

# INVESTIGACIÓN

## BOLSA FAMILIA Y ASIGNACIÓN UNIVERSAL

por Hijo: la condicionalidad educativa puesta en debate

### MARÍA KENDZIUR

Licenciada en Trabajo Social. Becaria interna doctoral del Conicet (Citer- Conicet / UNER). Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Docente en la Facultad de Trabajo Social-UNER.

### CONTACTO

mariakendziur@hotmail.com

### TESAURO DE LA UNESCO:

Oportunidades educacionales; derechos humanos; política de ingresos; educación formal.

Códigos JEL: D10, D13, D33, D61, I38.

### CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Kendziur, M. (2017). Bolsa Familia y Asignación Universal por Hijo: la condicionalidad educativa puesta en debate. *Nova et Vetera*, 26, 23-39.

Fecha de recepción: 17-02-2017

Fecha de aprobación: 31-05-2017

### Resumen

Las políticas de transferencia monetaria condicionadas constituyen un paradigma de intervención de los Estados cuyos objetivos compartidos se vinculan a una lógica de inversión en capital humano. Se busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza desde un aporte regular de dinero y del cumplimiento de las condicionalidades de atención en salud y educación. Numerosos estudios intentan evaluar estas políticas y se encuentran fuertes contrapuntos en la bibliografía. La indagación que aquí se presenta busca, desde una ejercitación comparada, considerar una gran afirmación teórica que sostiene que ante la presencia de condicionalidades existiría un aumento y el sostenimiento de la matrícula escolar. Se trabajó con dos casos: Bolsa Familia (Brasil) y Asignación Universal por Hijo (Argentina), ambos permiten reformular la afirmación mencionada, pues registran —entre otras cuestiones— un aumento considerable de matriculación solo en el nivel inicial y en áreas rurales, y se incorpora la variable étnica para Brasil.

**Palabras claves:** Transferencias monetarias condicionadas, política pública, política social, educación, matrícula escolar.

“Bolsa Familia” and “Asignación Universal por Hijo”: the educational conditionality under debate

### Summary

Conditioned monetary transfer policies constitute a paradigm of intervention of the States whose shared objectives are linked to a logic

of investment in human capital. It seeks to break inter-generational transmission of poverty from a regular monetary contribution and compliance with health care and educational conditions. Numerous studies try to evaluate these policies and strong counterpoints are found in the bibliography. The research shown here tries to consider, from a compared exercise, a great theoretical assertion that states that in the presence of conditionalities an increase in tuition and school sustainability would exist. Work was carried out with two cases: Bolsa Família (Brazil) and Asignación Universal por Hijo (Argentina), and both allow to reformulate the aforementioned assertion, because they record -among other issues- a considerable increase in tuition only at the initial level and in rural areas, and the ethnic variable is incorporated for Brazil.

**Key words:** Conditioned monetary transfers, public policy, social policy, education, tuition fee.

## Bolsa Família et Asignación Universal por Hijo: débat sur la conditionnalité de l'éducation

---

### Résumé

Les politiques de transferts monétaires conditionnels constituent un modèle d'intervention des États dont les objectifs s'intègrent dans une logique d'investissement dans le capital humain. L'on cherche à arrêter la transmission intergénérationnelle de la pauvreté au travers d'une contribution monétaire régulière et du respect des conditionnalités de soins de santé et d'éducation. De nombreuses études tentent d'évaluer ces politiques et l'on trouve de forts contrepoids dans la littérature. L'étude présentée ici vise, à travers un exercice comparatif, à considérer une affirmation théorique selon laquelle grâce à la présence de conditionnalité il y aurait une augmentation et un maintien des inscriptions scolaires. Nous avons travaillé sur deux cas: Bolsa Família (au Brésil) et Asignación Universal por Hijo (en Argentine). Ces deux programmes permettent de reformuler l'affirmation mentionnée, car entre

autres choses, l'on enregistre une augmentation significative du nombre d'inscriptions scolaires seulement au premier niveau et dans les zones rurales et l'on prend en compte la variable ethnique pour le Brésil.

**Mots clés:** Transferts monétaires conditionnels, politique publique, politique sociale, éducation et scolarisation.

## Bolsa Família e Subsídio Universal por Filho: a condicionalidade educativa em debate

---

### Resumo

As políticas de transferência monetária condicionadas são um paradigma de intervenção dos Estados cujos objetivos compartilhados estão atrelados a uma lógica de investimento em capital humano. Procura-se romper a transmissão intergeracional da pobreza por meio de uma contribuição regular em dinheiro e do cumprimento das condicionalidades de atendimento em saúde e educação. Inúmeros estudos tentam avaliar essas políticas e encontram-se fortes contrapontos na bibliografia. A pesquisa ora apresentada visa, fazendo um exercício de comparação, considerar uma grande afirmação teórica que argui que diante da presença de condicionalidades existiria um aumento na matrícula escolar e da sua sustentabilidade. Dois casos foram analisados: Bolsa Família (Brasil) e Subsídio Universal por Filho (Argentina), ambos os casos permitem reformular a afirmação supramencionada, pois indicam —entre outras questões— um aumento considerável na matrícula apenas no nível inicial e em áreas rurais, incorporando a variável étnica para o Brasil.

**Palavras-chave:** Transferências monetárias condicionadas, política pública, política social, educação, matrícula escolar.

## Introducción

Para esta presentación se expondrán algunas conclusiones de un ejercicio de metodología comparada a partir del cual se buscó corroborar una generalización hallada en la bibliografía encontrada sobre transferencias monetarias condicionadas (TMC) en Latinoamérica. Tal generalización defiende una evaluación positiva de las **condicionalidades** al decir que la matrícula escolar aumenta y se sostiene a partir de políticas que las incluyen entre sus requisitos.

Cabe remarcar que la particularidad de este trabajo reside en ser un ejercicio comparado sobre los **impactos de las políticas públicas en la sociedad**, lo que lleva a preguntarnos “en qué medida la implementación de una determinada política pública ha modificado el tejido social que buscaba afectar”, esto con especial atención en controlar si “la implementación de la política pública resolvió la cuestión para la cual fue formulada” (Bulcourn y Cardozo, 2008, p. 14)

No profundizaremos en los debates académicos actuales sobre un carácter legitimador y de consenso social sobre el sistema que tendrían las TMC, sino que se revisarán los fundamentos que, manifestados explícitamente, justifican su existencia en tanto “**respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal**”, y con lo cual se considera que el abordaje desde la educación —entre otros servicios— permitirá “**mejorar las condiciones de vida**” (Decreto 1602 / 2009).

Para este propósito se trabajó con Bolsa Familia (de Brasil) y Asignación Universal por Hijo (de Argentina), dos casos del ámbito nacional de cada país y sobre los que se encuentran contrapuntos en la bibliografía respecto al cumplimiento de uno de los objetivos intermedios que se plantean en las políticas seleccionadas.

Los resultados de las distintas evaluaciones del cumplimiento de la escolaridad demuestran contradicciones sobre los alcances reales que existen en estos países. Por esta razón, aquí se pretende indagar acerca de investigaciones ya realizadas y datos estadísticos preexistentes que nos permitan controlar la hipótesis mencionada, que defiende un aumento y sostenimiento de la matrícula escolar a partir del surgimiento de las políticas indicadas.

El trabajo presentado es de tipo exploratorio, pues los hallazgos se sustentan en un esfuerzo comparativo desde fuentes secundarias. Además, las conclusiones a las que se llega requerirán de investigaciones posteriores para ser confirmadas.

Sobre el orden del presente texto, en primer lugar, se justifica la elección y se fundamenta la situación problemática; posteriormente se expone un marco teórico con el fin de ordenar el planteamiento conceptual, luego se exponen precisiones sobre la metodología escogida y, finalmente, se exhiben algunos hallazgos preliminares y las conclusiones.

## Acerca de la elección de la situación y el problema

La promoción efectiva de la educación y su correlato con el acceso a la misma se presentan como avances en torno a una evaluación positiva de las políticas de TMC en Latinoamérica (Villatoro, 2007; Cecchini y Madariaga, 2011). Sin embargo, no existe un registro detallado que incorpore un grupo complejo de variables que logren evaluar el aumento real de las matrículas escolares ni la permanencia en el sistema educativo. Los informes que reflejan el acceso a este último se encuentran generalmente fundados en estadísticas sobre matriculación, por lo que ofrecen una visión reducida o de causalidad lineal del fenómeno en cuanto a avances sobre el cumplimiento de este objetivo de mediano alcance.

Se considera que existen otras variables internas —formales e informales de los programas— y externas que permiten realizar una evaluación más detallada de la situación, lo que permite poner en tela de juicio la correspondencia lineal entre condicionalidad y cumplimiento de las condicionalidades y, desde allí, la eficiencia de la política al respecto.

Brasil y Argentina son dos casos relevantes para debatir sobre este estado de situación, pues son países en donde no existiría un aumento sustancial de la matrícula porque ello depende de características propias de sus sistemas educativos (Lavinás, 2014). La aplicación de los programas Bolsa Familia y Asignación Universal por Hijo presenta similitudes y diferencias entre ambos que podrían contribuir a los resultados que se plasman. Hay elementos significativos para considerar, como la existencia de otros programas de continuidad o “salida” referidos a la promoción del empleo y / o la formación, a las poblaciones objetivo, a las sanciones frente a incumplimiento de los beneficiarios, a la característica pública de la educación, entre otros.

Frente a lo dicho, se consideró relevante incorporar nuevos datos de análisis en clave comparada, fundados en un abordaje con énfasis en las experiencias empíricas de los dos casos en estudio —desde momentos previos al surgimiento de los programas referidos, acompañando su proceso y su actualidad—.

En esta línea, el ejercicio realizado puso sobre el tapete la afirmación percibida desde una causalidad lineal entre condicionalidad y avance efectivo en los objetivos intermedios de las TMC para reformularla. Se parte de comprender que el acceso a la escolaridad está sujeto a determinantes más amplios que pueden no estar contemplados en los resultados estadísticos.

De manera sintética diremos que el fenómeno estudiado se refirió a los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) en Latinoamérica y sus efectos para revisar, en términos comparativos, la afirmación de que las TMC generan el aumento y sostenimiento en la matrícula escolar en países de América Latina.

## Planteamiento teórico-conceptual

La Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>1</sup> de Argentina y Bolsa Familia (BF) de Brasil son algunos ejemplos de PTMC que, desde una perspectiva de protección social, han sido aplicados en diferentes países desde 1990 como nuevo paradigma de intervención de los Estados sobre los “sectores más postergados” (Decreto 1602 / 09) y “vulnerables de la sociedad” (Resolución 235/2011).

Si bien estos programas han adoptado particularidades en cada lugar, puede decirse que sus objetivos se vinculan a una lógica de inversión en capital humano. En general, dichos programas<sup>2</sup> buscan romper la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio del aporte regular de dinero a los hogares y del cumplimiento de las condicionalidades (de atención en salud y asistencia

1 Esta iniciativa se extiende a las mujeres embarazadas, la Asignación Universal por Embarazo (AUE), producto de la Resolución 235 / 2011, a la que se da lugar por disposición de la Dirección Ejecutiva de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

2 Como sinónimos y marcando diferencias en sus contenidos, las TMC se mencionan de formas similares como programas de transferencias en efectivo, o en inglés Conditional Cash Transfers, entre otros modos.

en la educación) para con sus beneficiarios (Cecchini y Madariaga, 2011; Lavinias, 2014) con el propósito de que las nuevas generaciones no repitan las trayectorias de sus padres. Al decir de Lavinias (2014):

aunque los programas varían de un país a otro, tienen una serie de características comunes. En primer lugar, la población beneficiaria se define por medio de pruebas para medir sus ingresos o bien mediante otros criterios [...]. En segundo lugar, los beneficios se pagan en forma mensual o bimestral, pero con sujeción a condiciones que pueden incluir la asistencia a la escuela, visitas al médico, la participación en reuniones de la comunidad y otras actividades. Las modalidades de pago han ido cambiando con el tiempo. (p. 21)

A su vez, se supone que la administración femenina de los dineros percibidos garantiza su uso adecuado. Esta característica permitiría asegurar un cumplimiento adecuado de las condicionalidades al considerar a la mujer, desde el estereotipo de género, como experta en materia de cuidados y crianza (Molyneux, 2007; Pautassi y Zibecchi, 2010; Pautassi y Rico, 2011; Rodríguez Enríquez, 2011; CEDAW, 2010).

Brasil es uno de los casos paradigmáticos de la experiencia latinoamericana, su programa comienza a mediados de la década del noventa con propuestas en el ámbito local que desde su surgimiento vincularon la transferencia de dinero con deberes de cumplimiento en educación. En el caso de Argentina, es luego de la crisis de 2001 que se despliegan las primeras estrategias de este tipo (De Sena, Cena, Chahbenderián y Dettano, 2016).

Cabe destacar que desde su aparición las TMC han despertado una serie de debates y discusiones sobre su conceptualización, los modos como se nombran las tareas que deben cumplimentarse y lo que implican unas y otras (contraprestación, condicionalidad o corresponsabilidad), sus características, las posiciones teóricas e ideológicas sobre las que se sustentan, sus reglamentaciones, entre otras cuestiones vinculadas a sus propuestas. Incluso, se ha debatido acerca de las diferencias

entre impactos y evaluaciones de avances en la consecución de los objetivos que persiguen.

Es pertinente prestar atención en este estudio a las visiones contrapuestas que existen al ponderar las condicionalidades según diferentes autores. Algunas posturas a favor de las experiencias de las transferencias consideran que estas efectivamente logran conectar a poblaciones infantiles pobres con sistemas de protección más amplios (Cecchini y Madariaga, 2011) —entre los que contaríamos la escolaridad—.

Otras publicaciones demuestran diferencias ideológicas sobre lo que sostiene este tipo de políticas, al considerar que colocan juegos de “recompensas” frente a obligaciones antes de garantizar la igualdad de acceso a bienes públicos, de modo que la existencia de este tipo de programas daría cuenta de un avance del capitalismo financiero, pero no aseguraría ni un proceso de redistribución ni la reducción de la desigualdad y de la pobreza (Lavinias, 2014).

Si bien esta presentación no busca profundizar en las perspectivas que dan sustento a la generación y proliferación de las transferencias monetarias como nuevo formato de políticas sociales que afronten a la pobreza, es preciso decir que lo expuesto tiene como trasfondo el debate acerca de la responsabilidad estatal sobre las poblaciones y como garante de derechos humanos, entre ellos el derecho a la educación.

Aun cuando no se problematizan los mecanismos de estructuración social del capitalismo actual mediante la aplicación de este tipo de medidas (Cena y Chahbenderián, 2015), se reconoce un viraje en la perspectiva de las políticas gubernamentales que se puede observar en la orientación de los ingresos estatales que ya no se dirigen a estimular la oferta educativa sino la demanda (Muñoz Alvarado, 2016).

Así, el sentido generador de consenso de las TMC permanece oculto en la importancia que se le otorga a la educación como medio para acrecentar el capital humano, para desarrollar a los individuos y mejorar su nivel de

vida. En otras palabras y al decir de Andrés García Trujillo (2009), las TMC se constituyen en políticas sociales del aparato estatal como dispositivos físicos que permiten producir hegemonía y reproducir el capital (Offe, 1990, citado por Cena y Chahbenderian, 2015).

Además, se entiende que:

Estas nuevas “modalidades” de políticas sociales emergen en un contexto de varias décadas de ajuste estructural a lo largo y ancho de la región, que agudizaron las desigualdades sociales y la pauperización (*Lo Vuolo et al.*, 1999). Coinciden con la crisis de las sociedades centradas en el trabajo formal como eje organizador de las relaciones de protección social, traducido, entre otros aspectos, en la existencia de grupos de pertenencia sindical y gremial, y derechos y garantías vinculados a lo que se ha identificado como derechos sociales (Grassi, 2003, Arcidiácono, 2012). (Cena y Chahbenderian, 2015, p. 5)

Se percibe entonces una postura que les da a las poblaciones pobres la responsabilidad y posibilidad de salir de la pobreza, lo que desdibuja los mecanismos estructurales del sistema y, de esta manera, permite su reproducción con el reaseguro de ofrecer un dinero con capacidad para satisfacer las necesidades más apremiantes (Ferguson, 2015). De acuerdo con lo anterior, cabe colocar como interrogante el lugar del Estado como garante de derechos sociales y —por lo menos— llamar la atención sobre la exigencia de condicionalidades con el fundamento de un desarrollo de los individuos para su posible incorporación al mercado de trabajo.

Sobre lo que aquí nos compete, a pesar de lo dicho, desde su surgimiento, este tipo de programas se han extendido por toda la región y han adoptado gran visibilidad con acciones de reducción de la pobreza. Adicionalmente, se incentivan de la mano de la promoción de organismos internacionales —como el BM y el BID—.

Entre las múltiples formas que adoptan y que permiten clasificar a las políticas de los distintos países, Cecchini y Madariaga (2011) proponen una distinción en función

de tipos de condicionalidad, monitoreos y mecanismos de sanción, así como los modos de evaluación de los mismos. Sobre los tipos de condicionalidad, las experiencias de transferencia se podrían dividir entre fuertes, moderadas y leves. Bolsa Familia, y podríamos arriesgarlos a decir también que Asignación Universal por Hijo, corresponden —según los autores— al segundo caso.

Los tipos de condicionalidad moderada implican mayor complejidad para su monitoreo, y los procedimientos para verificarlos pueden ser endeble o contener formas de sanción también moderadas. La condicionalidad no sería lo prioritario, sino que el foco estaría puesto en la transferencia en sí, por lo cual no contaría de primera mano con “un conjunto de mecanismos específicos, diseñados para llevar a cabo el proceso de monitoreo de condicionalidades y la coordinación con los procedimientos de pago y sanciones” (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 89).

Este dato resulta interesante para los casos en estudio, ya que permite comprender posibles inconvenientes a la hora de retomar datos fehacientes sobre el grado de cumplimiento de las condicionalidades, esto es, el vínculo existente entre las TMC y el aumento en la utilización de servicios públicos de salud y educación.

Así, existen visiones contrapuestas sobre los impactos de BF y AUH, fundamentalmente en función de lo que nos convoca aquí sobre matrícula escolar. Por esto último, se va más allá de una visión que cuenta datos de inscripción al comienzo del año escolar, para así poder considerar elementos propios de los movimientos que la misma sufre a lo largo del ciclo lectivo.

Parte importante de la bibliografía en la materia sostiene, de forma similar, que “las evaluaciones de impacto han mostrado que estos programas constituyen mecanismos eficaces para promover el acceso y la utilización de los servicios de educación y salud entre los más pobres” (Cecchini y Madariaga, 2011, citados por Hernández Mar, 2013, p. 16). O, como indica otra cita del mismo texto, “las evaluaciones sobre los efectos de los PTC en las capacidades humanas revelan que se han producido

avances en materia de objetivos intermedios (Bastagli, 2008), como el acceso a la escuela y a los servicios de salud” (Hernández Mar, 2013, p. 16).

En el presente artículo se propone comprender la matrícula no solo como la inscripción al año lectivo, pues esta también atiende al movimiento de desgranamiento, deserción o abandono<sup>3</sup> como componentes que impiden comprenderla como algo estático o fijo. A efectos de la evaluación del impacto, también fue necesario atender a los egresos escolares.

Cabe destacar que al hablar de matrícula comprendemos, en principio con el caso argentino, que los registros de la misma permiten categorizar a las escuelas. Esto se refleja en sueldos diferenciados para el personal de las instituciones, en la cantidad de recurso destinado, etc. A la vez, no podemos dejar de mencionar que existen múltiples variables que vehiculizan u obstaculizan la inscripción y la asistencia regular, que van desde situaciones socioambientales y familiares hasta el disgusto con la oferta educativa, por lo que resulta difícil sostener la generalidad que se pretende reformular, a saber, que en países de América Latina la matrícula escolar aumenta y se sostiene como efecto de las condicionalidades de las TMC.

Resultan interesantes otros planteamientos teóricos que buscan elementos que atienden a las características propias de los países en estudio y proponen diferencias en función, por ejemplo, de discreciones en el ámbito local sobre tipos o posibilidades de registro o acerca de las edades de las poblaciones sobre las que se arrojan resultados de impacto. Tal es el caso de Lena Lavinas (2014), quien indica que “en los países que ya contaban con educación pública primaria universal, como Brasil o Argentina, no ha podido observarse correlación alguna entre los programas de transferencia monetaria y el aumento en las matriculaciones” (p. 29).

## Metodología

Tal como ya fue explicitado, la metodología que se utilizó fue la comparación, mediante la que se revisó la generalización expresada en apartados anteriores (Sartori, 1994). A los efectos de esta presentación, se expondrán las revisiones obtenidas con la metodología comparada, en la que se abordaron las dos políticas específicas (BF y AUH), ya que estas presentan, según parte de la bibliografía recorrida, dos casos negativos de la gran afirmación en cuestión.

Es importante precisar que los datos utilizados son fundamentalmente de segunda mano, pues aprovechan el material producido hasta el momento, por esta razón las conclusiones a las que se llega requerirán de nuevas investigaciones para ser confirmadas, de modo que este artículo se presenta como un estudio exploratorio.

La generalización sobre la que se trabajó es de tipo causal, ya que expresa que las TMC darían lugar al acceso y a la permanencia en el sistema educativo en términos de aumento o no de las asistencias o de la matrícula. Entonces, se buscó reformular tal generalización en función de incorporar distintas variables que permitan incorporar nuevos elementos a la hora indicar si efectivamente se modificó el acceso a la escolaridad y de qué manera. Para lograrlo se contrastan tanto los resultados estadísticos como las características propias de los modos de afrontar o disponer las condicionalidades en cada país.

La definición espacial para esta indagación fue nacional y se optó por casos diferentes y / o negativos para poner en tensión la teoría (Lucca y Pinillos, 2012, p. 5). El recorte temporal fue de tipo sincrónico, lo que implica un abordaje de tiempo simultáneo entre los dos casos escogidos (Lucca y Pinillos, 2012). Cabe aclarar que existe una diferencia de seis años entre la implementación de los programas en cada país (2003 en Brasil y 2009 en Argentina), pero se considera que ambos pertenecen a un mismo oleaje de decisiones políticas gubernamen-

<sup>3</sup> No parece importante aquí realizar una distinción entre tales conceptos porque solo se pretende dar cuenta de las situaciones en que no se continúa con la asistencia.

tales en toda la región latinoamericana, propias de un período más extenso.

El recorte se relaciona con caracterizaciones que se hallan en la bibliografía revisada (OCDE, CEPAL y CAF, 2015; Franco, Hopenhayn y León, 2010; BIRF y BM, 2013), que coinciden en destacar un crecimiento económico con tasas elevadas —sobre todo desde 2010, aunque con deterioro sobre el final del decenio—. En la misma línea, existirían cambios favorables en los ingresos en los estratos medios y bajos y se percibiría también un cambio en el perfil educacional de la población económicamente activa, esto dado a un supuesto crecimiento acelerado de niveles de escolaridad representado por un aumento de la matrícula y de las tasas de graduación.

Del mismo modo, se daría un proceso de “devaluación relativa de oportunidades laborales” para quienes logran terminar su escolaridad (Franco y León, 2011, p. 25). En dicho período también se registran una disminución de la pobreza y procesos de movilidad social, aunque ello haya implicado formaciones de grupos de población que no logran incorporarse directamente a la clase media (BIRF y BM, 2013).

Para continuar con el planteamiento metodológico adoptado, se indagó sobre cada política desde un año antes de su surgimiento (2008 para Argentina y 2002 para Brasil). Así las cosas, los datos estadísticos tomados remiten a fechas lo más actuales posible para la comparación.

El ejercicio comparado trabajó entonces con los dos casos (Sartori, 1994) mencionados, que se seleccionaron en función de encontrar semejanzas y resultados compartidos en un escenario similar. Así, se reconocen como excepciones o como casos paradigmáticos si atendemos a lo planteado por Lavinás (2014), quien pone en cuestión la afirmación de que en ambos países la matrícula escolar aumentó a partir de las TMC.

A continuación se presentarán los casos seleccionados y se hace hincapié en similitudes y diferencias entre ambos que aportan a la justificación de su elección. No obstante, previo a ello es necesario recordar que propo-

nemos un estudio de políticas públicas en clave comparada en un nivel de análisis administrativo (Bulcourn y Cardozo, 2008). **Bolsa Familia (BF) en Brasil**

Se toma a Brasil como experiencia paradigmática de América Latina. A mediados de 1990 surgen políticas similares a la de BF en donde la condicionalidad propuesta ya se encontraba vinculada al plano educativo. En 2003 se unifican distintos programas locales existentes y se da lugar al BF, que se instituye por ley en 2004. Entre las políticas que se unificaron se menciona Bolsa Escola (1995), que tenía como objetivo prioritario reducir las tasas de abandono escolar.

El BF se considera como el más grande del mundo en términos de presupuesto y alcance de beneficiarios (Cecchini y Madariaga, 2011; Lavinás, 2014), pues en 2012 ya cubría aproximadamente al 23% de la población de Brasil y contaba con un gasto anual equivalente al 0,5 del PIB.

El programa asegura un ingreso mínimo a familias sumidas en la pobreza y la indigencia, no provee un único beneficio, sino que el monto suministrado se adapta a la composición de las familias que lo reciben. Tales aportes son percibidos por mujeres, al igual que en casi todas las experiencias de este tipo. También, al tratarse de una transferencia condicionada, son necesarios los cumplimientos en salud y la concurrencia a la escuela por parte de la población comprendida entre los 6 y los 17 años —deben cumplir con un 75% de la asistencia—.

Al igual que en algunas políticas similares, en el BF también se comprende una transferencia específica destinada a la población adolescente con el objetivo de atender a la deserción de los últimos años escolares. Así mismo, respecto a los montos otorgados, tanto el bono básico como los variables son modificados y / o aumentados por medio de decretos presidenciales cada 12 o 14 meses.

### **Asignación Universal por Hijo en Argentina**

En Argentina comienzan a llevarse adelante iniciativas de transferencias después del estallido social de 2001-2002 para atender a la problemática social del momen-



to. Dada la coyuntura, se declara la Ley 25.561 de Emergencia Sanitaria, Alimentaria y Ocupacional. Allí se pone en marcha el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Desde 2003 comienza a configurarse un proyecto político, económico y social en el que se comienzan a generar propuestas tendientes a mejorar la calidad de vida de la población vulnerable<sup>4</sup>.

En este contexto, parte de la bibliografía (Ministerio de Educación de la Nación, 2011) se esfuerza por exponer que la existencia de una transferencia, específicamente la AUH, resulta estratégica para generar posibilidades y mayores oportunidades a familias en situación de pobreza y desigualdad. Dentro de los aportes destacados se encuentra el considerar a la AUH como colaboración en orden a mejorar la relación de ciertos sectores con el sistema educativo.

La AUH, considerada por autores como Kliksberg y Novacovsky (2015) como una de las políticas sociales de mayor importancia en la región por su alcance y magnitud, surge mediante el Decreto Presidencial 1602 en 2009 pero, tal como plantea Lo Vuolo, (2010), es fruto de debates impulsados desde la sociedad civil y los círculos académicos. Esta política se plantea como lineamiento básico poner fin a la transmisión intergeneracional de la pobreza, para lo cual constituye una transferencia monetaria mensual básica “universal” que se destina a menores de 18 años, hasta 5 niños / adolescentes por familia.

La población objetivo de la AUH son aquellas familias con jefes de hogar desocupados que se desempeñen en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, vital y móvil; los monotributistas sociales; trabajadores de temporada o que se desempeñen en servicio doméstico, así como aquellos que cobran otras percepciones monetarias por estar incluidos en otros programas de Gobierno<sup>5</sup>.

El dinero percibido está relacionado con la cumplimiento de condicionalidades de salud y educación. Los

montos se han ajustado mediante decretos de la Presidencia de la nación.

Ahora bien, respecto a los elementos que tuvieron que ver con la selección de estos casos, es necesario indicar aquellas similitudes y diferencias significativas encontradas (Lucca y Pinillos, 2012). Entre las diferencias se observa que en Argentina se trata de una única transferencia mensual igual para todos, y en Brasil, el BF se compone de un bono ligado a la composición familiar y otro a la población adolescente, para estimular la continuidad. A su vez, ante el incumplimiento, en Brasil existen medidas de sanción según primer, segundo, tercer incumplimiento, etc., y se puede cancelar el beneficio; entre tanto, Argentina tiene una retención del 20% hasta acreditarse la condicionalidad.

Por otro lado, se considera, a diferencia de la AUH:

[...] el hecho de que la Bolsa Familia no sea un derecho universal, sino una asignación de bienestar de carácter selectivo con sujeción a limitaciones presupuestarias es otro de los factores que hacen disminuir el tamaño de la población que cubre. (Lavinias, 2014, p. 35)

En cuanto a las similitudes, en ambos países ya existe una educación primaria universal. También se incorporan elementos anexos al programa (bonos) o programas de estímulo para la continuidad de los estudios con el objetivo de evitar la deserción, así como algunos de continuidad, como “estrategia de graduación” del programa y otros de estímulo a la formación y / o a la inserción laboral.

Finalmente, y como ya lo hemos mencionado, parte de la bibliografía sostiene un aumento poco significativo de la matrícula escolar y / o un bajo correlato entre la condicionalidad educativa y el acceso y permanencia en la escolaridad.

4 Aquí, por el tema que nos compete, no podemos dejar de mencionar la Ley Nacional de Educación 26.206 / 06.

5 Argentina Trabaja, Manos a la Obra, Ellas Hacen, Programa de Trabajo Autogestionado, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa Promover la Igualdad de Oportunidades y Seguro de Capacitación y Empleo.

**Tabla 1:** Variables, indicadores y fuentes del planteamiento metodológico

VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
<b>TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS</b>		
Acciones de control, sanción y estímulo sobre condicionalidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disposiciones normativas relacionadas con el cumplimiento de las condicionalidades: sanciones o estímulo (porcentajes retenidos, retiro de la política, posibilidad de reingreso).</li> <li>- Disposición de funcionarios y operadores de distintos niveles frente al incumplimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Letra de decretos y ley.</li> <li>- Relatos en primera persona, incluyendo personal de escuelas.</li> <li>- Artículos periodísticos, noticias y declaraciones públicas registradas de actores relevantes.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo de registro: modos e instrumentos de registros específicos de las “condicionalidades”.</li> <li>- Disposición de operadores y funcionarios de distintos niveles frente al incumplimiento de condicionalidades, lo que puede incidir en cómo se da ese registro y cómo argumentan que realizan los registros propios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indagación mediante entrevistas, acercamiento y solicitud documental a instituciones educativas, así como a los organismos involucrados en la ejecución de auh y bf.</li> </ul>
- Atribución de competencias y asignación de recursos (Oszlak y O'Donnell, 1982 citados por Bulcourf y Cardozo, 2008).	Modificaciones respecto a tiempo, personal, dinero y equipamiento en distintos niveles encargados del seguimiento de la política, sobre todo de control e incentivo frente a condicionalidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indagación mediante entrevistas.</li> <li>- Revisión de presupuestos destinados a educación y posibles programas / planes que sirvan como complemento.</li> </ul>
<b>MATRÍCULA ESCOLAR</b>		
Nivel inicial: inscripción, asistencia, permanencia y graduación en niveles escolares.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cantidad de alumnos (anterior y posterior a las políticas).</li> <li>Tasa de escolaridad primaria y secundaria (previo y posterior a las políticas).</li> <li>Tasa de egresados (anterior y posterior a las políticas).</li> </ul>	Indagación bibliográfica y en datos estadísticos ya existentes.
Nivel primario: inscripción, asistencia, permanencia y graduación en niveles escolares.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cantidad de alumnos (anterior y posterior a las políticas).</li> <li>Tasa de escolaridad primaria y secundaria (previo y posterior a las políticas).</li> <li>Tasa de egresados (anterior y posterior a las políticas).</li> </ul>	Indagación bibliográfica y en datos estadísticos ya existentes.
Nivel secundario: inscripción, asistencia, permanencia y graduación en niveles escolares.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cantidad de alumnos (anterior y posterior a las políticas).</li> <li>Tasa de escolaridad primaria y secundaria (previo y posterior a las políticas).</li> <li>Tasa de egresados (anterior y posterior a las políticas).</li> </ul>	Indagación bibliográfica y en datos estadísticos ya existentes.

**Fuente:** Elaboración propia

## Hallazgos relevantes

Para comenzar con este punto es preciso reafirmar que en la bibliografía revisada que incorpora datos estadísticos se encuentran visiones contrapuestas, tal como se mencionó en el marco teórico. Así, informes del Banco Mundial indican que los programas que cuentan con evaluaciones “creíbles” dan cuenta de un “efecto positivo” en cuanto a matriculación escolar (CEPAL, 2010), es decir, habría un aumento en la demanda educativa.

No obstante, con ello no existiría correlativamente un aumento en el presupuesto destinado a los servicios y existiría así una inadecuación de la oferta (Ministerio de Educación de la Nación, 2011), por lo tanto, al no poder atender a la demanda de una manera satisfactoria, se daría un proceso de compensación de gasto privado en los hogares que afecta la capacidad adquisitiva de las familias (Lavinias, 2014).

En Brasil también se encontró una concentración del gasto en las transferencias (con un aumento del 300% entre 2001 y 2010) y no en servicios como educación y salud, (el primero aumentó el doble y el segundo, un 60%) (Lavina, 2014). Esto no permitiría apostar por una extensión y / o mejoramiento de los servicios de forma desmercantilizada.

A pesar lo dicho, otros datos a los que se puede acceder de forma digital indican que en el caso de Brasil año a año hubo un aumento del gasto público destinado a educación que ha llegado a un 15,57% del gasto público total en 2012 (en 2011 fue de 15,27%, cinco años antes, del 13,22%; y en 2002 fue de 9,64% del gasto público)<sup>6</sup>. Para el caso argentino, se observa que el gasto destinado a educación ha variado muy poco y no ha crecido de manera sostenida. Así, en 2013 se dedicó el 15,09%, que representa una subida de 0,24 puntos respecto a 2012, y en 2007 el porcentaje fue de 16,63 %<sup>7</sup>.

Por otro lado, aun si se atiende a que en el caso del BF la política es conformada por una serie de bonos que

servirían de estímulo para los sectores que presentan mayores dificultades de acceder a los derechos de salud y educación, existen críticas a la importancia que puede atribuirse al dinero del programa en las poblaciones pobres, en la medida en que los beneficios que se pagan no se han ajustado de manera permanente a la inflación y esto da lugar a una pérdida de valor real de los dineros percibidos.

Respecto al tipo de registro, en términos comunes a varias situaciones en la región, no existiría un mecanismo adecuado de control del cumplimiento de la asistencia escolar. En este sentido, en un estudio realizado en la ciudad de Paraná, Argentina, se expone que:

La insuficiente información respecto de la cantidad de alumnos que tienen la asignación en las escuelas, cuáles se fueron y regresaron, o cuántos abandonaron, es un problema para planificar una política pública como la asignación en el sentido de potenciar su dimensión educativa. (Genolet, 2014, p. 33)

Sobre la composición de las políticas en ambos países vale destacar que, como vimos, las condicionalidades en el caso de Bolsa Familia tienen un papel secundario, lo que se traduce en formas de verificación frágiles y sanciones no muy marcadas. Desde esta perspectiva se contempla más que los beneficiarios puedan acceder efectivamente a los servicios y se intenta conocer los motivos que llevan al incumplimiento para revertirlo antes que generar acciones de sanción (Fiszbein y Schady, 2009; Britto, 2006; Godoy, 2004 citados por Cecchini y Madariaga, 2011).

Para el caso brasileño existen diferentes pasos antes del retiro del beneficio como posibilidad real. Con el primer incumplimiento solo se advierte a la familia, en una segunda oportunidad el beneficio se bloquea por treinta días pero se acumula al mes siguiente, en la tercera y cuarta vez hay una suspensión de 60 días. Sin embargo, se evidencia un interés por identificar problemas que obstaculizan

6 Datos obtenidos de <http://www.datosmacro.com/estado/gasto/educacion/brasil>.

7 Datos obtenidos de <http://www.datosmacro.com/estado/gasto/educacion/argentina>.

los cumplimientos y un esfuerzo intersectorial por atender a los mismos.

De esta forma, parte de la bibliografía coincide en advertir que la asistencia de niños de edad primaria no sufrió modificaciones sustanciales porque ya contaba con tasas elevadas previas al beneficio. De forma contraria, el rango de edad entre 12 y 17 años sí ha tenido impactos significativos (Kliksberg y Novacovsky, 2015).

Argentina sufre un proceso similar, pues registra un aumento de la matrícula total de un 7,5% entre 2009 y 2010, un 1,6% corresponde a la población de entre 12 y 18 años y un 1,5% a la de 5. De modo que los niveles de primaria prácticamente se mantienen constantes por su amplia cobertura previa —solo un aumento de 0.2% en la franja de 6 a 11 años— (PNUD, 2013).

Sobre lo pautado acerca de las condicionalidades de AUH, el procedimiento parte por retener una proporción del beneficio (20%) que se abona una vez que se confirma el cumplimiento de la condicionalidad. Un dato interesante de la situación de Argentina es que el personal de las escuelas llega a mostrar descontento frente a esta nueva tarea de tener que completar las libretas, pues resulta ser una sobrecarga sin ninguna retribución (Ministerio de Educación de la Nación, 2011).

A su vez, se destacan dudas sobre realizar el registro en las libretas de manera adecuada. En situaciones de cierta irregularidad para la AUH, en los directivos emerge la duda de completar o no la documentación para el cobro, puesto que ello implica una pérdida del beneficio para poblaciones que realmente necesitan el dinero. Esto último se debe a una falta de información respecto al funcionamiento de la política, aun así lleva a habilitar prácticas de persuasión y amenaza del personal escolar ante las poblaciones beneficiarias.

Sobre la matriculación, en términos generales, se expresan visiones contrapuestas. El Ministerio de Educación indica que las perspectivas en las evaluaciones tienen correlato con afinidades previas a la AUH. Así, quienes no están de acuerdo con la misma manifiestan que debería

existir mayor control para que se visualicen los efectos de la condicionalidad educativa porque hasta el momento lo que se ha hecho es insuficiente para atender el ausentismo. De forma contraria, aquellos que se muestran de acuerdo con la política reconocen mayor presencia de estudiantes, sobre todo en niveles escolares que fueron incorporados a la obligatoriedad hace poco tiempo. Para este sector, la asignación contribuiría a “generar consciencia” sobre la importancia de la escuela.

Por otro lado, algunos relatos de mujeres titulares indican que el cumplimiento de la escolaridad no se relaciona con un deber en función de conservar la política, sino que tiene que ver con valorar a la educación en sí misma. Así, la condicionalidad solo afirmarí una situación de estudio ya existente (Genolet, 2014). Al mismo tiempo y según algunas visiones, si se considera la matriculación por niveles, esta situación no sucedería en el caso del secundario, a excepción de la población pobre femenina que, como tendencia de los últimos años, ha incrementado sus estudios.

Kliksberg y Novacovsky (2015) señalan respecto a los perceptores adolescentes que si la AUH no existiera, 6 de cada 100 adolescentes estarían fuera del sistema educativo. Se expone que la política mencionada sí ha logrado mejorar los niveles de permanencia y completitud de estudios del nivel medio. Otras investigaciones, por el contrario, muestran altos niveles de deserción escolar en el nivel secundario, pese a la obligatoriedad establecida por ley (Genolet, 2014).

Respecto a los niños y las niñas de 5 años receptores de la asignación, “las tasas de asistencia alcanzan prácticamente la universalidad (99%)” —a diferencia de hogares de sectores empobrecidos no perceptores (92,8%)—. Así, para este grupo “se comprueba una vez más la efectividad del requisito de asistencia escolar [...] La presencia de la AUH explica el incremento de las tasas de asistencia en 7,2 puntos” (Kliksberg y Novacovsky, 2015, p. 219).

Algunos autores indican que no existe una modificación sustancial en la cantidad de asistentes en la población de edad primaria (Lavinás, 2014). Otros argumentan que

no existiría un impacto comprobable, lo cual se vincula con una amplia cobertura previa ligada a la universalidad de la educación primaria (Kliksberg y Novacovsky, 2015). En esta línea también se hallan documentos de investigaciones en las que se dice, con preocupación, que la AUH no ha dado lugar a un aumento significativo de la matrícula:

las escuelas primarias estatales en 2010 registraban 25 042 alumnos menos que en 2009, mientras las escuelas privadas registraban 19 075 alumnos más, o sea, que la matrícula total se redujo en 5 967 alumnos primarios. En 2010, ingresaron a primer grado estatal en todo el país 7 262 alumnos menos que en 2009, mientras que en las escuelas privadas ingresaban 2 561 alumnos más, es decir, al sistema ingresaban 4 701 alumnos menos en 2010 que en 2009. Las matrículas inicial y secundaria sí habían crecido, pero apenas 2,2% en las escuelas estatales. (CEA, 2015, p. 9).

Aun así, también sobre AUH, se reconoce que el nivel secundario se ve afectado por abandonos temporarios, y existen jóvenes que no ingresan al sistema directamente (Ministerio de Educación, 2011). Tampoco ha existido una incorporación sustancial de población que no accedía a la educación con anterioridad al surgimiento del beneficio.

En los datos estadísticos que recuperan los Informes de Desarrollo Humano (PNUD) publicados en los años 2005, 2010 y 2013 se observa que la tasa bruta de matriculación secundaria previa a la AUH era de 85,3. En el informe siguiente, que incorpora dos años posteriores a la instauración de la política, el número varía a 98%.

Sobre la población adolescente, según datos del Ministerio de Educación de 2012, la deserción se concentra especialmente a finales del nivel medio entre los alumnos de 16 a 18 años. Los datos arrojan que la matrícula cae un 37% respecto a los tres primeros años de la secundaria. De la misma forma, luego de cuatro años de implementada la AUH se percibe un aumento de la matrícula muy escaso y no concentrado en la población

perceptora de la misma: “entre el 50% de los hogares de mayores ingresos la reducción fue del 17,3% al 10,1%. Entre los hogares ubicados en el 50% de más bajos ingresos la proporción cayó del 25,6 % al 24,0%” (Idesa, 2014, p. 2).

Respecto a la situación brasileña sobre la población en edad de nivel secundario, los datos netos previos a Bolsa Familia sobre matriculación son de 75 puntos y se registra un porcentaje de 77,0% en el lapso de 2001 a 2009. La tasa bruta del lapso entre 2001 y 2009 es de 100,1. Así, varía muy poco con la incorporación de los dos años siguientes, a saber, 101,0%.

En los mismos informes del caso argentino se registra una tasa de matrícula bruta primaria de 114,6% entre 2001 a 2009 y, con la incorporación de los dos años siguientes, el número varía a 118,0%. Para Brasil la tasa neta previa a Bolsa Familia en la población de educación primaria pasa de 97 (2002) a 92,6 (en un lapso que registra hasta 2009). Los datos brutos indican desde 2001 hasta 2009 un porcentaje de 129,6 a un 127,0 porcentual con la incorporación de dos años posteriores.

La AUH también presenta modificaciones sustanciales, como un aumento masivo de asistentes en el nivel inicial. Y si también incorporáramos una variable sobre territorio, se daría un reingreso a la educación de niños de primaria en zonas rurales. En este sentido, si se incorporan nuevas variables con el motivo de estudiar la tasa de matriculación, resulta interesante atender a que en Bolsa Familia:

Los grupos étnicos de Brasil difieren en varios aspectos, la Encuesta Anual de Hogares (PNAD) de 2004 informa que los niños blancos entre 7 y 15 años de edad tienen una tasa de escolarización de 97,3%. La tasa de niños negros, mulatos e indígenas en ese grupo de edad es menor: 93,6%, 95,2% y 89,6%, respectivamente. Los resultados muestran que Bolsa Familia es más efectivo en aumentar la escolarización de niños negros, mulatos e indígenas que en niños blancos, y que, por lo tanto, aparece estar igualando la escolarización según raza. (CIP-CI, 2010, p. 2)

Todo lo dicho hasta aquí pone de manifiesto y / o justifica que no existe unanimidad sobre el aumento o la retención de los estudiantes como efecto de las políticas condicionadas. Aunque parece que existen coincidencias en que el aumento de matrícula significativo se observa en el nivel inicial, casi no se percibe en el nivel primario por la amplia cobertura previa. Y en la población adolescente, si bien hubo modificaciones, las mismas han sido ínfimas, por lo que no se pudo comprobar la asistencia continuada.

Otros dos últimos datos interesantes son, por un lado, la tasa de alfabetización de adolescentes y jóvenes entre los 15 y los 24 años, y por otro, la deserción en la educación primaria. Sobre lo primero, en Argentina antes de la AUH los datos PNUD reflejan un 97,7% que varía apenas a 97,8 al incorporarse dos años después del lanzamiento de la misma. En Brasil resulta interesante la disminución registrada, en 2003 es de 96,6%, mientras que en estudios posteriores a la implementación de la política baja a 90,0% (entre 2005 y 2008, y aumenta solo un 0,3% al incorporarla hasta 2010).

Estos datos sobre la promoción efectiva de la población que debió haber pasado por la educación formal primaria y secundaria sirven para poner en tela de juicio la aseveración de que tanto BF como AUH dan lugar a un aumento y al sostenimiento de la matrícula escolar por sus condicionalidades.

Finalmente, los datos sobre la deserción primaria en Argentina, que van hasta 2008, registran un 5,1% y aumentan a un 6,2 si se toma el periodo de 2002 a 2011. Para la situación de Brasil sí se indica una disminución mínima, hasta 2008 representa un 24,4% y hasta 2011 un 24,3%. Estos números tampoco permiten sostener la afirmación de que las condicionalidades evitan la deserción escolar, y si lo hacen realmente, las modificaciones son poco sustanciales.

De esta forma y por lo visto hasta aquí, podría decirse que los datos obtenidos permiten reformular la generalización y se puede expresar que las condicionalidades de las transferencias monetarias dan lugar a un aumento de

la matriculación en ciertas franjas etarias (nivel inicial) y territoriales (rurales) para los dos casos estudiados, incorporando la variable étnica por lo menos para Brasil.

La matriculación de nivel primario no aumentó, y en Argentina se registró una disminución de la misma. Finalmente, sobre la población adolescente no se percibe un aumento sustancial y los niveles de alfabetización, así como otros datos recabados, permitirían hablar de una matrícula atravesada por situaciones de abandono.

---

## Conclusión

---

El recorrido realizado hasta aquí requirió de un esfuerzo de indagación y revisión de material desde diferentes perspectivas y organismos o entidades revisoras o que por lo menos tuvieron o tienen proyectos que investigan acerca del objetivo intermedio de escolaridad. Cabe reflexionar que no fue sencillo optar por algunas menciones, por lo que se intentó respetar todo lo encontrado, aun comprendiendo que los datos se encuentran teñidos en gran medida por afinidades políticas previas.

En este sentido, es notoria la presencia de material que enarbola avances pequeños si se tiene en cuenta el tamaño de las TMC abordadas. También existen muchos otros trabajos que, por el contrario, plantean el interrogante sobre lo efectivo de sostener políticas de este tipo. Al mismo tiempo, puede interpretarse que la existencia de la condicionalidad como justificativo tiene un peso importante en el imaginario social, en tanto deber de los hogares pobres para acceder a un dinero otorgado por el Estado. Al decir de Lena Lavinas (2014), “los argumentos a favor de la imposición condicional descansan no solo en su supuesta eficacia, sino también en una lógica de control sobre los grupos vulnerables” (p. 47).

Cabe anotar aquí algunas reflexiones que, si bien no son objeto de la presente publicación, abordan algunos elementos ya expuestos en el planteamiento conceptual y que, desde allí, resulta preciso no perder de vista.

Si nos detenemos en las cifras de la educación primaria, se desprenden dos cuestiones al observar que los datos de matriculación no sufrieron modificaciones sustan-

ciales en la medida en que las tasas ya se mostraban elevadas previamente a los beneficios, lo cual Lavinas (2014) relaciona con la gratuidad de la educación. En primer término, esto puede sustentar la idea de que las condicionalidades se justifican en lo discursivo bajo una sospecha sobre las poblaciones beneficiarias al suponer un déficit en la crianza y en el cuidado de parte de los sujetos pobres —fundamentalmente madres pobres—.

Los hallazgos de la investigación dan cuenta de que 1) las condicionalidades afirmarían una situación de valoración y opción por la educación ya existente (Genolet, 2014) y 2) la “condicionalidad” se sostendría antes que nada como una suerte de justificación frente los discursos del sentido común que enjuician el otorgamiento del dinero público a determinados sectores sin pedirles nada a cambio.

En segundo lugar, esto podría dar cuenta del viraje de la política pública y se evidencia un desplazamiento que va desde el Estado como garante de la educación como derecho hacia una mayor responsabilización de los sectores pobres —en particular las mujeres pobres— del acceso o no al sistema educativo. Así, en vez de verse mejorada la oferta —como un mecanismo de promoción—, se estimula la demanda —bajo mecanismos de sanción, como pueden ser los requisitos de las TMC, entre ellas las condicionalidades—.

También, respecto a la población adolescente, se exige el cumplimiento de la escolaridad hasta nivel secundario, lo cual supondría la posibilidad de generar sujetos “empleables”. Además, el mercado de trabajo no cuenta con la capacidad para incorporar al total de la población. Cabe la pregunta de si los currículos escolares ofrecen contenidos acordes a las expectativas que circulan en estos estratos y sus posibles ocupaciones. La respuesta a esto podría justificar que la matrícula no se sostenga.

Por otro lado, retomando el aporte de García Trujillo (2009), si bien no hay que arriesgarse a decir que estas TMC contienen “efectos políticos” al generar “pobres agradecidos” (p. 134), merece la pena dejar abierto el interrogante sobre lo que las prácticas persuasivas y de

amenaza registradas en el personal escolar producen y que podrían tener lugar también en otros niveles de implementación (Genolet, 2014).

Otro dato interesante para problematizar tiene que ver con lo mencionado sobre la compensación del gasto privado en los hogares por el tipo y la cantidad de la oferta educativa. Cabe preguntarse si ello no será una profundización de las políticas que —desde una perspectiva liberal— incentivan la privatización de la enseñanza. Este aspecto generó, por lo menos en el caso de Argentina, la necesidad de readecuar los requisitos de acceso a la AUH desde su surgimiento hasta la actualidad en tanto existían familias que quedaban por fuera de la política por tener hijos en escuelas privadas porque no había oferta estatal en su zona de residencia. Los discursos que argumentan la opción por la educación privada merecen una mención aparte, al ponderar negativamente la calidad del ofrecimiento público.

Si bien dar profundidad a las cuestiones antes expresadas requeriría de otras búsquedas y producciones, parecía importante mencionarlas para dejar el debate abierto al final. El hecho de no contar con una base de datos unificada y de fácil acceso es una dificultad que conlleva la necesidad de una revisión en investigaciones posteriores de los hallazgos que se presentan en este artículo. Las estadísticas existentes son múltiples y, en caso de encontrar informes de un mismo organismo, las formas de exponer los porcentajes se agrupan en categorías con variaciones entre unos años y otros y la comparación, lo que vuelve difícil la comparación. De esta manera, se remarca el carácter exploratorio de la indagación presentada.

Se considera que la información a la que se pudo acceder permite hacer una reformulación de la generalización expresada al comienzo del artículo. Tal como fue enunciado en el apartado de hallazgos relevantes, se sostiene que sí existe un aumento de la matrícula, pero en la población del nivel inicial y en algunos sectores que tenían vedado o —por lo menos— se les dificultaba el acceso a la educación por situaciones contextuales, territoriales, políticas, etc.

Esto último, sin embargo, no podría verificarse en la población adolescente, en donde el aumento de inscriptos no es de dimensiones considerables y, a la vez, no se corrobora la permanencia en las aulas. Finalmente, la población de niños de edad primaria no creció en matrícula dada la gran cobertura previa, pero, llamativamente, se observan estadísticas sobre Argentina en donde se registra la disminución de inscriptos en instituciones públicas y pequeños aumentos en la deserción.

## Referencias bibliográficas

- BIRF y BM. (2013). Informe anual 2013. Poner fin a la pobreza extrema 2030 promover la prosperidad compartida.
- Bulcourn, P. y Cardozo, N. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? Política Comparada, Documento de Trabajo, 3, 1-49. Recuperado de: [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1252898778.politica\\_comparada\\_A.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1252898778.politica_comparada_A.pdf).
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011) Programa de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL, 95. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf).
- CEDAW. (2010). Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Naciones Unidas.
- Cepal. (2010). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cena, R. y Chahbenderian, F. (2015). El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 3(1), 1-12.
- Centro de Estudios de la Educación Argentina. CEA. (2015). Diez años de la declinación de la matrícula primaria estatal. Boletín Centro de Estudios de la Educación Argentina, Universidad de Belgrano, 4(32).
- Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo. CIP-CI. (2010). One Pager, 107.
- De Sena, A., Cena, R., Chahbenderián, F. y Dettano, A. (2016). Del ingreso universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sin usos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- Decreto 1602/09 (29 de octubre de 2014). Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Buenos Aires.
- García Trujillo, A (2009). Los programas de transferencias condicionadas: mecanismos de legitimidad política en América Latina: el caso de Familias en Acción. (Tesis de maestría). Universidad Javeriana, Bogotá. Recuperado de: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis140.pdf>.
- Genolet, A. (2014). Informe final del proyecto de investigación. La mujer como sujeto de las políticas orientadas a la pobreza. Un estudio de los programas de transferencias de ingresos implementados en la Provincia de Entre Ríos en perspectiva de género. Facultad de Trabajo Social, UNER.
- Ferguson, J. (2015) Give a Man a Fish: Reflections on the New Politics of Distribution. Durham, Carolina del Norte: Duke University Press.
- Franco, R., Hopenhayn, M. y León, A. (coords.). (2010). Las clases medias en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, Siglo XXI.
- Franco, R. y León, A. (2011). Clases medias latinoamericanas: ayer y hoy. Estudios Avanzados, 13, 59-77. Recuperado de: <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/126>.
- Hernández Mar, R. (2013). La política pública comparada: alcances y perspectivas de un escenario global. Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- IDESA. (2014). Informe nacional. La Asignación Universal por Hijo mejoró muy poco la escolaridad (Número 576).
- Kliksberg, B. y Novacovsky, I. (2015). El gran desafío. Romper la trama de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo. Buenos Aires: Biblos.



- Lavinas, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. *New Left Review*, 84, 7-48.
- Lucca, J. B. y Pinillos, C. (2012). À la carte. Decisiones teórico-metodológicas en la construcción de estudios comparativos a la luz de los fenómenos iberoamericanos. *xxii World Congress of Political Science*. International Political Science Association (IPSA), Madrid.
- Ministerio de Educación de la Nación. (2011) Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Argentina: Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de: <http://portal.educacion.gov.ar/asignacion-universal-por-hijo-para-proteccion-social>.
- Molyneux. (2007). *Change and Continuity in Social Policy in Latin America: Mothers at the Service of the State?* Ginebra: UNRISD, Programme on Gender and Development, Paper No. 1.
- Muñoz Alvarado, J.A. (2016). Avancemos: efectos sobre el abandono educativo en el hogar de personas beneficiarias. *Revista Electrónica Educare*, 1(20), 1-22. <http://doi.org/cdx>.
- OCDE, CEPAL y CAF. (2015). *Perspectivas Económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. OCDE, Naciones Unidas, CAF. <http://doi.org/cdx>.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias (Serie políticas sociales, 159). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/38537/sps159-dds-provision-cuidado.pdf>.
- Pautassi, L y Rico, M. (2011). Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres. *Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de objetivos de desarrollo del milenio (CEPAL-Unicef)*, 12, 4-9.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. (2005). Informe sobre desarrollo humano 2005. La Cooperación internacional ante una encrucijada ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual.
- PNUD. (2010). Informe sobre desarrollo humano 2010. Edición del vigésimo aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. Nueva York: PNUD
- PNUD. (2013). Informe sobre desarrollo humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. Nueva York: PNUD.
- PNUD. (2013). Informe nacional sobre desarrollo humano 2013. Argentina en un mundo incierto: asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI. Buenos Aires: PNUD.
- Resolución 235. (09/05/2011). Anses. Asignación por Embarazo para Protección Social. Buenos Aires.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿por dónde anda América Latina?. Serie Mujer y Desarrollo, 109. Recuperado de: [http://www.Eclac.org/publicaciones/xml/4/45263/serie\\_109\\_corina\\_rodriguez.pdf](http://www.Eclac.org/publicaciones/xml/4/45263/serie_109_corina_rodriguez.pdf).
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En, G. Sartori y L. Morlino (eds.). *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-51). Madrid: Alianza. Recuperado de: <http://spcunr.files.wordpress.com/2012/11/u1-sartori.pdf>.
- Villatoro, P. (2007). *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*. Brasilia: CEPAL / IPEA (Gobierno de Brasil en Brasilia).
- [www.anses.gob.ar](http://www.anses.gob.ar). (s.f.). Asignación Universal por Hijo. Anses. Recuperado de: <http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92>.
- [www.datosmacro.com](http://www.datosmacro.com). (s.f.). Argentina – Gasto público educación. Recuperado de: <http://www.datosmacro.com/estado/gasto/educacion/argentina>.
- [www.datosmacro.com](http://www.datosmacro.com). (s.f.). Brasil – Gasto público educación. Recuperado de: <http://www.datosmacro.com/estado/gasto/educacion/brasil>.