N° 2** –Poder adquisitivo de la transferencia del Plan Progresar. Abril de 2015 a Diciembre de 2017

Referencia	Valor nominal	Valor real
Beca en Abril 2015	900,00	900,00
Beca en Diciembre 2017	900,00	429,00
Pérdida de poder adquisitivo		-52%

Fuente: CEPA en base a Anses

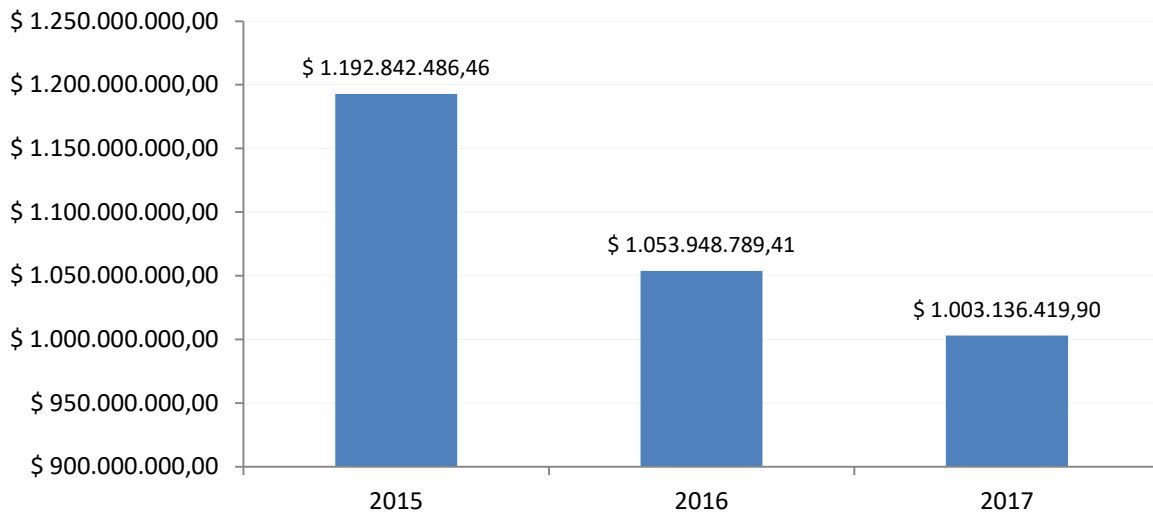
**Cuadro N° 3** –Estimación de la pérdida de poder adquisitivo del monto agregado liquidado en el Plan Progresar

Año	Monto liquidado por todo concepto a valores de Diciembre de 2017	Monto liquidado sin retroactivos ni retención a valores de Diciembre de 2017
2015	\$ 1.192.842.486,46	\$ 1.002.474.522,09
2016	\$ 1.053.948.789,41	\$ 823.393.419,88
2017	\$ 1.003.136.419,90	\$ 764.655.575,99
<b>Pérdida 2017/2015</b>	<b>-16%</b>	<b>-24%</b>

Fuente: CEPA en base a Anses. Nota: se estimó para noviembre y diciembre de 2017 el monto correspondiente a Octubre por no disponer aun de tal información

### Gráfico N° 2 –Estimación de la pérdida de poder adquisitivo del monto agregado

### liquidado en el Plan Progresar



**Fuente:** CEPA en base a Anses. Nota: se estimó para noviembre y diciembre de 2017 el monto correspondiente a Octubre por no disponer aun de tal información


Si bien no es homogénea la comparación, ya que 2015 incluye 3 meses donde el Progresar alcanzaba sólo los \$600 lo cual afecta sensiblemente a la baja el promedio de tal año, el cálculo es útil para vislumbrar que ni siquiera con esa “ventaja”, las erogaciones de 2017 alcanzan las de 2015 (a valores de diciembre de 2017).

### La propuesta de cambios

El Plan Progresar había sido planteado originalmente como un beneficio "puente" para familias que cobraban la AUH o tuvieran ingresos bajos (se orientaba a poblaciones vulnerables). El objetivo era permitir que cuando los hijos continuaran o retomaran los estudios y antes de que se inserten en el mercado laboral, el grupo familiar no dejara de percibir un ingreso como la AUH o el Salario Familiar por el hecho de que el hijo cumpliera los 18 años.

Progresar fue lanzado como un derecho, de allí su espíritu universal (que hoy se quebranta). El Plan además no iba en detrimento del mérito, ya que se complementaba con otros programas como el de Becas del Bicentenario (BB), el de Becas Universitarias (BU) y los programas específicos de las Universidades Nacionales. Si el alumno, de nivel universitario, tenía un buen desempeño e iba avanzando en la carrera podía acceder a ellas. Ahora, en cambio, la Beca Progresar queda sujeta al presupuesto y pasa a funcionar como un programa de becas estrechamente ligada al mérito.

Por otro lado, y tal como se observó previamente, el Plan se relanza luego de haber perdido sensiblemente su poder adquisitivo, sin haberse modificado en dos años el valor de la beca. La pérdida alcanza más del 50% del valor de compra en abril de 2015, cuando fue aumentado por última vez.

	<b>PROGRESAR</b>	<b>BECA PROGRESAR</b>
 <b>Universo</b>	Jóvenes Argentinos, nativos o por opción y extranjeros con no menos de 5 años de residencia	Se excluyen extranjeros para Superior y Formación Laboral
 <b>Edad</b>	18 a 24 años	18 a 24 y se extiende a 30 años a estudiantes avanzados
 <b>Q de beneficiarios</b>	Ilimitada (subsídio universal)	Limitada (sujeta a presupuesto)
 <b>Montos</b>	Fijo y estandarizado para todos los niveles	Acorde a nivel mérito
 <b>Inscripción</b>	Todo el año Si el joven se inscribió, la renovación es automática mientras cumpla requisitos socioeconómicos	Ventanas de inscripción No hay renovación automática
  <b>Cese de Beneficio</b>	En el primer mes del año siguiente en el que se detecta incumplimiento	Cese cuando se detecta incumplimiento
 <b>Requisitos académicos para permanencia en superior</b>	Exigencia para percibir cuota: 2 materias aprobadas	Exigencia para percibir cuota: 75% de las materias aprobadas

Fuente: CEPA en base a *dossier* del Ministerio de Educación sobre la Beca Progresar

Varias modificaciones sobresalen en el Programa de Becas Progresar:

- En términos de acceso, que el mismo deja de ser universal y se ajusta al presupuesto previsto (que como veremos en el próximo apartado resulta sensiblemente menor al actual) y la limitación en cuanto a la renovación, que deja de ser automática y pasa a exigir un trámite adicional. Respecto de este último requisito, no deja de sorprender que el Gobierno haya publicado un decreto de supuesta desburocratización, que apunta a reducir trámites para las empresas, pero aplique el camino inverso con los jóvenes del presente programa.
- En términos de concepción del programa, el Plan original tenía una mirada integral respecto del joven, y no se limitaba meramente a una ayuda económica para sostener la actividad educativa. Una muestra de esta mirada integral era el

requisito de que los beneficiarios cumplan con una consulta de salud obligatoria anual. Por eso, además de los hospitales públicos, se dispusieron operativos en las diversas localidades donde los jóvenes podrían acercarse y cumplir con el requisito de la consulta obligatoria y acceso a orientación vocacional en caso de demandarlo. De allí que era administrado por un consejo interministerial. Hoy pasa a la órbita exclusiva del Ministerio de Educación.

- En términos de equidad, el programa cambia drásticamente de ser un derecho con la finalidad de equiparar el acceso a la educación de los jóvenes de menores ingresos a un programa meritocrático atado al rendimiento académico. Las BECAS PROGRESAR son profundamente regresivas: es un hecho ampliamente reconocido por los especialistas en educación la dificultad de los jóvenes de bajos hogares de bajos ingresos que son primera generación universitaria para incorporarse a la vida académica. El requisito de aprobación del 75% de las materias (a diferencia de las 2 materias anuales del programa PROGRESAR), como también el establecimiento de montos diferenciales muy significativos en función de las materias aprobadas y el promedio académico discrimina fuertemente a los jóvenes de menores ingresos y bagaje cultural en favor de los alumnos pertenecientes a familias de clase media universitaria.
- Las BECAS PROGRESAR adolecen de una mirada de género en la elaboración de política. Las alumnas de menores ingresos son doblemente discriminadas por este esquema meritocrático, ya que la mayor carga del cuidado de personas y familiares que recae sobre las mujeres y pone en desventaja a las alumnas para que puedan cumplir con los requisitos de cantidad de materias aprobadas. Por otro lado, el PROGRAMA DE BECAS Progresar está orientado justamente a jóvenes en etapa reproductiva (entre 20 y 30 años). El requisito de 75% de materias aprobadas implica que una alumna que haya sido madre muy difícilmente pueda conservar la beca al año siguiente si pierde un cuatrimestre por causa de la maternidad.
- Resulta llamativo, que el programa de BECAS, a diferencia del Plan PROGRESAR, solamente cubra 10 cuotas anuales cuando uno de los requisitos es que los alumnos no tengan trabajo registrado. Nuevamente, salvo el caso de un estudiante que cuente con ayuda familiar, tendrá dificultades para sostenerse económicamente los meses que no cobre el beneficio.

### Una estimación del recorte

A pesar de los anuncios grandilocuentes (el propio presidente de la Nación expresó es “el plan de becas educativas más importante de Latinoamérica”), un sencillo cálculo permite inferir la falacia y estimar el recorte presupuestario previsto en la modificación.

Si tomamos como ejemplo el menor de los aumentos (la beca de \$900 que pasa a \$1.250), el incremento asciende a 38,9%. Si esa actualización la aplicamos a la proyección anual del Plan, el monto asciende a más de \$15 mil millones.

A esto corresponde adicionar el monto de las becas Bicentenario y Universitarias, cuyo presupuesto ascendía en 2017 a \$1.245 millones, que se utilizarían para 60.000 becas. En este caso, la actualización con la menor de las variaciones (suponiendo que corresponden el 100% a becas universitarias o terciarias no prioritarias según el Gobierno, que pasan de \$10.800 a \$16.000) el aumento es de 48,15%. Es decir, que el importe actualizado de las becas Bicentenario y Universitarias debería ser de \$1.850 millones para 2018.

**Cuadro N° 4 – Proyección anual Plan Progresar para 2018**

Referencia	Monto
Monto Destinado en octubre de 2017 (971.101 casos)	773.669.700,00
Monto destinado incluyendo 20% de retención	928.403.640,00
Proyección anual del gasto en PROGRESAR (la beca actual es de 12 meses) <sup>1</sup> en 2017	11.140.843.680,00
Progresar: actualización con + 38,9%	<b>15.473.394.000,00</b>

Fuente: CEPA en base a Anses

**Cuadro N° 5 – Proyección anual de Becas Bicentenario y Universitarias para 2018**

Referencia	Monto
Presupuesto Becas Universitarias y Bicentenario en 2017	1.250.000.000,00
Becas Universitarias y Bicentenario: actualización con + 48,15%	<b>1.850.000.000,00</b>

Fuente: CEPA en base a Ministerio de Educación

**Cuadro N° 6 – Estimación del recorte en pesos y cantidad de beneficiarios a 2018**

Referencia	Monto
Progresar: actualización con + 38,9%	15.473.394.000,00
Becas Universitarias y Bicentenario: actualización con + 48,15%	1.850.000.000,00
<b>¿Cuánto se necesita en 2018 para sostener la misma cantidad de becas con los aumentos previstos?</b>	17.323.394.000,00
Presupuesto destinado	10.000.000.000,00
<b>Estimación en pesos del recorte previsto</b>	<b>7.323.394.000,00</b>

Fuente: CEPA en base a Anses y Ministerio de Educación

**Cuadro N° 7 – ¿Cómo se compone el recorte? Menos ingresos y menos becas**

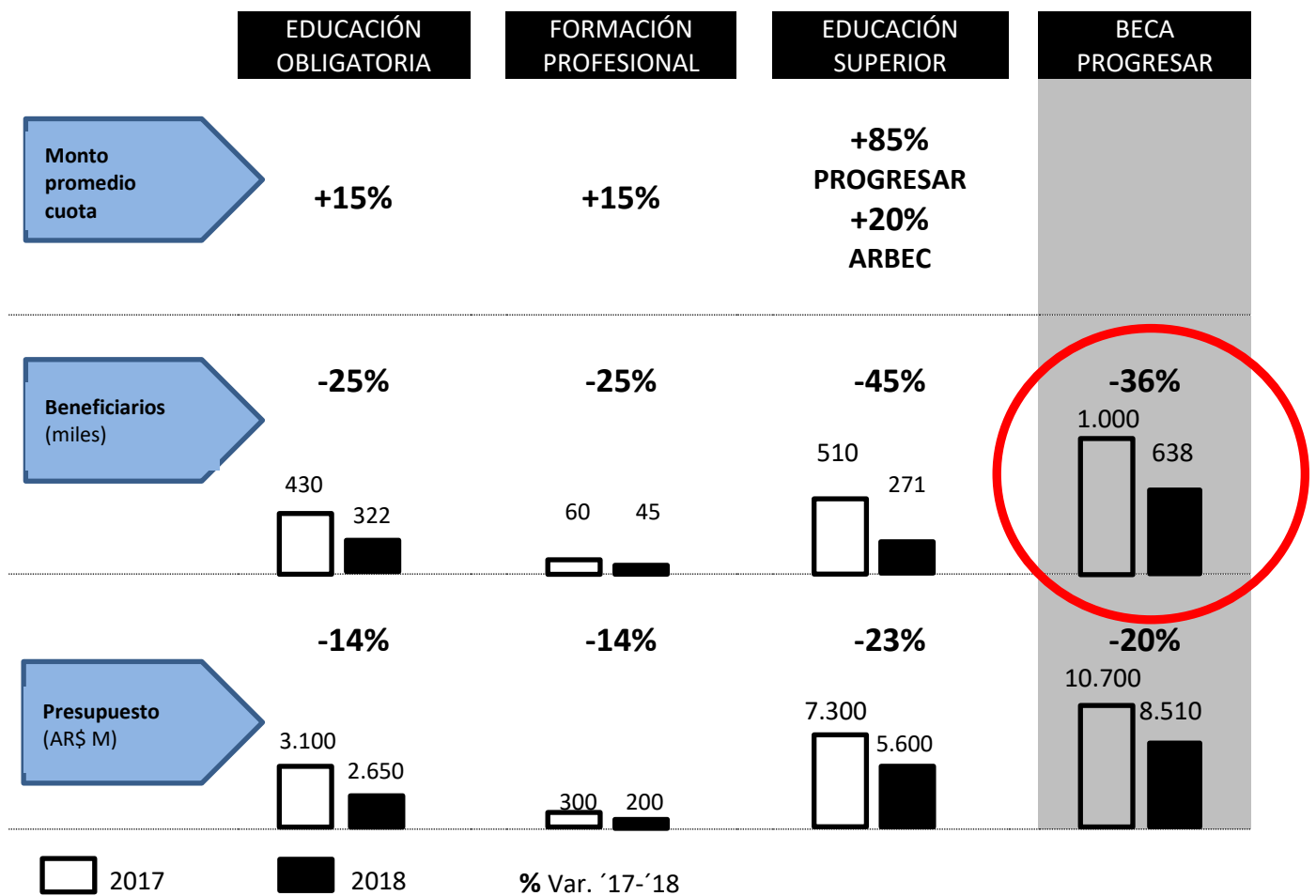
<sup>1</sup> Vale mencionar que sólo en el Plan Progresar, la liquidación de los últimos 12 meses con información disponible (noviembre 2016 a octubre 2017) asciende a \$11.183 millones, superando los \$10.000 millones previstos para el año próximo y sin aumentos.

Referencia	En presupuesto (\$)	En cantidad de becas
Estimación en \$ del recorte previsto por reducción de cantidad de cuotas (12 a 10)	<b>2.578.899.000,00</b>	
Estimación en \$ del recorte previsto por reducción en la cantidad de becas	<b>4.744.495.000,00</b>	<b>379.560</b>

Fuente: CEPA

Según estas estimaciones, la reducción superaría los 380 mil casos, además de significar un recorte resultante de la reducción de la cantidad de cuotas.

Esta estimación no sorprende, ya que se aproxima a las 362 mil becas que el propio *dossier* interno del Ministerio de Educación menciona de recorte para el Programa.



Fuente: CEPA en base a *dossier* del Ministerio de Educación sobre la Beca Progresar

### El caso de las becas ArBec

Con el objetivo de democratización la educación, entendida como un bien público y un derecho personal y social, el Programa ArBec centralizaba las becas existentes del

Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y en el Ministerio de Modernización de la Nación. Dentro de ellas, se destaca el Sistema de Gestión de Becas Continuo (SIGEBEC, que incluía principalmente dos líneas de becas: el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB).

La Beca Universitaria (PNBU) alcanzaba un valor de \$10.800. La Beca Bicentenario (PNBB), en cambio, arrancaba desde \$17.000 para ingresantes y llegaba hasta los \$40.500 anuales para alumnos que estuvieran terminando carreras científico técnicas.

La Beca Progresar absorbe este Programa.

A pesar de la recurrente mención a la necesidad de impulsar este tipo de becas, lo que se percibe es que la ejecución del Ministerio durante 2017 ha sido poco satisfactoria.

**Cuadro N° 5 –Ejecución del Programa ArBec durante 2017**

	<b>PNBB - Becas Bicentenario</b>	<b>PNBU - Becas Universitarias</b>	<b>BEC-AR</b>	<b>Total Programa de Beca Argentina</b>
Becas Planificadas	31.900	23.100	932	55.932
Becas entregadas	20.763	14.889	0	35.652
<b>Ejecución</b>	<b>65%</b>	<b>64%</b>	<b>0%</b>	<b>64%</b>

Fuente: CEPA

Es interesante mencionar que la ejecución resulta cumplida entre marzo y julio al ciento por ciento. Sin embargo, luego deja de ejecutarse a pesar de contar aún con presupuesto disponible. **Además de ello, a la fecha de hoy aún se le restan abonar la mita de las cuotas liquidadas al 40% de los beneficiarios.**

Vale recordar, finalmente, que el Jefe de Gabinete de la Republica Marcos Peña en el relanzamiento del Programa en Diciembre del 2016 anunció que una de las características del nuevo sistema era la convocatoria abierta durante todo el año, con el objetivo de incluir a todos aquellos estudiantes que no pudieran inscribirse durante Octubre y Marzo (fecha habitual de inscripción de ciclos educativos). Asimismo, remarcó que el pago de las cuotas sería mensualizada e inmediatamente luego de la inscripción, pero desafortunadamente ninguna de las dos características que resaltó Peña se ejecutaron: el Programa no mantuvo abierta su inscripción de manera constante y los pagos se demoraron recurrentemente.

# El ajuste del Plan Progresar: del Plan universal a la Beca individual

*“Queremos una beca y no un subsidio.  
Creemos en la educación como el camino para igualar oportunidades y posibilidades.  
Establecemos inventivos positivos para que estudien y se gradúen.  
Promovemos el mérito y la mayor inclusión.  
Destinamos más dinero para que cada joven pueda estudiar”.*  
**Del dossier del Ministerio de Educación sobre la Beca Progresar**

## Conclusiones

- **La cantidad de casos dentro del programa Progresar se ha mantenido estable.** En 2015 alcanzaron los 724.439 casos, en 2016 fueron 816.006 y en 2017 sumaron 737.300.
- **El Plan Progresar perdió el 52% de su valor entre abril de 2015 y diciembre de 2017, período en el cual no se actualizó su valor.**
- En febrero de 2018 se anunció la renovación del Plan mediante la creación del Programa de BECAS PROGRESAR. Mientras el Plan Progresar consistía en un ingreso mínimo asegurado a los jóvenes que proseguían los estudios y eran complementarias con becas atadas al rendimiento académico, las actuales BECAS PROGRESAR pretenden reemplazar cualquier otra beca existente.
- El Plan Progresar había sido planteado originalmente como un beneficio "puente" para familias que cobraban la AUH o tuvieran ingresos bajos (se orientaba a poblaciones vulnerables). El objetivo era permitir que cuando los hijos continuaran o retomaran los estudios y antes de que se inserten en el mercado laboral, el grupo familiar no dejara de percibir un ingreso como la AUH o el Salario Familiar por el hecho de que el hijo cumpliera los 18 años.
- **En términos de acceso, el Plan deja de ser universal y se ajusta al presupuesto previsto y la limitación en cuanto a la renovación, que deja de ser automática y pasa a exigir un trámite adicional.** Respecto de este último requisito, no deja de sorprender que el Gobierno haya publicado un decreto de supuesta desburocratización, que apunta a reducir trámites para las empresas, pero aplique el camino inverso con los jóvenes del presente programa.
- **En términos de concepción del programa, el Plan original tenía una mirada integral respecto del joven, y no se limitaba meramente a una ayuda económica para sostener la actividad educativa.** Una muestra de esta mirada integral era el requisito de que los beneficiarios cumplan con una consulta de salud obligatoria anual. De allí que era administrado por un consejo interministerial. Hoy pasa a la órbita exclusiva del Ministerio de Educación.
- **En términos de equidad, el programa cambia drásticamente de ser un derecho**

con la finalidad de equiparar el acceso a la educación de los jóvenes de menores ingresos a un programa meritocrático atado al rendimiento académico. Las BECAS PROGRESAR resultan regresivas, discriminan a los estudiantes de bajos ingresos que son primera generación de estudiantes y adolecen de una mirada de género en el diseño del programa al no considerar que las alumnas que tengan familia perderán casi con seguridad el beneficio al no poder cumplir los requisitos de aprobación del 75% de las materias.

- **Resulta llamativo, que el programa de BECAS, a diferencia del Plan PROGRESAR, solamente cubra 10 cuotas anuales cuando uno de los requisitos es que los alumnos no tengan trabajo registrado.**
- Tal como se expuso en el presente informe, para mantener las mismas becas con los aumentos previstos por el Gobierno para cada beca es necesario disponer de \$17.320 millones aproximadamente. Pero se prevé sólo \$10.000 millones. **El ajuste será entonces de al menos de \$7.320 millones.**
- En la práctica, ese ajuste se vincula a la reducción de 12 a 10 la cantidad de cuotas (\$2.580 millones) y en la cantidad de becas (\$4.740). **Esto representa un recorte de casi 380.000 becas al valor de la actualización (\$1.250). El propio Gobierno estimó ese recorte en 362.000 becas.**
- A pesar de la recurrente mención a la necesidad de impulsar becas “al mérito”, se percibe que la ejecución del Ministerio durante 2017 respecto de tales becas ha sido poco satisfactoria. **Sólo han ejecutado un 64% de las ArBec. A la fecha de hoy aún se le restan abonar la mita de las cuotas liquidadas al 40% de los beneficiarios.**

## Anexo estadístico

**Cuadro N° 1** –Cantidad de casos y montos liquidados del Plan Progresar. Período 03/2014 a 07/2016

<b>Período</b>	<b>Casos</b>	<b>Monto por todo concepto</b>
feb-14	217.766	\$ 133.600.800,00
mar-14	278.335	\$ 159.295.680,00
abr-14	331.866	\$ 176.644.800,00
may-14	368.010	\$ 207.516.000,00
jun-14	432.325	\$ 215.155.200,00
jul-14	448.240	\$ 225.823.200,00
ago-14	470.465	\$ 263.000.000,00
sep-14	510.608	\$ 316.000.000,00
oct-14	513.214	\$ 277.000.000,00
nov-14	552.446	\$ 296.000.000,00
dic-14	569.604	\$ 412.000.000,00
ene-15	418.795	\$ 357.000.000,00
feb-15	410.686	\$ 207.000.000,00
mar-15	541.143	\$ 395.000.000,00
abr-15	560.627	\$ 474.000.000,00
may-15	702.867	\$ 595.000.000,00
jun-15	790.114	\$ 616.000.000,00
jul-15	824.323	\$ 670.000.000,00
ago-15	815.498	\$ 653.000.000,00
sep-15	870.829	\$ 737.000.000,00
oct-15	958.747	\$ 1.013.000.000,00
nov-15	894.690	\$ 758.000.000,00
dic-15	904.950	\$ 807.000.000,00
ene-16	607.876	\$ 674.000.000,00
feb-16	605.247	\$ 450.000.000,00
mar-16	641.782	\$ 475.000.000,00
abr-16	706.670	\$ 902.000.000,00
may-16	751.385	\$ 637.000.000,00
jun-16	723.085	\$ 589.000.000,00
jul-16	806.995	\$ 734.000.000,00
ago-16	921.793	\$ 879.000.000,00
sep-16	964.562	\$ 932.000.000,00
oct-16	999.500	\$ 787.000.000,00
nov-16	1.024.457	\$ 1.130.000.000,00
dic-16	1.038.721	\$ 824.000.000,00

ene-17	562.723	\$ 405.000.000,00
feb-17	558.406	\$ 449.000.000,00
mar-17	546.936	\$ 427.000.000,00
abr-17	587.667	\$ 517.000.000,00
may-17	484.896	\$ 422.000.000,00
jun-17	839.719	\$ 1.401.000.000,00
jul-17	916.719	\$ 1.440.000.000,00
ago-17	945.573	\$ 2.424.000.000,00
sep-17	959.256	\$ 849.000.000,00
oct-17	971.101	\$ 895.000.000,00

**Fuente:** CEPA en base a Anses. *Nota: los montos de febrero a julio de 2014 corresponden sólo a beneficiarios liquidados, sin retroactivo ni retención del 20%*