

“Acerca de la noción de Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: el impacto de la asignación universal por hijo ¿un avance hacia la planificación o la continuidad de acciones por la presión de la demanda?”

Alex Kodric¹

Introducción

En el marco del proyecto UBACyT F 151 “La deuda social en educación y formación para el trabajo en Argentina: diseño de modelos de atención del derecho a la educación”² uno de sus componentes reside en la estimación y atención de la deuda social educativa (DSE) en el sentido del Derecho Básico a la Educación que todos los individuos poseen por ser tales. En esta dirección, se asume el logro de la aprobación del nivel secundario por parte de todos los individuos (tal como lo establece la última Ley de Educación) como Derecho Social de la población, pero en la presente ponencia restringiremos dicho derecho universal a la población entre 5 y 18 años que se encuentra por fuera del sistema educativo y que no alcanzaron a completar el nivel primario ni el secundario.

El actual gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner ha anunciado la implementación de la asignación universal por hijo (AUH), que sin duda representa una mejora respecto al acceso de una gran porción de la población infantil y adolescente que antes no poseía ninguna clase de beneficios del sistema de asignaciones familiares. El objetivo de la presente ponencia reside en realizar un análisis preliminar del impacto de la AUH sobre la estimación de la DSE para el año 2010. En tanto que este programa plantea como uno de sus requisitos el certificado de escolaridad activa de aquellos niños y adolescentes.

La perspectiva interpretativa de la ponencia es plantear el interrogante acerca de si esta medida, coincide con estrategias de planificación del sistema educativo hacia los excluidos que constituyen el núcleo de la DSE; o si bien el sistema educativo, presionado por una norma que responde al derecho a la educación, sólo redistribuye y expande las

¹ Becario doctoral UBACyT programación 2008-2010 con sede en el Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE-UBA) y docente de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE-UBA).

² Dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme con sede en el Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires.

vacantes que le son solicitadas (sin previsiones respecto al volumen total de población a atender sin primaria y secundaria de 5 a 18 años), es decir actúa por “demand driven”.

Para ello, en el primer apartado examinaremos la reglamentación y requisitos que dispone la AUH. Allí podrá dilucidarse quienes pueden acceder efectivamente a la AUH y quienes no, además de su evolución sobre el sistema de asignaciones familiares como un todo. En el segundo apartado presentaremos uno de los resultados del proyecto UBACyT F 151 a decir, una estimación de la cantidad total de personas menores de 18 años respecto a la cantidad total de personas actualmente incluidas en el sistema educativo.

Es claro que el requisito por el cual la AUH prevé la matriculación escolar sus beneficiarios impacta sobre las capacidades y estructura del sistema educativo mismo. Sin embargo, una de nuestras preguntas reside en explorar en qué medida su implementación representaría un estímulo para la planificación desde la perspectiva de la DSE, o bien, por el contrario, se circunscribe al impacto directo sobre el sistema de asignaciones familiares, que a su vez presiona sobre el sistema educativo (exigiendo la atención de únicamente aquellos que la demandan). Sobre estas cuestiones se reflexionará en los comentarios finales

1. Algunas referencias entorno a la Asignación Universal por Hijo

La implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), sin duda representa una de las políticas públicas más importantes que se diagramado en los últimos años. No sólo por la magnitud del universo que pretende abarcar, sino también por su intención de implementar una de las características ampliamente recomendadas desde el sector académico a la hora de la confección de las políticas públicas a decir, la condición de universalidad.

Revisando la normativa y reglamentación del programa³ encontramos que la AUH representa una política de extensión de la cobertura a los hijos de desocupados, trabajadores no registrados (que no superen el salario mínimo) y servicio doméstico (que no superen el salario mínimo) menores de 18 años. El monto de dicha asignación es de 180\$ y se abona el 80% todos los meses y el 20% restante al presentar los certificados de

³ Fuente: http://anses.gob.ar/AAFF_HIJO2/index.php?p=1

escolaridad (a partir de los 5 años) y de vacunación (a partir de los 4 años)⁴. Las otras condicionalidades relevantes para recibir la AUH (además de la escolaridad en establecimiento público y la vacunación), son que los adultos -y menores beneficiarios- deben tener DNI, figurar en las bases de registro del ANSES y, respecto únicamente a los padres, los mismos no deben conseguir un empleo formal, ser monotributistas o percibir cualquier otra contraprestación no contributiva.

Si bien creemos que la exigencia respecto a la incompatibilidad de percibir la AUH junto con otros programas sociales representa una medida positiva puesto que, en la medida que la AUH extienda su cobertura ello implicará per se una menor dispersión de los recursos destinados a asignaciones sociales por parte del Estado, no debemos perder de vista que la sustitución exclusiva diseñada sobre la base de una política no coordinada con el conjunto de los programas, implícitamente, representa la equiparación problemáticas sociales de diversa índole que, muchas de las veces, no son solucionables simplemente por el hecho que se acceda a un ingreso. A modo de ilustrar nuestra posición con un ejemplo, que un niño reciba una determinada asignación de ninguna manera sustituye los problemas de empleo que surgen del mercado de trabajo e imposibilitan que el jefe/a puedan realizar su fuerza de trabajo. En este sentido, la condicionalidad de incompatibilidad no es menor si tomamos en cuenta que del universo actual que cubre la AUH, aproximadamente 2 millones de la población atendida proviene de una simple sustitución de planes. Con lo cual en términos netos la implementación de la AUH ha significado un impacto de cobertura sobre 1.5 millones de menores.

Dada la novedad de la política implementada, rápidamente se han elaborado una cantidad de trabajos que estudian fundamentalmente estas temáticas (análisis de la reglamentación y cobertura de la AUH, así como su impacto directo de su implementación sobre los indicadores de pobreza e indigencia (Agis, Cañete y Panigo 2010; Gasparini y Cruces 2010; CENDA, 2010; OIT, 2010). Con algunas diferencias respecto a la forma de abarcar la problemática y cifras resultantes de dicho ejercicio, todos estos trabajos marcan que la AUH representa un avance muy importante en términos de política social y su impacto sobre los indicadores de pobreza e indigencia es significativo. No obstante, es

⁴ El programa también se hace extensivo a hijos con discapacidad y, en tal caso, el monto a percibir es de 720\$ y se debe presentar el certificado de discapacidad emitido por el ANSES.

importante marcar que a pesar de los altos niveles de cobertura que se registraron en los pocos meses de su implementación, aún 3 millones de menores de 18 años no reciben ninguna clase de cobertura

Mientras los cuatro documentos reconocen que no se trata estrictamente de una política de carácter universal –lo cual implicaría más un ingreso ciudadano a la niñez que una asignación diferenciada-, el acento sobre las condicionalidades para acceder a la AUH varía acorde a las posiciones de cada documento. En Agis, Cañete y Panigo (2010) se hace una extensa contextualización respecto al resto de los programas de similares características existentes en Latinoamérica, concluyéndose que la implementación de la AUH en Argentina, aunque no es una política estrictamente universal, representa un avance significativo en perspectiva al resto de la región. Adicionalmente a esta conclusión general, en OIT (2010) se añade que la AUH representa una medida de protección social que establece un piso sobre la totalidad del sistema de asignaciones y sobre el cual progresivamente se irá incluyendo al resto de la población.

Por su parte, en Gasparini y Cruces (2010) si bien se encuentran ciertas problemáticas respecto a la diagramación e implementación (dada la magnitud del programa), no se encuentran problemas sistemáticos o que no sean solucionables con el correr y avance del tiempo y, por último, en Rameri, Haimovich y Straschnoy (2010) las críticas respecto a la diagramación y la evolución misma en cuanto al número de beneficiarios son numerosas y, por otra parte, se marca que la diferenciación a nivel regional actual del sistema de asignaciones marca ya de por sí una fragmentación en el mismo que no solucionada únicamente con la implementación de la AUH.

2. Acerca de la noción de Deuda Social Educativa⁵

El punto de partida del proyecto reside en el reconocimiento de la Educación como un derecho del cual todos los individuos poseen como ciudadanos. En tal sentido, de una parte, la existencia de una DSE supone que parte de los recursos sociales existentes no han sido apropiados por el gasto público social en general y el gasto público en educación en particular y, de otra parte, en el marco del sistema educativo como un todo, la expresión de la DSE se muestra a través de múltiples dimensiones (la carencia de garantías reales para el acceso al sistema educativo, la permanencia en los distintos

⁵ En este apartado se sintetizan brevemente algunas ideas y hallazgos del proyecto UBACyT F 151.

niveles educativos y la recuperación de aquellos individuos que han sido excluidos del sistema, entre otros).

Acorde a estas consideraciones, el proyecto reconoce como uno de sus objetivos la generación de un modelo de atención educativa capaz de estimar el volumen total de recursos necesarios para la atención de la DSE, siendo además que dicha estimación representa en si misma una forma de planificación de la política educativa pública -en tanto que muestra las limitantes estructurales del actual sistema educativo así como el horizonte real al que debería aspirar a cubrir progresivamente dicho sistema-.

Es claro que al postular a la educación como un derecho propio de todos los individuos por ser tales, estamos apelando directamente a la individualidad como único requisito para percibir tal derecho. Es decir, nos estamos refiriendo a que no debe mediar ningún tipo de restricción o condicionalidad más que el hecho mismo de ser humano. No obstante, esta abstracción carece de sentido si, al mismo tiempo, no contempláramos su contrapartida, es decir, la efectividad de tal derecho está sujeta a la premisa por la cual no debemos perder de vista que la individualidad real únicamente puede realizarse en el marco social en el cual se encuentra inserta. Por lo tanto, para afirmarse como tal, el individuo debe poder estar inserto en las prácticas que cotidianamente dicha sociedad lleva a cabo y además ser participe activo de las mismas ejerciendo su ciudadanía. En este sentido, es que el Derecho a la Educación representa a la vez que un derecho de todos los individuos, un derecho social.

El fundamento mismo acerca de la validez de este postulado ha sido tratado por varios autores y desde distintas perspectivas (Paviglianiti, N 1993; Riquelme, 1997 y 2007; CIPPEC 2007 y Morduchowicz, A 2008). El objetivo de la trabajo no es ahondar en dicho fundamento sino, reconociendo su existencia, realizar una estimación de la cantidad de individuos que, aún poseyendo las cualidades para percibir aquél derecho, ciertas condiciones y dinámicas sociales imposibilitan que el mismo se efectivice. En el marco de la estimación total de la DSE, este cálculo representa un elemento fundamental puesto que nos determinará el universo total de menores a atender y sobre los que se deberían concentrar los mayores esfuerzos en términos de política educativa y recursos necesarios. A continuación presentamos algunas consideraciones que han guiado tal estimación:

- Primero, sobre la base de una metodología elaborada por Alfredo Monza y Claudia Giacometti para el propio proyecto, se ha realizado una estimación de la población actual al año 2010 entre 0 y 18 años utilizando como fuentes principales las proyecciones poblacionales de CELADE y el Censo Demográfico 2001⁶.
- Luego se ha realizado una estimación del universo de personas entre 3 y 18 años incluido en el sistema educativo. Dicha estimación también ha sido realizada por Alfredo Monza y Claudia Giacometti para el proyecto y se han utilizado como fuentes los anuarios estadísticos de DINIECE⁷.
- Se ha establecido como el universo poblacional propio de la DSE a la diferencia entre la población total entre 3 y 18 años y la población efectivamente incluida en el sistema educativo.
- Por último, se ha considerado 0 (cero) a la cantidad nula de individuos que están fuera del sistema educativo así como a aquella porción que del cálculo mismo resulta negativo. La razón de esta situación se debe principalmente al hecho de que el cálculo de la población representa una estimación y por lo tanto, por definición, tiene un margen de error y por otra parte, son sabidos los errores estadísticos de sobreestimación de matrícula en las tasas de asistencia que muchas de las veces dan como resultado una proporción superior a 100%.

⁶ Mimeo UBACyT F 151 (2009).

⁷ Mimeo UBACyT F 151 (2009).

Cuadro 1. Estimación de la cantidad total de individuos entre 3-18 años fuera del sistema educativo, por edades simples (2010)

Edad	Alumnos Común		
	total	urbano	rural
3	449.032	380.157	68.876
4	259.747	212.598	47.148
5	12.793	0	12.793
6	10.541	0	10.541
7	8.986	0	8.986
8	8.542	0	8.542
9	9.489	0	9.489
10	7.508	0	7.508
11	10.198	0	10.198
12	28.210	16.052	12.158
13	463	0	463
14	7.403	0	7.403
15	101.856	69.662	32.194
16	159.700	118.773	40.927
17	220.067	174.359	45.708
18	519.216	465.721	53.495
Totales	1.813.752	1.437.322	376.430

Fuente: elaboración del proyecto UBACyT F 151 “La deuda social en educación y formación para el trabajo en Argentina: diseño de modelos de atención del derecho a la educación”

El primer resultado trascendente que surge de la estimación es que aproximadamente 2 millones de personas entre 3 y 18 años se encuentran fuera del sistema educativo. Si consideramos que la población total para la misma edad, es de aproximadamente 11 millones de personas, obtenemos que el 16% de la población en edad de asistir a la escuela no lo hace. En términos geográficos dicha población se distribuye en un 80% en el ámbito urbano, quedando el 20% restante para el ámbito rural.

El análisis sobre la evolución por edades simples y ámbito geográfico nos arroja la diferenciación estructural del sistema educativo argentino respecto a las distintas capacidades al acceso y retención de los alumnos. Observando la evolución para los menores de hasta los 12 años, ella se explica casi fundamentalmente por la trayectoria de los menores pertenecientes al ámbito rural. En tal sentido, si bien a medida que aumenta la edad –cuanto más nos acercamos al límite de 12 años- la cantidad de personas que no integran el sistema escolar se reduce, esta proporción no es para nada menor. Nos estamos refiriendo a un universo que aproximadamente cubre el 10% del total de los individuos excluidos a nivel nacional.

No obstante, los problemas más grandes en términos de población no atendida se verifican en las edades correspondientes al nivel escolar secundario. En este sentido, encontramos que es justamente en ese nivel donde se manifiestan los mayores problemas respecto a la capacidad de retención de alumnos del sistema educativo –esto resulta particularmente visible para la población entre 17 y 18 años-. En efecto, observamos que dicha proporción crece -en ambos ámbitos- exponencialmente a partir de la edad de 15 años, siendo que en los dos años estrictamente anteriores posee niveles nulos o relativamente bajos-. De esta manera, nos es dable argumentar que si bien la mayoría de los menores en edad escolar comienza la secundaria, el sistema educativo argentino posee serios problemas para retener a esos alumnos una vez comenzada la misma.

Por otra parte, si bien la población no atendida a partir de los 15 años se explica casi totalmente por la trayectoria de los valores asumidos en el ámbito urbano, relativamente al total de la población del ámbito rural, es importante marcar que la población excluida entre 15 y 18 años representa el 45% de la población total a atender, con lo cual, si a este fenómeno añadimos los anteriores problemas marcados para la población rural menor a 12 años, podríamos concluir que los niveles de inequidad y exclusión del sistema educativo argentino se manifiestan con mayor intensidad sobre el ámbito rural que el urbano.

3. La Asignación Universal por Hijo: ¿un avance hacia la planificación educativa o la continuidad de acciones por la presión de la demanda?

El objetivo de este apartado es realizar una reflexión acerca de la implementación de la AUH sobre el sistema educativo. Creemos preciso remarcar que dada la imposibilidad de realizar un análisis del impacto real -puesto que el tiempo de la implementación la política es relativamente corto respecto al basto universo que pretende abarcar- las conclusiones que se derivan de la misma son de carácter provvisorio. Particularmente entre estas observaciones, sumado al problema de la carencia de información estadística oficial para evaluar la implementación de la política, cabe señalar que el hecho de que se hayan matriculado una mayor cantidad de menores no significa que dicho crecimiento sea efectivamente atribuible a la ejecución de la AUH. Por lo tanto, intentaremos marcar algunos desafíos que ejerce la AUH sobre el sistema educativo, así como algunas líneas de acción específica que la misma debería contemplar.

En el apartado anterior hemos caracterizado, desde la perspectiva de la población a atender, el punto de partida en el cual se encuentra el sistema educativo argentino. La implementación de la AUH, sin duda, debería también considerar estos volúmenes de población excluida del sistema educativo como un diagnóstico propio de la atención que pretende dar cuenta. Veamos ahora cuál es la situación, en términos de evolución de matrícula de aquella población que se encuentra adentro del sistema educativo.

Cuadro 2. Evolución matrícula y porcentaje de variación (2001-2005-2009) por nivel educativo. Total país, Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires.

Año/nivel educativo	Inicial			EGB 1 y 2 / Primario (1 a 6)		
	Total País	Buenos Aires	CABA	Total País	Buenos Aires	CABA
2001	1.255.690	553.550	85.291	4.699.128	1.664.227	225.316
2005	1.324.529	577.379	90.281	4.597.404	1.577.421	226.411
2009	1.526.915	665.512	111.253	4.643.430	1.640.643	231.205
% variación 2001-2005	5,48	4,30	5,85	-2,16	-5,22	0,49
% variación 2005-2009	15,28	15,26	23,23	1,00	4,01	2,12
% variación 2001-2009	21,60	20,23	30,44	-1,19	-1,42	2,61

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección nacional de información y evaluación de la calidad educativa (DINIECE)

Dada la complejidad en la evolución de la matrícula hemos decidido metodológicamente seleccionar los años 2001, 2005 y 2009 y hemos presentado por separado los niveles inicial y primario por un lado y secundario por otro (cuadro 3).

Para el nivel inicial es importante marcar que para todas las jurisdicciones y toda la serie completa 2001-2009 los niveles de matrícula han sido incrementales. Al observar el nivel primario encontramos, a grandes rasgos que la tendencia se ha vuelto creciente para el periodo 2005-2009, mientras que para el periodo 2001-2005 han sido levemente negativos o se han mantenido. Por lo tanto, para el nivel primario observamos que en los últimos cinco años la matrícula ha crecido tanto a nivel país como en las jurisdicciones y, a su vez, respecto a la población a atender, los volúmenes son relativamente chicos. Sin embargo, es importante remarcar lo planteado en el apartado anterior: el núcleo excluido del sistema educativo pertenece al ámbito rural. Por lo tanto, frente a la condicionalidad de la AUH de poseer DNI para percibir la asignación, creemos que es importante que adicionalmente a la medida misma, se implemente una fuerte campaña por parte del

Estado de registración de las personas (tanto menores como adultos), además de la especificidad que este ámbito supone en términos de política educativa.

Por otra parte, encontramos que un desafío que debería ser considerado por la AUH es el que atañe al nivel inicial. En esta dirección, observamos que ha sido el nivel que más ha crecido en matriculación de menores. Ergo, su propia dinámica, ejerce una presión adicional sobre el nivel primario, lo que implicaría una necesidad de incremento de recursos para este nivel a fin de garantizar la atención de la población que pugnará por acceder a dicho nivel.

Cuadro 3. Evolución matrícula y porcentaje de variación (2001-2005-2009) por nivel educativo. Total país, Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires.

Año/ nivel educativo	EGB 3 /secundario Ciclo Básico			Polimodal /secundario ciclo orientado		
	Total País	Buenos Aires	CABA	Total País	Buenos Aires	CABA
2001	2.054.158	784.258	124.688	1.431.496	615.774	108.868
2005	2.098.453	756.708	125.241	1.360.174	547.198	103.782
2009	2.230.464	812.743	124.269	1.388.767	527.608	99.882
% variación 2001-2005	2,16	-3,51	0,44	-4,98	-11,14	-4,67
% variación 2005-2009	6,29	7,41	-0,78	2,10	-3,58	-3,76
% variación 2001-2009	8,58	3,63	-0,34	-2,98	-14,32	-8,25

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección nacional de información y evaluación de la calidad educativa (DINIECE)

La situación presentada en el ámbito de la educación secundaria es más complejo y constituye una deuda social con la población joven y adulta. Por un lado, los niveles de crecimiento de matrícula son claramente menores a los niveles inicial y primario, pero a su vez, la situación del EGB3 (ciclo básico) es sustancialmente diferente a la del nivel polimodal (ciclo orientado). En este sentido, encontramos que los niveles de matriculación del EBG3 para el periodo 2005-2009 en total país y Buenos Aires presentan tendencias crecientes y en CABA pequeñas reducciones. Por el contrario, los mayores problemas se presentan para el polimodal (ciclo orientado). En este sentido, encontramos caídas pronunciadas para el periodo 2001-2005, que sólo fueron parcialmente mejoradas en el periodo 2005-2009. Esto no debería interpretarse necesariamente de manera catastrófica pues, en gran medida, se corresponde con los cambios de estructura y adecuación a la nueva ley. Por lo tanto, si bien en este último periodo se ha revertido la tendencia de aumento de los niveles de deserción para el total del país, aún en las jurisdicciones de

Buenos Aires y CABA se observan tendencias negativas. Este resultado resulta particularmente congruente con el análisis presentado en el apartado anterior acorde a las estimaciones de la población excluida del sistema educativo (que mostraba sus mayores niveles en las edades simples correspondientes al nivel secundario). Por lo tanto, desde la perspectiva de la relación supuesta entre la población a incluir en el sistema educativo y la AUH, en principio uno de los mayores desafíos de esta última (acorde a su normativa) debería estar dirigido a la incorporación de este grupo al cual actualmente no se atiende.

Creemos que estas situaciones específicas deberían ser contempladas al momento de la confección de una política pública que supone en sus objetivos además del impacto mismo sobre el sistema de asignaciones a menores, una estrecha relación con el sistema educativo. En tal sentido quisiéramos expresar cierta preocupación respecto a la integralidad con que se ha llevado a cabo la implementación de la AUH y su objetivo (en tanto estímulo) de aumentar los niveles de cobertura del sistema educativo y, de esa manera, atender aquél derecho social que hemos considerado como fundamental a todos los ciudadanos. Mientras que en el nivel primario los niveles de matriculación son casi totales y, por lo tanto, la cantidad de alumnos excluidos es menor, en el nivel secundario aún encontramos altos niveles de exclusión que no sólo son propios del universo de menores de 18 años, sino también incumben a la población joven y adulta⁸.

Resulta obvio que el ingreso incremental de menores en el sistema de asignaciones representa un hecho positivo, pero la pregunta es ¿El sistema educativo posee actualmente la cantidad de recursos necesaria para atender las demandas crecientes derivadas de la condicionalidad impuesta? Si los recursos actuales fueron estimados sobre la base tope de un financiamiento del 6% del PBI y este escenario no preveía la implementación y posible incremento derivado de la AUH, es razonable pensar que la masa de recursos actuales es insuficiente. Con lo cual, si bien desde la voluntad y el discurso pueden resultar alentadores los incrementos de matrícula, se corre el riesgo que aquellas buenas intenciones se vean “truncadas” por la dinámica general y el comportamiento que ha venido reproduciendo el sistema educativo desde ya hace varios años.

⁸ Al respecto en Riquelme (2010) se aborda la problemática del cumplimiento del Derecho a la Educación para el universo de jóvenes y adultos. Al respecto se plantea la necesidad no sólo de acceso a la alfabetización, sino también, enmarcado en el paradigma de la educación a lo largo de la vida, la conclusión de los niveles primario y secundario como una forma emancipadora de los individuos.

En este sentido, no son menores las preocupaciones acerca del desfinanciamiento del sistema educativo e incapacidad real de directamente no poder atender estas nuevas demandas. Entendemos que para la solución de estas problemáticas se requieren perspectivas y diseños de políticas integrales que consideren al sistema educativo en su totalidad y no a través de demandas derivadas que, al mismo tiempo que no dan cuenta de su especificidad, generan exigencias que están por fuera de su propia órbita de decisión. En última instancia, a lo que estamos apelando es a que en el marco del diseño de políticas sociales globales se prevea la capacidad del sistema educativo de poder planificar sus propias trayectorias y de esa manera, ser capaz no sólo de atender correctamente las demandas educativas explícitas de la población en dicha materia, sino también generar sus propias condiciones de posibilidad a través de la planificación de una oferta educativa congruente también con la atención de aquellos individuos que se encuentran excluidos del sistema.

Comentarios Finales

En la presente ponencia hemos realizado una estimación de los menores a incluir en el sistema educativo y observado algunas implicancias de la implementación de la AUH sobre tal población.

Desde la perspectiva del derecho a la educación la existencia de individuos que no concluyeron la actual pauta de educación secundaria completa representa un déficit que debe ser atendido por el Estado. En este sentido, la implementación de la AUH junto a la condicionalidad del certificado escolar representa un aliciente y desafío adicional que, sin duda, es un avance no sólo en materia de cobertura y asignación de ingreso a un universo basto de menores, sino también, indirectamente, es una medida progresiva en el sentido de inclusión en el sistema educativo a menores que estaban fuera de él. Sin embargo, es preciso marcar una serie de consideraciones que hemos abordado a lo largo de la ponencia.

Primeramente, aún existen una gran porción de menores que no reciben ninguna clase de asignación. La solución de esta situación junto al análisis de las condicionalidades que presenta el programa (restrictivas o no) son las que marcarán el devenir a futuro el éxito o no de la política implementada en términos de impacto directo.

Por su parte, referente a las trayectorias del sistema educativo y la implementación de la AUH, creemos que los múltiples desafíos que impone la AUH deberían atenderse acorde a la situación específica, dinámica y punto de partida de dicho sistema. En tal dirección, acorde con las estimaciones de la población excluida presentadas en el segundo apartado, los mayores esfuerzos deberían estar concentrados en medidas adicionales que impacten sobre el universo del nivel educativo secundario (especialmente el polimodal/ciclo orientado).

Por su parte, la cobertura -en términos absolutos- para el nivel primario es casi total, sin embargo la particularidad de que aquellos que están afuera pertenezcan al ámbito rural impone al Estado el desafío adicional de una fuerte campaña de registración personas de manera que la condicionalidad de la AUH respecto a la posesión de DNI se establezca como una restricción al acceso a dicho beneficio. Conjuntamente, en el nivel inicial para el periodo 2001-2009 (y sobretodo en el periodo 2005-2009) encontramos variaciones significativas en el total de la matriculación, ello supone una presión adicional sobre el sistema primario que si bien, como hemos dicho, posee niveles de cobertura casi totales, frente a la implementación de la AUH esta situación podría representar una necesidad de recursos adicionales para tal nivel.

Por lo tanto, acorde a lo observado en la ponencia, si bien es probable encontrarnos con un aumento en la matrícula total para el año 2010 (año de implementación de la AUH), creemos que con los datos existentes aún no puede establecerse que dicho incremento sea producto de la AUH. En este sentido hemos mostrado que el crecimiento de la matrícula para todos los niveles es un fenómeno que se viene dando en la Argentina especialmente desde el año 2005 y por lo tanto, sería incorrecto atribuir a la AUH dichos posibles incrementos.

Por último, en el orden cualitativo, sí encontramos mayores problemas y potenciales impactos negativos sobre el sistema educativo. En particular, el no planteamiento por las autoridades de la necesidad de mayores recursos para el sistema educativo, junto a los estructurales problemas de repitencia y sobreedad, pueden generar un efecto inverso al pretendido y si bien, en un principio, contener y atender una demanda creciente de alumnos, transcurrido el tiempo la dinámica misma del sistema o bien expulsarlos o bien menguar el nivel de su calidad.

Bibliografía

Agis, E; Cañete, C y Panigo, D (2010). **El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina.** Buenos Aires, Argentina. Documento de Trabajo. Centro de Estudios e Investigaciones laborales- Programa de Investigaciones Económicas sobre tecnología, trabajo y empleo (CEIL-PIETTE). Buenos Aires, Argentina.

CENDA (2010). **Debates sobre la asignación universal por hijo.** En “El trabajo en argentina. Condiciones y Perspectivas. Informe trimestral. Centro de Estudios para el desarrollo argentino (CENDA). Buenos Aires, Argentina.

Gasparini, L y Cruces, G (2010). **Las asignaciones universales por hijo: impacto, discusión y alternativas.** Documento de Trabajo N 102. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Buenos Aires, julio

Morduchowicz, A (2008). **Financiamiento y derecho a la educación.** Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Buenos Aires, Argentina. Septiembre

Paviglianiti, N (1993). **El derecho a la educación: una construcción histórica polémica.** Serie fichas de cátedra 101/6. Departamento de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Buenos Aires.

OIT (2010). **Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares.** Organización Internacional del Trabajo (OIT). Fabio Bertranou (coordinador). Buenos Aires, Argentina.

Rameri, A; Haimovich, A y Straschnoy, M (2010). **Evaluación del programa “Asignación Universal por Hijo para la protección social” en sus primeros 4 meses de implementación”.** Instituto de Estudios y Formación CTA. Buenos Aires, junio.

Riquelme, G (1997). **Asignación y Distribución del Gasto en Educación y Formación Técnico-Profesional: construcción de políticas e indicadores alternativos.** Ponencia presentada en las Jornadas de Financiamiento de la Educación Argentina. Situación Actual. Perspectivas. Propuestas. Academia Nacional de Educación. Buenos Aires, agosto.

Riquelme, G (2007). **La deuda social Educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del Derecho a la Educación.** Serie de cuadernos de trabajo N 16. Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE, UBA). Cuidad de Buenos Aires, Argentina.

Riquelme, G (2010). **La Educación y formación para el trabajo en contextos de crisis y los desafíos para la educación de adultos: el caso Argentina y reflexiones en el contexto de América Latina.** Ponencia presentada en el XVI Congreso de la AMSE -AMCE-WEAR-2010. Monterrey, México.

UBACyT Proyecto F 151 “**La Deuda Social en Educación y formación para el trabajo en Argentina: diseño de modelos de atención del derecho a la educación”** Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE, UBA). Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras –Universidad de Buenos Aires (UBA). Cuidad de Buenos Aires, Argentina.

